

MARZO
2022

INFORME CIEDESS

N° 13

SALA CUNA UNIVERSAL: CORRIGIENDO UNA PROBLEMÁTICA NO DESEADA

1. RESUMEN EJECUTIVO

La participación laboral femenina ha estado sostenidamente por debajo del nivel masculino, con una brecha que en promedio llega a casi los 24 pp (tasa de participación laboral promedio de 73,2% para hombres y 49,5% para mujeres en 2010-2021). Pese a los avances observados previos a la pandemia, reduciendo su brecha respecto a los hombres (mínimo de 20,5 pp) y creciendo 7,3 pp, aún sigue siendo deficitaria al contrastar con la participación laboral femenina en los países de la OCDE (brecha de 7 pp).

Enfrentados al desafío de promover la participación laboral femenina, existe el beneficio de sala cuna establecido por el artículo 203 del Código del Trabajo. Sin embargo, pese a sus buenas intenciones, en la práctica resultaría ineficaz, generando una serie de efectos discriminatorios y contrarios a los deseados.

Dado lo anterior, sostenidamente se han instalado en el debate público iniciativas para modificar el artículo 203 del Código del Trabajo (desde 1995 se contabilizan más de 20 proyectos de ley), sin llegar a buen puerto. Los más destacados son los proyectos de 2013 y 2018, que buscaban crear el beneficio de Sala Cuna Universal, especialmente el nivel de debate transversal que habría tenido este último, dando paso a un reciente proyecto a inicios de 2022. Por su parte, el programa presidencial del Gobierno electo plantea garantizar el derecho a sala cuna universal.

En este sentido, creemos que la mejor opción sería una combinación de las propuestas anteriores, creándose un beneficio de Sala Cuna Universal sin distinción de sexo del trabajador, donde el causante sea el hijo del trabajador (cualquiera de los padres que trabaje podría solicitar el beneficio). Este beneficio debería ser un reembolso con tope, cuyos recursos provengan de un Fondo Solidario creado para sus efectos, financiado con una nueva tasa de cotización de entre un 0,1% y 0,2% de la renta imponible de cargo del empleador más un complemento fiscal en caso de ser necesario.

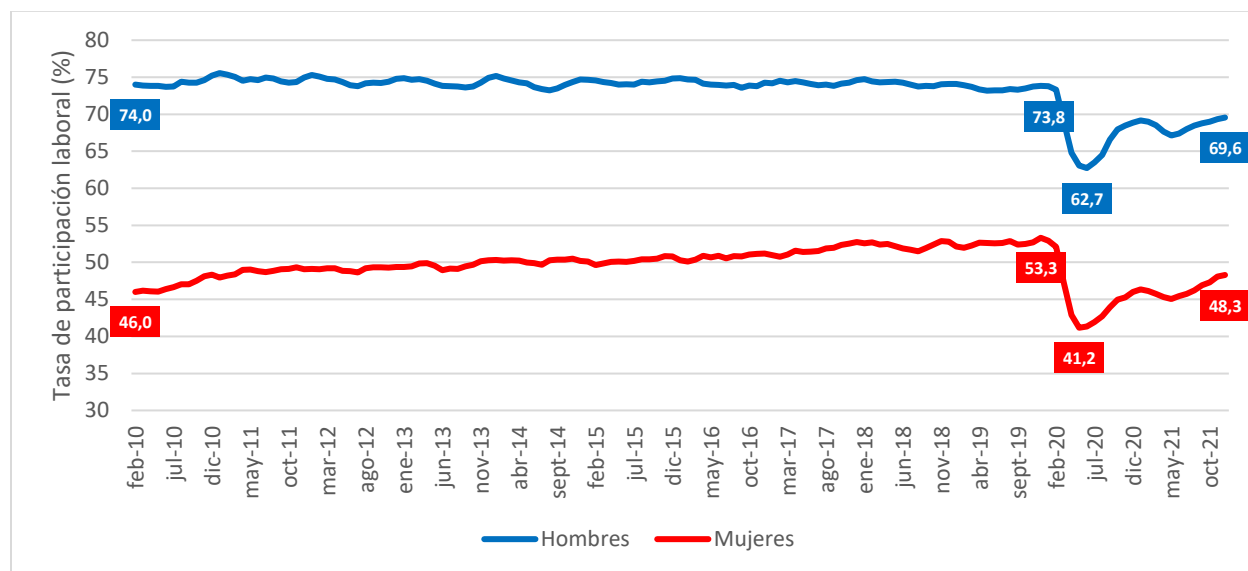
2. PROBLEMÁTICA EXISTENTE

El derecho a sala cuna contenido en el artículo 203 del Código del Trabajo nace en 1917, con la Ley N° 3.186, el cual establece que las empresas que ocupan 20 o más trabajadoras, sin importar sus edades o estado civil, deberán tener salas anexas e independientes del local de trabajo, en donde las mujeres puedan dar alimento a sus hijos menores de dos años y dejarlos mientras estén en el trabajo. Alternativamente, se permite que el empleador cumpla con esta obligación mediante el pago directo de los gastos de sala cuna al establecimiento al que la mujer trabajadora lleve a sus hijos menores de dos años. En cualquiera de los casos, la sala cuna debe contar con autorización de funcionamiento o reconocimiento oficial del Ministerio de Educación.

Si bien esta prestación busca facilitar la participación laboral de la mujer, en la práctica trae consigo situaciones discriminatorias relevantes. Por una parte, desincentivaría la contratación de mujeres al aumentar el costo de contratación en aquellas empresas con 20 o más trabajadoras. Y, por otra parte, sería una de las principales causas de la brecha salarial existente entre hombres y mujeres.

Según cifras de la Encuesta Nacional de Empleo del INE para el período 2010-2020 (previo a la pandemia), la participación laboral femenina aumentó un 8,3%, desde un 45% promedio en 2010 a un 53% en enero de 2020, contrastando fuertemente con la participación laboral de los hombres, la cual se mantuvo estable en torno al 74%. Pese al incremento en la participación femenina, la brecha existente respecto a los hombres sigue siendo significativa, alcanzando en promedio casi 24 pp para el período 2010-2021 (tasa de participación laboral promedio de 73,2% para hombres y 49,5% para mujeres), con un mínimo de 20,5 pp a mediados de 2019, lo que se vio afectado por la pandemia (ver Gráfico N° 1).

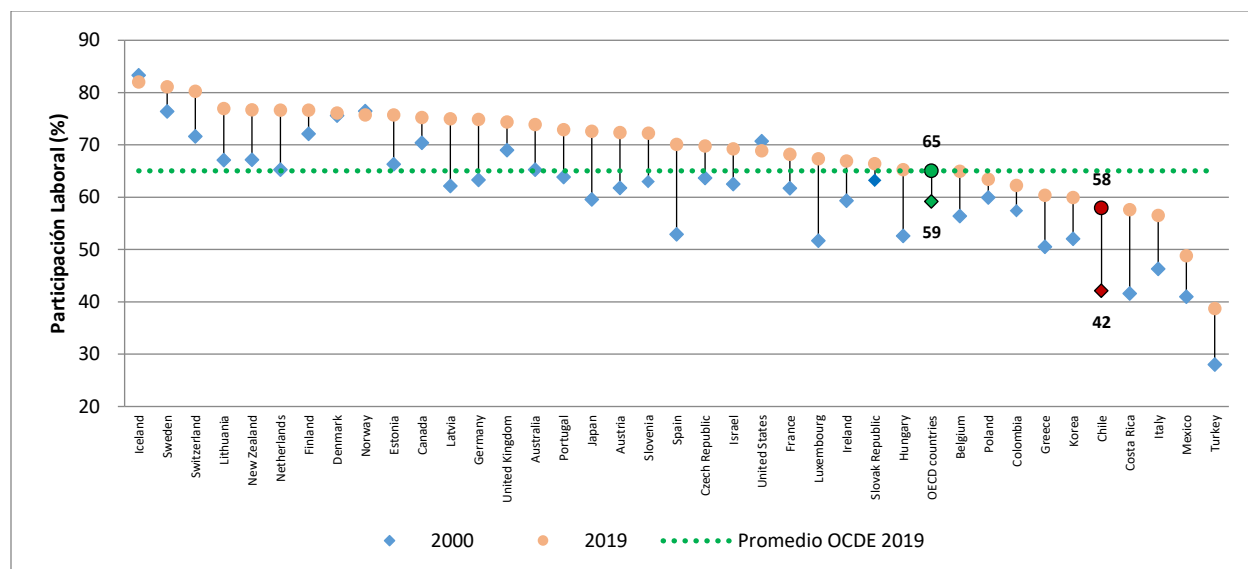
Gráfico N° 1: Evolución de la participación laboral según sexo (2010-2021)



Fuente: INE.
Elaboración CIEDESS.

Si bien la participación laboral femenina se incrementó significativamente en los años previos a la pandemia, a nivel comparado sigue estando por debajo del promedio de países OCDE. En efecto, para el grupo de edad 15 a 64 años la tasa de participación laboral femenina promedio de la OCDE para el año 2019 (previo a la pandemia) era de un 64% (ver Gráfico N° 2), mientras que para Chile era de 58% (6 pp de diferencia). A su vez, para el caso de hombres el promedio de la OCDE llegaba al 81% en igual período, mientras que la tasa de participación laboral masculina en Chile era de 77% (4 pp de diferencia).

Gráfico N° 2: Evolución de la participación laboral femenina período 2000-2019 para países OCDE (población 15 a 64 años)



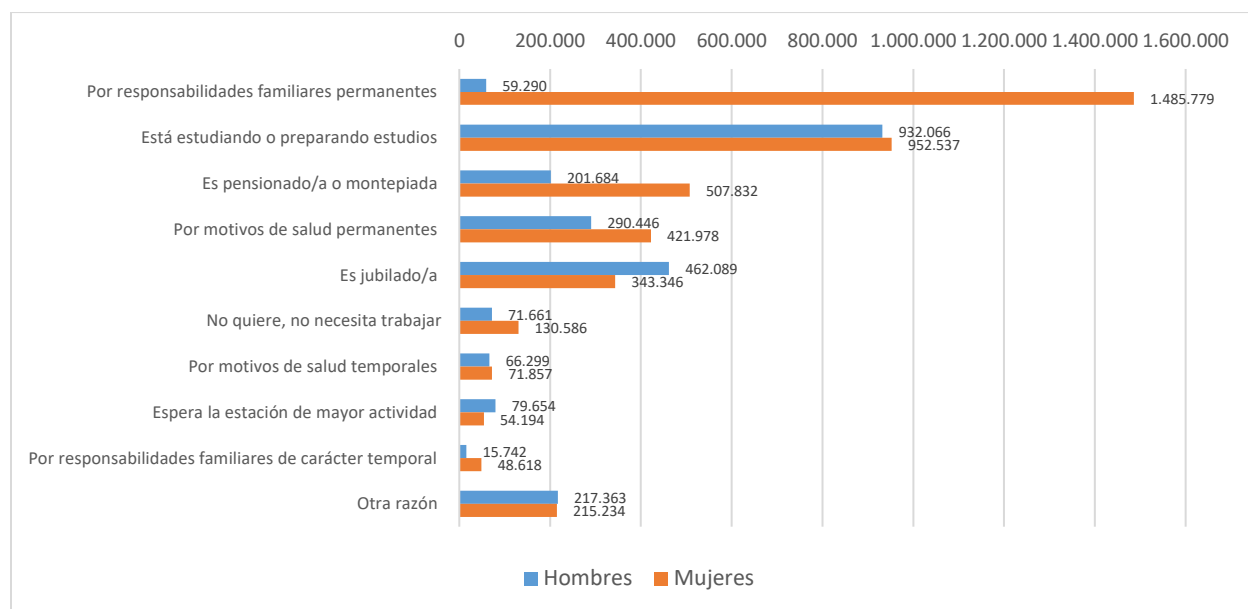
Fuente: OECD.Stat.
Elaboración CIEDESS.

Parte importante de la proporción total de mujeres que se encuentran fuera de la fuerza de trabajo en nuestro país se asocia a “Razones Familiares Permanentes”¹, motivo vinculado en gran medida al cuidado de hijos menores y adultos mayores, explicando el 37% de las mujeres inactivas en 2010 y el 34% en enero de 2020. Asimismo, se tiene que del total de inactivos debido a “Razones Familiares Permanentes” en enero de 2020 (1,31 millones de personas), el 96,4% corresponde a mujeres (1,26 millones).

Lamentablemente, la crisis sanitaria destruyó más de una década en el avance de la participación laboral femenina (cayendo a un mínimo de 41,2% a mediados de 2020), situación que se ha revertido gradualmente en línea con la recuperación económica (aún se encuentra 5 pp por debajo de la tasa de enero de 2020). Según las últimas cifras del INE, la tasa de participación laboral femenina llegó al 48% a fines de 2021 (la tasa masculina fue del 69%). Del total de las inactivas en dicho mes (4,3 millones de mujeres), el 35% se explicaba por “Razones Familiares Permanentes” (1,5 millones de mujeres).

El Gráfico N° 3 muestra las principales razones para no buscar empleo según la ENE para el trimestre móvil octubre-diciembre 2021, observándose la relevancia en el caso de las mujeres de las “Razones Familiares Permanentes”, siendo un contraste significativo respecto a la situación de hombres.

Gráfico N° 3: Número de personas según razones para no buscar empleo y sexo (oct.-dic. 2021)



Fuente: INE.
Elaboración CIEDESS.

Por otra parte, según los resultados de la ENE para el trimestre móvil octubre-diciembre 2021, al considerar la distribución porcentual de los trabajadores por sexo en relación al tamaño de las empresas (en función de la cantidad de trabajadores²), se tiene que el 54% del total de mujeres se desempeñaba en grandes (46% para hombres), un 20% en medianas (23% para hombres), un 19% en pequeñas (21% para hombres)

¹ Motivo asociado principalmente al cuidado de menores, adultos mayores y personas dependientes.

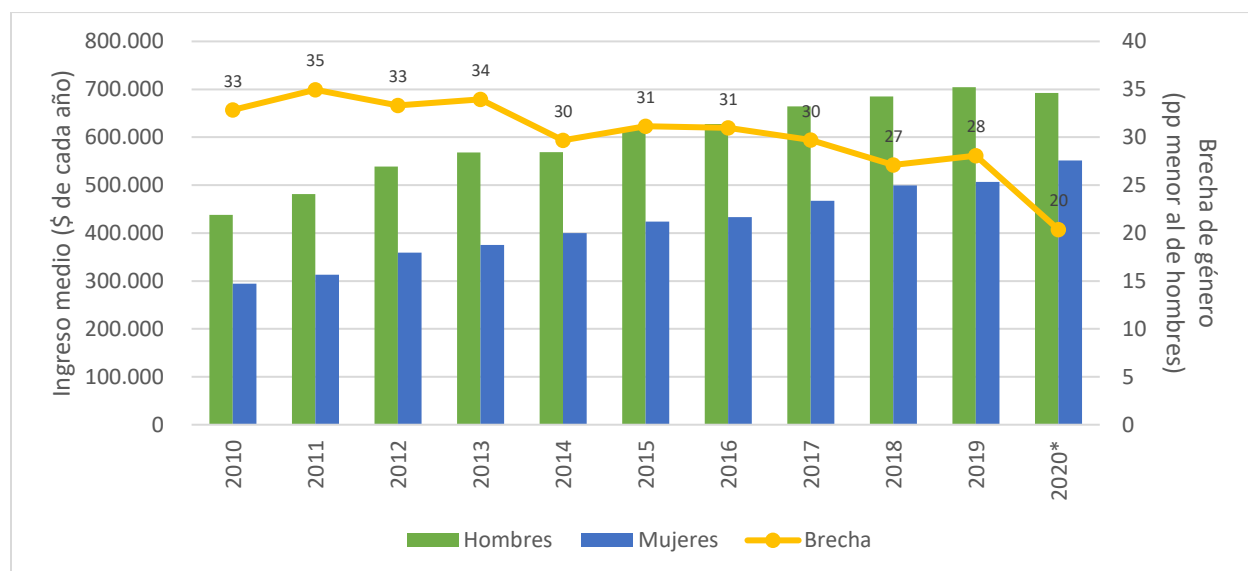
² La definición utilizada de tamaño de empresa según cantidad de trabajadores es: Microempresa de 5 a 9 trabajadores; Pequeña empresa de 10 a 49 trabajadores; Mediana empresa de 50 a 199 trabajadores; y Gran empresa de 200 y más trabajadores.

y el 7% restante en microempresas (9% para hombres). Estas cifras muestran la menor participación relativa de mujeres en empresas de menor tamaño.

Respecto a la brecha salarial entre hombres y mujeres, considerando cifras del sistema de pensiones a diciembre de 2021, se tiene que el ingreso imponible promedio para el total de cotizantes en AFP era de \$926.992, mientras que según sexo era de \$980.010 para hombres y de \$856.145 para mujeres. Asimismo, tomando como fuente las personas cubiertas por el seguro de cesantía (sólo trabajadores dependientes), se tiene que la remuneración imponible promedio del total de cotizantes en igual mes fue de \$918.124, mientras que para hombres fue de \$ 995.824 y para mujeres fue de \$ 805.834. Según las cifras anteriores, en el sistema de AFP las mujeres registran una renta imponible promedio un 13% menor a la de los hombres, cifra que asciende al 19% en el seguro de cesantía³.

De igual forma, la Encuesta Suplementaria de Ingresos del INE entrega información respecto al ingreso medio mensual de las personas ocupadas por sexo. El Gráfico N° 4 muestra la evolución de dicho ingreso para el período 2010-2020, mostrando una brecha sostenida que perjudica a las mujeres (en torno a 30% menor al de hombres en los años previos a la pandemia).

Gráfico N° 4: Ingreso medio mensual de las personas ocupadas según sexo (2010-2020)



(*) Se señalan reparos a la calidad de las estimaciones de encuestas de hogares en 2020 debido a la pandemia.

Fuente: INE.

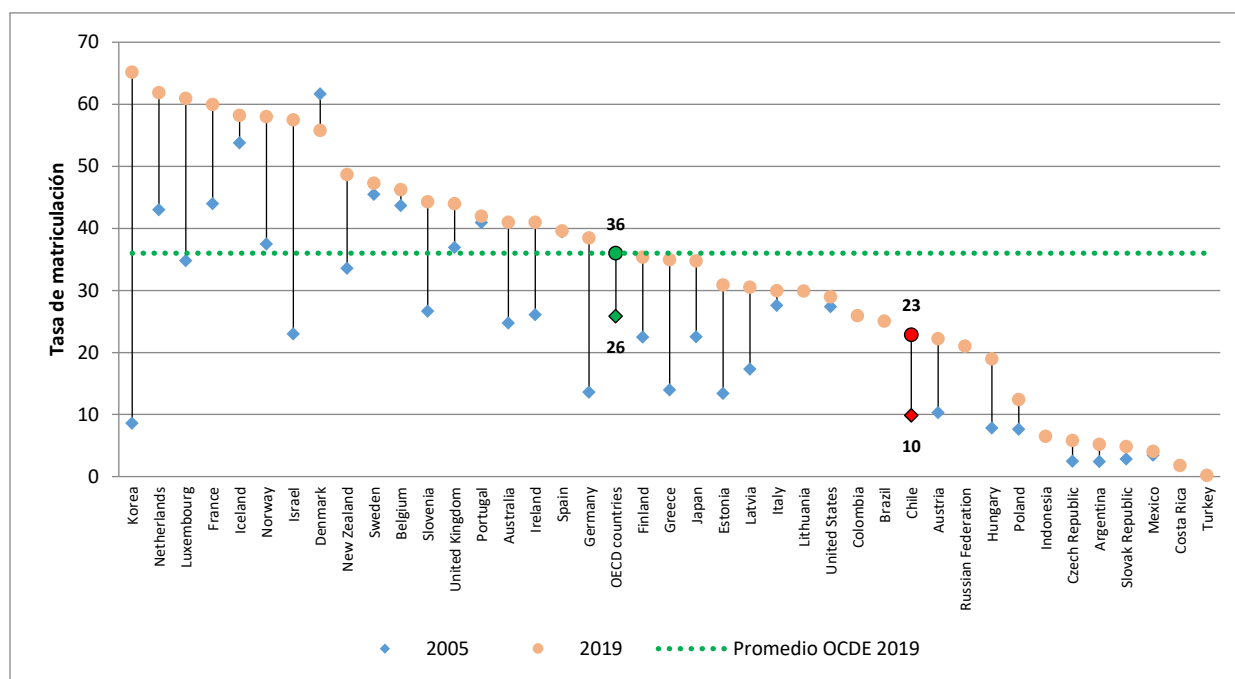
Elaboración CIEDESS.

Los efectos positivos de la educación temprana son ampliamente difundidos por la literatura, por lo que se excluyen del análisis. En lo que respecta a la participación de niños de 0 a 2 años en servicios formales de atención infantil y preescolar, según cifras de la OCDE para el año 2019 la tasa en Chile llegaba al 23%, aumentando más del doble desde el año 2005 (tasa era del 10%). Comparativamente, se aprecian diferencias significativas entre países (ver Gráfico N° 5). Así, el promedio para los países de la OCDE llegaba a un 36% en 2019, donde el mínimo corresponde a un 0,2% en Turquía y la tasa más alta a Corea del Sur, con un 65%.

³ Cabe señalar que, además de la diferencia del tipo de trabajadores cubiertos, el tope imponible en el régimen del seguro de cesantía es mayor que en el sistema de AFP, lo que explicaría en parte esta mayor brecha de salarios.

Adicionalmente, se observa que estas tasas de matrícula han aumentado en la mayoría de los países de la OCDE. Efectivamente, entre 2005 y 2019 la tasa de participación promedio de niños de 0 a 2 años en servicios formales de atención infantil y preescolar para los países OCDE pasó de un 26% al ya señalado 36% (equivalente a un incremento del 39%). Los aumentos en la participación han sido particularmente pronunciados en Corea (9% al 65%) y Alemania (14% al 39%).

Gráfico N° 5: Evolución de la tasa de matrícula de niños de 0 a 2 años en servicios formales de atención infantil y preescolar período 2005-2019* para países OCDE



(*) 2019 o último año disponible.
 Fuente: OECD Education Database, Eurostat.
 Elaboración CIEDESS.

Según resultados de la ENCLA 2019, el 83% de las empresas con 20 o más mujeres otorgaba el beneficio de sala cuna, pese a la existencia de al menos una trabajadora con hijos menores de 2 años y obligación legal de proveer sala cuna. Las principales razones para la no entrega del beneficio se asocian a que la trabajadora prefiere el cuidado del menor en un domicilio particular, que las condiciones de salud y los problemas médicos que padece el menor aconsejan no enviarlo a sala cuna y que en la localidad no existe ningún establecimiento que cuente con reconocimiento de la JUNJI.

Asimismo, considerando a las empresas que cumplían con dicha obligación, el 60,7% señaló hacerlo mediante el pago del bono compensatorio (aunque la normativa establece que es una modalidad de carácter excepcional).

3. PROYECTOS DE LEY

En 2013, el Gobierno de Sebastián Piñera elaboró un proyecto de ley⁴ que ampliaba la cobertura de sala cuna, eliminando el requisito de 20 trabajadoras. Además, dicha propuesta extendía la cobertura a los niños de entre dos y tres años, considerando así el nivel medio menor de jardín infantil.

Posteriormente, durante su segundo mandato, se presentaron dos proyectos de ley, en 2018⁵ y 2022⁶, donde el más reciente amplía el derecho a sala cuna a todas las trabajadoras dependientes, independientes y aquellas cuyos empleadores sean personas naturales y no empresas (como las trabajadoras de casa particular), creando un fondo solidario de sala cuna. De esta forma, el proyecto establece un aporte con el objeto de compensar total o parcialmente el gasto incurrido en sala cuna, cuyo monto⁷ y periodicidad dependen del tamaño de la empresa⁸. Para su financiamiento se propone una nueva cotización de 0,1% de la remuneración imponible de cargo del empleador o del trabajador independiente y un aporte estatal complementario, recursos que serían administrados por la Tesorería General de la República (se crea el Fondo de Sala Cuna). Asimismo, se crearía un Registro Nacional de Cuidadores a cargo del Ministerio de Desarrollo Social, para incorporar en una sola plataforma todos los antecedentes actualizados de los cuidadores de niños y niñas menores de 2 años existentes en el país, sentando las bases de un “Sistema Mixto de Cuidado” (compatibiliza el actual sistema institucional con uno local y vecinal).

Si bien este último proyecto no tendría mayores avances en el Gobierno saliente, consideramos que podría ser un punto de partida significativo para la nueva administración. Cabe señalar que en materia de trabajo y género, el programa de Gobierno de Gabriel Boric especifica sus intereses de garantizar el derecho a sala cuna universal, sin distinción de sexo, el que daría paso a una política de cuidados asociada al acceso a jardines infantiles.

4. INICIATIVA DE PROPUESTA TRANSVERSAL (CIEDESS)

Todo lo anterior demostraría el interés transversal que genera esta política, cuyos avances previos podrían traducirse en un trámite legislativo relativamente rápido.

Creemos que la mejor opción sería la combinación de los elementos ya señalados tanto por el actual Ejecutivo como por el entrante, creándose un beneficio de Sala Cuna Universal sin distinción de sexo del trabajador, donde el causante sea el hijo del trabajador (cualquiera de los padres que trabaje podría solicitar el beneficio). Este beneficio debería ser un reembolso con tope, cuyos recursos provengan de un Fondo Solidario creado para sus efectos, financiado con una nueva tasa de cotización de entre un 0,1% y 0,2% de la renta imponible de cargo del empleador o del trabajador independiente (más un complemento fiscal en caso de ser necesario).

⁴ Boletín 9087-13, del 9 de septiembre de 2013 que “Crea el Seguro Social de Educación Parvularia en niveles de Sala Cuna y Medio Menor”.

⁵ Boletín 12026-13, del 17 de agosto de 2018 que “Crea el beneficio social de educación en el nivel de sala cuna, financiado por un fondo solidario”.

⁶ Boletín 14782-13, del 4 de enero de 2022 que “Equipara el derecho de sala cuna para las trabajadoras, los trabajadores y los independientes que indica, en las condiciones que establece, modifica el Código del Trabajo para tales efectos y crea un fondo solidario de sala cuna”.

⁷ Hasta 5,79 UTM mensuales.

⁸ 100% para independientes y empleador persona natural, 100% para micro y pequeñas empresas. 70% para medianas empresas y 50% para grandes empresas.

5. REFLEXIONES

La normativa actual referente al beneficio de sala cuna tiene más de 100 años de vigencia, si bien busca facilitar el ingreso de las mujeres al mercado del trabajo, en la práctica genera una barrera a la contratación de más de 19 mujeres, o en su extremo, desincentivaría la contratación de mujeres.

La implementación de la Sala Cuna Universal tendría una serie de efectos positivos adicionales y complementarios al incremento de la participación laboral femenina. Destacan el mayor crecimiento económico (cada punto de aumento en la participación laboral femenina representa la creación de 79 mil nuevos empleos y un aumento en el PIB nacional del 0,5%)⁹, la mayor productividad y competitividad, la reducción de la brecha salarial, la promoción de la corresponsabilidad parental, entre algunos. A su vez, el trabajo remunerado, además de mejorar la situación económica de las mujeres y sus familias, permite el acceso a otras prestaciones de la seguridad social¹⁰.

Si bien se ha observado un amplio consenso sobre la necesidad de modificar el artículo 203 del Código del Trabajo, se evidencia que uno de los mayores obstáculos está asociado a cómo financiar esta reforma. Dentro de las alternativas que se han planteado previamente están la reasignación de parte de la cotización del seguro de cesantía y/o del aporte que entrega el Estado a dicha prestación para la creación de un nuevo Fondo de Sala Cuna. Al respecto, conviene recordar que el seguro de cesantía tiene como objetivo prestar protección ante la eventual pérdida del ingreso en situaciones de desempleo. Las proyecciones actuariales han mostrado sostenidamente que tanto el Fondo de Cesantía Solidario (FCS) como las Cuentas Individuales de Cesantía (CIC) son sustentables en el largo plazo e incluso podrían presentar holguras. Si así fuera, una mejor opción sería profundizar la cobertura de sus prestaciones, manteniendo el aspecto previsional de estos recursos, lo que se llevó a cabo durante la crisis generada por la pandemia, amortiguando su impacto negativo.

Es de suma relevancia conocer cuál será el esquema de financiamiento. Hoy este gasto lo asumen en su integridad las empresas con 20 o más trabajadoras, lo cual está asociado en mayor medida a medianas y grandes empresas. Por lo tanto, mantener el esquema actual de financiamiento impactaría significativamente a las micro y pequeñas empresas, lo que podría generar efectos en el empleo contrarios a los deseados. En este sentido, concordamos con la creación de un Fondo Solidario financiado con la incorporación de una cotización adicional de cargo del empleador por todos los trabajadores, que iguale los costos de contratación y cuya aplicación gradual podría reducir sus eventuales impactos negativos. De igual forma es posible suponer que se lograrán aumentos en la productividad de los trabajadores al disminuir la doble presencia de estos, junto con el aumento del número de postulantes a los puestos de trabajo lo que se traducirá en un mejor match entre oferta y demanda de este.

Asimismo, también existe una amplia evidencia respecto a los efectos positivos de la formación temprana, lo que se potenciaría con un acceso universal al beneficio. No obstante, la calidad de los servicios educativos es un factor a considerar (y que sostenidamente se ha excluido en los proyectos de ley analizados), lo que podría resolverse con la creación de una Agencia de Calidad (ente fiscalizador por parte del Estado).

⁹ CLAPES UC (2020), “Aumento de la participación laboral femenina. Estimación del efecto en el PIB”.

¹⁰ Subsidio de Incapacidad Laboral, descanso maternal, seguro de cesantía, aumento de la pensión (aumenta la densidad de cotizaciones, generando mayores saldos y mejores pensiones), seguro contra accidentes y enfermedades de origen laboral, etc.