

SALA CUNA UNIVERSAL: OBJETIVO ACERTADO, FINANCIAMIENTO Y FOCALIZACIÓN DEBATIBLES

- Es loable el objetivo de apoyar, desde las políticas públicas, la incorporación de la mujer al mercado laboral. La propuesta del proyecto de ley conocido como Sala Cuna Universal busca eliminar sesgos en la contratación de mujeres, en cuanto a que ya no serán los empleadores de 20 o más trabajadoras los que deben financiarlo.
- Sin embargo, merece reparos la fórmula de financiamiento propuesta, en cuanto a que se crea un nuevo impuesto al trabajo y se redirigen fondos inicialmente aportados al seguro de cesantía para ahora financiar este beneficio.
- También es debatible si no era mejor avanzar hacia una política social focalizada en los sectores de menores ingresos y financiada con fondos generales de la nación.

Con el objetivo de fomentar la participación laboral de las mujeres, se presentó recientemente al Congreso Nacional un proyecto de ley que crea un beneficio social de educación en el nivel de sala cuna, conocido como “Sala Cuna Universal”. En este proyecto, a grandes rasgos, lo que se propone es eliminar la actual obligación de las empresas de 20 o más trabajadoras a proveer del servicio de sala cuna para madres con hijos menores de dos años (artículo 203 del Código del Trabajo). En su lugar, se crea un beneficio extensible a todos los hijos menores de 2 años, tanto de trabajadoras dependientes como independientes, así como también para hijos de trabajadores hombres que tengan al niño a su cuidado de manera exclusiva. Lo anterior, sin importar la cantidad de trabajadoras mujeres que tenga una empresa.

La reforma propuesta debe ser analizada, por una parte, en relación al objetivo de aumentar la participación laboral de las mujeres en el mercado del trabajo y, por otra, en cuanto a su forma de financiamiento. Las principales interrogantes que se tienen al respecto más bien tienen que ver con cómo se financia y si debe ser un beneficio universal o más bien focalizado en los sectores de menores ingresos.

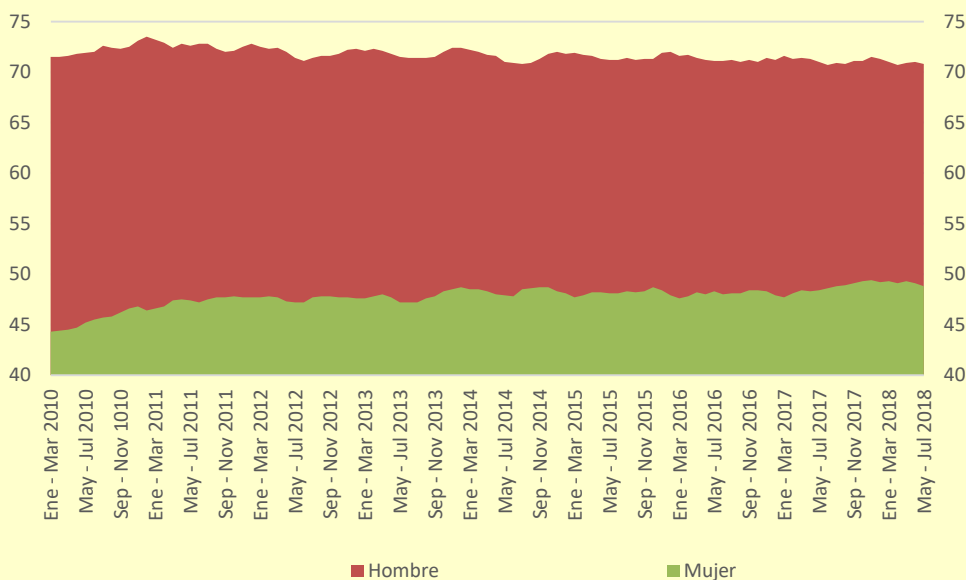
PRINCIPALES ASPECTOS DE LOS CAMBIOS PROPUESTOS

a) Motivación: Chile es un país con una baja participación laboral femenina. Concretamente, se observa que desde el año 2010 ha aumentado de 44,3% a una reciente tasa de 48,8% (Gráfico Nº 1, Fuente: INE). Si bien esto da cuenta de un avance, todavía la participación laboral de las mujeres es muy baja respecto de otros países.

Específicamente, sobre la base de información de la OCDE¹ se tiene que, en una muestra de 42 países, Chile ocupa el séptimo lugar con la menor tasa de participación laboral femenina, con un 57,1% al 2017, también por debajo del promedio de los países de la Organización (64%), tal como se ve en el Gráfico Nº 2.

CHILE ES UN PAÍS CON UNA BAJA PARTICIPACIÓN LABORAL FEMENINA

Gráfico Nº 1: Tasa de Participación Laboral en Chile (%)

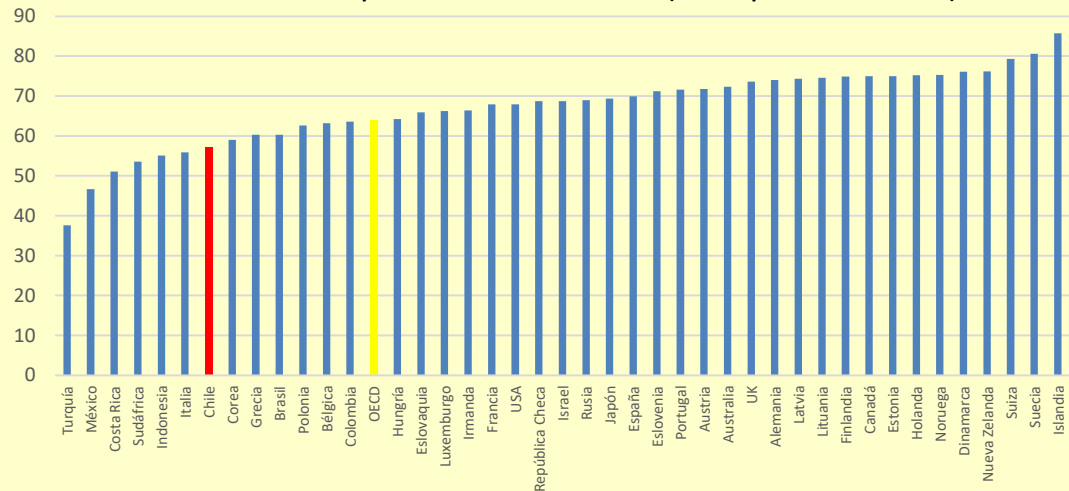


Fuente: INE.

La importancia de aumentar la participación laboral femenina radica en el efecto que ello tendría tanto en términos de crecimiento del PIB como en mejoras a la productividad.

EN UNA MUESTRA DE 42 PAÍSES, CHILE OCUPA EL SÉPTIMO LUGAR CON LA MENOR TASA DE PARTICIPACIÓN LABORAL FEMENINA

Gráfico Nº 2: Tasa de Participación Laboral femenina 2017 (% de la población femenina)



Fuente: OCDE.

b) Beneficiarios y monto del beneficio: sólo las mujeres que se desempeñan en empresas con 20 o más trabajadoras pueden optar a que su empleador cubra el costo de sala de cuna. La reforma propuesta apunta a que todos los niños de hasta dos años de edad de madres que trabajan tengan derecho a sala cuna, independiente del número de funcionarias que tiene una empresa. El beneficio otorgado sería de 5,14 UTM (\$ 245.000 actualmente), pagadero directamente a la institución que recibe al niño. El monto otorgado podría variar según la cantidad de horas trabajadas, siendo cero cuando se trabaje menos de 15 horas semanales.

Respecto de este punto resulta relevante revisar dos interrogantes que surgen.

En primer lugar, el monto del beneficio. Estudios de mercado arrojan que el precio promedio de las salas cunas, a nivel nacional, bordearía los \$ 300.000, por lo que el monto propuesto en el proyecto de ley no sería suficiente. Aquellas personas con sueldos altos no tendrían problema en pagar la diferencia; sin embargo, aquellos con salarios bajos podrían ver afectada su decisión de salir a trabajar porque no están en condiciones de cubrir la diferencia existente entre el precio efectivo de la sala cuna y los \$ 245.000 otorgados por el Estado.

Pareciera ser más eficiente socialmente focalizar la ayuda en las madres de menores ingresos y de esta forma -con los mismos recursos fiscales- se podría entregar una mayor ayuda a quienes más lo necesitan. Para ello se debiera, evaluar excluir de este beneficio, hacia adelante, a las mujeres de mayores ingresos; o bien entregar un monto diferenciado por nivel de ingreso de la madre, donde las mujeres de mayores ingresos debieran recibir un aporte menor para el pago de sala cuna que las de menores ingresos.

Con todo, lo cierto es que es discutible entregar este beneficio hacia adelante de manera universal, puesto que, desde el punto de vista de las políticas públicas, la entrega de este tipo de beneficios debe ser idealmente focalizada, es decir, entregada a quienes más lo necesitan. A favor de la universalidad se argumenta que el objetivo de este beneficio no es de carácter social sino que es favorecer a todas las mujeres que trabajan. No obstante, no parece razonable entregar sala cuna gratuitamente a quien puede pagar por ella.

c) Financiamiento: para financiar este nuevo beneficio el proyecto plantea distintas fuentes, entre las cuales las más importantes son:

- ✓ En primer lugar, se crea una nueva cotización con cargo al empleador, de 0,1% de la renta imponible tanto para trabajadores dependientes como independientes. Según lo expuesto en el Informe de Productividad de la iniciativa legal, por este concepto se recaudarían en torno a \$ 44.000 millones al año.
- ✓ En segundo lugar, se reasignarán al nuevo fondo que el proyecto de ley viene creando para el financiamiento del sistema de sala cuna universal, el aporte solidario que realiza el Estado al seguro de cesantía. Esto significa un monto de 225.792 UTM anuales, es decir, \$ 10.840 millones.
- ✓ En caso de no ser suficiente, el Estado aportará la diferencia. Al respecto, vale la pena destacar que se trata de un monto significativo, en torno a \$ 70.000 millones anuales, es decir, más del 50% del costo anual del beneficio.

Según lo que se explica en el Informe de Productividad de la iniciativa legal, esta forma de financiamiento busca que los costos de sala cuna dejen de recaer únicamente en la contratación de mujeres. Sin embargo, existen algunos aspectos cuestionables. En relación con la nueva cotización con cargo al empleador, y aún cuando se trate de un monto pequeño, se crea un impuesto al trabajo, encareciendo la contratación y, por lo tanto, incentivando la informalidad laboral. Esto, más aún en un año donde se discutirá la Reforma Previsional, que casi con

seguridad incrementará las cotizaciones de cargo del empleador al menos en 4 puntos porcentuales. Además, es un precedente para financiar beneficios sociales, en el futuro en base a nuevos incrementos de la cotización obligatoria.

Respecto a utilizar los fondos del seguro de cesantía, y aun cuando no se tocan las cuentas individuales, la fórmula propuesta es compleja toda vez que los fondos ahí acumulados no fueron originalmente destinados para financiar el gasto en sala cuna. Es más, si por algún motivo este fondo está acumulando más recursos de los que debiera, sería deseable que, en vez de redirigir los recursos hacia el pago de sala de cunas, se revise la cotización de este seguro para reducirlas.

En términos de costo del beneficio, se estima que en régimen esta medida beneficiaría a aproximadamente 44.000 niños, lo que significa un importe de \$ 130.000 millones al año.

d) Creación de un fondo y su administración: para administrar los dineros destinados a este nuevo beneficio social, se propone la creación de un nuevo fondo, cuya administración estaría a cargo de recaudar las cotizaciones, administrar el dinero, invertirlo y administrar los beneficios. Esta nueva administradora tendrá la forma jurídica de una sociedad anónima con giro único, y será adjudicada vía licitación pública por 10 años.

Su supervisión estará a cargo de la Superintendencia de Pensiones, para lo cual se necesitará aumentar la dotación de la misma en seis cupos como máximo, significando un mayor gasto fiscal por el concepto de administración de este nuevo beneficio.

ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

La propuesta de una Sala Cuna Universal busca eliminar sesgos en la contratación de mujeres, puesto que actualmente la ley obliga a aquellas empresas con 20 o más trabajadoras, a proveer de este servicio para aquellas madres de niños menores de dos años.

Sin duda, la mayor incorporación femenina al mercado laboral es un elemento positivo, tanto en términos de crecimiento del PIB como de productividad; sin embargo existen elementos de la iniciativa legal presentada que resultaría interesante revisar con mayor profundidad en su debate legislativo.

Por una parte sería deseable que este beneficio sea mejor focalizado en los niños con padres de menores ingresos, ya que son precisamente ellos lo que más necesitan el financiamiento del Estado. En este contexto, sería aconsejable variar el monto del beneficio en función de los ingresos de sus madres y padres.

Para no afectar la formalidad del empleo, sería interesante evaluar la posibilidad de que, en lugar de aumentar el porcentaje de cotizaciones, se reduzca aquella parte destinada al seguro de cesantía en la misma porción que se desea incorporar para los efectos del financiamiento de la sala cuna y de esta forma, además, sincerar el origen de los dineros. No parece razonable cotizar para el seguro de cesantía y que luego este dinero se destine a otro fin.

Dado que actualmente el proyecto está financiado en una porción importante por aportes directos del Estado (más del 50%), parecería del todo razonable evitar aumentar cotizaciones por este motivo. Lo más eficiente es el uso directo de recursos fiscales, pero de manera más focalizada. Es decir, se debe avanzar hacia una política que beneficie más a los sectores de menores ingresos y financiada con fondos generales de la nación.

ⁱ "OECD Employment Outlook 2018".