

Minuta abril- Asesoría Parlamentaria Externa

Sala Cuna Universal

El Proyecto de Ley que busca establecer la Sala Cuna universal para las y los trabajadores a partir de una modificación del Código del Trabajo y la creación de un Fondo Solidario de Sala Cuna, ingresó a su primer trámite legislativo el 04 de enero del 2022, bajo el mandato de Sebastián Piñera. Después de más de dos años de tramitación, su debate está alojado en las comisiones de trabajo y educación del Senado.

I. Estado de las Salas Cunas en Chile

Según datos de la Subsecretaría de Educación Parvularia alojados en el Informe de Caracterización de Educación Parvularia Oficial para el año 2022, en Chile hay 4.135 salas cunas y jardines infantiles con financiamiento estatal, 82 con financiamiento privado con reconocimiento oficial o autorización de funcionamiento y 8.746 privados con empadronamiento o autorización normativa. En total hay 5.091 salas cunas y jardines infantiles sin considerar los jardines infantiles privados sin autorización ni reconocimiento.

Tabla 4: Descripción, número y matrícula de salas cunas y jardines infantiles

Establecimiento	Tipo de financiamiento	Dependencia y administración		N	Matrícula
Salas cunas y jardines infantiles	Estatal	JUNJI	JUNJI administración directa	781	23.421
			JUNJI VTF Municipal	1.337	26.482
			JUNJI VTF SLEP	146	3.067
			JUNJI Privado	196	4.735
			JUNJI Jardín Alternativo	542	27
			Subtotal JUNJI	3.002 (23,93%)	57.732 (34,55%)
		Fundación Integra	Integra Clásico Administración Directa	1.085	23.011
	Integra CAD Municipal		6	64	
	Integra CAD Privado		39	430	
	Integra Jardín Alternativo		3	29	
	Subtotal F. Integra	1.133 (9,03%)	23.534 (30,46%)		
	Privado	Particular pagado	Jardín Particular	82	250
			Empadronamiento o autorización normativa	874	250
		Subtotal Particular Pagado	956 (7,62%)	500 (5,49%)	
	TOTAL			5.091 (40,58%)	81.766 (70,5%)

Fuente: Informe de Caracterización de Educación Parvularia Oficial, 2022

Por otra parte, los datos de matrícula y cobertura para el mismo año 2022, dan cuenta de un total de 81.766 niñas y niños en sala cuna menor o mayor, distribuidos en el sistema formal como se indica en la tabla precedente. A partir de ese dato, se puede observar el porcentaje de cobertura del nivel sala cuna al año 2022, entendiendo este indicador como el cociente entre el número de niñas y niños matriculados (81.766) respecto al número total de niñas y niños en edad teórica de asistir a ese nivel (475.368). Con ello, se tiene que el sistema educativo formal, en el nivel sala cuna, atiende a un 17,2% de los niños y niñas en edad de ser matriculados.

- **Valor párvulo financiado por el Estado**

El sistema educativo en el nivel párvulo se caracteriza por tener una diversa gama administrativa, no sólo en la oferta privada sino también en la pública. Las diferentes administraciones públicas implican también disparidad en los recursos que reciben por parte del Estado, lo que se ordena mayoritariamente desde el debate de la ley de presupuesto. La figura 1 muestra y compara el aporte fiscal mensual per cápita que reciben las instituciones públicas que están presentes en el nivel sala cuna y jardín infantil en nuestro país.

Figura 1: Aporte fiscal mensual per cápita, 2023



Fuente: Foxley, A., 2023. Informe “Educación Parvularia: Institucionalidad y financiamiento. Acción Educar.

En términos generales, se observa que los recursos mensuales que recibe por estudiante una institución como Integra o JUNJI no difieren mayormente, sin embargo, sí existe una brecha significativa en el financiamiento otorgado a VTF tanto dependientes de municipalidades (con un 31,28% menos relativo a Integra) como al entregado para los VTF traspasados a SLEP (con un 41,87% menos relativo a Integra). Entre los VTF municipales y los traspasados a servicios locales, existe una brecha de un 15,4%, en favor de los municipales.

- **Arancel de las Salas Cuna**

Mientras la provisión pública de jardines infantiles y salas cunas (VTF, Integra y JUNJI) es gratuita, la oferta privada se caracteriza por ser de alto costo pues la normativa vigente no establece ningún criterio para ordenar sus aranceles. Según el estudio realizado por Edenred para el año 2021, la mensualidad promedio nacional de Sala Cuna corresponde a \$365.017, cifra que ha aumentado año tras año, llegando a un promedio de \$460.000 para el año en curso según el último estudio de Pluxee (ex Sodexo)¹.

“A nivel de comunas, para el año 2024, el valor promedio más alto está alojado en Lo Barnechea (\$571.500), seguida por Vitacura (\$517.500), mientras que la mensualidad promedio más baja está en Lo Prado (\$360.000), Melipilla (\$384.167) y Pedro Aguirre Cerda (\$390.000)” (Emol, 2024).

Cabe destacar que no fue posible encontrar algún estudio realizado por una institución pública a cargo de la administración o fiscalización de la educación parvularia con información sobre precios de la oferta privada. En el anexo 1 se presenta un cuadro resumen del Estudio 2021 de Edenred que contiene el promedio de matrícula y mensualidad por comuna, además del mínimo y máximo registrado.

II. Fundamentos y nudos críticos de la Ley de Sala Cuna Universal

El PDL presentado establece los siguientes **principios rectores y objetivos** para avanzar en esta materia:

- (i) Potenciar la autonomía económica de las mujeres a través de promover la participación laboral femenina.
- (ii) Superar la discriminación de ejercer el derecho a sala cuna por el número de trabajadores de la empresa, lo que se traduce en reformar el artículo 203 del Código del Trabajo, el que restringe el acceso obligatorio a sala cuna por parte del empleador sólo a aquellas empresas que mantienen al menos veinte trabajadoras contratadas. Se propone eliminar el requisito mínimo de trabajadoras para el cumplimiento del derecho a sala cuna.
- (iii) Evitar que las empresas perciban como un costo adicional la contratación de mujeres ligado al derecho de sala cuna, razón por la que la ley busca crear un Fondo Solidario de Sala Cuna.

Junto con los principios rectores y objetivos del PDL, la iniciativa reconoce como beneficiarias **preferentes** a mujeres trabajadoras, incorporando a la cobertura a trabajadoras de casa particular y a trabajadoras independientes. Si bien el proyecto busca reducir la brecha salarial, indicando que una de las razones de su existencia es el “costo asociado a sala cuna que está relacionado con la contratación de mujeres trabajadoras, el que no es compartido por los padres trabajadores” (Boletín 14782-13), asume corregir ello a partir de la creación del Fondo Solidario de Sala Cuna, “socializando” los costos con el establecimiento de una cotización adicional del 0,1% y el aporte directo por parte del fisco.

¹ Este estudio no está liberado en la web, por lo que los datos mencionados fueron tomados de <https://www.emol.com/noticias/Economia/2024/01/18/1118956/alza-precios-salas-cunas-jardines.html#:~:text=Es%20decir%2C%20en%20el%20caso,jardines%20infantiles%20es%20de%20%24385.000.>

a) Fondo Solidario de Sala Cuna

A continuación, en la tabla 1, se describe el objetivo, funcionamiento, beneficiarios y demás elementos claves para entender el Fondo Solidario de Sala Cuna.

Tabla 1: Fondo Solidario de Sala Cuna

Objetivo del Fondo	Contribuir al financiamiento de la provisión de sala cuna
Beneficiarios del aporte	Empleadores de trabajadores dependientes del sector privado, incluyendo a las empresas pública creadas por ley a sociedades anónimas en las que el Estado tenga participación Trabajadores independientes, siempre y cuando se cumplan las condiciones establecidas en la ley. Los organismos públicos no tendrán derecho al aporte de sala cuna que este PDL regula.
Aporte a los empleadores persona jurídica	Se establece el derecho de los empleadores obligados a proveer sala cuna de recibir un aporte con cargo al Fondo de Sala Cuna. Este monto cubrirá todo o parte de los gastos incurridos por concepto de matrícula y mensualidad de sala cuna (como se indica en la tabla 2)
Aporte para trabajadores independientes y los empleadores persona natural	Se establece un aporte de sala cuna del mismo monto y periodicidad establecido para las microempresas, para los trabajadores independientes y de las trabajadoras de casa particular.
Financiamiento	Este fondo se propone sea financiado por una cotización del 0,1% de las remuneraciones imponibles del sector privado y de las empresas públicas y sociedades anónimas en las que el Estado tenga participación, respecto del personal contratado bajo el Código del Trabajo. Desde la entrada en vigencia de la ley y hasta el primer año el Fisco aportará al fondo un monto de hasta 306.303 UF.
Administración del Fondo	Tesorería General de la República
Fiscalización del Fondo	La Superintendencia de Pensiones será el organismo encargado de supervigilar el cumplimiento de la ley. El Instituto de Previsión Social podrá verificar que el niño o niña respecto del cual se solicita el aporte se encuentre efectivamente matriculado en una sala cuna.

Fuente: Boletín 14782-13, Senado de la República

La tabla 2 describe el aporte, con cargo al Fondo, al que podrán acceder los empleadores persona jurídica que provean el derecho de sala cuna. Este dinero es equivalente a todo o parte de los gastos incurridos por concepto de matrícula y mensualidad de sala cuna, y se entregará por cada trabajador que tenga derecho a sala cuna.

● **Tabla 2:** Aporte del Fondo Solidario de Sala Cuna a empleadores persona jurídica

Tamaño empresa	% de Aporte Mensual	Límite superior del aporte mensual en UTM	Periodicidad de pago del aporte
Grande	50%	2,89 (\$186.884 a enero 2024)	Semestral
Mediana	70%	4,05 (\$261.897 a enero 2024)	Trimestral
Pequeña	100%	5,79 (\$374.416 a enero 2024)	Bimestral
Micro	100%	5,79 (\$374.416 a enero 2024)	Mensual

Fuente: Boletín 14782-13, Senado de la República

- La categorización del tamaño de las empresas se define a partir de la clasificación que entrega el Servicio de Impuestos Internos anualmente.
- El monto base de cálculo corresponde al costo efectivo de la sala cuna en el que haya incurrido el empleador. El monto máximo está definido en la tabla 2 según el tamaño de la empresa.
- Para poder acceder al aporte se debe acreditar documentación del niño o niña menor de dos años al Instituto de Previsión Social. El PDL indica que “En el caso del padre que tenga el cuidado personal exclusivo, deberá además adjuntar copia autorizada de la sentencia judicial” y “Respecto del trabajador a quien se le ha conferido el cuidado personal y que no es padre o madre del niño o niña, se deberá presentar copia autorizada de la sentencia judicial”, es decir, se infiere que el beneficio se aloja en quien tiene el cuidado personal del menor.

En base al informe financiero del PDL, se dispone de los siguientes datos. **Todos los cálculos presentados se hacen en base a la estimación del año 1 del proyecto:**

● **Valor per cápita estimado por niña o niño causante efectivo**

Como se aprecia en la tabla 3, el fondo solidario está constituido por un 57,8% de ingresos por la cotización adicional obligatoria y por un 42,2% de aporte directo del fisco. Del total de recursos recaudados por el fondo, según datos de la CASEN 2017, se estima que el universo total de niñas o niños a beneficiar corresponde a 90.246 (considerando a niñas o niños menores de dos años que son hijos de madres trabajadoras) de los cuales solo 36.098 se reconocen como causantes efectivos al aplicar como supuesto que un 40% de los trabajadores cuidadores accedería al beneficio. **El informe financiero no justifica la razón de establecer este porcentaje como supuesto para los cálculos que presenta.**

Tabla 3: Per cápita mensual por niña o niño causante efectivo

Ingreso x cotizaciones anual	Aporte fiscal Fondo anual	Total Fondo anual	Niñas y niños causantes efectivos	Per cápita anual	Per cápita mensual
\$51.895.000.000	\$37.874.000.000	\$89.769.000.000	36.098	\$2.486.814	\$207.234

Fuente: Elaboración propia en base a Informe Financiero, Boletín 14782-13, Senado de la República

A partir de lo anterior, se tiene que el per cápita mensual promedio por niño o niña beneficiario asciende a **\$207.234**.

Tal como se identificó en la primera sección, en promedio lo que desembolsa el fisco mensualmente por niño o niña atendida en JUNJI, Integra o VTF es de \$322.078, siendo el valor \$228.557 de VTF SLEP el menor, **muy similar (un 9,33% menos) al costo promedio per cápita (aporte fisco + cotizaciones) del Fondo de Sala Cuna.**

- **Costo para el fisco, total y per cápita**

El costo del fisco, para poder poner en funcionamiento el PDL de sala cuna universal, no sólo recae en el aporte directo al fondo sino también en lo que respecta a gastos administrativos de la institucionalidad que se involucraría en la gestión del beneficio. De esta forma, se expresan los costos fiscales totales en la tabla 4.

Tabla 4: Gasto fiscal total y per cápita mensual por niña o niño causante efectivo

Gasto fiscal asociado al financiamiento del fondo	Gasto fiscal para el IPS	Gasto fiscal para la TGR	Gasto fiscal para la SSS	Total Gasto Fiscal	Niñas y niños causantes efectivos	Per cápita mensual gasto fiscal
\$37.874.000.000	\$664.000.000	\$37.000.000	\$105.000.000	\$38.680.000.000	36.098	\$89.294

Fuente: Elaboración propia en base a Informe Financiero, Boletín 14782-13, Senado de la República

En suma, el costo del fisco por niño o niña atendido en marco de la Ley de Sala Cuna Universal **totaliza en \$89.294 promedio.**

b) Administradores de los recursos: las empresas

Uno de los principales nudos críticos del PDL recae en que si bien el derecho que otorga tiene como beneficiarios a las mujeres trabajadores con hijos menores de dos años, buscando garantizar el estímulo, formación y cuidado a niñas y niños, el financiamiento que desembolsa el Estado, sumado al monto recaudado vía cotización adicional, lo reciben y gestionan los empleadores determinado por la demanda que declaran.

Tabla 5: Costo mensual total por tamaño de empresa

Tipo beneficiario	Total potenciales beneficiarios	Universo		Supuesto 40%	
		Aporte cotizaciones	Aporte fisco	Aporte cotizaciones	Aporte fisco
Gran empresa	54.743	6.558.266.143	4.888.221.442	2.623.306.457	1.955.288.577
Mediana empresa	17.447	2.090.168.047	1.557.912.418	836.067.219	623.164.967
Micro y pequeña empresa, trabajadores independientes y empleadores persona natural	38.177	4.573.642.777	3.408.977.038	1.829.457.111	1.363.590.815
Total	110.367	13.222.076.967	9.855.110.898	5.288.830.787	3.942.044.359

Fuente: Elaboración propia en base a Presentación Ministerio del Trabajo y Ministerio de la Mujer, Boletín 14782-13, 2022

Según las estimaciones realizadas por el ejecutivo durante el año 2022, el total de potenciales beneficiarios distribuidos por tamaño de empresa se ordena como se muestra en la tabla 5. El total asciende a 110 mil, muy cercano a la estimación CASEN 2017 presente en el informe financiero del PDL, sin embargo este número se obtiene a partir de datos administrativos de la Superintendencia de Seguridad Social y la Administradora de Fondos de Cesantía. Para mantener la concordancia con los cálculos precedentes, se presenta: el desembolso del fisco y el aporte de cotizaciones por el universo total de potenciales beneficiarios y el que asume que solo el 40% aplica el beneficio.

Si asumimos el supuesto del 40% para el análisis, se observa que mensualmente el fisco desembolsaría 3.942 millones de pesos, de los cuales un 49,6% estaría focalizado en grandes empresas, un 34,59% en micro, pequeñas empresas y trabajadores independientes y empleadores persona natural, seguido de un 15,81% destinado en medianas empresas.

III. Experiencia Internacional: México y la Estancia Infantil

Al revisar experiencia internacional respecto a políticas públicas similares, nos encontramos con el programa “La Estancia Infantil” de México.

“El Programa de Estancias Infantiles apoya hogares con al menos una niña, o un niño de entre 1 y hasta 3 años 11 meses de edad (un día antes de cumplir los 4 años), o entre 1 y hasta 5 años 11 meses de edad (un día antes de cumplir los 6 años) en casos de niños o niñas con alguna discapacidad, de acuerdo con lo siguiente: Madres, padres solos, tutores o principales cuidadores que trabajan, buscan empleo o estudian, cuyo ingreso per cápita por hogar no rebasa la Línea de Bienestar (LB) y declaran que no tienen acceso a servicios de cuidado y atención infantil a través de instituciones públicas de seguridad social u otros medios.

El Gobierno de la República, a través de la Sedesol (Secretaría de Desarrollo Social) cubrirá el costo de los servicios de cuidado y atención infantil, este apoyo se entregará directamente a la persona responsable.” (Gobierno de México).

El programa tiene por objetivo mejorar las condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral de las mujeres, padres solos y tutores que trabajan, buscan empleo o estudian, para lo cual el Estado, a través del Gobierno Federal, cubre los costos de cuidado y atención infantil mensualmente:

- \$900 pesos mexicanos mensuales (\$50.221 aproximadamente) por cada niña o niño de entre 1 a 3 años 11 meses, inscrito en alguna Estancia Infantil afiliada al Programa.
- \$1.800 pesos mexicanos mensuales (\$100.443 aproximadamente) por cada niño o niña de entre 1 a 5 años 11 meses, en los casos de niños o niñas con alguna discapacidad con certificado médico vigente y que se encuentre inscrito en alguna Estancia Infantil afiliada al Programa.

El modelo de financiamiento del programa está alojado en los beneficiarios directos, fomentando así la creación de más Estancias Infantiles, establecimientos que se pueden crear bajo los requisitos² dispuestos por la Secretaría de Desarrollo Social.

² Criterios y requisitos para ser beneficiario del Programa Estancias Infantiles:
<https://www.gob.mx/bienestar/documentos/criterios-y-requisitos-para-ser-beneficiario-del-programa-estancias-infantiles-18688?state=published>

IV. Referencias

Edenred (2021). Estudio de Precios 2021, ¿Cuánto valen las Salas Cunas en Chile?

Foxley, A. (2023). Educación Parvularia: Institucionalidad y financiamiento. Disponible [aquí](#).

Gobierno de México (Recuperado 2024). Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras. Disponible [aquí](#).

Ministerio de Hacienda (2021). Informe Financiero: 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, y modifica el Código del Trabajo para tales efectos y crea un Fondo Solidario de Sala Cuna. Mensaje N°419-369

Subsecretaría de Educación Parvularia (2022). Informe de Caracterización de Educación Parvularia Oficial 2022. Descripción estadística del sistema educativo asociado al nivel de Educación Parvularia en Chile.

V. Anexo 1

COMUNAS	PROMEDIOS 20021		MENSUALIDAD	
	MATRÍCULA	MENSUALIDAD	MÍNIMO	MÁXIMO
Buín	\$336.667	\$323.333	\$300.000	\$350.000
Cerrillos	\$270.000	\$283.333	\$180.000	\$340.000
Colina	\$328.333	\$411.667	\$385.000	\$435.000
Conchalí	\$347.705	\$357.705	\$300.000	\$400.821
Curacaví	\$400.000	\$450.000	\$450.000	\$450.000
El Bosque	\$200.000	\$380.000	\$380.000	\$380.000
Estación Central	\$350.078	\$404.245	\$360.000	\$495.000
Huechuraba	\$342.667	\$374.667	\$341.000	\$392.000
Independencia	\$352.367	\$389.033	\$360.000	\$430.000
La Cisterna	\$376.667	\$413.333	\$390.000	\$450.000
La Florida	\$318.917	\$360.833	\$280.000	\$450.000
La Granja	\$285.000	\$350.000	\$350.000	\$350.000
La Reina	\$378.800	\$407.600	\$350.000	\$474.000
Lampa	\$366.667	\$383.333	\$370.000	\$400.000
Las Condes	\$336.287	\$430.068	\$330.000	\$631.300
Lo Bachecha	\$374.667	\$521.000	\$400.000	\$649.000
Lo Espejo	\$380.000	\$380.000	\$380.000	\$380.000
Lo Prado	\$296.667	\$340.000	\$300.000	\$400.000
Macul	\$328.000	\$370.333	\$345.000	\$442.000
Maipú	\$319.713	\$345.558	\$180.000	\$400.000
Mellipilla	\$238.750	\$313.750	\$280.000	\$370.000
Ñuñoa	\$308.624	\$381.978	\$290.000	\$442.380
Pedro Aguirre Cerda	\$200.000	\$300.000	\$300.000	\$300.000
Peñaflor	\$400.000	\$400.000	\$400.000	\$400.000
Peñalolén	\$290.000	\$350.857	\$213.000	\$460.000
Providencia	\$330.517	\$398.148	\$320.000	\$478.000
Pudahuel	\$350.000	\$367.500	\$340.000	\$400.000
Puente Alto	\$288.731	\$360.892	\$280.000	\$530.000
Quilicura	\$350.111	\$368.778	\$319.000	\$400.000
Quinta Normal	\$279.000	\$337.600	\$300.000	\$374.000
Recoleta	\$353.333	\$353.333	\$330.000	\$390.000
Renca	\$380.000	\$380.000	\$380.000	\$380.000
San Bernardo	\$362.933	\$364.600	\$345.000	\$378.800
San Joaquín	\$325.000	\$342.500	\$335.000	\$350.000
San Miguel	\$270.500	\$401.700	\$375.000	\$436.000
Santiago	\$383.000	\$403.267	\$340.000	\$450.000
Talagante	\$315.000	\$315.000	\$240.000	\$390.000
Vitacura	\$352.750	\$455.333	\$436.000	\$480.000
PROMEDIO TOTAL	\$326.394	\$381.851		

Fuente: Edenred (2021). Estudio de Precios 2021, ¿Cuánto valen las Salas Cunas en Chile?