

Minuta: Indicación sustitutiva al proyecto de ley de sala cuna universal

I. Resumen

La indicación sustitutiva presentada por el Ejecutivo para el proyecto de sala cuna universal modifica sustancialmente la iniciativa original. Sin embargo, los cambios propuestos, junto con no permitir hacer frente a los desafíos pendientes, limita la oferta disponible de salas cunas, al impedir que gran parte de los privados puedan ofrecer este servicio.

A su vez, quedan una serie de dudas como si el beneficio es compatible con instituciones que lucren, si se permitirá o no el copago, y atendiendo que es un beneficio para todos los trabajadores sin importar si son hombres o mujeres, cómo el sistema se hará cargo de los nuevos beneficiarios, puesto que no hay verdadera progresividad en la entrada en vigencia del beneficio.

II. Referencia:

Indicación sustitutiva presentada por el Ejecutivo con fecha 6 de mayo de 2024, al proyecto de ley 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 (Boletín N°14.782-13).

1. Contenido principal del proyecto original

- Modificaciones al artículo 203 del Código del Trabajo con el objeto de eliminar la limitación de veinte o más trabajadoras para acceder al derecho a sala cuna. Con esto se busca que todas las mujeres trabajadoras tengan derecho a sala cuna, sin importar el lugar en el que trabajen, ni cuántas mujeres trabajan en dicho lugar.
- Creación del Fondo de Sala Cuna para poder contribuir al financiamiento total o parcial de la provisión de sala cuna tanto para trabajadores dependientes como independientes, en los términos que la ley señala (art. 2 y 3). Esto porque actualmente los empleadores que tienen menos de veinte trabajadoras, no incurren en gastos de sala cuna, por lo que una mera eliminación del límite de veinte trabajadoras podría volverse inviable para las Pymes y ciertos empleadores si no se cuenta con ayuda financiera.
- El financiamiento de dicho fondo será a través de una cotización del 0,1% de la remuneración imponible (tope máximo de 60 UF, según la referencia al artículo 16 del decreto ley N°3.500, de 1980) de todos los trabajadores dependientes e independientes, sean estos hombres o mujeres (artículo 8), así como la rentabilidad que éste genere.

- Para reembolsar el gasto en que incurran los empleadores, se estableció una tabla diferenciada dependiendo del tamaño de la empresa:

Tamaño Empresa	Porcentaje de Aporte Mensual	Límite superior del aporte mensual en UTM	Periodicidad de pago del aporte
Grande	50%	2.89	Semestral
Mediana	70%	4.05	Trimestral
Pequeña	100%	5.79	Bimestral
Micro	100%	5.79	Mensual

- Se señala a la Tesorería de la República como la institución competente para realizar la transferencia y pago del aporte establecido en la presente ley, conforme a la información entregada por el IPS (art. 9 letra c).
- Creación de un Registro Nacional de Cuidadores (art. 16) de carácter permanente, a cargo del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, cuya finalidad es incorporar en una sola plataforma todos los antecedentes actualizados de los cuidadores y las cuidadoras de niños y niñas menores de dos años, existentes en el país.

2. Cambios relevantes de la indicación sustitutiva

- El beneficio de sala cuna estaría disponible para mujeres y hombres sin distinción (reemplazo del art. 203 Código del Trabajo).
- Se exige que, para dar cumplimiento al beneficio establecido, las salas cunas cuenten sólo con reconocimiento oficial (RO), y no con autorización de funcionamiento (AF) como ocurre hasta ahora (nuevo inciso 4° del art. 203).
- Aumenta la cotización para la creación del fondo de un 0,1% a un 0,2%, y aumenta el tope máximo a 90 UF (art. 4, art. 6 de la ley N°19.720).
- Se establece que el aporte que haga el fondo por concepto de sala cuna se pague directamente al establecimiento, y no como un reembolso al empleador como se concibió en el proyecto original (art. 6 inciso 3°, art. 7 inciso 2°).
- La función de pagar la tendrá el Instituto de Previsión Social y no la Tesorería General de la República como en el proyecto original (art. 9).
- Se señala que el aporte de sala cuna será de un máximo mensual de hasta 4,11 UTM por concepto de una matrícula por año calendario y las mensualidades de sala cuna, eliminándose la diferenciación del aporte según el tamaño de la empresa como hacía el proyecto original (art. 6 inciso 1°).
- La cotización del 0,2% establecida se pagará luego de seis meses desde la publicación de la ley (art. 2 transitorio).
- Se establece progresividad en los beneficiarios: luego de seis meses contados desde la publicación de la ley, tendrán derecho a sala cuna todas las mujeres trabajadoras contratadas con hijos menores de dos años y las personas trabajadoras a las que se le haya entregado por resolución judicial el cuidado personal exclusivo de un niño o niña menor de dos años. Luego de doce meses contados desde la publicación de la ley, tendrán derecho a sala cuna, todas las personas trabajadoras conforme a lo dispuesto en los artículos 203 y 204 del Código del Trabajo. Sin

embargo, no se señala qué ocurre con los trabajadores independientes quienes pueden recibir aportes del fondo según el art. 7, pero no son incorporados en los artículos transitorios. Ni qué sucede con los niños mayores de dos años y menores de cuatro.

Aspectos	Proyecto original	Indicación sustitutiva
Beneficiarios	Mujeres trabajadoras	Hombres y mujeres trabajadores
Financiamiento del beneficio de sala cuna	A través de la creación del Fondo de Sala Cuna financiado principalmente con 0,1% de la cotización de los trabajadores dependientes e independientes. Tope máximo de UF 60.	A través de la creación del Fondo de Sala Cuna financiado principalmente con: <ul style="list-style-type: none"> • En el caso de los trabajadores dependientes, con 0,2% de las cotizaciones, siendo de cargo del empleador. Tope máximo de 90 UF. • En el caso de los trabajadores independientes, con una cotización del 0,2% calculada sobre el 80% del conjunto de rentas brutas gravadas por el artículo 42 N° 2 de la ley de Impuesto a la Renta obtenida por el trabajador o trabajadora independiente en el año calendario anterior a la declaración de dicho impuesto.
Tipo de establecimiento de sala cuna al que se puede postular con el beneficio	Aquellos que cuenten con autorización de funcionamiento (AF) o reconocimiento oficial (RO).	Sólo aquellos que cuenten con RO.
Montos y tipo de transferencia	Se paga a la empresa, y el monto depende de su tamaño, favoreciendo a las pequeñas y micro empresas cuyo límite superior del aporte es de un 100% con tope de hasta 5,79 UTM pagadas en forma mensual.	Se paga directamente al establecimiento un único monto de 4,11 UTM sin diferenciar por tamaño de empresa.

3. Comentarios

Los aspectos positivos respecto al proyecto original:

1. Incentiva la corresponsabilidad parental

- A diferencia del proyecto original el beneficio no se establece en forma exclusiva para las mujeres.

2. Aumenta la cotización, pero con bajo impacto en el empleo

- La cotización se aumenta de un 0,1% a un 0,2% manteniendo el espíritu original de un sistema solidario, que disminuye el costo de contratación de la mujer, con bajo impacto en el empleo, y separado de la reforma previsional. Esto implica que la decisión de contratar a una mujer ya no tendrá el peso adicional de este posible gasto, sobre todo en aquellas empresas con un número de mujeres contratadas cercano al límite de 20. A su vez, permite a mujeres que trabajan en PYMES acceder a este beneficio. Una cotización de 0,2% no debería impactar en el empleo ni en los sueldos, y a su vez permite financiar de mejor forma el sistema, sobre todo pensando en que será un derecho de todo trabajador, y no sólo de las mujeres trabajadoras.

Los aspectos negativos respecto al proyecto original:

1. Se prevé una dificultad en alcanzar la oferta necesaria para dar cumplimiento al beneficio de sala cuna debido a la limitación de participación de salas cunas privadas

- Se propone que sólo los establecimientos con reconocimiento oficial (RO) puedan recibir aportes del fondo de sala cuna, es decir recibir a niños cuyos padres tengan el beneficio. Esto implica que todos aquellos que actualmente cuentan con autorización de funcionamiento (AF), deben solicitar el RO con todos los trámites administrativos que ello conlleva, o no podrán recibir aportes del fondo creado para efectos de financiar el derecho a sala cuna.
- Al día de hoy, para que una sala cuna pueda funcionar la ley exige que el establecimiento tenga AF o RO. En la práctica tener uno u otro no da cuenta de una diferencia en la calidad, más bien se trata de diferencias administrativas. Esto porque ambos tipos de establecimientos deben contar con un proyecto educativo, un reglamento interno, personal idóneo y suficiente, cumplimiento de exigencias de seguridad e higiénicas del inmueble donde funciona, entre otras especificaciones. En cambio, las diferencias radican en ámbitos como la naturaleza del título de tenencia del inmueble donde funciona el establecimiento, la posibilidad de que el sostenedor sea una persona natural, y en acreditar el capital mínimo exigido en función de la matrícula proyectada. En otras palabras, los requisitos técnico-pedagógicos que dan cuenta de la calidad del servicio son los mismos, no así los jurídicos-administrativos que son más exigentes para los que optan por el reconocimiento oficial que por la autorización de funcionamiento. Por tanto, no hay razones para generar esa limitación.
- Por su parte, de los establecimientos privados sólo 34 salas cuna tienen RO, en cambio 375 tienen AF. Por tanto, en la práctica quedarían fuera de la posibilidad de recibir niños por el beneficio de sala cuna, afectando así el acceso de una mayor oferta e incluso de niños que actualmente están matriculados. Lo que se esperaba de parte del Mineduc al hacerse parte del proyecto era que, justamente, se hiciera cargo específicamente de asegurar la oferta, pública o privada, debido al nuevo volumen de niños que ingresarían al sistema debido al beneficio laboral otorgado a más madres y, con este proyecto en particular, también padres.

2. No se asegura la calidad del sistema de educación parvularia

- Uno de los grandes reparos del gobierno respecto del proyecto original, refería a la falta de perspectiva pedagógica y la necesidad de asegurar la calidad de la educación parvularia. Sin embargo, en lugar de ello proponen una limitación al acceso y participación privada.
- Además, en paralelo se ingresó el proyecto de ley que moderniza la oferta de educación parvularia. Este proyecto retrasa en 10 años la obligación de los establecimientos que reciben aportes del Estado de alcanzar los estándares de calidad (la obtención de reconocimiento oficial) exigencia que sí tendrán que cumplir los privados. Esto da cuenta de que no hay una real intención de asegurar la calidad, sino más bien de limitar el crecimiento de la oferta privada.

3. No se propone a nivel de sistema de una solución para los niños mayores de 2 años y menores de 4

- Al proyecto original se le criticó no contemplar una respuesta a nivel de sistemas, educativo y laboral, sobre la situación en que quedan todos los niños mayores de dos años que por edad aún no ingresan al sistema escolar, cuyas madres trabajan.

- Dado que la dificultad para trabajar no desaparece cuando los niños cumplen dos años, queda un vacío que hay que considerar, al menos como estrategia a largo plazo.

Las dudas que quedan por resolver:

1. ¿Se permite el copago?

- Dado que el monto del aporte baja con respecto al máximo consignado en el proyecto anterior –270 mil pesos aproximadamente para mensualidad y matrícula– y que el pago se hará en forma directa al establecimiento por el Estado mediante un aporte del fondo creado para estos efectos (antes era un reembolso al empleador), queda la duda de si es posible para los trabajadores o empleadores efectuar un copago que cubra el diferencial de los gastos efectivos de la sala cuna.

2. ¿Podrán existir salas cuna con reconocimiento oficial y fines de lucro?

- La propuesta señala que los establecimientos deben tener RO, pero el RO en establecimientos de educación parvularia no se refiere a la posibilidad o no de lucrar, sino a establecer una serie de limitaciones de índole administrativa que no necesariamente se relacionan con el lucro.
- Las exigencias mayores para efectos de impedir el lucro se establecen en la Ley de Subvenciones, y son exigencias adicionales al RO (por ejemplo, el título de tenencia del inmueble debe ser de al menos 8 años, en cambio para el RO sin aporte estatal basta que sea de 5 años).
- Por esto no queda claro si la propuesta permitiría que existan establecimientos que cumpliendo con todas las exigencias administrativas que se establecen para efectos del RO, podrían igualmente lucrar (a través del copago) en el caso en que no pretendan recibir subvenciones del Estado, puesto que los aportes del fondo no constituyen propiamente una subvención.

3. Artículos transitorios son pocos claros en definir progresividad del beneficio

- De acuerdo al artículo tercero transitorio letra (a), el derecho a sala cuna de todas las mujeres trabajadoras contratadas con hijos menores de dos años comenzará a regir seis meses después de la publicación de la ley (el primer día del sexto mes siguiente a la publicación). Esto también regirá para aquellos trabajadores a los que se le haya entregado por resolución judicial el cuidado personal exclusivo de un niño o niña menor de dos años. Hasta aquí queda claro quiénes son los primeros beneficiarios. Sin embargo, el artículo luego agrega que cuando ambos progenitores o dos personas trabajadoras tienen el cuidado personal de un niño o niña menor de dos años, determinarán de común acuerdo la persona que lo ejercerá. ¿Dicho acuerdo también tiene validez para el plazo de meses establecido?
- Luego la letra (b) del mismo artículo mencionado señala que a partir de los 12 meses siguientes al plazo señalado en la letra anterior, tendrán derecho a sala cuna todas las personas trabajadoras conforme a lo dispuesto en los artículos 203 y 204 del Código del Trabajo.

- No se logra entender entonces en qué casos el beneficio comenzará a regir a partir de los 12 meses, puesto que la letra (a) abarcó los casos de:
 - Mujeres trabajadoras.
 - Trabajadores que tienen el cuidado exclusivo sobre un niño o niña menor de dos años.
 - Progenitores que teniendo ambos el cuidado personal del niño o niña, acuerdan quién ejercerá el cuidado personal para efectos de la ley de sala cuna.
 - Personas trabajadoras que teniendo ambos el cuidado personal del niño o niña, acuerdan quién ejercerá el cuidado personal para efectos de la ley de sala cuna.
- Dado que el beneficio se otorga a una gran cantidad de personas, y en atención a las limitaciones presupuestarias iniciales del fondo, podría establecerse una progresividad que atienda en forma prioritaria según la capacidad económica de los quintiles más vulnerables según el Registro Social de Hogares, sin importar si se trata de hombres o mujeres trabajadoras.