



Mujer y trabajo: provisión de sala cuna, la esperada sustitución del artículo 203

ComunidadMujer

Nace en 2002 como una corporación privada sin fines de lucro que, desde la sociedad civil, da tribuna a la discusión sobre la situación y las problemáticas que enfrentan mujeres de todos los niveles socioeconómicos y corrientes de pensamiento. Se constituye, desde entonces, como una organización independiente y transversal, que busca impulsar políticas para lograr una mayor participación de la mujer en el ámbito público, mediante su inserción plena en los mundos laboral y político.

ComunidadMujer realiza un monitoreo constante de la realidad laboral, focalizándose en las barreras que le impiden a las mujeres acceder al mundo del trabajo formal, en condiciones de igualdad y en armonía con su vida personal y familiar. De ese modo, ComunidadMujer desarrolla y actualiza, día a día, un diagnóstico que comparte en foros, debates, congresos e instancias consultivas de alto nivel, como lo han sido las comisiones de expertos convocadas por el Poder Ejecutivo: Reforma Previsional (2006), Trabajo y Equidad (2007) y Mujer, Trabajo y Maternidad (2010).

ComunidadMujer está dirigida por un directorio, elegido por una asamblea de 57 consejeras, instancia integrada por mujeres líderes provenientes del mundo de la academia, la política, la cultura, la empresa, las artes y los medios de comunicación. Asimismo, la corporación está conformada por un equipo de profesionales de excelencia a cargo de llevar adelante la misión a través de las diferentes áreas de desarrollo.

Serie ComunidadMujer

La Serie ComunidadMujer está constituida por publicaciones a través de las cuales la corporación difunde diagnósticos y opinión, buscando incidir en la toma de decisiones y en el diseño de políticas que permitan lograr una mayor participación de la mujer en el ámbito público.

El énfasis de la Serie ComunidadMujer está en promover análisis concernientes al mercado laboral femenino, en un escenario en el cual importantes proyectos de ley y reformas están siendo analizados. Así, la Serie ComunidadMujer de manera bimensual analiza un tema de relevancia para la política pública y la opinión ciudadana. A partir de esta plataforma, esperamos fomentar un debate necesario y contingente.

Directoras responsables

Directora Ejecutiva: Alejandra **Sepúlveda**
 Directora de Estudios: Andrea **Bentancor**
 Coordinadora: Claudia **Yachan**

En esta edición de la Serie ComunidadMujer presentamos una propuesta para sustituir el artículo 203 del Código del Trabajo. Evaluamos, en primer lugar, el gasto actual que estarían realizando las empresas con 20 o más trabajadoras empleadas debido a esta norma. Además, proyectamos los recursos que destinarán hacia el futuro en un contexto en que el empleo femenino y la tasa de asistencia a sala cuna continuarán creciendo.

Calculamos el costo de instaurar un sistema universal de cuidado para esta etapa y proponemos la creación de un fondo solidario que permita levantar esta barrera discriminatoria que existe al empleo femenino y, además, tendría un efecto significativo sobre los salarios femeninos, la brecha entre hombres y mujeres y el cuidado de los niños sobre los cuales ya se ha decidido su asistencia.

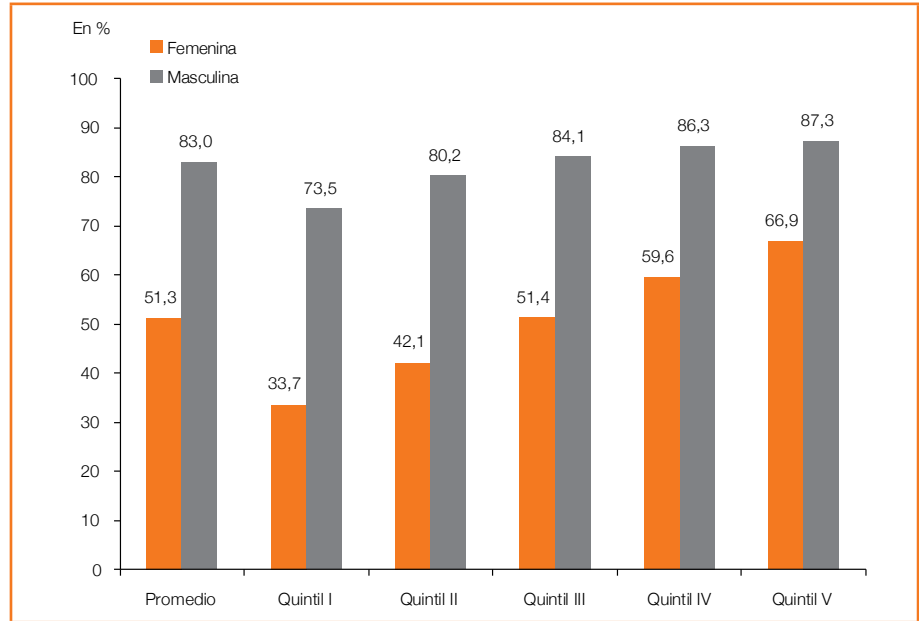
Asimismo, extendemos esta propuesta a los niveles medio menor y mayor, ya que entre la provisión privada (financiada con el artículo 203) y el pre kinder, los niños de hogares no vulnerables o aquellos que lo son, pero que no encuentran cupos en sus comunas, podrían quedar desatendidos por dos o tres años. Ello obligaría a sus madres a discontinuar su participación laboral o recurrir a sistemas informales de cuidado.

Finalmente, discutimos los desafíos que un sistema de cuidado infantil y estimulación temprana enfrenta, los cambios institucionales que deberían realizarse y la implementación necesaria de estándares más altos. ☺

Introducción

Hombres y mujeres tienen un disímil vínculo con el mercado de trabajo en Chile, reflejado en la brecha de participación laboral por género, que se sitúa por encima de los 30 puntos porcentuales (figura 1). Las diferencias de esta participación se acentúan entre hombres y mujeres en los segmentos vulnerables, superando en 10 puntos porcentuales la brecha promedio.

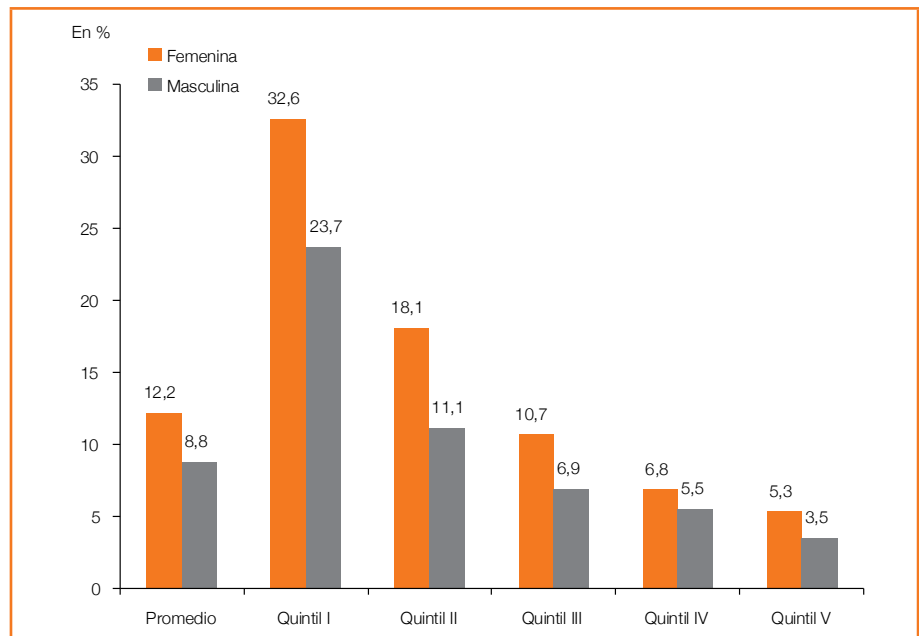
Figura 1
Tasas de participación
laboral, personas entre 18
y 65 años, según quintil de
ingresos



Fuente: Fuente: CASEN 2009, elaboración propia

Tal como se desprende de la figura 2, la situación es aún más grave de lo que sugieren las estadísticas de participación, ya que la desocupación es muy alta en el primer quintil de ingresos (1 de cada 3 que participan del mercado de trabajo).

Figura 2
Tasas de desempleo total
país, personas entre 18 y
65 años, según quintil de
ingresos



Fuente: Fuente: CASEN 2009, elaboración propia

Dentro de las razones que explican ese pobre desempeño, se encuentra el actual Sistema de Protección de la Maternidad (SPM) que, entre varios derechos, impone la provisión directa o pago de servicios de sala cuna a aquellas empresas con 20 o más trabajadoras mujeres (Artículo 203 del Código del Trabajo). En términos de empleo esta norma afectaría principalmente a las mujeres en edad fértil de los primeros tres quintiles de ingresos, ya que su salario se aproxima al costo de una sala cuna, duplicándose en algunos períodos su costo de contratación.

No debe minimizarse el efecto que el artículo 203 tiene sobre la brecha salarial entre hombres y mujeres (que, como dijimos, en Chile supera el 30%). Y es que esta cifra no cae sustancialmente –se sigue ubicando por encima de 25%– cuando se ajusta por horas trabajadas, lo que refleja que su existencia no se debe simplemente a que las mujeres trabajan jornadas más cortas. Además, la diferencia salarial entre hombres y mujeres se detecta aún cuando se calcula a nivel de sector de actividad. Es decir, ésta podría explicarse sólo parcialmente por la fuerte segmentación por género presente en el país.

Más aún, un reciente estudio del Instituto Nacional de Estadística (INE), en base a la Nueva Encuesta Suplementaria de Ingresos (NESI), refleja que la brecha salarial entre hombres y mujeres es relevante a lo largo de toda la distribución (ver figura 3).

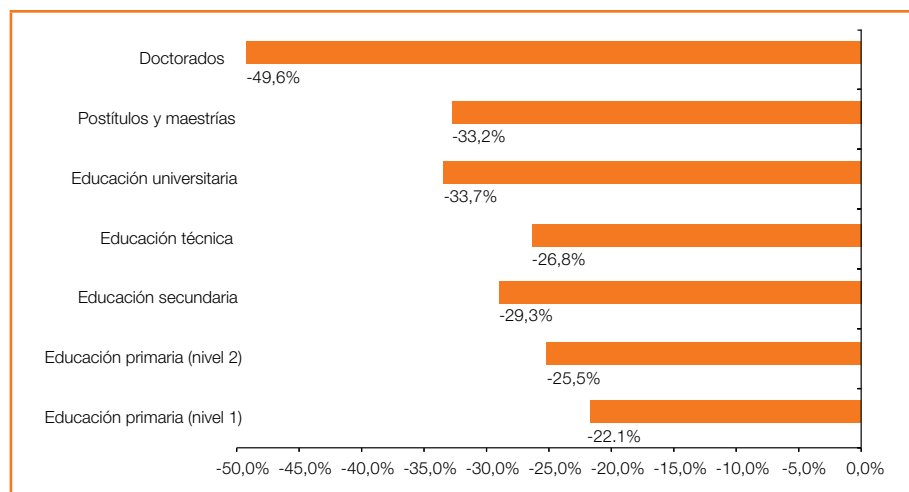


Figura 3

Brecha salarial, según máximo nivel educacional alcanzado

Fuente: INESI 2010 elaboración propia

Asistencia a sala cuna: la situación actual

Una de las fortalezas de la Encuesta Voz de Mujer Bicentenario (EVM) es que indaga sobre la dinámica laboral de las mujeres en relación a las edades de los hijos/as. Así, además de consultar si el menor de dos años va a sala cuna al momento de la encuesta (septiembre-noviembre 2009), pregunta a las madres con hijos de hasta 14 años respecto de sus decisiones de cuidado temprano en varios períodos de la vida del niño. Según los promedios de utilización (niños nacidos desde 1995 hasta 2009), el 9% de las madres dijo haberlos enviado a sala cuna cuando tenían 4 meses; el 10% lo hizo cuando tenían 6 meses; el 13% cuando tenían 12 meses y el 16% cuando tenían 24 meses.

Asimismo, la EVM permite detectar que esos promedios de asistencia entre 1995 y 2009 resultan de niveles de uso que aumentan con el paso de los años, tal como lo refleja la figura 4 que plasma los correspondientes a los quinquenios para 12 meses y 24 meses de edad.

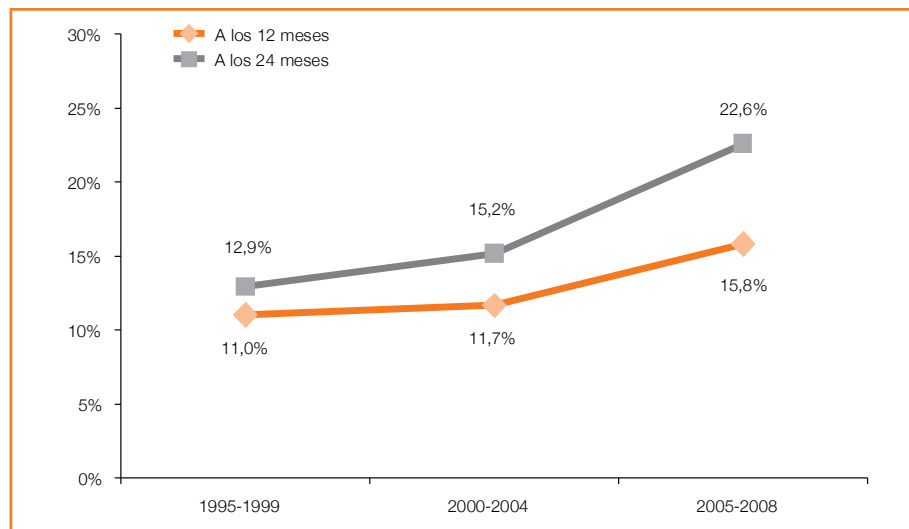


Figura 4

Tasas de asistencia sala cuna niños nacidos a partir de 1995

Fuente: EVM elaboración propia

Por otra parte, cuando se analizan en forma conjunta estadísticas de asistencia de menores de dos años a establecimientos pre escolares, entre septiembre y noviembre de 2009, con información pública sobre cupos disponibles en ese período, no se advierte capacidad ociosa.

Por lo tanto, la evolución creciente de la asistencia, junto con la nula capacidad ociosa que reflejan las estadísticas, cuestiona el mito que se ha instalado respecto de que “las mujeres no demandan las salas cunas” o “no hay cupos disponibles”. Es posible que en comunas poco pobladas, como las rurales, se den estos casos, pero no parece un problema a nivel nacional. De hecho, los informes anuales de Junji e Integra, año tras año, informan que no existiría capacidad ociosa a nivel regional.

La política de sala cuna implementada en los últimos años enfrenta desafíos importantes. Pero pareciera que éstos no se vinculan al “no uso” de este recurso, como a veces se argumenta; sino que se relacionan con un debate fundamental en cuanto a la calidad de los servicios entregados (elevar los estándares, mejorar la fiscalización y cambiar la institucionalidad).

Asistencia a sala cuna por tipo de establecimiento

Actualmente los menores de dos años pueden tener acceso a diferentes tipos de salas cunas dependiendo de la situación del hogar y del tipo de trabajo de sus madres (figura 5). Cuando pertenecen a hogares del 60% más pobre de la distribución de ingresos, pueden acceder sin costo a la red pública vinculada al sistema Chile Crece Contigo. Paralelamente, el artículo 203 del Código de Trabajo establece que las empresas con 20 o más trabajadoras mujeres deben proveer o pagar los servicios de cuidado para sus hijos o hijas hasta que cumplen los 24 meses de edad.

Figura 5

Posibilidades para niños en edad de sala cuna según perfil de la madre y su hogar

Fuente: INESI 2010 elaboración propia

	60% más vulnerable	40% restante
Madre no está trabajando	a) Chile Crece Contigo	d) ?
Madre está trabajando en empresa con hasta 19 trabajadoras mujeres	b) Chile Crece Contigo	e) ?
Madre está trabajando en empresa con 20 o más trabajadoras mujeres	c) Chile Crece Contigo + Artículo 203	f) Artículo 203

Dos posibles estados ameritan particular análisis. Por un lado, existe un grupo de niños cuyas madres deberían poder optar entre dos alternativas: sala cuna de la red pública (pertenecen a hogares del 60% más pobre) o del empleador (están cubiertas por el artículo 203).

Por otra parte, hay otro grupo de niños que con alta probabilidad no cuenta con cobertura. Se trata de aquellos que no pertenecen a los primeros quintiles de la población y cuyas madres no trabajan en empresas con más de 20 mujeres.

De todas maneras, ese esquema de ningún modo es exacto. Por el contrario, como se comentó anteriormente existen otras condiciones que podrían permitirle a una madre de las celdas d) y e) calificar dentro del grupo que accede a la red pública como, por ejemplo, declararse jefa de hogar o ser madre adolescente.

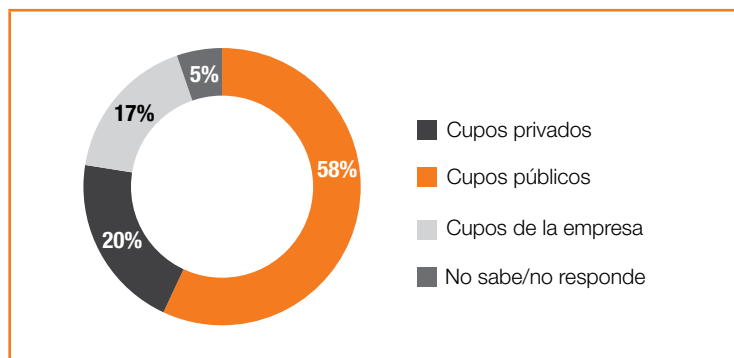
Alternativamente, podría ocurrir que una madre en la situación descrita por las celdas a) y b) quisiese acceder a un cupo de la red pública, pero que no pudiera acceder por vivir en una comuna con exceso de demanda por estos servicios.

Una madre que no cumpliera ninguna condición para acceder a la red pública, podría utilizar un cupo si viviese en comunas con exceso de oferta, lo que podría suceder en algunas comunas rurales poco pobladas, donde se han instalado salas cuna.

No disponemos de información respecto de la posibilidad de que haya madres en la situación de las celdas c) y f), que teniendo derecho a utilizar servicios de sala cuna pagados por el empleador, no hayan podido hacerlo.

De las estadísticas de EVM que reflejan asistencia por tipo de establecimiento (figura 6), se desprende que la proporción de cupos privados y de empresas es significativa (37%). Vale decir, si bien la participación de establecimientos privados, en particular, asciende a 20%, muy probablemente éstos reciben niños que cuentan con financiamiento de empresas empleadoras con 20 o más trabajadores, ya que el costo por sala cuna se aproxima a la media salarial femenina (es

más, matrícula y mensualidad representan una alta proporción del ingreso familiar). Además, la evidencia sobre tipo de establecimientos en las etapas medio menor y medio mayor (2 años y 3 años) indica que al desaparecer la obligación de las empresas, la participación de la red pública crece hasta el 89% del total, lo cual sugiere que sin subsidios de algún tipo por parte del empleador, la opción que queda a un amplio segmento de la población es Junji/Integra.

**Figura 6**

Asistencia a sala cuna por tipo de establecimiento

El artículo 203 del Código del Trabajo

Existe acuerdo respecto de la necesidad de re-escribir y así sustituir el artículo 203 del Código del Trabajo que, en los hechos, impone un impuesto a la contratación femenina. La formulación de un nuevo artículo no impone mayor dificultad, ya que para eliminar la fuente de la discriminación bastaría con reemplazar los siguientes términos: donde dice “de las trabajadoras” podría sustituirse por de “los trabajadores, mujeres y hombres” y donde dice “la mujer trabajadora” establecer “el trabajador o trabajadora”.

Sin embargo, un proyecto de ley con ese objetivo es complejo. Requiere estimar, entre otros: el costo que en conjunto asumen hoy las empresas debido a este artículo; el uso esperado de las salas cuna una vez que este derecho sea extensible a los hombres; la fuente de financiamiento del sistema sustituto; también el modo de recaudación de los recursos necesarios para financiar el sistema.

ComunidadMujer propone implementar un fondo solidario de manera de avanzar hacia un sistema universal de cuidado y estimulación temprana, que permita sustituir el actual artículo 203 del Código del Trabajo. Y, además, plantea un esquema en que gradualmente se aborden los niveles medio menor y medio mayor. Se expone, asimismo, la necesidad de incluir un segmento de la población que no quedaría cubierto por el nuevo fondo ni por la ley Chile Crece Contigo, corrigiendo así la asimetría existente entre trabajadores asalariados y no asalariados (que voluntariamente realizan cotizaciones) que pertenecen a los quintiles IV y V.

Por último, se sugiere un mecanismo para que la red pública recobre los recursos asignados a familias cuya cobertura debería ser provista por el fondo. Hoy esta red atiende a hijos de trabajadoras empleadas en empresas de más de 20 trabajadoras, que a su vez pertenecen al 60% más vulnerable de la población, sin que esté previsto un mecanismo para que –ya sea Junji o Integra– recuperen esos recursos.

Nuestros cálculos reflejan que actualmente las empresas con 20 o más trabajadoras estarían gastando al año por concepto del artículo 203 aproximadamente 38 millones de dólares. Cabe destacar que esta cifra subestima ese gasto, ya que es sabido que las empresas alternativamente subsidian el cuidado en los hogares en situaciones especiales, muchas veces autorizadas por la Dirección del Trabajo. Ello no estaría incluido en esta estimación.

La proyección de este gasto a una situación en que la asistencia a sala cuna fuese similar al promedio de la OCDE y a que el empleo formal femenino ascendiera a niveles parecidos a los del promedio de este club de países desarrollados, del cual Chile es miembro, refleja un gasto anual por concepto de artículo 203 de aproximadamente 115 millones de dólares.

Es decir, las empresas con 20 o más trabajadoras emplean hoy recursos significativos debido a este artículo. A futuro emplearán montos aún mayores, los cuales se distribuyen de manera desigual, llegando solo a los niños de trabajadoras formales empleadas en empresas con alto número de mujeres.

Las empresas con 20 o más trabajadoras emplean recursos significativos debido a este artículo. A futuro emplearán montos mayores que se distribuyen de manera desigual, llegando sólo a niños de trabajadoras empleadas en empresas con alto número de mujeres.

Figura 7
Gasto anual aproximado de las empresas por concepto Artículo 203

Gasto anual aproximado (US\$) que realizan las empresas por concepto Artículo 203			
		Como % PIB /6	Como % del gasto fiscal directo SPM ⁷
Madres de niños menores de 2 años en trabajos formales	101,260		
Período de sala cuna	18 meses		
Proporción de empresas con más de 19 trabajadoras ¹	53%		
Costo anual aproximado de sala cuna por niño (US\$) ²	4,021		
Tasa de asistencia de ocupadas ³	23%		
Gasto anual aproximado de empresas por concepto Artículo 203 (US\$), según tasa de asistencia ocupadas Chile⁵	36,773,567	0.015%	6.2%
Gasto anual aproximado (US\$) que realizarían las empresas por concepto Artículo 203 con niveles de ocupación y asistencia a sala cuna similar al promedio de la OCDE			
		Como % PIB /6	Como % del gasto fiscal directo SPM ⁷
Madres de niños menores de 2 años en trabajos formales	170,327		
Período de sala cuna	18 meses		
Proporción de empresas con más de 19 trabajadoras ¹	53%		
Costo anual aproximado de sala cuna por niño (US\$) ²	5,630		
Tasa de asistencia promedio OCDE ⁴	30%		
Gasto anual aproximado de empresas por concepto Artículo 203 (US\$), según tasa de asistencia promedio OCDE⁵	114,564,586	0.033%	13.9%

¹ Fuente: Encuesta Barómetro III, OIT-ComunidadMujer-Datavoz. Datos válidos 969. Muestra de asalariados dependientes.
² Considera 12 mensualidades más matrícula.
³ Fuente: Encuesta Voz de Mujer del Bicentenario (Último trimestre 2009).
⁴ Fuente: Base de datos familia, OCDE.
⁵ Empresas con 20 o más trabajadoras suelen entregar otros beneficios (como por ejemplo pago de cuidado directo o bonos) que no son capturados por la tasa de asistencia a sala cuna. Por eso, el gasto anual de empresas debido al artículo 203 podría ser mayor aún.
⁶ Como porcentaje del PIB.
⁷ Gasto fiscal asociado a Sistema Protección de la Maternidad: subsidios prenatal, posnatal y por enfermedad del niño menor de 1 año.

Estas estimaciones se sustentan en información elaborada a partir de la Encuesta Casen 2009, Voz de Mujer Bicentenario de ComunidadMujer, Barómetro de OIT-ComunidadMujer-Datavoz, Base de Datos Familia de OCDE y consultas propias respecto a costos actuales de salas cuna.

La necesidad de un fondo solidario

A efectos de empoderar a las mujeres, lograr el desarrollo, reducir los indicadores de pobreza y apoyar a las familias en la etapa de crianza, Chile requiere que todas aquellas que deseen o requieran trabajar remuneradamente puedan hacerlo.

Una manera de lograrlo es a partir de un esfuerzo solidario desde trabajadores, empleadores y el Estado. Incrementar la inserción laboral femenina requiere constituir un sistema de cuidado que apunte a la universalidad, lo cual, además de hacerse con establecimientos de alta calidad, es una inversión en el capital humano de las nuevas generaciones. La alternativa son los sistemas informales, con cuidadoras no capacitadas, con hermanos mayores o con familiares que eventualmente podrían ya estar sobrecargados.

Continuar generando opciones para las mujeres que ya han decidido trabajar y eliminar la discriminación que impone el artículo 203 es beneficioso tanto para las mujeres como para sus familias y para el país.

Según nuestros cálculos, sustituir el artículo 203 por un mecanismo no discriminatorio con los niveles de formalización, las tasas de asistencia y los costos de sala cuna promedio actuales implica 191 millones de dólares. Este monto en las próximas décadas, a medida que aumente el empleo femenino (que significa un incremento de toda la fuerza de trabajo, lo que es favorable en el contexto actual y futuro) y ascienda la asistencia a sala cuna, subirá a 430 millones de dólares (estimaciones en base a promedios OCDE y tendencias en Chile).

Gasto anual aproximado (US\$), según tasa de asistencia promedio Chile (2009)

		Como % PIB ⁴	Como % del gasto fiscal directo SPM ⁵
Hijos menores de 2 años de padres/madres cotizantes	254,919		
Promedio simple período de sala cuna	20 meses		
Costo anual aproximado de sala cuna por niño (US\$) ¹	4,021		
Tasa de asistencia promedio ²	19%		
Gasto anual aproximado (US\$), según tasa de asistencia promedio Chile	191,867,392	0.077%	32.6%

¹ Considera 12 mensualidades más matrícula.

² Fuente: Encuesta Voz de Mujer Bicentenario (Último trimestre 2009).

³ Fuente: Base de datos familia, OCDE.

⁴ Como porcentaje del PIB.

⁵ Gasto fiscal asociado a Sistema Protección de la Maternidad: subsidios prenatal, posnatal y por enfermedad del niño menor de 1 año.

El fondo solidario que se constituiría para financiar el gasto previsto actual en la etapa sala cuna, podría sustentarse por un aporte de todos los trabajadores formales de 0,06% de los salarios, un aporte de los empleadores y del Estado de 0,25% de la planilla de sueldos, tal como se refleja en la figura 8. Claramente es posible una composición diferente de los aportes, así como también es plausible que estos niveles estén sobre estimados si es que –con datos administrativos de formalización y salarios– se corrigen estos cálculos. También es factible plantear aportes escalonados, los cuales no se presentan en esta propuesta a efectos de simplificarla.

Propuesta sobre financiamiento tripartito para asistencia SC actual (19%)

<i>Trabajadores:</i>	
Tasa: ²	0.06%
Recaudación en US\$:	20,530,434
<i>Empresas:</i>	
Tasa: ²	0.25%
Recaudación en US\$:	85,543,475
<i>Aporte estatal:</i>	
Tasa: ²	0.25%
En US\$:	85,543,475
Total fondo solidario:¹	91,617,384
Gasto presupuestado:	91,867,392
<i>Monto máximo que el sistema público podría re-embolsar del fondo por asistencia de niños de cotizantes del 60% más vulnerable que concurren a su red:³</i>	78,343,841
<i>Complemento al Chile Crece Contigo por trabajadores independientes cotizantes que tendrían derecho a recurrir a la red pública</i>	4,072,068

Nota 1: Promedio de salario de cotizantes seguro de cesantía según Casen 2009 es \$ 407.069, en el mismo período el promedio de éstos cotizantes según bases administrativas sería mayor. Lo mismo ocurre con el número de cotizantes. Por lo tanto, se realizaron ajustes para minimizar la subestimación de la recaudación.

Nota 2: Tasas escalonadas son posibles tanto según criterios de ingreso (trabajadores) como de tamaño (empresas), pero por motivos de exposición y simplicidad se exponen tasas promedio.

Nota 3: Ese monto máximo reconoce una realidad. Actualmente existe duplicación y el sistema público no logra re-embolso de ningún tipo. No implica que el presupuesto de esta red pudiese reducirse, ya que debe crecer para atender futura expansión hacia segmento vulnerable comprometido por ley Chile Crece Contigo.

Figura 8

Fondo solidario para que tanto los hijos de trabajadores como trabajadoras puedan acceder a salas cuna

Figura 9

Propuesta de financiamiento del fondo solidario para que tanto los hijos de trabajadores como trabajadoras puedan acceder a salas cuna



Gentileza ACHS

Los niveles medio menor y medio mayor

El sistema de educación inicial requiere continuidad. Es razonable suponer que aquellas familias que han optado por enviar a sus hijos a sala cuna quieran continuar enviándolos a jardín infantil (2 y 3 años).

El gobierno ha anunciado que en los próximos años las etapas de kinder y pre kinder estarían completamente cubiertas en 2014 y 2018, respectivamente. Si bien esa estrategia resulta razonable, ya que culturalmente sería más simple promover esos niveles (el grado de acuerdo sobre la asistencia a los 4 y 5 años es mayor), no se puede desconocer que ya al nivel sala cuna hay familias que han decidido utilizar establecimientos pre escolares y que al no aplicar el artículo 203 del Código del Trabajo en medio menor y mayor no tienen cobertura. Por otra parte, tampoco es claro qué hará el gobierno en los próximos años con estos niveles.

Entonces, el sistema actual en su conjunto es llamativo. Existe una norma que obliga a los empleadores de más de 20 mujeres a pagar servicios pre escolares hasta los 24 meses de edad, pero luego que cumplen esa edad, las familias y sus hijos caen en una especie de “limbo”.

Debido al alto costo que tiene la educación pre escolar, en relación con los ingresos de las mujeres —e incluso del total del ingreso familiar— la alternativa para quienes utilizaban un establecimiento del empleador sería pasar a la red pública vinculada al programa Chile Crece

Contigo. Surge entonces la pregunta de si habrá cupo en la comuna para un niño que venga del sistema privado (artículo 203) y que pertenezca a una familia en el 60% de la población –condición de vulnerabilidad establecida en la ley–.

Asimismo, debemos preguntarnos: ¿Qué ocurre con los niños que vienen del sistema privado, financiados por el artículo 203, cuando sus hogares no cumplen con las condiciones de vulnerabilidad establecidas en la ley? En este caso, si hubiese cupos disponibles en la comuna donde vive o trabaja la madre no considerada vulnerable el niño podría ser recibido. Si no hubiese disponibilidad, ¿qué sucede con ese niño? La madre podría recurrir a proveedores informales de cuidado, como cuidadoras, vecinas, hermanos o abuelas, por ejemplo, o podría retirarse del mercado de trabajo.

Según la Encuesta Voz de Mujer, la tasa de asistencia en la etapa de jardín infantil es de 40%. Las estadísticas de la OCDE reflejan una asistencia promedio en torno a 75%, aunque algunos superan el 90%, como los Países Escandinavos. En el otro extremo, Turquía no alcanza el 24%.

La información disponible permite detectar que el uso de jardines infantiles es mayor entre las mujeres que trabajan o buscan trabajar, respecto de las que no participan en el mercado de trabajo (casi 1 de 2 entre mujeres activas y aproximadamente 30% entre aquellas que no participan del mercado de trabajo). Además, nuestras cifras permiten detectar que actualmente la red pública está básicamente provveyendo cuidado y estimulación en el segmento de niños de entre 2 y 3 años (ver figura 10).

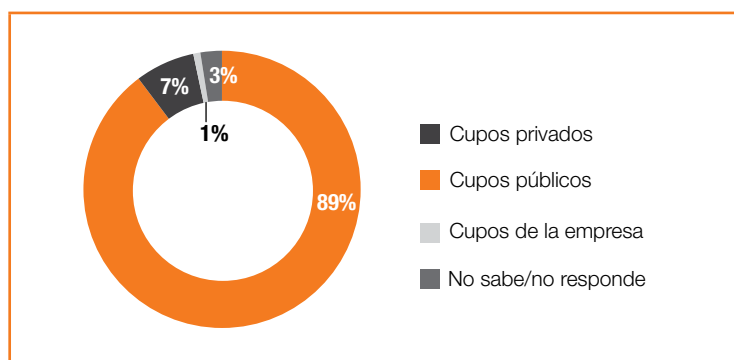


Figura 10

Asistencia a jardín infantil por tipo de establecimiento

Según nuestras estimaciones, dar cobertura en estos niveles –dadas las tasas de asistencia y los costos de los jardines infantiles promedio actuales– implica un costo anual de cerca de 300 millones de dólares. Este monto en las próximas décadas, a medida que ascienda la asistencia a jardín infantil, subirá a 791 millones de dólares (estimaciones en base a promedios OCDE y tendencias en Chile).

Gasto anual aproximado (US\$), según tasa de asistencia promedio Chile (2009)

Hijos de 2 y 3 años de padres/madres cotizantes	255,719
Costo anual aproximado de jardín infantil por niño (US\$) ¹	2,948
Tasa de asistencia promedio ²	40%

Gasto anual aproximado (US\$), según tasa de asistencia promedio Chile **302,344,798** **0.122%**

¹ Considera 12 mensualidades más matrícula.

² Fuente: Encuesta Voz de Mujer Bicentenario (Último trimestre 2009).

³ Fuente: Base de datos familia, OCDE.

⁴ Como porcentaje del PIB.

Figura 11

Fondo solidario para que tanto los hijos de trabajadores como trabajadoras puedan acceder a jardines infantiles

El fondo solidario que podría implementarse para financiar el gasto previsto en la etapa jardín infantil podría sustentarse por un aporte de todos los trabajadores formales de 0,10% de los salarios, un aporte de los empleadores y del Estado de 0,40% de la planilla de sueldos, tal como se refleja en la figura 8. Claramente una composición diferente de los aportes (o escalonada) es posible, así como también es plausible que estos niveles estén sobre estimados si es que con datos administrativos de formalización y salarios se corrigen estos cálculos.

Figura 12

Fondo solidario para que tanto los hijos de trabajadores como trabajadoras puedan acceder a jardines infantiles

Propuesta sobre financiamiento tripartito para asistencia JI actual (40%)	
<i>Trabajadores:</i>	
Tasa: ²	0.10%
Recaudación en US\$:	34,217,390
<i>Empresas:</i>	
Tasa: ²	0.40%
Recaudación en US\$:	136,869,560
<i>Aporte estatal:</i>	
Tasa: ²	0.40%
En US\$:	136,869,560
Total fondo solidario:¹	307,956,509
Gasto presupuestado:	302,344,798
<i>Monto máximo que el sistema público podría re-embolsar del fondo por asistencia de niños de cotizantes del 60% más vulnerable que concurren a su red.³</i>	125,122,592
<i>Complemento al Chile Crece Contigo por trabajadores independientes cotizantes que tendrían derecho a recurrir a la red pública</i>	6,503,482

Nota 1: Promedio de salario de cotizantes seguro de cesantía según Casen 2009 es \$ 407.069, en el mismo período el promedio de éstos cotizantes según bases administrativas sería mayor. Lo mismo ocurre con el número de cotizantes. Por lo tanto, se realizaron ajustes para minimizar la subestimación de la recaudación.

Nota 2: Tasas escalonadas son posibles tanto según criterios de ingreso (trabajadores) como de tamaño (empresas), pero por motivos de exposición y simplicidad se exponen tasas promedio.

Nota 3: Ese monto máximo no implica que el presupuesto de esta red pudiese reducirse, ya que debe crecer para atender futura expansión hacia segmento vulnerable comprometido por ley Chile Crece Contigo.

Los desafíos de diseño de este esquema de cobertura y financiamiento

El primer desafío que una propuesta de esta naturaleza enfrenta es lograr aceptación ciudadana, apoyo político y gubernamental. En ese sentido, reflejar que las empresas, como lo hacemos en esta publicación, ya realizan un gasto significativo y que seguirá creciendo, es un primer paso. Consensuar con los distintos agentes que se trata de una inversión necesaria para incrementar el empleo femenino en los sectores más vulnerables, mejorar los salarios de las mujeres, reducir la brecha salarial e invertir en los niños cuyas familias ya han decidido su asistencia a sala cuna para participar en el mercado de trabajo, es también necesario.

Se trata, además, de eliminar una norma discriminatoria, lo cual es demandado por las familias chilenas; vale decir que lo es tanto por las mujeres que ven sus posibilidades de empleo y salarios mermadas, como por los hombres y mujeres que no tienen este derecho.

Continuar avanzando requiere invertir y realizar gasto corriente. Mostrar que existen alternativas de financiamiento promueve el análisis. En este sentido, cabe destacar que el Fondo Solidario del Seguro de Cesantía ha acumulado en los últimos años más de 1400 millones de dólares.

El cómo exactamente se ha acumulado un fondo solidario de esa magnitud es motivo de otro análisis, pero una explicación posible es que la acumulación en cuentas individuales ya permite financiar buena parte de los beneficios. Apuntar, entonces, a reducir el aporte en estas cuentas individuales, sosteniendo al mismo tiempo los montos que reciben los usuarios con el propio fondo solidario del seguro, es una posibilidad. Cabe destacar que al fondo ya acumulado se le sumará lo que se seguirá acumulando en un contexto económico favorable¹.

Por lo tanto, reducir el aporte individual a las cuentas individuales del seguro y crear un fondo solidario de cuidado es una alternativa.

En otro orden, instituir un fondo solidario de cuidado, que entregue una cuota a los padres del niño para que ellos lo asignen directamente al establecimiento, es un subsidio a la demanda por educación inicial. Se vuelve necesario, por lo tanto, debatir sobre cómo enfrentar las

1 Vale decir que el fondo solidario del seguro de cesantía igualmente respondería a sus usuarios en un escenario de recesión, y aumento del desempleo, dado el monto ya disponible.

debilidades que se conocen del sistema escolar chileno, que podrían extenderse a la educación inicial.

Una pregunta es si este esquema propuesto podría generar segregación. La respuesta es que es posible; pero vale también preguntarse hasta dónde ya no está segmentado. Posiblemente la respuesta es que lo está, pero se sostiene por una calidad de Junji/Integra que en términos relativos, frente al nivel escolar, es superior. Por lo tanto, parte del desafío es sostener un sistema público (Junji/Integra) de alta calidad, incluso elevando los estándares actuales.

Una “salvaguarda” de la educación pre escolar frente a la escolar (desde pre kinder) es que en este caso los jardines no deberían tener incentivos a seleccionar, por qué ¿lo harían?

¿Es posible prohibir copagos? Evidentemente esto es muy complejo debido a que la variabilidad de precios es alta. Y las empresas pueden estar dispuestas a pagar diferencias, según sus políticas de recursos humanos. Además, las madres podrían querer optar por establecimientos que ya conocen o que desde sus redes les recomiendan.

Forzar la cuota por niño del fondo solidario a la asistencia a un establecimiento público afecta la decisión de la madre y exigiría un crecimiento muy fuerte de la red de Junji/Integra. Alternativamente, vincular la cuota por niño del fondo solidario a la asistencia a un establecimiento público, sólo en el caso de la población cubierta por ley (Chille Crece Contigo), parece ser discriminatorio.

Reducir asimetrías de información y mejorar fiscalización para minimizar la probabilidad de fraude es también un reto mayor. Debe tenerse en cuenta que el control de asistencia utilizado en sistema escolar no es apropiado en este caso.

Además, en un marco de fuerte asimetría de información, existe el riesgo de que establecimientos privados, no necesariamente de mayor calidad que los de la red pública, puedan competir con Junji/Integra de modo “desleal”.

Es imprescindible que la fiscalización, normativa y práctica se adecúen a mayores estándares, tal como lo recomiendan los expertos. Además, el sistema Junji/Integra requiere revisarse. Junji en algunas actividades es juez y parte. Integra, a pesar de recibir niños del mismo segmento que Junji, recibe menores fondos por niño.

Finalmente, cabe destacar que los privados tienen mayor flexibilidad para adaptarse a la realidad laboral de los apoderados de los niños. Es necesario que la red pública también acompañe las necesidades de éstos.

Incorporar a educadoras/es pre escolar a iniciativas como “carrera docente” es recomendable. Además, la reforma del sistema de educación inicial no puede desconocer el punto de partida: las y los educadores, técnicos y demás que reciben salarios, en promedio, significativamente más bajos que otros profesionales. Al respecto, los cálculos anteriores consideran costos actuales de la educación inicial y hacia el futuro ajusta por pronósticos de crecimiento promedio, pero no por ajustes que permitan una convergencia de los salarios de educadores y técnicos pre escolares con otras profesiones. Así, se requiere un análisis del impacto de las necesarias mejoras salariales sobre los costos de provisión de educación inicial.

Todo lo anterior requiere de un debate profundo con la sociedad civil y con los expertos relacionados con la educación temprana. Nuestra propuesta aspira a contribuir en esta discusión. ☺

El sistema actual en su conjunto es llamativo. Existe una norma que obliga a los empleadores de más de 20 mujeres a pagar servicios pre escolares hasta los 24 meses de edad, pero luego que cumplen esa edad, las familias y sus hijos caen en una especie de “limbo”.

Información para profundizar

Bentancor A. y M. De Martini (2012): “Detrás de la Puerta. Trabajo, roles de género y cuidado”. <http://www.comunidadmujer.cl/biblioteca-publicaciones/> -Publicación de ComunidadMujer.

ComunidadMujer (2010): “Encuesta Voz de Mujer del Bicentenario. Quiénes son, cómo son y a qué aspiran las chilenas” www.comunidadmujer.cl/estudios/voz-de-mujer/

www.comunidadmujer.cl/estudios/voz-de-mujer/ -Publicación de ComunidadMujer.

PNUD (2010): “Desarrollo Humano en Chile. Género los desafíos de la igualdad” www.desarrollohumano.cl/informe-2010-PNUD_LIBRO.pdf



www.comunidadmujer.cl

El contenido de este documento es de exclusiva responsabilidad de ComunidadMujer y puede ser reproducido total o parcialmente con autorización. Los hallazgos, interpretaciones y conclusiones expresadas en este informe son de exclusiva responsabilidad de los autores y no deben atribuirse de ninguna manera a las Naciones Unidas, sus organizaciones asociadas o sus estados miembros. Las Naciones Unidas no garantizan la exactitud de los datos que se incluyen en este documento y no aceptan responsabilidad alguna por las consecuencias de su uso. De igual modo, el análisis en esta publicación expuesto tampoco compromete al Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

