



Centro UC
CLAPES UC
Centro Latinoamericano de
Políticas Económicas y Sociales

PROYECTO DE LEY SALA CUNA UNIVERSAL: EL ESTADO DE LA DISCUSIÓN

Diciembre, 2025

AUTORES

Karin Moore | Investigadora Principal y Coordinadora Legal CLAPES UC
Simonetta Mancini | Investigadora

INFORME

ÍNDICE DE CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	3
ESTADO DE LA TRAMITACIÓN LEGISLATIVA DEL PROYECTO DE LEY DE SALA CUNA UNIVERSAL (BOLETÍN 14782-13, DE 2022)	4
COMPARACIÓN DE LAS INDICACIONES SUSTITUTIVAS.....	6
ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA EN DISCUSIÓN	11
I. INDICACIÓN SUSTITUTIVA DEL EJECUTIVO - 7 DE OCTUBRE DE 2025	11
1. <i>Universalidad</i>	<i>12</i>
2. <i>Corresponsabilidad</i>	<i>12</i>
3. <i>Educación.....</i>	<i>12</i>
4. <i>Financiamiento</i>	<i>13</i>
II. COMENTARIOS SOBRE LAS INDICACIONES SUSTITUTIVAS PRESENTADAS POR EL EJECUTIVO Y DIRECTRICES PARA LA DISCUSIÓN PARLAMENTARIA	15
1. <i>Corresponsabilidad y universalidad.....</i>	<i>15</i>
2. <i>Perspectiva educativa.....</i>	<i>16</i>
3. <i>Demanda y oferta de salas cunas.....</i>	<i>19</i>
4. <i>Nuevo modelo de financiamiento introducido por las indicaciones presentadas el 7 de octubre de 2025</i>	<i>24</i>
5. <i>Eliminación de la creación del Registro Nacional de Cuidadores</i>	<i>26</i>
III. PRINCIPALES MODIFICACIONES INTRODUCIDAS POR EL PROYECTO DE LEY BOLETÍN 14782-13, DE 2022.....	27
1. Alcance de trabajadores beneficiados	27
2. Financiamiento	27

3.	Registro Nacional de Cuidadores.....	28
IV.	POSIBILIDADES DE MEJORA LEGISLATIVA AL PROYECTO DE LEY BOLETÍN 14782-13 DE	
2022		30
1.	Derechos en cuestión. Acceso al trabajo versus educación inicial.	30
	<i>Reconocimiento del cuidado informal y privado</i>	<i>30</i>
	<i>Participación laboral femenina</i>	<i>32</i>
	<i>Beneficio para últimos quintiles.....</i>	<i>35</i>
	<i>Cobertura</i>	<i>37</i>
2.	Universalidad y equidad	37
	<i>Ampliación de grupos beneficiados</i>	<i>38</i>
	<i>Efecto de incentivo en la contratación.....</i>	<i>39</i>
3.	Financiamiento	39
	<i>Categoría mixta de subvención.....</i>	<i>40</i>
4.	Corresponsabilidad	42
	<i>Equiparación en materia de género</i>	<i>43</i>
5.	Efectos en la profesión educativa	44
	CONCLUSIÓN.....	45
	ANEXO 1.....	46
	ANEXO 2	49

PROYECTO DE LEY SALA CUNA UNIVERSAL: EL ESTADO DE LA DISCUSIÓN

RESUMEN EJECUTIVO

Este informe examina en profundidad el estado actual de la tramitación del Proyecto de Ley de Sala Cuna Universal (Boletín 14782-13), contextualizando su evolución desde su presentación en 2022 hasta las recientes indicaciones sustitutivas ingresadas por el Ejecutivo el 7 de octubre de 2025. El análisis se estructura en torno a tres ejes fundamentales: las modificaciones al diseño original del proyecto, la evaluación de sus impactos normativos y financieros, y la identificación de oportunidades de mejora legislativa.

El informe constata que las nuevas indicaciones modifican sustancialmente el proyecto inicial, al incorporar principios de corresponsabilidad parental, ampliar el universo de beneficiarios —incluyendo trabajadores independientes y de casa particular—, y establecer un esquema de financiamiento basado en una cotización previsional a cargo del empleador. Asimismo, se introduce la exigencia de reconocimiento oficial por parte del Ministerio de Educación para las salas cuna y se prevé una compensación fiscal ante eventuales déficits del fondo, junto con evaluaciones periódicas de su sustentabilidad.

Desde una perspectiva crítica, el documento analiza los desafíos prácticos y estructurales asociados a la implementación del nuevo modelo: la tensión entre universalidad y sostenibilidad fiscal, la insuficiencia de la infraestructura disponible, la escasez de profesionales especializados, la exclusión de modalidades informales de cuidado, y las dificultades que enfrenta el sector privado para adaptarse a las nuevas exigencias regulatorias. También se cuestiona la pertinencia de imponer un enfoque educativo en una política cuyo propósito principal es la inserción laboral femenina, reconociendo la necesidad de separar el debate sobre educación parvularia de la agenda de corresponsabilidad en cuidados.

El informe ofrece una mirada comprensiva, técnica y propositiva, que recoge tanto las virtudes como las limitaciones del proyecto. La línea editorial se inclina por un enfoque pragmático y gradualista, que permita compatibilizar la equidad de género en el acceso al trabajo con la calidad del cuidado infantil, reconociendo la diversidad de realidades familiares, laborales y territoriales del país.

ESTADO DE LA TRAMITACIÓN LEGISLATIVA DEL PROYECTO DE LEY DE SALA CUNA UNIVERSAL (BOLETÍN 14782-13, DE 2022)

La presente línea del tiempo será actualizada en conformidad al avance de la tramitación legislativa del proyecto de ley de sala cuna universal del año 2022, conjuntamente a las indicaciones sustitutivas recientemente introducidas por el Ejecutivo.

- **4 de enero de 2022:** Ingreso del proyecto por Mensaje del Presidente de la República, Sebastián Piñera Echeñique, que modifica el Código del Trabajo eliminando el mínimo requerido de trabajadoras para acceder al beneficio de sala cuna y creando un fondo para su financiamiento, con cargo del empleador mediante cotizaciones.
- **6 de junio de 2022:** Inicia la discusión en general en la Comisión de Trabajo y Previsión Social del Senado, la que aprobó por unanimidad de sus miembros el proyecto, pasando a la Comisión de Educación del Senado.
- **6 de marzo de 2024:** La Comisión de Educación del Senado aprobó por mayoría de sus miembros el proyecto y despachó a la Sala la discusión.
- **12 de marzo de 2024:** Comienza la discusión en general en la sala del Senado.
- **2 de abril de 2024:** Senado aprobó, con votos en contra de senadores oficialistas, la idea de legislar del proyecto de ley que establece el derecho de sala cuna universal. El Poder Ejecutivo anuncia indicación sustitutiva, y se acuerda que el análisis en particular sea realizado, en primer lugar, por la Comisión de Trabajo y Seguridad Social y, luego, por la Comisión de Educación.
- **6 de mayo del 2024¹:** El Poder Ejecutivo presentó indicaciones sustitutivas junto a un informe financiero que propone modificaciones significativas al

¹ Para mayor profundidad revisar anexo 1

Código del Trabajo, divergiendo de las disposiciones propuestas originalmente en el Proyecto de Ley. Asimismo, introduce un esquema de financiamiento alternativo y estipula la necesidad de intervención del Ministerio de Educación en la administración del beneficio de sala cuna.

- **19 de marzo 2025:** El Presidente de la República, mediante un oficio dirigido al presidente de la cámara del Senado, hace presente la urgencia Simple, para discutir el proyecto.
- **15 de abril, 14 de mayo, 11 de junio, 9 de julio, 6 de agosto y 3 de septiembre de 2025:** El Presidente de la República, mediante un oficio, retira la urgencia previa y vuelve a hacer presente urgencia Simple al proyecto para que se discuta en la cámara del Senado.
- **15 de septiembre 2025:** La Sala acuerda establecer un nuevo plazo para presentar indicaciones, hasta el 3/10/2025, a las 12:00 horas, en la Secretaría de la Comisión de Trabajo y Previsión Social.
- **1 de octubre 2025:** El Presidente de la República, mediante un oficio dirigido al presidente del Senado. Hace presente la urgencia Simple para discutir el proyecto.
- **7 de octubre 2025:** El Ejecutivo presentó nuevas indicaciones (8, 9 y 10) y reiteró la primera indicación, ingresada el 6 de mayo de 2024. Estas propuestas dieron origen al segundo informe comparado de la Comisión de Trabajo y Previsión Social y se enfocaron en tres ámbitos principales: el derecho a sala cuna, la creación del Fondo de Sala Cuna y las modificaciones a la Ley N°19.728.
- **19 de noviembre de 2025:** Se aprueba el texto discutido en la Comisión de Trabajo y Previsión Social. El proyecto pasa a la Comisión de Educación para continuar su tramitación.

COMPARACIÓN DE LAS INDICACIONES SUSTITUTIVAS

	Proyecto de Ley 2022 ²	Primeras Indicaciones Sustitutivas 2024 ³	Indicaciones Sustitutivas 2025 ⁴
Principal modificación al art. 203 CT	Elimina el mínimo requerido de trabajadoras para otorgar el beneficio de sala cuna, reconociendo el derecho sin importar cuántas mujeres trabajan en la empresa.	Reconoce el beneficio de sala cuna para toda persona trabajadora o quien tenga el cuidado personal exclusivo del menor, sin más distingo.	Se pasa de un beneficio maternal condicionado al número de mujeres contratadas a un derecho universal de cuidado infantil con enfoque de corresponsabilidad y protección integral del niño/a.
Beneficio para proveer acceso a sala cuna	Fondo de Sala Cuna , para aportes de montos limitados según el tamaño de la empresa , cuyo pago se efectúa con cargo al Fondo, hacia los empleadores o hacia la persona trabajadora independiente.	Fondo Sala Cuna , para aportes de hasta 4,11 UTM por concepto de matrícula y mensualidad de sala cuna, que se pagará directamente a la Sala Cuna.	Se elimina el tope fijo de 4,11 UTM y el monto se establecerá mediante un informe por la Comisión Técnica de Financiamiento y Sustentabilidad del Fondo de Sala Cuna, que se actualizará cada 5 años .

² Boletín 14782-13 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.

³ Indicaciones formuladas durante la discusión en general del Proyecto de Ley Boletín 14782-13, en primer trámite constitucional (Senado, 06/05/2024).

⁴ Indicaciones formuladas durante la discusión en general del Proyecto de Ley Boletín 14782-13, en primer trámite constitucional (Senado, 07/10/2025)

Beneficiarios	Madres de menores de dos años que sean trabajadoras dependientes del sector privado; de empresas públicas creadas por ley; de sociedades anónimas en que el Estado tenga participación; de casa particular; y trabajadores independientes. Incluye al padre trabajador o quien tenga el cuidado exclusivo del menor.	Toda persona trabajadora a quien se le haya otorgado el cuidado personal del menor. Incluye a trabajadores dependientes del sector privado; de las empresas públicas creadas por ley y las sociedades anónimas en que el Estado tenga participación; de casa particular; y trabajadores independientes.	Toda persona trabajadora que tenga el cuidado personal del niño o niña menor de dos años, además de quienes hayan obtenido dicho cuidado mediante una resolución judicial. Se extiende a trabajadores de casa particular y trabajadores independientes.
Requisitos para beneficiarios	Dependientes: contrato de trabajo. Elimina requisito de jornadas. Independientes: mínimo de 6 cotizaciones continuas o discontinuas, dentro de los 12 meses anteriores a la solicitud de aporte; o con certificado de pago de cotizaciones previsionales.	Dependientes: contrato de trabajo. Independientes: certificado de pago de cotizaciones previsionales.	Dependientes: contrato de trabajo. Independientes: certificado de pago de cotizaciones previsionales.

Innovaciones	Alcanza a las y los trabajadores independientes y de casa particular, incluyendo quienes tienen el cuidado personal exclusivo. Crea Registro Nacional de Cuidadores, que regulariza la situación del cuidado informal.	Alcanza a las y los trabajadores independientes y de casa particular, incluyendo quienes tienen el cuidado personal exclusivo.	Se crea un nuevo artículo 204 al código del trabajo que establece el caso de que existan varios empleadores obligados, deberá cumplir quien tenga al trabajador con la jornada más extensa o, si son iguales, aquel con quien el menor viva. Se permite acuerdo entre las partes y se exceptúan casos en que el trabajador esté ausente del cuidado del menor.
Financiamiento	Cotización del 0,1% sobre las remuneraciones imponibles, de cargo del empleador, y con las rentas imponibles de los trabajadores independientes. Aporte fiscal de 306.303 UF, limitado al primer año.	Cotización del 0,2% de las remuneraciones imponibles, de cargo del empleador, y de las rentas imponibles de los trabajadores independientes.	Cotización obligatoria a cargo del empleador del 0,3% de las remuneraciones imponibles. En caso de trabajadores independientes se regulan las cotizaciones de acuerdo con la fórmula por la cual cotizan.

Ente de administración del fondo	Tesorería General de la República con supervisión de la Superintendencia de Pensiones. Pudiendo subcontratar, mediante licitación pública sus funciones de administración.	Autorizaciones y pagos por el Instituto de Previsión social , con gestión financiera del Servicio de Tesorerías . Ambas podrán subcontratar sus funciones, mediante licitación pública.	Se crea un fondo de Sala Cuna en el cual la Tesorería General de la República será la encargada de la gestión financiera y el Instituto de Previsión social se encargará de las autorizaciones y pagos.
Principales críticas	Deficiencias en materia educacional. Reiteración innecesaria respecto al reconocimiento exigido por el MINEDUC. Financiamiento como desincentivo para el empleador. Insuficiencia de cobertura. Falta de corresponsabilidad requiriendo ajuste en el financiamiento. Universalidad incompleta.	Insuficiencia de cobertura y aporte. Reiteración innecesaria respecto al reconocimiento exigido por el MINEDUC. No consagración del cuidado informal como realidad existente y preferida en su caso. No especificación de los tipos de establecimientos que pueden solventarse con el beneficio.	Reiteración innecesaria respecto al reconocimiento exigido por el MINEDUC. No consagración del cuidado informal como realidad existente y preferida en su caso. No especificación de los tipos de establecimientos que pueden solventarse con el beneficio. El aumento de la cotización a cargo del empleador podría desincentivar la contratación de mujeres debido al costo asociado. Además, la obligación de cubrir el copago entre la diferencia del costo y el fondo de sala cuna generaría una presión adicional para las pymes.

Puntos a favor	Universalidad y ampliación de beneficiarios. Fomento de la participación laboral femenina. Reconocimiento del cuidado privado e informal. Corrige desincentivo a la no contratación de más de 20 mujeres.	Universalidad extendida. Corresponsabilidad. Protección de los derechos de educación y desarrollo integral de las infancias. Consideración de establecimientos JUNJI.	Corrige desincentivo a la contratación de la mujer número 20 al eliminar este requisito del artículo 203 del código del trabajo. Establece una Universalidad extendida. Corresponsabilidad
-----------------------	---	---	---

ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA EN DISCUSIÓN

En cumplimiento del deber del Estado de promover la educación parvularia establecido en el artículo 19 N°10 inciso 3° de la Constitución Política de la República y, en consideración, del artículo 11 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, que dispone el fomento de la creación y desarrollo de una red de servicios destinados al cuidado de los niños; el año 2022⁵, el Presidente de la República don Sebastián Piñera Echeñique, envió mediante mensaje, el Proyecto de Sala Cuna Universal, que introdujo propuestas de modificación al Código del Trabajo, así como un nuevo sistema de provisión de sala cuna, salvando así las críticas de las que eran objeto los proyectos anteriores.

Sin perjuicio de ello, las indicaciones sustitutivas recientemente ingresadas por el Ejecutivo plantean diversas modificaciones al proyecto en discusión, por lo que se hace necesario analizarlas.

I. INDICACIÓN SUSTITUTIVA DEL EJECUTIVO - 7 DE OCTUBRE DE 2025⁶

El Poder Ejecutivo presentó el pasado 7 de octubre del presente año nuevas indicaciones sustitutivas al Proyecto de Ley de Sala Cuna Universal. Estas indicaciones han sido largamente esperadas para promover la participación femenina en el mundo laboral, que deberán ser sometidas a votación en las próximas semanas. Las principales propuestas contenidas en las indicaciones se refieren a temáticas de universalidad, corresponsabilidad, educación y financiamiento.

⁵ Después que el Boletín 12026-13 presentado el 2018 fuese retirado, se presentó el proyecto actualmente en discusión. Para más información sobre el proyecto anterior, revisar el Anexo N°2.

⁶ Boletín N°14.782-13. Indicaciones formuladas durante la discusión en general del Proyecto de Ley, en primer trámite constitucional, que equipara el derecho de sala cuna para las trabajadoras, los trabajadores, y los trabajadores independientes que indica, en las condiciones que establece, modifica el Código del Trabajo para tales efectos y crea un Fondo Solidario de Sala Cuna (Senado, 07/10/2025).

1. Universalidad

Al igual que en la indicación anterior⁷, se propone la modificación completa del artículo 203 del Código del Trabajo, eliminando el requisito que supeditaba la obligación de sala cuna a la contratación de la vigésima mujer. En su reemplazo, se establece que este derecho corresponde a la “persona trabajadora”, sin distinción de género.

Asimismo, se incluye a los trabajadores a quienes se les haya otorgado judicialmente el cuidado personal de un niño o niña menor de dos años, a las trabajadoras de casa particular y a los trabajadores independientes.

2. Corresponsabilidad

En materia de corresponsabilidad, se incorpora un nuevo artículo 204, que regula los casos en que existan dos personas trabajadoras con derecho a sala cuna. En tales situaciones, la obligación recaerá en el empleador de quien tenga la jornada laboral de mayor duración. Si ambas jornadas son iguales, el cumplimiento corresponderá al empleador de la persona trabajadora a cuyas expensas viva el menor de dos años.

No obstante, las personas trabajadoras podrán acordar de común acuerdo quién ejercerá el derecho establecido en el artículo 203.

Por otra parte, los senadores Rincón y Walker proponen que el nuevo artículo 204, establezca que cuando ambos trabajadores tengan derecho a sala cuna, el financiamiento sea compartido entre sus empleadores, distribuyéndose el costo total en partes iguales.

3. Educación

Se mantiene la exigencia del reconocimiento oficial del Estado, otorgado por el Ministerio de Educación (MINEDUC), como requisito esencial para el funcionamiento de las salas cuna, en resguardo de las garantías establecidas en la Ley N.º 21.430

⁷ Boletín N°14.782-13. Indicaciones formuladas durante la discusión en general del Proyecto de Ley, en primer trámite constitucional, el 6 de mayo de 2024.

sobre Garantías y Protección Integral de la Niñez y Adolescencia. Dicha exigencia asegura que los establecimientos donde se ejerce este derecho cuenten con condiciones pedagógicas, sanitarias y de infraestructura adecuadas, así como con personal idóneo y supervisión ministerial.

No obstante, esta disposición implica la exclusión de las salas cuna privadas que no cuenten con dicho reconocimiento y de las formas de cuidado informal, restringiendo la posibilidad de financiamiento o cumplimiento del derecho a través de alternativas no integradas al sistema de educación parvularia. Con ello se reduce las opciones disponibles de las familias y empleadores para acceder y ofrecer el servicio de sala cuna.

4. Financiamiento

La fuente principal de financiamiento del proyecto se traduciría en una cotización obligatoria a cargo del empleador equivalente al 0,3% de las remuneraciones imponibles de los trabajadores y los trabajadores del sector privado regidos por el Código del Trabajo —incluidas empresas públicas creadas por ley y sociedades anónimas con participación estatal respecto de su personal regido por el mismo estatuto—, hasta el tope del artículo 6 de la Ley N°19.728; idéntica obligación rige sobre las rentas imponibles de trabajadores y a las trabajadoras independientes. La cotización tiene carácter previsional para todos los efectos legales y, durante períodos de incapacidad laboral temporal, sigue siendo de cargo del empleador.

La cotización se eleva gradualmente **desde 0,2% (mes 6) a 0,3% (mes 24)** desde la publicación de la ley, con compensación mediante rebaja de 0,1% en la cotización del Seguro de Cesantía de cargo del empleador (modificaciones a la Ley N.º 19.728), sin alterar sus prestaciones.

Como fuentes complementarias, el Fondo se nutre en primer lugar de la rentabilidad de sus inversiones, cuyos incrementos no constituyen renta para efectos tributarios, y, en segundo lugar, del producto de multas, reajustes e intereses aplicables conforme a la Ley N°17.322 por incumplimientos en el pago de cotizaciones.

Se incorpora, además, una transferencia fiscal anual cuya determinación se fijará cada cinco años mediante un decreto del Ministerio de Hacienda dictado “Por orden del Presidente de la República”. En caso de insuficiencia de recursos durante una anualidad, verificada por el Servicio de Tesorería, la diferencia será de cargo fiscal; efectuado el complemento, el ministerio de Hacienda deberá ajustar el valor del aporte para las anualidades restantes del quinquenio, en proporción a los recursos efectivamente disponibles. Un decreto de Hacienda reglamentará el procedimiento, plazos y condiciones para solicitar dicho complemento.

II. COMENTARIOS SOBRE LAS INDICACIONES SUSTITUTIVAS PRESENTADAS POR EL EJECUTIVO Y DIRECTRICES PARA LA DISCUSIÓN PARLAMENTARIA

1. Corresponsabilidad y universalidad

La propuesta del Ejecutivo ingresada crea un nuevo artículo 204 regulando el caso de que ambos padres o quienes tengan cuidado personal deberán, de común acuerdo, definir quién de ellos ejercerá el derecho de acceso a sala cuna.

Además, considera la situación en que una de las personas trabajadoras, con derecho a sala cuna se encuentre ausente respecto del niño o niña. En este sentido, define el término de “ausencia” estableciendo que se entenderá por tal, cuando el niño o niña carece del cuidado y protección por parte de uno de sus progenitores como consecuencia del abandono del hogar o este se encuentre condenado por delitos de violencia intrafamiliar, en el caso que la víctima tenga la calidad de cónyuge o conviviente respecto del autor o autora; o la conducta afecte al padre o madre de un hijo o hija en común o directamente a estos últimos; o a una persona sujeta a su cuidado personal. Finalmente establece que, acreditándose dicha ausencia mediante declaración jurada de quién de ellos cumpla con los deberes de cuidado y protección del niño o niña, el acuerdo referido no será exigible.

En esta línea, la corresponsabilidad manifestada ha sido vista con buenos ojos, a pesar de que cuenta con un artículo transitorio que establece que solo a partir de los 12 meses de la entrada en vigencia de la ley –que ya será diferida respecto del derecho de las mujeres, iniciando a partir del primer día del sexto mes siguiente a la publicación– tendrán efectivamente derecho a sala cuna todas las personas trabajadoras conforme a lo dispuesto en los artículos 203 y 204 del Código del Trabajo, incluyendo desde ese momento también a los padres o quienes tengan el cuidado del menor. Al respecto, si bien lo anterior se considera como una medida que facilitará la implementación del proyecto, aun se considera que existen desafíos relativos a la gradualidad con la que este derecho será ejercido.

Un aspecto valorable, es que la propuesta del ejecutivo desvincula el costo de la sala cuna de la contratación de una trabajadora, pues se establece una cotización obligatoria para la persona contratada, padre o madre, hombre o mujer, lo que también va en línea con los principios de responsabilidad distribuida equitativamente y de acceso universal al beneficio. Además, el fondo va directamente del organismo recaudador a la sala cuna, sin pasar por el empleador. Esto sin duda es una buena fórmula para las pequeñas y medianas empresas que se evitarían problemas de caja para cubrir estos montos y luego solicitar el reembolso por parte del Estado.

Los próximos pasos serán definidos por lo que se decida en el Congreso respecto a las indicaciones sustitutivas, y se estima que, a partir de su reciente ingreso, tanto grupos de la sociedad civil, asociaciones gremiales y profesionales, como sectores del gobierno y entidades estatales den a conocer sus posturas respecto a las nuevas propuestas introducidas.

2. Perspectiva educativa

Las propuestas recientemente ingresadas por el Ejecutivo exigen que, para su funcionamiento, las salas cuna cuenten con el reconocimiento expreso del Ministerio de Educación. Adicionalmente, se desprende que este acto estaría vinculado con un objetivo de resguardo de los derechos de contenidos en la ley N° 21.430 sobre Garantías y Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (en adelante, ley de garantías de la niñez).

Si bien es posible compartir la necesidad de perfeccionar la provisión de salas cuna al alero de los derechos de la infancia, es importante sopesar que, la urgencia de reforma del artículo 203 del Código del Trabajo, surge como una medida para incrementar la inserción laboral femenina, contribuyendo así a erradicar toda forma de discriminación contra la mujer. Este objetivo, es acotado, y por ello es prudente considerar la discusión sobre el aspecto educativo de las salas cuna en un proyecto distinto, para entregarle los tiempos y profundidad que requiere.

Justamente, el Poder Ejecutivo, al momento de introducir las primeras indicaciones sustitutivas en 2024, ingresó el Boletín N.º 16.811-04, el cual se convirtió en ley de la República el 18 de julio del presente año. Dicha norma moderniza la ley N°20.529, por lo que podría considerarse una señal positiva al estar orientada a no restar seriedad al problema educativo en la primera infancia sacándolo de la discusión del proyecto de sala cuna, cuyo propósito central es poner término a la discriminación hacia la mujer trabajadora.

Y en lo referente a las indicaciones sustitutivas, en lo que sigue, se analizará la perspectiva educativa que ofrece a partir de la protección de los derechos del niño y el reconocimiento que se plantea a las salas cunas por parte del Ministerio de Educación.

Protección a los derechos del niño

La indicación sustitutiva indica que: “Con todo, las salas cunas a las que hace referencia el presente artículo deberán contar siempre con reconocimiento oficial del Estado, otorgado por el Ministerio de Educación, en resguardo y protección de los niños o niñas causantes del derecho a sala cuna de conformidad a lo dispuesto en la ley N°21.430 sobre Garantías y Protección Integral de la Niñez y Adolescencia”.

En lo pertinente, la ley de garantías de la niñez consagra el derecho a la educación en su artículo 41, estableciendo que el Estado garantizará la educación parvularia, para lo que financiará un sistema gratuito a partir del nivel medio menor, es decir, desde los 2 años en adelante. Sin embargo, nada dice respecto a los niños y niñas que se encuentran por debajo de ese nivel y que son, justamente, a quienes toca el derecho de sala cuna. Por su parte, el derecho a la educación integral en todas las etapas de la vida está reconocido en la misma ley -principalmente en los artículos 41 y 45- sin embargo, en las indicaciones no queda claro el vínculo entre el reconocimiento brindado por el Ministerio de Educación y la contribución a la protección de dicho derecho.

Más aún, no se entiende la necesidad de realizar esta mención en el Código del Trabajo, dado que según la propia ley de garantías de la niñez es claro que siempre

las salas cuna deben mantener respeto irrestricto a los derechos del niño señalados en esa legislación u otra. Tal conclusión se desprende de su tenor literal⁸. La ley vigente establece que todas las salas cunas deben respetar, promover y velar activamente por los derechos de los niños.

Sobre el reconocimiento del Ministerio de Educación

Al igual que el apartado anterior, es necesario indicar que el marco normativo actual ya obliga a las salas cunas contempladas en el artículo 203⁹ y a las que reciban aportes del Estado a la obtención de una autorización de funcionamiento o reconocimiento oficial por parte del Ministerio de Educación¹⁰.

Pese a la vigencia de esta norma por casi 10 años, el Ministerio de Educación aún no tiene sino estimaciones respecto de las salas cunas privadas a nivel nacional. Ello, porque respecto de las salas cunas construidas con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley N° 20.832, se señaló como plazo para la obtención de dicho reconocimiento por el Ministerio de Educación el 31 de diciembre de 2024¹¹, mediante el reenvío al artículo décimo quinto transitorio de la Ley N° 20.529 sobre el Sistema Nacional de aseguramiento de la calidad de la educación parvularia, básica y media y su fiscalización.

En este sentido, se observa que la Indicación Sustitutiva propuesta no representa una innovación respecto del marco normativo existente, siendo más bien una reiteración de una norma vigente.

⁸ Inciso 4° del artículo 2° de la ley N° 21.430: “Toda persona, institución o grupo debe respetar y facilitar el ejercicio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Especialmente, las organizaciones de la sociedad civil que lleven a cabo funciones relacionadas con el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes deben respetar, promover y velar activamente por sus derechos, reciban o no financiamiento del Estado, debiendo respetar siempre el interés superior del niño, niña o adolescente”.

⁹ Inciso 2° del artículo 203 del actual Código del Trabajo: “Las salas cunas señaladas en el inciso anterior deberán contar con autorización de funcionamiento o reconocimiento oficial del Estado, ambos otorgados por el Ministerio de Educación”.

¹⁰ Ley N° 20.832 que Crea la autorización de funcionamiento de establecimientos de educación parvularia, publicada el 5 de mayo de 2015.

¹¹ Cabe notar que el plazo al 31 de diciembre de 2024 pretende ser modificado al 31 de diciembre de 2034, conforme el proyecto de ley boletín N° 16.811-04 que Moderniza la oferta en la educación parvularia, ingresado por mensaje del Presidente don Gabriel Boric el mismo 6 de mayo de 2024, cuando se presentaron las indicaciones sustitutivas del Ejecutivo.

Sin embargo, la normativa propuesta podría generar barreras burocráticas y costos adicionales, lo que dificultaría su implementación, especialmente en zonas rurales o en sectores laborales con horarios nocturnos, donde existe escasez de centros acreditados.

A mayor abundamiento, es importante reiterar que la presente iniciativa legislativa no pretende ser una política educativa. Tampoco busca crear nueva infraestructura en salas cunas públicas. Más bien, aborda de manera pragmática una necesidad existente: facilitar que trabajadoras con hijos menores de dos años puedan integrarse al mercado laboral. Esto resuelve un problema inmediato, aunque reconoce que los avances en materia educativa son indispensables en etapas posteriores y en la medida que se cuente con los recursos necesarios para su implementación.

3. Demanda y oferta de salas cunas

Han surgido cuestionamientos respecto a la disponibilidad de cupos en salas cunas y cómo puede lograrse una implementación gradual de la reforma propuesta por las Indicaciones, para no saturar la oferta existente.

Cobertura suficiente

En términos de magnitudes, la población beneficiada por la modificación introducida por las Indicaciones del Ejecutivo sería, alrededor, de 85 mil mujeres trabajadoras dependientes, independientes o trabajadoras de casa particular. Pero adicionalmente, se suma el universo de padres de menores de 2 años, cuya madre no trabaja, estimándose otros 150 mil beneficiarios, aproximadamente.¹²

Otros datos recopilados por la Dirección del Trabajo en su Encuesta Laboral (ENCLA) correspondiente al año 2023, permite evaluar el impacto en la demanda de las empresas, que conllevaría la obligatoriedad de otorgar la prestación del servicio de sala cuna para la persona trabajadora con hijos menores de 2 años. En efecto, este estudio indica que el número de empresas susceptibles de la obligación de proveer

¹² María José Abud, Ex subsecretaria de la Mujer (Radio Pauta, 07/05/2024)

sala cuna -según la legislación actual- corresponde al 10,3% del universo encuestado, es decir, 13.258 empresas de un total de 128.718 aproximadamente; al ampliar el número de empresas a las que cuentan con hombres y/o mujeres con hijas o hijos menores de 2 años, el guarismo asciende al 26,3% de las empresas encuestadas, es decir a 33.968 empresas¹³.

Por tanto, desde el punto de vista de las empresas, la propuesta del ejecutivo podría casi triplicar su demanda de salas cunas.

Este incremento potencial de demanda, además, deberá ser asimilado por los proveedores de salas cunas en los siguientes 12 meses de la entrada en vigor del proyecto de ley.

Para un enfoque pragmático que puede ocasionar el problema de la cobertura ante un aumento súbito de la demanda de salas cuna, se puede analizar la evolución del número de salas cuna a nivel nacional.

Según los últimos datos disponibles, ofrecidos por el Centro de Estudios del Ministerio de Educación que recoge, únicamente, información de centros reconocidos o autorizados¹⁴, se constata que la cantidad de establecimientos de educación parvularia al año 2024, era de 4.434 salas cunas y jardines infantiles¹⁵. Lamentablemente, hoy en día solo existe una estimación sobre la cantidad de establecimientos privados que cuentan, o no, con reconocimiento o autorización del Ministerio de Educación, ascendiendo a 2.645¹⁶.

¹³ Dirección del Trabajo (2023), ENCLA.

¹⁴ Por lo que no necesariamente refleja la totalidad de disponibilidad de establecimientos privados pagados.

¹⁵ Departamento de Estudios y Estadísticas Subsecretaría de Educación Parvularia (2024). Informe de Caracterización de Educación Parvularia Oficial 2024. Subsecretaría de Educación Parvularia.

¹⁶ Departamento de Estudios y Estadísticas Subsecretaría de Educación Parvularia (2020). Caracterización y análisis del segmento privado Educación Parvularia a partir de bases administrativas disponibles. Subsecretaría de Educación Parvularia.

En cuanto a la evolución de la cobertura, si bien la tendencia general es a la baja, cabe destacar que, en el año 2024, Sala Cuna Menor, Sala Cuna Mayor y Nivel Medio Menor mostraron incrementos en comparación con el año 2023¹⁷.

En cuanto a la disponibilidad de matrícula, no existen datos globales, sin perjuicio que, en el sector público para el año 2025, JUNJI informó una disponibilidad de 80.000 cupos¹⁸.

Sin embargo, CASEN, informa sobre la cantidad de asistentes a educación formal para menores de 0 a 3 años, en efecto, la medición para el año 2022 indicó que asistieron a algún establecimiento educacional un total de 278.772 menores de 0 a 3 años¹⁹. También indica para el mismo tramo de edad que la cobertura es del 31,2%²⁰.

Otro aspecto problemático en cuanto a la realidad de provisión del servicio de salas cunas corresponde a la disponibilidad real de profesionales y técnicos que puedan, efectivamente, dedicarse al cuidado de los menores de 2 años. Es decir, fuera el problema de infraestructura coexiste una brecha entre disponibilidad y demanda de educadores que debe ser atendida para materializar un aumento en la cobertura de salas cunas en el país.

Al respecto, ya el año 2020 la Subsecretaría de Educación Parvularia constató, mediante una proyección que la brecha entre disponibilidad y demanda de educadores se acrecentaría, llegando al año 2024 con un déficit de educadores y educadoras de párvulos de 8.173 profesionales, representando un 31% de los profesionales que se necesitarían en total²¹.

¹⁷ Departamento de Estudios y Estadísticas Subsecretaría de Educación Parvularia (2024). Informe de Caracterización de Educación Parvularia Oficial 2024. Subsecretaría de Educación Parvularia.

¹⁸ Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI). (30/10/2024). *JUNJI invita a postular a salas cuna y jardines infantiles*. Recuperado de <https://junji.cl/junji-invita-a-postular-a-salas-cuna-y-jardines-infantiles/>

¹⁹ CASEN 2022.

²⁰ Ibidem.

²¹ Subsecretaría de Educación Parvularia (03/2020). “Brechas entre disponibilidad y demanda de educadoras en Educación Parvularia para el periodo 2019-2024”.

Tipos de establecimientos permitidos

Considerando el universo de salas cunas disponibles según tipo de establecimiento, la encuesta CASEN del año 2022 señala que la asistencia de menores de 3 años se compone de la siguiente manera: a nivel nacional se estima que el 52,4% de la asistencia se concentra en establecimientos JUNJI, el 22% en establecimientos Integra, el 11,5% en establecimientos particulares pagados, el 10,8% en establecimientos particulares subvencionados y solo el 3,2% en establecimientos de Servicio Local o Municipal²².

A pesar de que la importancia del sector privado en la provisión de educación en todos los niveles, incluyendo parvularia, es relativamente más alta respecto de otros países, en efecto, conforme indica UNICEF, recogiendo datos de la OCDE, al año 2019, el gasto privado en educación alcanzó 0,7 puntos del PIB en cotejo con los 0,3 puntos del PIB en el resto del gasto privado en educación del promedio de los países de la OCDE²³, pareciera que a nivel de salas cuna se invierte tal situación, dando un protagonismo más claro a la inversión pública.

Pese a ello, la cobertura de salas cuna es baja en Chile, por lo que resulta deseable una convergencia adecuada entre el sector público y privado para afrontar nuevos niveles de demanda de sala cuna, como los que se esperan con la ampliación del ámbito de aplicación del artículo 203 del Código del Trabajo a toda persona trabajadora con hijos menores de 2 años.

Pese a esta necesaria y útil alianza, los marcos normativos que no otorgan certeza tienden a desincentivar la inversión privada, lo que justamente puede ocurrir de no remediarse la situación de las salas cunas privadas que persigan fines de lucros, para efectos de ser beneficiadas por esta ley.

En efecto, el marco normativo actual de los establecimientos de educación parvularia, que incluye las salas cuna, impone la prohibición de fines de lucro para acceder a subvenciones o aportes regulares del Estado, conforme señala

²² CASEN 2022.

²³ UNICEF (2023). Revisión multidimensional del gasto público en educación para la niñez y la adolescencia en Chile.

expresamente el inciso 2° del literal a) del artículo 46 de la Ley N° 20.370, conocida como Ley General de Educación, luego de la modificación introducida por la Ley N° 20.845, conocida como Ley de Inclusión Escolar.

Por otro lado, según la Indicación Sustitutiva ingresada por el Ejecutivo, el aporte del fondo se destinaría directamente a la sala cuna, lo que podría entenderse como un aporte regular del Estado y, en consecuencia, tal establecimiento no podría tener fines de lucro por disposición del inciso 2° del literal a) del artículo 46 de la Ley N° 20.370.

No resulta claro, entonces, la manera en que podrían incluirse al modelo propuesto los establecimientos particulares pagados. Es decir, no es claro si las salas cunas provistas por el empleador, en conformidad al nuevo artículo 203 del Código del Trabajo, podrán o no tener fines de lucro.

El problema es evidente, por cuanto no hay establecimientos suficientes para dar cobertura a la demanda por salas cuna, más aún, si se considera que a los 12 meses siguientes a la entrada en vigor de la ley se integrarían los trabajadores padres de hijos menores de 2 años.

Por lo demás, no sería razonable limitar la libertad de elección de los padres y, mucho menos, debilitar la confianza que los padres deben sentir en la institución donde asistirán sus hijos.

Modalidad de provisión de sala cuna

Según los datos recopilados por la ENCLA de la Dirección del Trabajo, el 65,4% de las empresas prefiere entregar a las trabajadoras un bono compensatorio en sustitución del beneficio de sala cuna²⁴. Adicionalmente, la mayoría de las empresas justifican el otorgamiento del bono por los siguientes dos motivos: la trabajadora prefiere el cuidado de su hijo en un domicilio particular (44,0%) o las condiciones de salud y los

²⁴ Dirección del Trabajo (2023), ENCLA.

problemas médicos que el hijo o hija padece aconsejan no enviarlo a sala cuna (28,6%)²⁵.

Esta realidad impone una dificultad adicional al diseño propuesto por las indicaciones sustitutivas, puesto que, si el beneficio se otorga directamente a las salas cuna, ¿qué pasará con las empresas que otorgan el beneficio mediante el bono compensatorio que se puede utilizar por los trabajadores, por ejemplo, para contratar trabajadores particulares para cuidar a sus hijos? Lo anterior se vuelve especialmente importante, considerando que la mayoría de los empleadores ha optado por la modalidad de cumplimiento mediante el otorgamiento de un bono compensatorio para que el menor sea cuidado en un domicilio particular en lugar de una sala cuna.

Esta dificultad no existe en el proyecto original, puesto que permite al Estado subvencionar, no a la sala cuna, sino al empleador para la provisión de salas cuna, lo que se engarza mejor con la realidad actual en el cumplimiento de esta obligación legal mediante el otorgamiento del bono compensatorio.

4. Nuevo modelo de financiamiento introducido por las indicaciones presentadas el 7 de octubre de 2025

Las indicaciones sustitutivas presentadas el 7 de octubre del presente año establecen un nuevo mecanismo de financiamiento, fijando una cotización del 0,3% de cargo del empleador para costear directamente el servicio de sala cuna, lo que duplica la tasa contemplada en la versión original del proyecto. Este incremento de cotización implica, en la práctica, un alza en los costos laborales de contratación, afectando especialmente a las pequeñas y medianas empresas (PYMES), que operan con márgenes de rentabilidad acotados y enfrentan un contexto económico particularmente desafiante, pues eleva el costo de contratación en tiempos en que desempleo nacional supera el 8,5% y, en el caso de las mujeres, en el trimestre marzo-mayo llegó a un 10,1%.

²⁵ Ibidem.

Asimismo, las indicaciones establecen que, en caso de existir una diferencia entre el aporte del fondo y el costo real del servicio, las empresas deberán asumir dicho copago, lo que configura una doble carga económica que incrementa la presión sobre las PYMES y podría dificultar el cumplimiento efectivo de la normativa, afectando el acceso real de las trabajadoras al beneficio. A ello se suma una nueva obligación para el empleador, que consiste en el financiamiento del transporte tanto de ida y regreso del niño o niña a la sala cuna, disposición que introduce un costo adicional y una responsabilidad que excede su ámbito directo de control y gestión.

En este sentido, han surgido diversas estimaciones sobre los posibles costos de la implementación de la propuesta del gobierno. Por una parte, la Multigremial Nacional estima que el costo mensual asociado para una empresa con 19 trabajadoras ascendería aproximadamente a \$9.614.000²⁶. Sin embargo, para la Fundación Chile Mujeres el costo por persona que implicaría el proyecto es bajo, versus el beneficio que significa. Estiman que una microempresa que tiene nueve personas contratadas tendrá que pagar un poco más de \$200 mil al año, es decir, la mitad de un mes de sala cuna²⁷.

Los esfuerzos para llegar a consensos respecto de los costos asociados al proyecto son indispensables pues, pese a ciertos avances nominales, la nueva indicación sustitutiva mantiene problemas estructurales que comprometen la equidad y sostenibilidad del sistema. El financiamiento propuesto, al descontar parte del costo desde las cuentas individuales por cesantía, debilita el principio de solidaridad y afecta directamente a los trabajadores. Además, el monto del beneficio sigue siendo inferior al costo real del servicio, carece de sustento legal claro y su actualización queda fuera del control del Congreso.

²⁶ Multigremial Nacional. (09/10/25). *Emprendedores contra proyecto de sala cuna del Gobierno: “Desincentiva la contratación de mujeres en edad fértil”*. Recuperado de <https://mgnacional.cl/emprendedores-contra-proyecto-de-sala-cuna-del-gobierno-desincentiva-la-contratacion-de-mujeres-en-edad-fertil/>

²⁷ Francisca Jünemann, presidenta de Chile Mujeres. Reportaje en Economía y Negocios de El Mercurio: “26 proyectos en 27 años...La incierta tramitación que resta a la sala cuna universal para ver la luz en este Gobierno. 19 de octubre de 2025.

A esto se suma una implementación apresurada del Reconocimiento Oficial, que amenaza con excluir una parte significativa de la oferta privada. Para corregir estas debilidades, el debate legislativo debe centrarse en tres ajustes clave: financiar el 0,1% faltante desde el Fondo de Cesantía Solidario; fijar el monto del beneficio por ley o con revisión anual; y extender a tres años el plazo para la acreditación de las salas cuna privadas. Estas medidas son esenciales para avanzar hacia una política de sala cuna verdaderamente universal y sostenible.

5. Eliminación de la creación del Registro Nacional de Cuidadores

Tampoco queda claro cómo se podría propender a la protección de los derechos de las infancias, con la eliminación del Registro de Cuidadores del proyecto original. En efecto, entendiendo que el registro es un mecanismo útil para brindar cierta regulación a una actividad dada, no es posible comprender el por qué la eliminación.

III. PRINCIPALES MODIFICACIONES INTRODUCIDAS POR EL PROYECTO DE LEY BOLETÍN 14782-13, DE 2022²⁸

1. Alcance de trabajadores beneficiados

El Título I del proyecto de ley propone una modificación al artículo 203 del Código del Trabajo, que actualmente limita el derecho a sala cuna a empresas que cuenten con 20 o más trabajadoras. La reforma elimina el requisito del número mínimo de trabajadoras, con el objetivo de garantizar este derecho a todas las madres trabajadoras, independientemente del tamaño del empleador. Esta ampliación del beneficio incluye a grupos anteriormente excluidos, tales como las trabajadoras de casa particular y las trabajadoras independientes. Adicionalmente, el proyecto busca extender este derecho a padres u otros cuidadores que tengan la custodia exclusiva de los menores.

Como se indicó precedentemente, podría abarcar hasta 150 mil beneficiarios y triplicar la cantidad de empresas obligadas a proveer salas cuna.

2. Financiamiento

El Título II del proyecto de ley introduce la creación del Fondo de Sala Cuna, destinado a contribuir al financiamiento de la provisión de salas cuna. El artículo 3 del proyecto especifica que los beneficiarios del aporte del Fondo son los empleadores que sean personas jurídicas y estén obligados a proveer sala cuna a trabajadores dependientes del sector privado. Esto incluye a empresas públicas constituidas por ley y a las sociedades anónimas con participación estatal.

Además, se contempla la incorporación de un aporte para trabajadores independientes y para trabajadores de casa particular, quienes podrán acceder al aporte de sala cuna en las mismas condiciones de monto y periodicidad establecidas para las microempresas.

²⁸ Boletín 14782-13 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.

Las normas de financiamiento del Fondo establecen que este se sustentará mediante una cotización del 0,3% del salario de todos los trabajadores, a cargo del empleador, sin distinción de género ni de la utilización efectiva del derecho, aplicando sobre las remuneraciones imponibles del sector privado y de las empresas públicas y sociedades anónimas estatales. Se financiará también con la rentabilidad de la inversión de sus recursos y los reintegros correspondientes en caso de sanciones por percibir compensaciones indebidas. Desde la entrada en vigencia de la ley el Fisco contribuirá al fondo con un monto transferencia fiscal de hasta 667.000 UTM anuales (\$46.384 millones de pesos) para los años 2 al 5 de entrada en vigencia de la ley²⁹.

La administración del Fondo estará a cargo del Servicio de Tesorerías, organismo responsable de su gestión financiera e inversión. Asimismo, la ley regula los instrumentos financieros en los que podrán invertirse los recursos, priorizando la seguridad y rentabilidad del patrimonio, y establece que la Superintendencia de Pensiones, junto con la Dirección de Presupuestos, deberán realizar estudios periódicos destinados a evaluar la sustentabilidad del Fondo y proponer los ajustes necesarios para asegurar su equilibrio financiero a largo plazo.

3. Registro Nacional de Cuidadores

El proyecto de ley contempla la creación de un Registro Nacional de Cuidadores, destinado a centralizar en una plataforma única los antecedentes actualizados de quienes se desempeñan en el cuidado de niños y niñas menores de dos años. La medida busca ampliar la oferta de cuidado infantil y formalizar un empleo históricamente ejercido por mujeres en condiciones de informalidad y sin formación específica. No obstante, las indicaciones sustitutivas presentadas por el Ejecutivo suscitaron debate: mientras el Senador García Ruminot propuso suprimir el registro, los Senadores Cruz-Coke, Galilea y Moreira plantearon mantenerlo, pero condicionando la inscripción de sus participantes al cumplimiento de requisitos técnicos y de idoneidad profesional.

²⁹ Artículo noveno transitorio inciso segundo.

El Registro será gestionado por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia. Se concibe como el primer paso hacia la implementación de un sistema mixto de cuidados, que integrará tanto las salas cuna institucionales como modalidades de cuidado domiciliario, vecinal y comunal, todos ellos reconocidos por el Estado. Sin embargo, la ley no especifica el régimen de financiamiento para esta modalidad, dejando esta cuestión pendiente de resolución.

IV. POSIBILIDADES DE MEJORA LEGISLATIVA AL PROYECTO DE LEY BOLETÍN 14782-13 DE 2022

1. Derechos en cuestión. Acceso al trabajo versus educación inicial.

El proyecto de ley que promueve la privatización del cuidado de menores de dos años, en un esfuerzo por garantizar el derecho a sala cuna, ha enfrentado críticas por centrarse en la supervisión básica y el cuidado de los infantes, en lugar de su educación y desarrollo integral. Dicha iniciativa ha sido descrita como una creación de "guarderías" o "SENAME 2.0"³⁰, más que de centros educativos tempranos, al omitir la supervisión de aprendizajes y pasar por alto la perspectiva de la educación inicial.

Este enfoque ha generado preocupaciones sobre el desconocimiento de la estructura institucional vigente, en particular, el rol de la Subsecretaría de Educación Parvularia, que está legalmente encargada de asegurar la formación integral de los niños en sus primeros años. Críticos del proyecto han respaldado sus argumentos con evidencia científica y razones políticas, calificando la iniciativa de Sala Cuna Universal como un posible "retroceso" en los campos del cuidado, la educación y la pedagogía para la primera infancia en Chile.

Se argumenta que el proyecto podría priorizar el derecho al acceso efectivo al trabajo de madres y cuidadores sobre el derecho a la educación inicial y el desarrollo de los bebés, asumiendo una equivalencia problemática entre el nivel de educación parvularia y formas de cuidado domiciliario, vecinal o comunal.

Reconocimiento del cuidado informal y privado

El sistema actual de cuidado infantil en Chile, aunque ampliamente arraigado en la práctica informal y privada, ha sido objeto de reconocimiento y está siendo revisado críticamente. Históricamente, muchos hogares han preferido el cuidado no institucional debido a su adaptabilidad a los horarios laborales de los padres, la

³⁰ Diario Universidad de Chile (03/04/2024), <https://radio.uchile.cl/2024/04/03/sename-2-0-la-molestia-del-oficialismo-y-trabajadoras-de-educacion-inicial-tras-la-aprobacion-del-proyecto-de-sala-cuna-universal/>

proximidad a los hogares o lugares de trabajo³¹ o, simplemente, por la falta de confianza en las instituciones formales de educación preescolar. Esta realidad persiste, a pesar de la expansión significativa de la cobertura de la educación preescolar en las últimas dos décadas.

Ante esta situación, la propuesta de legislar para la creación de un Registro Nacional de Cuidadores y fomentar un sistema que permita el cuidado domiciliario, vecinal y comunal es tanto pragmática como necesaria. No solo busca regular una práctica ya existente, sino que también pretende ofrecer soluciones efectivas y variadas para la empleabilidad de quienes se dedican al cuidado de niños, asegurando así un monitoreo adecuado y la calidad en la atención de los infantes.

Inicialmente, se consideró la idea de evitar la institucionalización de niños menores de tres años, enfocándose en el apego seguro y el acompañamiento de los padres o familiares cercanos³². Esta aproximación coloca en manos de cada familia la decisión de optar por un tipo de cuidado que, a menudo, favorece más los lazos afectivos entre los infantes y sus cuidadores que un entorno más estructurado y profesional.

Adicionalmente, es ilustrativo observar cómo otros países han desarrollado alternativas complementarias al cuidado formal. Por ejemplo, en Inglaterra existen los '*childminders*', individuos que ofrecen servicios de cuidado en sus propios hogares para niños de entre 0 y 5 años, bajo un registro y supervisión estatal. En Francia, la figura de los asistentes maternas representa una opción formal que se complementa con cuidados en el hogar. Por su parte, en Colombia y Uruguay se han implementado modelos como los Hogares Comunitarios de Bienestar y las Casas Comunitarias de Cuidado, respectivamente, los cuales buscan atender las necesidades de cuidado, protección y desarrollo psicosocial de los niños en contextos donde la oferta pública es insuficiente o inadecuada para las necesidades de las familias trabajadoras³³.

³¹ Narea, Marigen (2022). Escuela de Psicología UC e investigadora del Centro de Justicia Educacional UC.

³² Sesión 4 Ordinaria (20/03/2024) <https://www.bcn.cl/laborparlamentaria/participacion?idParticipacion=2398390>

³³ Narea, Marigen (2022). Escuela de Psicología UC e investigadora del Centro de Justicia Educacional UC.

En línea con las experiencias internacionales, UNICEF ha recomendado, - inspirándose en la experiencia en Francia- dada la necesidad de aumentar la cobertura de salas cuna, la diversificación de este servicio mediante guarderías familiares o asistentes maternas y las guarderías parentales, en dónde un grupo de padres y madres contrata u organiza directamente una guardería para los hijos comunes³⁴. En correspondencia a esta regularización de los trabajos de cuidado de menores, se ha considerado la existencia de reconocimiento y fomento de la capacitación³⁵, lo que podría ser abordado una vez se tenga un registro formal de estos sistemas comunitarios, barriales o familiares.

Este panorama evidencia la viabilidad y los beneficios de diversificar las opciones de cuidado infantil, adaptándolas a las realidades socioeconómicas y culturales de cada contexto, garantizando así el bienestar y el desarrollo integral de los menores.

Por otro lado, ha sido la propia ONU Mujeres, la que ha indicado que, en miras a la igualdad entre hombres y mujeres, es necesario el reconocimiento económico del trabajo de cuidados³⁶. Por lo que una oportunidad de mejora puede ser que se establezca un beneficio económico a las personas al cuidado de menores, asociándolo a la obtención de certificaciones mediante capacitaciones en el ámbito de los cuidados.

Participación laboral femenina

El proyecto en cuestión busca facilitar la incorporación de las mujeres al trabajo formal mediante legislación efectiva, permitiendo que quienes tienen a cargo niños pequeños puedan integrarse al mercado laboral.

El anterior es un tema crucial con respecto a la equidad de género laboral: la disparidad en las oportunidades de desarrollo profesional entre hombres y mujeres, especialmente entre padres y madres, encuentra una solución pragmática en la propuesta. Esta disparidad es significativamente influenciada por la disponibilidad

³⁴ UNICEF (2020). Piso de protección social orientado al cumplimiento de los derechos de la niñez.

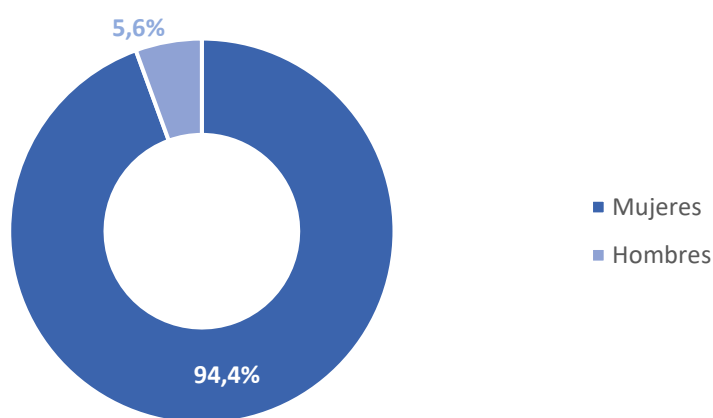
³⁵ Ibidem.

³⁶ ONU Mujeres (2023). Los caminos hacia la igualdad: Índices gemelos sobre empoderamiento de las mujeres e igualdad de género. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

de cuidados infantiles adecuados, sobre los que el Informe de Cuidados del Ministerio de Desarrollo Social de 2024, destaca una debilidad estructural en la falta de participación de las mujeres en el mercado laboral, toda vez que ésta es atribuible en gran medida a las responsabilidades domésticas y de cuidado, con las mujeres asumiendo el 71% de estas tareas³⁷. Así, un 35% de las mujeres inactivas laboralmente citan las obligaciones domésticas como razón principal para no trabajar³⁸.

En concordancia con lo anterior, se puede entender por qué las mujeres aducen en una enorme mayoría razones de temporalidad permanente para mantenerse inactivas desde el punto de vista laboral remunerado, como se aprecia en las figuras 1 y 2:

Figura 1. Distribución de inactivos por razones familiares permanentes (Trimestre móvil junio-agosto 2025).



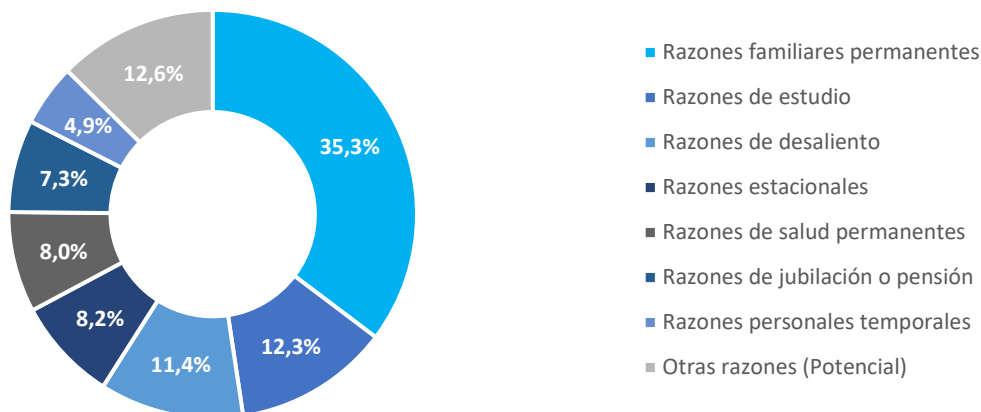
Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Nacional de Empleo (ENE) del Instituto Nacional de Estadísticas (INE)³⁹

³⁷ Observatorio MDS (2024). Informe de Cuidados.

³⁸ CASEN 2022.

³⁹ Agradecemos la colaboración de Carmen Cifuentes, investigadora de CLAPES UC, en la actualización de los gráficos

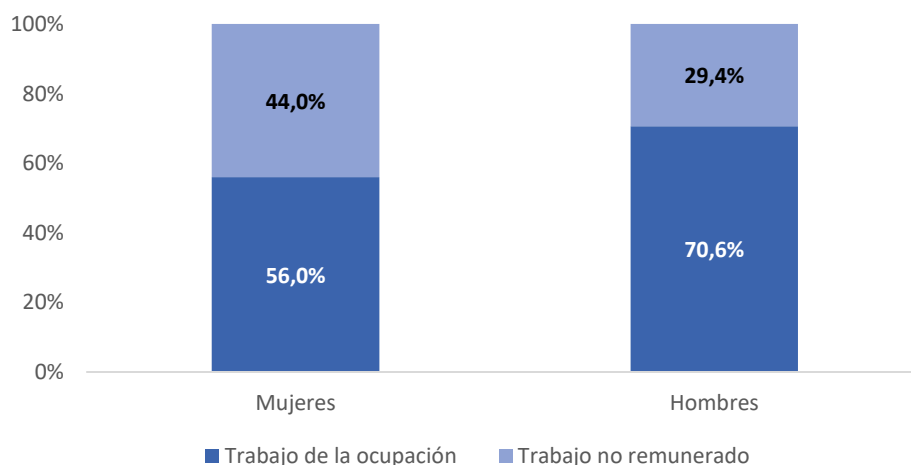
Figura 2. Distribución de fuerza de trabajo potencial femenina según motivo de inactividad (Trimestre móvil junio-agosto 2025).



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Nacional de Empleo (ENE) del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

La mujer, en promedio, ocupa el mayor tiempo de su trabajo a labores no remuneradas como el trabajo doméstico o de cuidados, tal como se observa en la figura 3:

Figura 3. Distribución de la carga global de trabajo según sexo y tipo de actividad, en día tipo



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ENUT 2023.

Esta carga laboral no remunerada, se puede relacionar con el porcentaje mayor de mujeres (44,0%) respecto de los hombres (29,4%) que optan por alguna forma de subempleo por insuficiencia de horas⁴⁰, justamente para compatibilizar el trabajo de cuidados y el remunerado, lo que coincide con que, en la mayoría de los casos, es la mujer la cuidadora principal de los menores (95,8%), la que, a su vez, por lo general es la esposa del jefe del hogar (39,8%)⁴¹.

Ciertamente, la persistente deficiente regulación de los cuidados de los menores de 2 años podría explicar el estancamiento de la inserción laboral femenina en los últimos años. En efecto, conforme a las mediciones de la Dirección del Trabajo en sus últimas tres entregas de la ENCLA (2011, 2014, 2019 y 2023) la variación del porcentaje de mujeres en empresas de 5 o más trabajadores ha sido menor al 1%, situándose en el 38% aproximadamente⁴².

Frente a esta realidad, el proyecto propone facilitar la entrada de las mujeres al ámbito laboral formal mediante legislación eficaz, que permita a quienes están a cargo de niños pequeños integrarse al mercado laboral. Esta medida es esencial para mejorar la participación laboral femenina y su impacto económico. Esto no solo favorece a cada una de las familias que verían mejorada su realidad económica por cuanto se suma a un ingreso a la fuerza sustentadora del hogar, sino que también el alza de la participación laboral femenina generaría un aumento del PIB que va desde 8,3 a 9,7 puntos porcentuales⁴³, por lo que el alcance de la propuesta es nacional.

Beneficio para últimos quintiles

Por su parte, el Proyecto incentiva la formalidad femenina en la fuerza laboral al asociar el derecho a sala cuna a aquellas trabajadoras formales, lo cual va en directo beneficio de las mujeres de menores ingresos. Se cree que esta iniciativa beneficiará sobre todo a las mujeres de los últimos quintiles, puesto que la participación laboral

⁴⁰ Estudio Anual Zoom de Género 2023 (2024). Observatorio del Contexto Económico, Fundación ChileMujeres, Cámara de Comercio de Santiago y Banco Interamericano de Desarrollo.

⁴¹ Ministerio de Desarrollo Social (2017). 3° Encuesta Longitudinal de Primera Infancia, resultados.

⁴² Dirección del Trabajo (2023), ENCLA.

⁴³ Cerda, González y Larraín (2020). Aumento de la participación laboral femenina. Estimación del efecto en el PIB. CLAPES UC. https://s3.us-east-2.amazonaws.com/assets.clapesuc.cl/media_post_10201_c7157fcc9d.pdf

femenina decrece a medida que disminuye el nivel de ingresos. Así, quienes más necesitan estar insertas en el mercado laboral, son quienes menos participan de él⁴⁴. En efecto, la brecha de participación laboral por quintil de ingreso es mayor en las mujeres de menor ingreso, para el quintil de mayor ingreso, la brecha de un 29,5% respecto de los hombres, mientras que, para el quintil de menores ingresos, la cifra aumenta al 76,6%⁴⁵.

Por otro lado, justamente, es el quintil de menor ingresos en el que la cifra de subempleo en la mujer alcanza su mayor cifra, llegando a un 48,3%⁴⁶

Además, se ha observado que, dentro de los grupos en los que vive un menor de edad, el grupo más afectado por las brechas de género para acceder es justamente aquél en el que viven menores de 0 a 5 años que es de un 2,9 punto porcentual⁴⁷.

De esta manera, si bien la sala cuna universal propendería al mejoramiento de las condiciones de acceso al trabajo para todas las mujeres, lo cierto es que sus efectos son aún más relevantes en los quintiles más bajos.

A ello, se suma que los jardines públicos no siempre funcionan en horarios o días compatibles con la jornada laboral. A este respecto, JUNJI e Integra ofrecen programas de extensión horaria que demuestran que la continuidad de la atención puede asegurarse mediante un adecuado sistema de turnos, sin perjudicar la planificación y el perfeccionamiento de educadores. En este sentido, se hace importante que el sistema a implementarse pueda cubrir todos los días laborales del año.

Lo que además, debería facilitarse mediante la adopción de mecanismos más ágiles en el reconocimiento o autorización de las salas cuna por parte del Ministerio de Educación.

⁴⁴ Minuta Proyecto Sala Cuna Universal. Idea País (04/2024).

⁴⁵ Estudio Anual Zoom de Género 2023 (2024). Observatorio del Contexto Económico, Fundación ChileMujeres, Cámara de Comercio de Santiago y Banco Interamericano de Desarrollo.

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ Estudio Anual Zoom de Género 2024 (2025). Observatorio del Contexto Económico, Fundación ChileMujeres, Cámara de Comercio de Santiago y Banco Interamericano de Desarrollo.

Cobertura

Por otra parte, como se ha dicho, de aprobarse el proyecto, la demanda por cupos en salas cuna crecerá notablemente, al menos se triplicaría la cantidad de empresas obligadas legalmente a provisionarla. Lo mismo ocurre en la propuesta introducida por las indicaciones del Ejecutivo.

Respecto de su contraparte privada, no existe un registro completo de la oferta privada, en la que se apoya el proyecto actual, como tampoco, de su distribución geográfica.

Por ello, y considerando la baja inversión pública en educación en términos relativos respecto de los demás países de la OCDE, como ya fue señalado anteriormente, es posible que se requiera de mayor gasto público para la subvención de las salas cunas, al tiempo que se deberían otorgar certezas al sector privado para facilitar su participación y así aumentar la cobertura actual.

2. Universalidad y equidad

El Proyecto del 2022, que pretende ampliar a los grupos titulares del derecho de acceso a sala cuna de manera universal, se critica por cuanto no lograría cubrir todos los sectores informales y temporales del trabajo. Se ha señalado que se excluye a más de 80 mil menores hijos de mujeres trabajadoras informales, trabajadoras del sector público, cotizantes por menos de seis meses, estudiantes y madres dueñas de casa, no siendo universal ni para trabajadores, ni para bebés⁴⁸.

Además, en su forma actual, el proyecto dejaría pendiente la cobertura de niños y niñas de 2 a 4 años, lo que se ha criticado por ir en contra de la evidencia respecto de la importancia de la educación parvularia en estas edades y mantiene un obstáculo relevante a la inserción laboral de las madres.

⁴⁸ El Mostrador (27/03/2024) <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2024/03/27/academicos-advierten-que-proyecto-de-sala-cuna-universal-implica-un-retroceso-de-70-anos>

Otro argumento esgrimido al respecto, dice relación con la sustitución de la educación parvularia por guarderías relegadas a la vida privada vecinal, lo que ampliaría la inequidad educacional y la injusticia social desde la cuna, toda vez que reproduce las mismas condiciones de clase en las que nacen y viven los bebés, de manera que no sería una política transversal que equipare la situación de todas las familias.

Ampliación de grupos beneficiados

Si bien las anteriores son críticas formuladas con anterioridad a la presentación de las indicaciones sustitutivas, el universo de cobertura del Proyecto de ley debiera ser la mujer que trabaja y los hijos de mujeres que trabajan o de padres que tengan la tuición exclusiva, considerando que la universalidad es costosa y se aleja del objetivo principal de la propuesta original⁴⁹.

Además, el Proyecto de Sala Cuna Universal, modifica los requisitos para ser titular del derecho a la sala cuna, de manera que se incluyen sectores del trabajo no cubiertos antes, sin que el tipo de contrato y el tamaño de la empresa determine el acceso al beneficio. Así, se incluyen trabajadores dependientes del sector privado, de empresas públicas creadas por ley y de las sociedades anónimas en las que el Estado tenga participación.

La reforma incluye también a todo trabajador cotizante, integrando por primera vez a empleadas domésticas o de casa particular; trabajadoras independientes con hijos menores de dos años; y mujeres que trabajen en empresas de menos de 20 mujeres⁵⁰. Además, el proyecto busca extender el derecho a sala cuna a todos aquellos padres que tengan el cuidado personal de sus hijos⁵¹.

⁴⁹ Susana Jiménez. Vicepresidenta CPC (La Tercera, 05/03/2024). <https://www.latercera.com/pulso/noticia/susana-jimenez-se-refiere-a-sala-cuna-universal-y-los-aspectos-para-fomentar-la-participacion-laboral-femenina/32BD6CWR7BCHPKXTYWM6QEXBOE/>.

⁵⁰ Alejandra Sepúlveda, Presidenta Ejecutiva de Comunidad Mujer (Diario El Futuro, 09/04/2024) (<https://www.futuro.cl/2024/04/larga-espera-proyecto-de-sala-cuna-ha-tardado-en-tramitarse-25-anos-y-27-intentos-revela-comunidad-mujer/>)

⁵¹ Superintendencia de Seguridad Social (18/09/2018) <https://www.suseso.cl/605/w3-article-497214.html>

Efecto de incentivo en la contratación

La eliminación de dicho requisito y la consecuente ampliación de grupos beneficiados corrige el desincentivo que tienen las empresas a contratar a la veinteaña mujer. En este sentido, el sueldo inicial de una mujer contratada en una empresa con 20 o más trabajadoras es entre un 9% y un 20% inferior al de las trabajadoras contratadas por la misma empresa cuando no se impone el requisito de prestar servicios de guardería⁵², así, las mujeres contratadas en empresas con servicios de guardería obligatorios pagados por el empleador se ven penalizadas con salarios iniciales más bajos en comparación con los salarios de sus homólogas contratadas sin tales requisitos, existiendo una diferencia salarial directamente relacionada con el número de trabajadoras de la empresa. De esta forma, la eliminación del requisito establecido actualmente por el artículo 203 del Código del Trabajo, incentiva a la contratación y a su vez, corrige la inequidad remuneratoria.

3. Financiamiento

Se ha dicho que la privatización o el sistema mixto propuesto por el Proyecto de Sala Cuna Universal, promovería las diferencias socioeconómicas del acceso a la sala cuna. En el mismo sentido, se ha exigido que exista un mayor aporte fiscal para el beneficio, por cuanto, de lo contrario, se paga a partir de cotizaciones impuestas sobre el sueldo de los y las trabajadoras que, a su vez, proviene de los empleadores, lo que causa que los sueldos líquidos sean menores, de manera que el empleador se ve obligado a invertir más en remuneración, lo que desincentiva la contratación de mujeres y personas que cumplan con los requisitos para acceder al derecho de sala cuna.

Se ha asimilado el sistema propuesto originalmente a uno de *voucher*, de manera que la mujer trabajadora recibe un monto y deberá buscar una persona o establecimiento que cuide a su hijo, lo que puede llegar a convertirse en un sistema

⁵² Prada, M. F., Rucci, G. y Urzúa, S. S. (2015). The effect of mandated childcare on female wages in Chile (No. w21080). Cambridge, MA: National. <https://publications.iadb.org/en/effect-mandated-child-care-female-wages-chile>

nacional de mujeres cuidadoras, donde una mujer en su casa podrá cuidar de tres a cuatro niños de forma remunerada⁵³.

Idea que también puede aplicarse en el caso de guarderías de padres o comunitarias por medio del Registro Nacional de Cuidadores.

Las indicaciones sustitutivas presentadas por el Ejecutivo el 7 de octubre modifican sustantivamente el diseño original del proyecto de ley, como se expone al inicio del informe. Estas buscan atender críticas sobre la privatización y precarización del cuidado infantil, reforzando el rol del Estado mediante la exigencia de reconocimiento oficial de las salas cuna y la creación de un Registro Nacional de Cuidadores, con miras a la formalización y profesionalización del sector.

Categoría mixta de subvención

Este sistema mixto de cuidado tiene como objetivo ampliar la oferta de servicios de cuidado infantil y formalizar aquellos que actualmente se proporcionan sin una formación específica. Esta propuesta ha generado debate, con algunas voces argumentando que la introducción de esta nueva categoría podría llevar a una mayor precarización de la oferta y a una profundización de la fragmentación⁵⁴ ya significativa en términos de calidad.

No obstante, es importante destacar que un sistema de características similares se encuentra ya en funcionamiento en el ámbito de la educación parvularia. Actualmente, existen entidades privadas sin fines de lucro que reciben apoyo financiero del Estado para su operación. Esto se alinea con el derecho de las familias a elegir libremente el tipo de establecimiento de cuidado infantil para sus hijos, indicando que ya existe un precedente para este tipo de estructura mixta en el sistema educativo.

⁵³ Katherine Valle, Presidenta nacional de APROJUNJI (Radio UChile, 05/04/2024).

⁵⁴ El Desconcierto (30/03/2024) <https://www.eldesconcierto.cl/opinion/2024/03/30/luces-y-sombras-del-proyecto-de-sala-cuna-universal.html>

Suficiencia del aporte

Por otro lado, se ha dicho que el financiamiento parece insuficiente, por cuanto la población objetivo sería mayor a la calculada en el primer informe financiero presentado por las indicaciones del año 2024. En este se consideró como población objetivo al año 10 de implementación de la ley a 104.157 niños. Sin embargo, considerando los datos de la encuesta Casen 2022, la estimación de la población objetivo es de 217.011⁵⁵.

Además, el monto aportado a través del fondo creado solo cubriría alrededor de $\frac{1}{4}$ del costo fiscal inicialmente propuesto⁵⁶, por lo que, de acuerdo con lo establecido en el Boletín 14782-13, esto obligaría a que la diferencia sea de cargo fiscal si los recursos del fondo se vuelven insuficientes.

Por esto, organizaciones civiles han planteado algunas fórmulas de financiamiento, a través de una mayor cotización con cargo al empleador⁵⁷, y se ha dicho que la ampliación del derecho a sala cuna también podría ir unida a un mecanismo de financiamiento permanente⁵⁸. Además, comprendiendo estas limitaciones presupuestarias, es posible establecer el derecho a sala cuna tanto para la madre como para el padre, pero con una implementación gradual partiendo por los quintiles más vulnerables según el Registro Social de Hogares a fin de equiparar diferencias de género y salariales.

Tal como se señala al comienzo del informe, las indicaciones sustitutivas del Ejecutivo abordan parcialmente las críticas sobre financiamiento insuficiente y subestimación de la demanda, mediante ajustes orientados a fortalecer la sostenibilidad fiscal del Fondo. Se contempla la realización de evaluaciones técnicas periódicas y la obligación del Fisco de aportar recursos complementarios en caso de déficit. Así, las modificaciones buscan compatibilizar la expansión gradual del

⁵⁵ Minuta Proyecto Sala Cuna Universal. Idea País (04/2024).

⁵⁶ Bravo y Moore (2018). Lecciones de sistemas de financiamiento de salas cunas en países desarrollados. CLAPES UC.

⁵⁷ Ciedess (08/04/2024).

⁵⁸ Exante (02/04/2024).

derecho con la viabilidad presupuestaria, sin alterar la estructura contributiva original. Este continúa siendo un nudo gordiano dentro del Proyecto de Ley.

Cargo al empleador

Al respecto se ha sostenido que, al quedar el beneficio a cargo del empleador a través de la cotización previsional, se constituye un “impuesto al trabajo”. Esto implicaría que será más caro contratar personas, principalmente en las pequeñas empresas, lo que preocupa en forma especial hoy, en un contexto de creciente aumento de la informalidad. La propuesta también fue criticada por amarrar la supuesta universalidad de las salas cuna, con la cotización obligatoria en las AFP.

En este sentido, respecto a las posibles implicancias para las pequeñas y medianas empresas, se plantea que para el proyecto previsional se adicionaría un 4% adicional que saldría del bolsillo del empleador, además del 0.03% agregado a raíz de la dictación de la denominada ley SANNA, que establece un seguro obligatorio para padres y madres con hijos afectados por ciertas enfermedades graves.

Así, para las empresas de mayor tamaño, este ajuste pudiera ser marginal, pero para una empresa pequeña, que está intentando sobrevivir en el tiempo y que tiene el deseo de crecer, este tipo de cargas pudieran ser demasiado exigentes⁵⁹.

Sin embargo, para compensar este aumento de costo que puede ser determinante para la viabilidad futura de algunas pymes, es posible pensar en una disminución de la cotización del seguro de cesantía, ya que, después de pagados todos los beneficios que contempla, se genera un alto excedente que queda sin uso⁶⁰.

4. Corresponsabilidad

Hay consenso en que se requiere eliminar cualquier tipo de discriminación entre hombres y mujeres para avanzar en la promoción de sociedades justas y

⁵⁹ Alfonso Sweet. Presidente CPC (El Mostrador, 08/08/2018). <https://www.elmostrador.cl/mercados/2018/08/08/al-empresariado-le-preocupa-el-impacto-de-la-sala-cuna-universal-en-el-empleo-sera-mas-caro-contratar-personas/>

⁶⁰ Alfonso Sweet. Presidente CPC (El Ciudadano, 08/08/2018). <https://www.elciudadano.com/chile/cpc-dice-que-proyecto-de-sala-cuna-universal-es-un-impuesto-al-trabajo/08/08/>

equitativas⁶¹. Sin embargo, si bien el Proyecto establece que tanto hombres como mujeres contribuyan al fondo, no contempla la posibilidad de que los padres trabajadores sean titulares del derecho al cuidado de sus hijos, debido al aumento de los costos que ello significaría, sino sólo cuando tienen su tuición exclusiva.

Equiparación en materia de género

Si bien existe la salvedad antes mencionada, esta responde a la necesidad de extender los recursos disponibles de la manera más eficiente posible, sin generar costos que terminen causando un desincentivo a los empleadores por contratar trabajadores que cumplan los requisitos para acceder al beneficio de la sala cuna. En este sentido, siendo necesario hacer primar algunas prioridades, son esencialmente las mujeres las que se marginan de participar del mercado laboral o trabajan a jornada parcial en forma involuntaria debido al cuidado de personas dependientes. Específicamente, un 97% de ellas son quienes lo hacen por responsabilidades familiares permanentes como el cuidado de los hijos⁶².

En este sentido, la diferencia salarial entre hombres y mujeres ocurre debido al costo asociado a sala cuna que está relacionado con la contratación de mujeres trabajadoras, el que no es compartido por los padres trabajadores. Considerando lo anterior, la iniciativa legal elimina las diferencias económicas de contratación entre hombres y mujeres por concepto de sala cuna, lo que a su vez contribuiría a terminar con un aspecto que ha contribuido en la existencia de brechas salariales⁶³.

Por otro lado, el Proyecto no deja de contemplar a padres trabajadores quienes tenga el cuidado de sus hijos, de manera que sí se levanta un derecho tanto de madres como de padres, que reconoce la diversa realidad de familias en Chile en atención a las limitadas formas de financiamiento del beneficio a la sala cuna, lo que

⁶¹ El Desconcierto (30/03/2024) <https://www.eldesconcierto.cl/opinion/2024/03/30/luces-y-sombras-del-proyecto-de-sala-cuna-universal.html>

⁶² Bravo y Moore (2018). Agenda Laboral para la corresponsabilidad. CLAPES UC. https://s3.us-east-2.amazonaws.com/assets.clapesuc.cl/media_post_6505_518f350659.pdf

⁶³ Mensaje Legislativo Proyecto Sala Cuna Universal (04/01/2022) https://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=11671-13#

permitiría cerrar de forma considerable y efectiva la brecha de género en la participación laboral obteniendo también un retorno económico⁶⁴.

Además, al otorgar el ejercicio de corresponsabilidad parental o de cuidados, se permite a las personas trabajadoras armonizar de mejor forma su vida familiar, personal y laboral, generando beneficios a las personas y empresas, tales como aumento de productividad, captación y permanencia de personas con talentos, reducción de absentismo laboral, mejora del ambiente del trabajo y reducción de la rotación laboral y de costos por nuevos reclutamientos⁶⁵.

5. Efectos en la profesión educativa

Se han mencionado otros efectos negativos de la implementación del Proyecto, tales como que precarizaría el trabajo de los funcionarios y desvalorizaría socialmente la profesión docente para la primera infancia, toda vez que se reconoce el cuidado de menores sin necesidad de tener título profesional⁶⁶, justamente en el periodo más crítico de desarrollo y aprendizaje humano. En síntesis, el proyecto pondría en riesgo la formación docente, el campo laboral y el desarrollo profesional de educadores de párvulos⁶⁷.

Al respecto cabe destacar que el Proyecto busca encargarse de una realidad existente, toda vez que el cuidado informal es una alternativa que sí es preferida en muchos casos por familias con hijos menores de dos años. Así, mediante la creación del Registro Nacional de Cuidadores y la posibilidad de que el beneficio alcance a cuidadores privados o establecidos, se incentiva a la formalidad del trabajo, toda vez que opera como un incentivo adecuado para ello⁶⁸.

⁶⁴ Minuta Proyecto Sala Cuna Universal. Idea País (04/2024).

⁶⁵ Propuestas de política pública para mejorar el bienestar de los trabajadores, la productividad y aportar al desarrollo del país, SOFOFA (01/2022). <https://web.sofofa.cl/wp-content/uploads/2022/07/Informe-Mesa-Empleo-SOFOFA-enero-2022.pdf>

⁶⁶ Katherine Valle, Presidenta Nacional de APROJUNJI (Diario universidad de Chile, 05/04/2024). <https://radio.uchile.cl/2024/04/05/aprojunji-y-paralizacion-por-proyecto-de-ley-sala-cuna-el-corazon-de-esto-es-la-privatizacion/>

⁶⁷ El Mostrador (27/03/2024) <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2024/03/27/academicos-advierten-que-proyecto-de-sala-cuna-universal-implica-un-retroceso-de-70-anos/>

⁶⁸ Rosario Navarro. Presidenta SOFOFA (Diario Financiero, 06/07/2023). <https://www.df.cl/economia-y-politica/laboral-personas/presidenta-de-sofofa-advierte-que-negociacion-ramal-y-cambios-a>

CONCLUSIÓN

Las propuestas legislativas actuales se enfocan en regularizar el cuidado de los niños menores de dos años con el objetivo de fomentar la participación laboral femenina en Chile, ya que esta situación es una de las principales causas de exclusión laboral para las mujeres. Existe un amplio consenso sobre la necesidad de legislar tanto el cuidado de los hijos de trabajadores y trabajadoras de todos los sectores como sobre el fomento del acceso al trabajo, conforme a los principios de corresponsabilidad y equidad. Una de las críticas al proyecto original radica en la falta de una perspectiva pedagógica; sin embargo, no se debe perder de vista que la complejidad de la materia requiere la tramitación de proyectos separados, tal como sucedió con el proyecto de ley boletín N° 16.811-04 el cual ya es ley de la República.

No obstante lo anterior, los mayores desafíos son de orden práctico: cómo este beneficio podrá aumentar la cobertura de salas cuna, considerando las limitaciones de infraestructura y personal capacitado para absorber la nueva demanda; cómo se podrá entregar un beneficio suficiente que efectivamente apoye a las personas cuidadoras, especialmente a las mujeres; y cómo se enviarán señales que promuevan la eliminación de barreras para la incorporación al trabajo formal, resguardando al mismo tiempo el cuidado de los niños menores de dos años.

Por otro lado, aunque la discusión sobre el financiamiento continúa, se trata de la reforma sobre sala cuna universal que más ha avanzado en su tramitación y que muestra mayor viabilidad económica, al presentarse como un sistema mixto cuya utilidad y eficiencia ya han sido demostradas en otros países. En este sentido, es posible conciliar un sistema en el que el derecho a la sala cuna, provista tanto por entidades privadas como públicas, sea financiado mediante subsidios gubernamentales, ya sea a nivel central o local, como es el caso de Alemania, Finlandia o Nueva Zelanda⁶⁹.

⁶⁹ Bravo, Dosque y Moore (2019). Lecciones de los sistemas de financiamiento de salas cunas en países desarrollados. CLAPES UC. <https://clapesuc.cl/investigacion/lecciones-de-los-sistemas-de-financiamiento-de-salas-cunas-en-paises-desarrollados>

ANEXO 1: MODIFICACIONES INTRODUCIDAS POR LAS INDICACIONES SUSTITUTIVAS DEL EJECUTIVO, 06 DE MAYO 2024⁷⁰

El día 6 de mayo de 2024 el Poder Ejecutivo presentó las primeras indicaciones sustitutivas al Proyecto de Ley, junto al Informe Financiero respectivo.

1. Universalidad

Se presenta una nueva propuesta de modificación, esta vez total, del artículo 203 del Código del Trabajo, reemplazando la expresión “mujeres” contenida en la actual legislación y en el proyecto de ley de sala cuna universal, por el concepto de “persona trabajadora”.

También expresa que entre los beneficiarios se encuentra la persona trabajadora a quien se le haya otorgado por resolución judicial el cuidado personal del niño o niña; trabajadores y trabajadoras dependientes regidos por el Código del Trabajo, incluyendo a las trabajadoras de casa particular, de las empresas públicas creadas por ley y las sociedades anónimas en las que el Estado tenga participación; y los trabajadores y trabajadoras independientes.

2. Corresponsabilidad

Crea un nuevo artículo 204, en caso de que ambos progenitores o personas con el cuidado personal tengan derecho a sala cuna en los términos del artículo 203, estableciendo que, de común acuerdo, deberán definir quién de ellos ejercerá el derecho.

Además, considera la situación en que una de las personas trabajadoras, con derecho a sala cuna, se encuentre ausente respecto del niño o niña, y define el término de ausencia, en cuyo caso el acuerdo referido no será exigible.

⁷⁰ Boletín N°14.782-13. Indicaciones formuladas durante la discusión en general del Proyecto de Ley, en primer trámite constitucional, que equipara el derecho de sala cuna para las trabajadoras, los trabajadores, y los trabajadores independientes que indica, en las condiciones que establece, modifica el Código del Trabajo para tales efectos y crea un Fondo Solidario de Sala Cuna (Senado, 06/05/2024).

3. Educación

Establece que las salas cunas a las que refiere el derecho del artículo 203, deberán contar siempre con reconocimiento oficial del Estado, otorgado por el Ministerio de Educación, en resguardo y protección de los niños o niñas causantes del derecho a sala cuna de conformidad a lo dispuesto en la ley N°21.430 sobre Garantías y Protección Integral de la Niñez y Adolescencia

Esto excluye del beneficio a aquellos sistemas de cuidado informal o privados, sin perjuicio de que sí considera que el empleador pueda cumplir con la provisión de sala cuna, garantizando no solo el mantenimiento, sino que, alternativamente, el financiamiento de aquella a la que lleve el trabajador o trabajadora a sus hijos o hijas menores de dos años, incluyéndose aquellos establecimientos que reciben aportes regulares del Estado.

4. Financiamiento

Crea el Fondo Sala Cuna, señalando que será un patrimonio independiente y separado del patrimonio de su organismo administrador y del Fisco, así como de todo otro patrimonio bajo administración fiscal o de cualquier servicio público.

Este fondo será destinado a financiar el aporte de sala cuna, cuyo monto será de un máximo de hasta 4,11 unidades tributarias mensuales por concepto de una matrícula por año calendario y las mensualidades de sala cuna. En este sentido, se elimina la relación entre la cantidad del monto y el tamaño de la empresa que el proyecto original establece.

Éste se financiará principalmente con una cotización de cargo del empleador del 0,2% —es decir, 0,1% más que lo considerado por el proyecto original— de las remuneraciones imponibles de todos los trabajadores y trabajadoras dependientes del sector privado y de las empresas públicas creadas por ley y sociedades anónimas en las que el Estado tenga participación, respecto del personal que esté contratado bajo el Código del Trabajo, hasta el tope máximo establecido en el artículo 6 de la

ley N° 19.728⁷¹, y de las rentas imponible de los trabajadores y trabajadoras independientes.

Además, se señala expresamente que dicha cotización será obligatoria para todos los efectos legales y se considerarán cotizaciones previsionales para los efectos de la ley sobre Impuesto a la Renta.

Finalmente, cabe destacar que se establece que, en primer lugar, durante los períodos de incapacidad laboral temporal de la persona trabajadora, seguirá siendo de cargo del empleador, quien la deberá declarar y pagar. En segundo lugar, se menciona expresamente que es deber del empleador pagar el valor de los pasajes por el transporte que deba emplearse para la ida y regreso del niño o la niña a la respectiva sala cuna.

⁷¹ Inciso 1° del artículo 6° de la Ley N° 19.728: “Para los efectos de lo dispuesto en la presente ley, se considera remuneración la señalada en el artículo 41 del Código del Trabajo. Las cotizaciones a que se refiere el artículo anterior se calcularán sobre aquellas, hasta el tope máximo equivalente a 90 unidades de fomento consideradas al último día del mes anterior al pago. Dicho tope se reajustará anualmente de acuerdo a la variación del Índice de Remuneraciones Reales determinadas por el Instituto Nacional de Estadísticas o el Índice que lo sustituya, entre noviembre del año anteprecedente y noviembre del año precedente al que comenzará a aplicarse el reajuste. El tope imponible así reajustado, comenzará a regir el primer día de cada año”.

ANEXO 2: Primer proyecto presentado para la modificación del Derecho a Sala Cuna

Proyecto de Ley 2018 ⁷²	
Principal modificación al art. 203 CT	Elimina el mínimo requerido de trabajadoras para otorgar el beneficio de sala cuna, reconociendo el derecho sin importar cuántas mujeres trabajan en la empresa.
Beneficio para proveer acceso a sala cuna	Beneficio Social de Educación Parvularia en Nivel de Sala Cuna , de hasta 5,14 UTM, cuyo pago es realizado directamente por la sociedad administradora al establecimiento que el beneficiario haya escogido para el menor.
Beneficiarios	Madres trabajadoras dependientes e independientes de menores de dos años. Incluye al padre trabajador o quien por sentencia judicial tenga cuidado personal del menor.
Requisitos para beneficiarios	Dependientes: contrato de trabajo y una jornada semanal mínima de 12 horas Independientes: mínimo de 6 cotizaciones continuas o discontinuas.
Innovaciones	Incluye a mujeres trabajadoras independientes y al padre o quien que tenga el cuidado exclusivo. Creación de Sociedad Anónima que deberá recaudar las cotizaciones y administrar fondo.

⁷² Boletín 12026-13 que crea el beneficio social de educación en el nivel de sala cuna, financiado por un fondo solidario.

Financiamiento	Cotización del 0,1% sobre las remuneraciones imponibles de cargo del empleador, y con las rentas imponibles de los trabajadores independientes. Aporte fiscal anual de 225.792 UTM.
Ente de administración del fondo	Crea una Sociedad Anónima o agencia de una extranjera constituida en Chile
Principales críticas	Deficiencias en materia educacional. Financiamiento como impuesto al trabajo y subvención insuficiente según costos de mercado. No contempla mayores recursos a la cobertura pública de salas cunas. Excluye funcionarios públicos y trabajadores independientes que han cotizado en periodos breves, o dependientes con jornadas parciales. Desconfianza al nuevo ente administrador.
Puntos a favor	Universalidad y ampliación de beneficiarios. Promoción de la participación laboral femenina. Corrige desincentivo a la no contratación de más 20 mujeres.



clapesuc



@clapesuc



@clapes_uc



Clapes UC



ClapesUC



www.clapesuc.cl