



Centro UC
CLAPES UC
Centro Latinoamericano de
Políticas Económicas y Sociales

Informe legislativo sobre el Proyecto de Ley Sala Cuna Universal Boletín 14.782-13

Marzo, 2026

INFORME

Proyecto de Ley Sala Cuna Universal – Boletín 14.782-13

Propuesta de Indicación Sustitutiva del Ejecutivo (enero 2026)

I. Problema central: inequidad del artículo 203 y persistencia del “riesgo mujer” en la relación laboral

El artículo 203 del Código del Trabajo ha operado como un diseño inequitativo porque asocia un costo significativo a la contratación de mujeres (y a la composición por sexo de la empresa), generando incentivos a:

- Preferir contratación masculina o informal,
- Ajustar salarios en márgenes,
- Fragmentar dotaciones,
- Evitar umbrales o contingencias.

El proyecto elimina el umbral “20 trabajadoras” y declara universalidad, pero no deslabora el beneficio: conserva al empleador como actor central, con obligaciones que exceden una cotización simple, manteniendo el riesgo de que el “costo/gestión sala cuna” siga influyendo en decisiones de contratación formal.

Conclusión: se corrige parcialmente el umbral discriminatorio, pero se preserva el problema estructural de fondo: la sala cuna continúa tratándose como obligación laboral, no como política social/educativa universal.

II. Ambigüedad del “sujeto obligado”: el empleador sigue siendo garante operativo (y no solo cotizante)

Aunque el texto se presenta como un derecho de los trabajadores financiado por un Fondo, múltiples artículos del PL mantienen al empleador como responsable de la implementación práctica:

- Registros ante DT, plazos y reportes,
- Solicitudes y verificaciones ante IPS,
- Acreditación de filiación/vínculo, condiciones habilitantes y vínculo laboral,
- Deber de informar cambios durante todo el período de cobertura,
- Riesgo de restitución de aportes,
- Y eventual exposición penal por “antecedentes incompletos o erróneos”.

Este diseño **no es neutro**: introduce fricción administrativa y riesgo regulatorio que pesa proporcionalmente más en micro y pequeñas empresas, precisamente donde la informalidad y la precariedad son más sensibles a aumentos de carga.

Riesgo institucional: interpretaciones extensivas (p. ej. por la DT) podrían reconducir el sistema desde “cotización” hacia “obligación de garantizar acceso”, recreando la lógica del 203 bajo otro formato.

III. Cargas administrativas y sancionatorias: regresividad para MIPYMES e incentivo a informalidad

El borrador incorpora obligaciones de gestión de información y procedimientos (registros, solicitudes, acreditaciones, reportes de cambios) que, en la práctica, convierten a los empleadores en gestores del acceso.

Punto crítico

La inclusión de un tipo penal por entrega de datos “erróneos, incompletos o falsos” en el contexto de un beneficio donde el dinero no pasa por el empleador, genera un riesgo asimétrico y desproporcionado para MIPYMES.

Efecto probable: aumento de costo esperado de contratar formalmente (por riesgo y cumplimiento), lo que puede traducirse en:

- menor empleo formal,
- sustitución hacia subcontratación,
- y retorno de sesgos contra contratación femenina en edades fértiles.

IV. Financiamiento por cotización: riesgo de “impuesto al trabajo” ajustable y efectos sobre empleo formal

El Fondo se financia con cotización de cargo del empleador (en régimen 0,3%), más mecanismos transitorios (p. ej. reasignación parcial desde seguro de cesantía). Este diseño presenta debilidades:

1. **Base técnica insuficientemente transparentada:** no se acompañan públicamente (al menos en el borrador) informe financiero, estimaciones de demanda y costos unitarios.
2. **Mecanismo de ajuste endógeno:** la existencia de un comité técnico que define montos “según ingresos del Fondo” crea presión estructural para aumentar cotización o reducir cobertura/calidad si el Fondo no alcanza.

3. **Reconocimiento de insustentabilidad:** se prevé que, si el Fondo no es sostenible, se propongan “ajustes legales”, lo que suele traducirse en más aportes/cotización o mayor carga fiscal.

Problema de política pública: financiar una política de equidad y desarrollo infantil mediante un gravamen al trabajo formal puede transformarse en un nuevo desincentivo al empleo formal, afectando precisamente a los grupos que se busca proteger (mujeres, jóvenes, trabajadores de menor productividad).

V. Duplicidad y desarticulación con programas vigentes: riesgo de ineficiencia y inequidades horizontales

El borrador se superpone con prestaciones ya existentes, en particular con el esquema de acceso para hogares vulnerables (Chile Crece Contigo, Ley 20.379), y no clarifica integración, coordinación ni reglas de prioridad.

Esto puede generar:

- duplicación de financiamiento,
- distintos beneficios para situaciones equivalentes,
- burocracia paralela,
- y pérdida de focalización donde sí se justificaba.

VI. Cobertura incompleta: vacío entre los 2 y 4 años y efecto sobre empleo femenino

El proyecto cubre sala cuna hasta los 2 años, pero no resuelve el tramo 2–4. En la práctica, esto puede producir:

- Interrupciones laborales femeninas luego de los 2 años,
- Salida del mercado formal,
- Menor impacto en oferta laboral femenina que el anunciado.

Conclusión: se universaliza un tramo, pero se mantiene un “bache” que limita el efecto pro-empleo femenino y debilita la coherencia del sistema de cuidados.

VII. Libertad de elección, copago y oferta privada: riesgo de restricción real de opciones y de capacidad instalada

El borrador condiciona el financiamiento a requisitos de reconocimiento oficial y estructura de provisión, lo que puede implicar:

- Exclusión práctica de parte de la oferta privada (especialmente con fines de lucro),
- Restricción o prohibición efectiva de copago,
- Reducción de diversidad de proyectos educativos y modalidades.

Riesgo de política pública: si el sistema no permite compatibilizar subsidio público con oferta privada diversa y copago voluntario, puede estrechar el universo de prestadores, concentrar demanda en oferta pública y agravar listas de espera.

VIII. Falta de solución operativa para territorios sin oferta o con cupos insuficientes

El proyecto no establece con claridad un mecanismo eficaz para:

- Comunas o zonas rurales sin sala cuna cercana,
- Déficit de cupos,
- Transición mientras se expande infraestructura,
- Modalidades alternativas de provisión cuando no existe oferta formal.

El riesgo es crear un derecho que, en muchos territorios, no se puede ejercer.

IX. Punto adicional (pertinente): perspectiva educacional y déficit de información para diseñar una política robusta

Sin desviar el eje laboral, hay una debilidad transversal que afecta el corazón del proyecto: la ausencia de información suficiente sobre oferta, cobertura, calidad y distribución territorial de salas cuna, lo que impide diseñar un sistema sostenible y equitativo.

Por qué importa (y por qué es pertinente al análisis laboral-fiscal)

1. **La sala cuna no es solo cuidado:** es un espacio de aprendizaje temprano con efectos potencialmente relevantes en desarrollo infantil y reducción de brechas de origen. Una expansión “a ciegas” puede aumentar cobertura nominal sin asegurar calidad.
2. **Sin datos no hay cálculo financiero creíble:** la sostenibilidad del Fondo depende de conocer la capacidad instalada, costos unitarios y demanda efectiva por territorio. Si el Estado desconoce cuántos cupos existen, dónde están y con qué estándares, el “0,3%” carece de respaldo empírico robusto.
3. **La falta de información agrava desigualdades territoriales:** sin un catastro georreferenciado y público, el sistema puede terminar financiando acceso donde ya hay oferta y dejando rezagadas zonas con déficit estructural.

Elementos que deberían exigirse como base mínima

- Catastro nacional actualizado y georreferenciado de oferta (pública/privada; reconocida/no reconocida).
- Estimación de brechas de cupos por comuna/zonas y proyección de demanda (según empleo, informalidad, distancia).
- Estándares de calidad y plan de fiscalización realista (capacidad de supervisión y cumplimiento).
- Transparencia de costos unitarios (operación, personal, infraestructura, extensión horaria, continuidad anual).

Conclusión educacional conectada al objetivo original: si el proyecto pretende ser “universal” y además apoyar empleo femenino, necesita asegurar *oferta efectiva y calidad mínima*, porque de lo contrario se incrementa la litigiosidad, se frustran expectativas y se genera presión para subir cotizaciones o para que el empleador “resuelva” con arreglos informales.

X. Riesgos de constitucionalidad: naturaleza de la cotización y tributo afecto

Aunque el origen ejecutivo salva la iniciativa exclusiva en materia de seguridad social, persiste la discusión sobre:

- si la cotización tiene rasgos de tributo afecto,
- su consistencia con principios constitucionales de cargas públicas,
- y el riesgo de judicialización si la afectación y el diseño no están justificadamente estructurados.

Síntesis crítica

El proyecto, en su forma, **no resuelve el problema central** porque:

1. Mantiene al empleador como garante operativo (no solo cotizante).
2. Introduce cargas administrativas y riesgos sancionatorios regresivos.
3. Financia con una cotización susceptible de crecer (impuesto al trabajo).
4. No resuelve el tramo 2–4 años (impacto limitado en empleo femenino).
5. Puede restringir libertad de elección y reducir diversidad de oferta.
6. No garantiza provisión en territorios sin oferta.
7. Carece de un diagnóstico robusto de oferta/calidad, debilitando el diseño completo (perspectiva educacional y fiscal).

Propuesta alternativa: sala cuna universal sin desincentivo al empleo femenino ni al trabajo formal

1) Deslaborizar el derecho

Trasladar el eje desde el Código del Trabajo hacia un derecho social: el empleador no debe gestionar acceso ni asumir riesgo regulatorio, salvo obligaciones mínimas de información estandarizada y pago automático si existiera cotización.

2) Financiamiento con rentas generales (o mixto con componente fiscal predominante)

Si se busca equidad y movilidad social, el financiamiento debe ser principalmente fiscal, evitando encarecer el trabajo formal.

3) Subsidio portable por niño y libertad de elección

- Subsidio transferible directamente al prestador elegido por la familia.
- Copago voluntario para ampliar opciones, con resguardos anti-segregación (subsidio reforzado por vulnerabilidad/territorio).
- Participación de privados bajo estándares exigibles (no por forma jurídica sino por calidad y transparencia).

4) Plan nacional de expansión territorial e infraestructura

Fondo específico y metas por comuna para cerrar brechas de cupos, con soluciones transitorias donde no exista oferta.

5) Continuidad 0–4 años

Diseño progresivo para evitar el “bache” 2–4 que trunca trayectorias laborales femeninas y debilita el retorno social.

6) Base de evidencia obligatoria: Antes de fijar parámetros definitivos de financiamiento:

- catastro nacional,
- costos unitarios,
- demanda territorial,
- capacidad de fiscalización,
- y estándares de calidad.



clapesuc



@clapesuc



@clapes_uc



Clapes UC



ClapesUC



www.clapesuc.cl