



puntos de referencia

CENTRO
DE ESTUDIOS
PÚBLICOS

EDICIÓN DIGITAL
N° 786, SEPTIEMBRE 2026

ECONOMÍA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Sala Cuna Universal

Evaluación del proyecto de ley y propuestas para asegurar su sostenibilidad

ROBERTO CASES Y SYLVIA EYZAGUIRRE



RESUMEN

- El artículo 203 del Código del Trabajo, al vincular el derecho a sala cuna exclusivamente a mujeres y exigirlo solo a empresas con 20 o más trabajadoras, constituye una barrera para la inserción laboral femenina y encarece relativamente la contratación de mujeres. Reformar esta legislación es especialmente relevante considerando la persistencia de las diferencias de participación en el mercado laboral entre hombres y mujeres, así como en las brechas salariales.
- El Proyecto de Ley de Sala Cuna Universal avanza sustantivamente en corregir estas distorsiones. La iniciativa extiende el derecho a hombres y mujeres, elimina el umbral de 20 trabajadoras e incorpora a dependientes e independientes. Además, propone un esquema de financiamiento que no incrementa el costo total de contratación, atributo importante en un escenario de alto desempleo y donde se materializarán incrementos en la tasa de cotización de fondos previsionales.
- Aun cuando el Fondo de Cesantía Solidario es sostenible con las reasignaciones al Fondo Sala Cuna, su patrimonio disminuye en 23,3%, reduciendo el margen para enfrentar futuras crisis de gran magnitud. Se propone habilitar ajustes al esquema de financiamiento, si las proyecciones actuariales indican deterioros relevantes al Seguro de Cesantía.
- Otro riesgo que este trabajo revela es el potencial efecto del copago en los aranceles que cobran las salas cunas. La evidencia muestra que los subsidios con copago se traducen en alzas de precios. Para mitigar este riesgo, se recomienda establecer un copago sujeto a condiciones de calidad y transparencia de los aranceles. Con ello, se evita restringir el acceso a establecimientos cuyos aranceles superen el monto del aporte, sin generar incentivos a alzas injustificadas de precio que puedan limitar el acceso de familias de menores ingresos.
- Asimismo, se critica la exclusión de las salas cunas Vía Transferencia de Fondos (VTF) y con Convenio de Administración Delegada (CAD) del aporte del Fondo Sala Cuna para niños beneficiarios. Incorporarlas corregiría una inequidad de financiamiento y tendría un costo equivalente a un incremento de la cotización en 2,5 puntos base.
- Finalmente, consideramos que, debido a su efecto sobre la inserción laboral de padres y madres, el beneficio debiera extenderse gradualmente a niños de entre 2 y 3 años. Para ello, se discuten las condiciones económicas que permiten financiar esta ampliación de manera sostenible.

ROBERTO CASES. Investigador del Centro de Estudios Públicos.

SYLVIA EYZAGUIRRE. Investigadora del Centro de Estudios Públicos.



INTRODUCCIÓN

La participación en el mercado laboral formal permite a las mujeres alcanzar autonomía económica, incrementar el ingreso de sus hogares y reducir las probabilidades de caer bajo la línea de la pobreza, impactando de forma directa en sus futuras trayectorias de jubilación y bienestar general. Asimismo, una mayor inserción laboral femenina se traduce en un incremento de la productividad nacional y en una reducción de la vulnerabilidad social. Sin embargo, a pesar del progresivo aumento de la participación laboral femenina en las últimas décadas, Chile sigue evidenciando un rezago en comparación con los promedios de los países de la OCDE y de Latinoamérica.

La literatura señala que las tareas de cuidado no remuneradas, especialmente las relacionadas al cuidado de niños pequeños, son uno de los principales obstáculos para el ingreso y permanencia de las mujeres en el mundo del trabajo (Gupta y Pattanaik 2025; Tekwa 2026; Querejeta y Bucheli 2023; Casarico y Lattanzio 2023). La falta de mecanismos de conciliación eficientes y una normativa legal obsoleta han profundizado este problema, asignando el costo de la crianza de forma exclusiva a las madres. En este escenario, el debate sobre el derecho a sala cuna adquiere una urgencia impostergable.

El reciente proyecto de ley presentado por el Ejecutivo busca modificar el Código del Trabajo en lo que respecta al derecho a sala cuna. El 8 de septiembre de 2026 se aprobó en el Senado, pasando a su segundo trámite legislativo. Sin embargo, en dicha votación se rechazó el sistema de financiamiento, sin el cual el proyecto resulta inviable. El propósito de este documento es evaluar la propuesta del gobierno, con especial foco en su viabilidad financiera, y contribuir así al debate público proponiendo medidas que fortalezcan el proyecto en el cumplimiento de su objetivo.



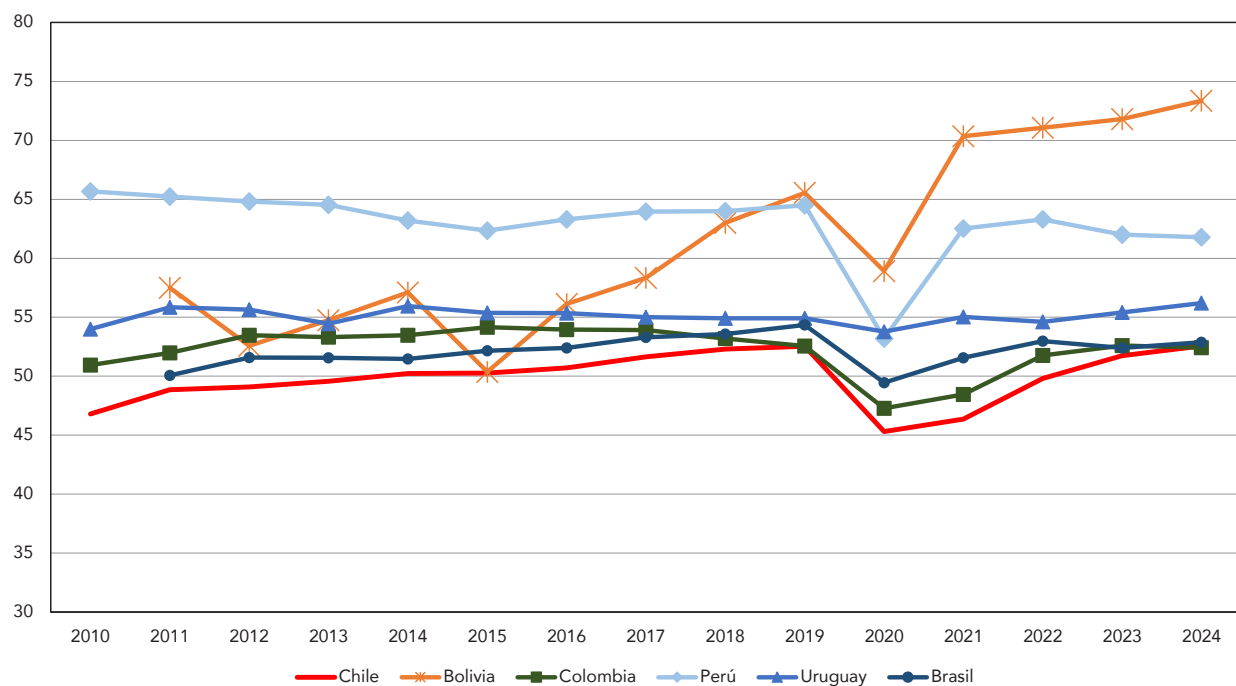
Las tareas de cuidado no remuneradas, especialmente las relacionadas al cuidado de niños pequeños, son uno de los principales obstáculos para el ingreso y permanencia de las mujeres en el mundo del trabajo.



DIAGNÓSTICO DEL MERCADO LABORAL FEMENINO

El mercado laboral femenino chileno es atípico. A pesar de que el país ha alcanzado niveles de desarrollo económico superiores al de los países de la región y las mujeres chilenas tienen más años de escolaridad que los hombres y que el resto de las mujeres latinoamericanas, las tasas de participación laboral femenina y empleo formal se mantienen rezagadas respecto de los países de la OCDE y de América Latina.

Figura 1: Evolución de la tasa de participación laboral femenina de Chile y en países de América Latina, 2010-2024



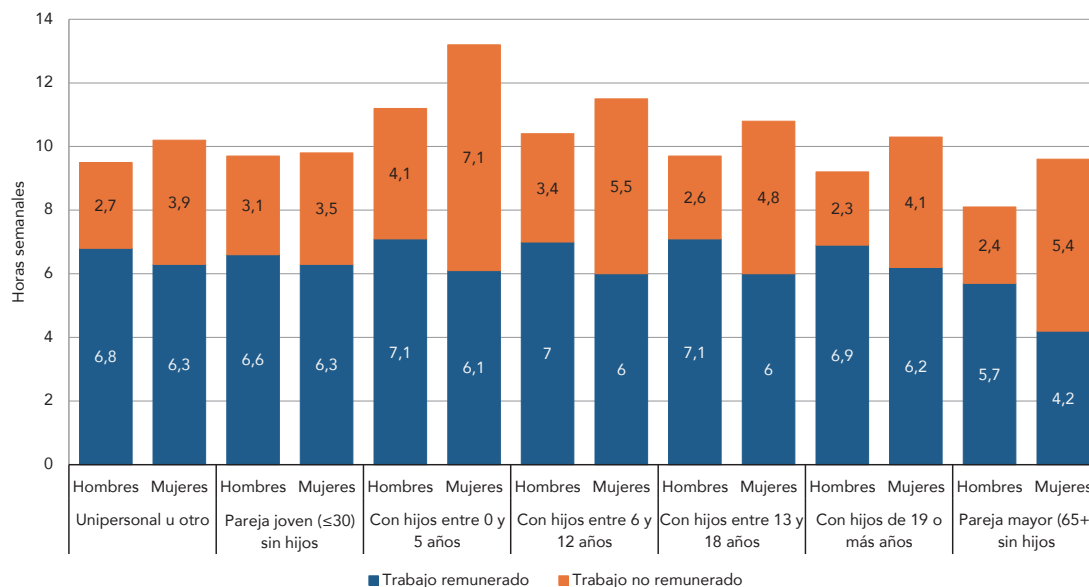
Fuente: Elaboración propia con datos de la CEPAL.

Si bien observamos un aumento en la tasa de participación laboral de las mujeres entre 2010 y 2019, el shock macroeconómico de la pandemia restringió ese incremento y con la recuperación no se ha logrado alcanzar su nivel tendencial. Lo anterior se agrava en la coyuntura económica actual. Según los datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) para el trimestre móvil abril-junio de 2026, la tasa

de desocupación nacional se ubicó en 9,4%. Sin embargo, esta realidad golpea con una fuerza asimétrica según el sexo del trabajador: mientras que el desempleo masculino se situó en 8,7%, la desocupación femenina alcanzó los dos dígitos, empujándose hasta un alarmante 10,4%, cifra no observada desde abril de 2021. El estancamiento en la creación de empleo formal femenino evidencia que las mujeres siguen enfrentando barreras sustantivas para ingresar y permanecer en puestos de trabajo de calidad.

Una de las principales barreras para ingresar o mantenerse en el mercado laboral es la maternidad. La última Encuesta Nacional del Uso del Tiempo (ENUT) nos muestra que el tiempo dedicado al trabajo no remunerado (TNR) aumenta drásticamente con la llegada de los hijos, afectando de forma desproporcionada a las mujeres en su etapa de mayor productividad laboral (entre los 25 y 45 años) (Chuaqui, Eyzaguirre y Quijada 2026). En promedio, las mujeres con hijos menores de 6 años destinan más de 7 horas al trabajo no remunerado.

Figura 2: Distribución del tiempo a tareas remuneradas y no remuneradas por sexo y tipo de hogar



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENUT 2023.

Las limitaciones de tiempo se traducen directamente en desventajas estructurales dentro del mercado laboral, las que se amplifican con un Código del Trabajo que castiga la contratación femenina. El actual marco regulatorio, en su artículo 203, establece que las empresas que contraten a 20 o más trabajadoras mujeres tienen la obligación legal de proveer o financiar el servicio de sala cuna para sus hijos menores de dos años. Lejos de actuar como un beneficio universal y catalizador del empleo, la evidencia empírica demuestra que esta normativa ha generado severas consecuencias en tres frentes críticos:

- i. Discrimina a las mujeres en empresas con menos de 20 trabajadoras al no darles acceso a sala cuna (Escobar et al. 2024). Las mujeres con hijos ocupadas en empresas con menos de 20 trabajadoras deben asumir el costo del cuidado de sus hijos menores de dos años, lo que en muchos

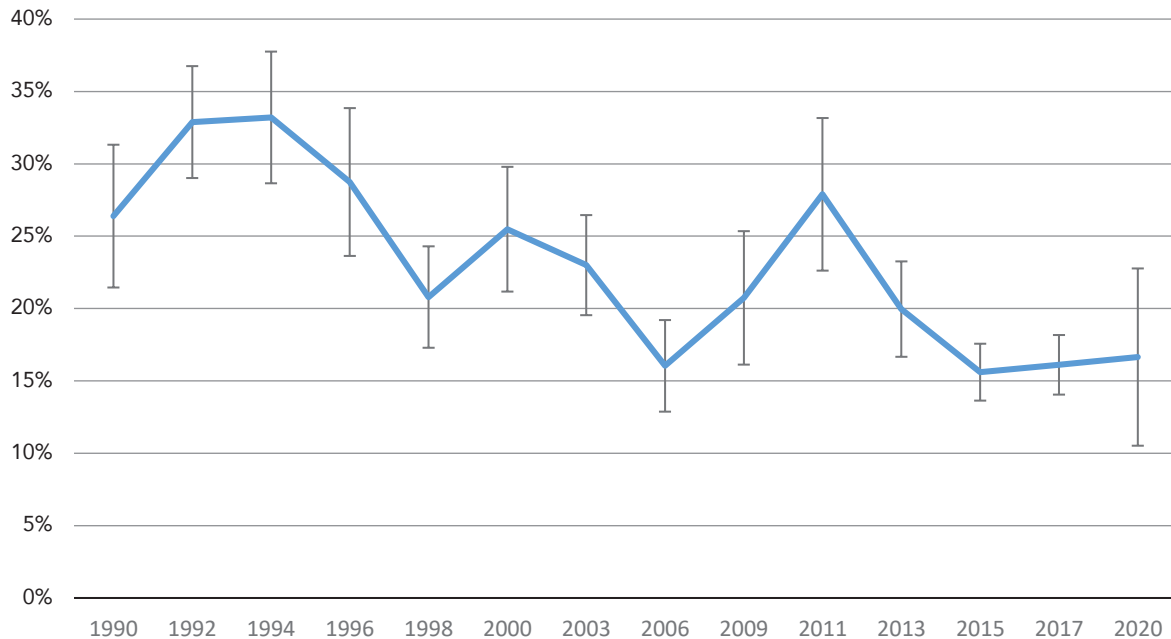
casos el costo puede superar el beneficio; lo que podría explicar en parte la baja participación laboral femenina.

- ii. Castiga la contratación de mujeres al imponer una barrera de costos discreta al llegar a la contratación de la vigésima mujer. Al asociarse el costo del cuidado infantil al volumen de trabajadoras contratadas, se genera un fuerte desincentivo para que las micro, pequeñas y medianas empresas —que concentran cerca del 63% de las ocupaciones del país— contraten mujeres o superen el umbral crítico de 19 empleadas femeninas.
- iii. Castiga el salario de las mujeres al operar, en la práctica, el derecho a sala cuna como un impuesto implícito a la contratación de mano de obra femenina. Estudios basados en metodologías de regresión discontinua (como Prada, Rucci y Urzúa 2015; y Rojas, Sánchez y Villena 2016) demuestran de manera consistente que el costo financiero de la sala cuna es traspasado prácticamente en su totalidad a las remuneraciones de las propias mujeres, manifestándose en salarios proporcionalmente más bajos en empresas obligadas por la norma en comparación con aquellas exentas. De esta manera, el sistema actual mitiga el retorno esperado del trabajo asalariado y empuja a muchas madres hacia la inactividad o la informalidad.

Las altas brechas salariales entre hombres y mujeres son parcialmente producto de esta normativa que discrimina a las mujeres. A nivel comparado, Chile es uno de los países con la brecha de género salarial más alta no solo entre los países de la OCDE, sino también de Latinoamérica. Bravo, Sanhueza y Urzúa (2008) encuentran brechas importantes de salarios por hora entre hombres y mujeres, los cuales se mantienen para personas con alta escolaridad (36% a 38%). Sánchez, Finot y Villena (2021) estiman que los hombres ganarían entre 19% y 28% más que las mujeres en Chile. Cases, Leitch y Vergara (2023) encuentran que la brecha de género para el salario mensual es de 21% y de 12% para el salario por hora; revelando, en parte, el costo de la menor disposición de tiempo producto principalmente de las tareas de cuidado. Además, estiman que la brecha de género no explicada por características observables se ha mantenido estable en los últimos cinco años previos a la pandemia bordeando el 16%; en parte las discriminaciones en el Código del Trabajo explican esta diferencia. Si se considerara los años de estudio de los trabajadores, los autores encuentran que la brecha salarial debiera ser entre 26% y 4% en beneficio de las mujeres, dado que tienen un mayor nivel educacional que los hombres. Por cierto, las altas brechas salariales que exhibe Chile no se deben exclusivamente a su regulación, pero estas sin duda contribuyen.



Las altas brechas salariales entre hombres y mujeres son parcialmente producto de esta normativa que discrimina a las mujeres.

Figura 3: Comparación de brechas salariales entre hombres y mujeres

Fuente: Cases, Leitch y Vergara (2023).

Así, la actual legislación no solo discrimina entre mujeres en función del tamaño de la empresa, sino que, más grave aún, asume que el cuidado de los hijos pequeños es una responsabilidad que compete única y exclusivamente a la madre trabajadora, desvinculando al padre de sus deberes parentales en el espacio laboral formal. Este sesgo reafirma el estereotipo de la mujer como exclusiva cuidadora y juega en contra del fomento de la corresponsabilidad, la cual exhibe bajos niveles en nuestro país (Domínguez-Amorós, Battahyány y Scavino 2021, Cortés, Ruiz y Morales 2021).

Existe consenso transversal sobre la necesidad de reformar el artículo 203, sin embargo, en los últimos 20 años no se ha logrado acuerdo en la solución. El 15 de junio de 2026, el actual gobierno presentó indicaciones sustitutivas al proyecto de ley del expresidente Boric, que abren una oportunidad para lograr dicho consenso. Las siguientes secciones describen el contenido de estas indicaciones y luego sus ventajas y espacios de mejora.



DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO DE LEY DE SALA CUNA (BOLETÍN N° 14.782-13)

La indicación sustitutiva presentada por el Ejecutivo introduce una reforma integral al artículo 203 del Código del Trabajo, creando un nuevo andamiaje legal y financiero para garantizar el derecho a sala cuna mediante un mecanismo de financiamiento de carácter solidario. Las diferencias principales con los proyectos presentados por los expresidentes Piñera y Boric radican en su cobertura y financiamiento. Mientras el proyecto de Piñera beneficiaba exclusivamente a las mujeres trabajadoras y el de Boric se financiaba aumentando el impuesto al trabajo, este proyecto beneficia a todos los trabajadores independientemente de su sexo y se financia con una redistribución del Seguro de Cesantía. A continuación, se describen los pilares fundamentales de la propuesta.

1. Redefinición del derecho y cobertura de beneficiarios

El proyecto sustituye de forma íntegra el artículo 203 del Código del Trabajo para establecer el derecho universal a sala cuna para todas las personas trabajadoras (independientemente del sexo, tamaño de empresa y si son dependientes o independientes¹) con hijos menores de dos años. Este derecho se extiende igualmente a las personas trabajadoras a quienes se les haya otorgado judicialmente el cuidado personal exclusivo del menor y a quienes estén desempleados, pero en busca de trabajo.

Las instituciones del sector público (reguladas en el artículo 194 del Código del Trabajo) estarán obligadas a contar con salas cuna anexas, independientes o en forma conjunta con otras instituciones públicas dentro de una misma área geográfica. Alternativamente, se entenderá cumplida la obligación si la institución paga los gastos de sala cuna directamente al establecimiento al que asistan los hijos de los funcionarios, pudiendo además suscribir convenios con establecimientos que reciben aportes regulares del Estado. Así, el Estado queda exento de aportar al Fondo.

Un reglamento, elaborado por el Ministerio del Trabajo y Previsión social y suscrito por los Ministerios de Hacienda y de Educación, establecerá los antecedentes y procedimientos necesarios para determinar el cumplimiento de las condiciones legales para acceder al aporte y las condiciones objetivas para su mantención, suspensión, reanudación y término.

¹ Cabe mencionar que, para el caso de las personas que trabajan de manera independiente, el derecho a sala cuna está circunscrito al pago de cotizaciones al Fondo de Sala Cuna, descrito más adelante. Por ende, los independientes informales que no realizan dicho aporte, no son considerados como beneficiarios.

2. Financiamiento y administración del Fondo

El acceso a sala cuna será financiado a través del Fondo de Sala Cuna, dotado de personalidad jurídica y constituido con un patrimonio independiente y separado del Fisco. Este Fondo se financiará mediante una cotización obligatoria de 0,35% de las remuneraciones o rentas imponibles, sujeta al tope máximo imponible establecido en la Ley N° 19.728 (Seguro de Cesantía).

Para los trabajadores dependientes que se rijan por el Código del Trabajo, la cotización será de exclusivo cargo del empleador. En el caso de los trabajadores independientes, la cotización será del 0,35% de las rentas imponibles. Para evitar costos adicionales al trabajo, esta cotización se financiará mediante una reasignación interna del Seguro de Cesantía: un descuento del 0,15% al Fondo de Cesantía Solidario (FCS) y un 0,2% a las Cuentas Individuales por Cesantía (CIC). El Fisco actuará como garante final, comprometiendo aportes fiscales del Tesoro Público en caso de que los recursos del Fondo sean insuficientes en un año de cobertura.

El Instituto de Previsión Social (IPS) estará a cargo de la administración operativa del beneficio, lo que incluye la recepción de antecedentes, la verificación de requisitos cruzando datos con el Ministerio de Educación y la emisión de los pagos directos a los establecimientos. Además, el IPS deberá recaudar las cotizaciones para el Fondo y transferir al Servicio de Tesorerías los recursos recaudados del Fondo. La gestión financiera y la administración e inversión de los recursos del Fondo corresponderá al Servicio de Tesorerías. A este le corresponde también transferir al IPS los recursos necesarios para el pago de los aportes de sala cuna. Los costos de administración y funcionamiento del Sistema serán financiados por el Fondo de Sala Cuna.

3. Determinación del beneficio y copago

El beneficio consistirá en un “aporte de sala cuna”, destinado a financiar la matrícula y las mensualidades del servicio de sala cuna en establecimientos que no reciban recursos del Estado. El monto del aporte podrá ser diferenciado regionalmente y será fijado cada tres años por el Ministerio de Hacienda, previo informe de una Comisión Técnica de Financiamiento y Sustentabilidad, encargada de evaluar los costos reales del servicio. Para el informe financiero de las indicaciones al Proyecto de Ley,² se utilizó un monto base de 5,2 UTM mensuales en promedio.

Este beneficio permite el copago, el cual será de exclusivo cargo de la persona trabajadora, a menos que el empleador decida cubrirla de forma voluntaria.

² Informe Financiero N° 128 del 15 de junio de 2026.

4. Regulación de la oferta de salas cuna y Registro Público

Para resguardar la seguridad y los derechos de la niñez, el Fondo solo financiará el servicio en establecimientos que cuenten de forma obligatoria con Reconocimiento Oficial o Autorización de Funcionamiento, otorgados por el Ministerio de Educación.

Adicionalmente, se crea el Sistema Público de Registro de Salas Cunas adscritas al Fondo, administrado por la Subsecretaría de Educación Parvularia. Este registro centralizará la información de la oferta disponible (matrículas, cupos, horarios) tanto de salas cunas privadas adscritas voluntariamente como de salas cunas que reciben aportes regulares del Estado (JUNJI y Fundación Integra). Los trabajadores dependientes e independientes podrán escoger libremente la sala cuna de este registro e informar su elección al empleador para que la valide en el sistema. Sin perjuicio de lo anterior, los empleadores podrán disponer de salas cunas anexas al lugar de trabajo o conjuntas con otros empleadores, las que deberán registrarse para recibir el aporte de sala cuna, pero su uso queda restringido exclusivamente para los hijos de sus trabajadores.

5. Reglas de exclusión, coexistencia y ausencia progenitora

El proyecto incorpora un nuevo artículo 204 para dirimir qué ocurre cuando ambos progenitores son trabajadores dependientes simultáneamente. En este caso, las gestiones para el ejercicio del derecho corresponderán al empleador que las personas trabajadoras definan de común acuerdo, el cual deberá registrarse electrónicamente ante la Dirección del Trabajo. A falta de acuerdo, quedará obligado el empleador del progenitor que cuente con la jornada laboral de mayor duración.

Asimismo, el derecho a sala cuna se podrá ejercer siempre que, respecto del mismo niño o niña, no se esté haciendo uso de descansos por maternidad o del permiso postnatal parental por el total de la jornada de trabajo.

Finalmente, se introduce la figura de la “persona progenitora ausente” (por abandono del hogar o condena por violencia intrafamiliar). Si se acredita esta condición mediante declaración jurada o sentencia penal, el derecho a sala cuna corresponderá exclusivamente al empleador de la persona que ejerce el cuidado efectivo del menor, omitiéndose la necesidad de un acuerdo mutuo.

6. Fiscalización y sanciones

La Superintendencia de Pensiones ejercerá la supervigilancia y fiscalización del aporte, quedando facultada para interpretar las normas, dictar instrucciones obligatorias e imponer multas. El proyecto endurece los desincentivos al incumplimiento. Si un empleador no se encuentra al día en el pago de las cotizaciones del Fondo o no informa oportunamente variaciones en los antecedentes, estará obligado a financiar de su propio bolsillo el monto equivalente al aporte de sala cuna.

En materia punitiva, el artículo 18 de la indicación sustitutiva establece que quien proporcione o declare a sabiendas datos falsos, incompletos o erróneos con el fin de percibir aportes indebidos del Fondo, será sancionado penalmente de conformidad con las penas de estafa establecidas en el artículo 467 del Código Penal, sin perjuicio de la obligación civil de restituir al IPS las sumas percibidas indebidamente, reajustadas conforme al IPC.

Por su parte, la Dirección de Presupuestos y la Superintendencia deberán realizar evaluaciones actuariales cada cuatro años para asegurar la sustentabilidad del Seguro de Cesantía.

7. Gradualidad

El proyecto establece una gradualidad para el ingreso de los beneficiarios a partir del sexto mes de su publicación, entrando en régimen a los cuatro años de publicada la ley.

Para el sector que se rige por el Código del Trabajo, entran al sexto mes de publicada la ley las mujeres trabajadoras que tengan hijos menores de dos años y las personas trabajadoras a las que se les haya entregado por resolución judicial el cuidado personal exclusivo de un niño menor de dos años. Luego, a los veinticuatro meses de publicada la ley, entrarán las trabajadoras de casa particular con hijos menores a dos años. Al trigésimo sexto mes, accederán al derecho de sala cuna los hombres trabajadores regidos por el Código del Trabajo, con excepción de aquellos que se desempeñen en instituciones públicas y siempre que la madre no tenga la calidad de trabajadora dependiente ni independiente. Además, la madre del niño deberá estar cursando estudios regulares en una institución reconocida por el Estado o deberá estar activamente buscando empleo. Después del cuarto año de publicada la ley, tendrán derecho a sala cuna todas las personas trabajadoras, incluidas las que se desempeñan en entidades privadas del sector público.

Para los trabajadores independientes, a partir de julio del año calendario subsiguiente al de la publicación de la ley, tendrán derecho a sala cuna los hijos menores de dos años de las trabajadoras independientes que hubiesen efectuado la cotización obligatoria por la renta anual del año anterior. A partir del julio del tercer año calendario siguiente al de la publicación de la ley, ingresan los hombres trabajadores independientes con hijos menores de dos años, que hayan efectuado la cotización obligatoria por la renta anual del año anterior y que la madre del niño menor de dos años no tenga la calidad de trabajadora dependiente ni independiente. Además, la madre del menor deberá encontrarse cursando estudios regulares en una institución reconocida por el Estado o buscando activamente empleo. Finalmente, a partir de julio del cuarto año calendario, ingresan todas las personas trabajadoras independientes con hijos menores de dos años, que hayan efectuado la cotización obligatoria.



Después del cuarto año de publicada la ley, tendrán derecho a sala cuna todas las personas trabajadoras, incluidas las que se desempeñan en entidades privadas del sector público.

Tabla 1: Resumen Proyecto de Ley de Sala Cuna

Componente	Descripción y detalles clave
Beneficiarios	• Universalidad: Aplica a todas las personas trabajadoras (hombres y mujeres, dependientes o independientes, de cualquier tamaño de empresa) con hijos menores de 2 años. • Extensión de derechos: Se extiende a quienes ejerzan el cuidado personal exclusivo por resolución judicial y a trabajadores desempleados en búsqueda activa de empleo.
Monto del aporte y copago	• Aporte base: Promedio utilizado para las proyecciones financieras de 5,2 UTM mensuales. • Diferenciación regional: Fijado cada 3 años por el Ministerio de Hacienda (previo informe técnico) con posibilidad de ajuste regional. • Copago: Permitido con cargo a la persona trabajadora, salvo que el empleador decida asumirlo voluntariamente.
Fuente de financiamiento del Fondo Sala Cuna	• Cotización obligatoria: No genera costos adicionales al trabajo, ya que se reduce del aporte al Seguro de Cesantía. El Fondo Sala Cuna se financia con un aporte de 0,35% sobre las remuneraciones/rentas imposables hasta el tope imponible. • Mecanismo de reasignación: La reasignación consiste en un descuento de 0,15% al Fondo de Cesantía Solidario (FCS) y 0,20% a Cuentas Individuales (CIC). • Garantía Estatal: El Fisco actuará como garante final con aportes del Tesoro Público si los recursos del Fondo son insuficientes.
Administración del sistema	• Gestión operativa y beneficios: Instituto de Previsión Social (IPS) recibe antecedentes, verifica requisitos con Mineduc, recauda y paga a salas cunas. • Gestión financiera e inversión: Servicio de Tesorerías administra e invierte recursos del Fondo y los transfiere al IPS. • Registro público de Salas Cunas: Administrado por la Subsecretaría de Educación Parvularia.
Requisitos para recibir el aporte del Fondo	• Certificación obligatoria: El Fondo solo financiará el servicio en establecimientos que cuenten de forma obligatoria con Reconocimiento Oficial (RO) o Autorización de Funcionamiento (AF) otorgados por el Mineduc. Se excluye a las instituciones que reciben aportes del Estado.
Fiscalización y sanciones	• Fiscalización: La Superintendencia de Pensiones está facultada para dictar instrucciones, interpretar normas e imponer multas. • Sanción por morosidad: Si el empleador no está al día en las cotizaciones, deberá financiar directamente la sala cuna de su propio bolsillo. • Sanciones penales: La declaración o provisión de datos falsos o erróneos para percibir aportes indebidos se sancionará penalmente conforme a las penas de estafa (Art. 467 del Código Penal), más la restitución de gastos reajustados.
Gradualidad	• Al sexto mes: Mujeres trabajadoras con hijos menores de 2 años y personas con cuidado personal exclusivo otorgado judicialmente. • A los 24 meses: Se extiende a trabajadoras de casa particular. • Julio del año subsiguiente: Se extiende a trabajadoras independientes con cotización anual previa. • Al 36° mes (y Julio del 3° año en independientes): Se extiende a hombres trabajadores (dependientes e independientes), siempre que la madre no sea trabajadora dependiente/independiente y esté estudiando o buscando empleo. • Al 4° año (y Julio del 4° año en independientes): Régimen pleno. Ingresan la totalidad de trabajadores dependientes (incluidas entidades privadas del sector público) e independientes.

IV.

VENTAJAS, RIESGOS Y PROPUESTAS DE MEJORA

Este proyecto de ley cumple con sus dos principales objetivos, a saber, terminar con el castigo a las mujeres, al desvincular el derecho a sala cuna al sexo de uno de sus progenitores. Además, elimina la discriminación entre empresas, asegurando igualdad de condiciones para todos los trabajadores, tanto de empresas pequeñas como grandes, así como dependientes, independientes y personas desocupadas. En tercer lugar, este proyecto tiene la ventaja de no encarecer la contratación de trabajo, toda vez que se financia con parte de las cotizaciones que hoy se destinan al Seguro de Cesantía. Con ello, se elimina la distorsión que introduce la legislación vigente al mercado laboral femenino, reduciendo las brechas entre hombres y mujeres.

Otros aspectos que se valoran del proyecto es que resguarda la libertad de elección de la sala cuna dentro de un marco regulatorio que vela por la calidad, así como el bajo costo para el Estado que se estima tendría el proyecto dada la estrechez fiscal en la que se encuentra el país.

Con todo, hay aspectos del proyecto que conllevan riesgos, los que deben ser analizados en mayor profundidad y eventualmente introducir cambios para aminorarlos. Junto con ello, a modo de incrementar los efectos en la participación laboral de las mujeres, consideramos que este proyecto debiera extender el derecho al cuidado de niños entre 2 y 3 años condicionado a la situación económica del país. A continuación, analizamos los puntos más críticos.

1. El riesgo de la sostenibilidad del seguro de cesantía

El Fondo se financia con una reasignación de 0,35% desde las cuentas de cesantía (FCS y CIC). Como se describe en la Tabla 1, actualmente, para contratos indefinidos, el empleador aporta el 2,4% de la remuneración imponible mensual (1,6% va a la CIC y 0,8% al FCS). En el caso de los contratos a plazo fijo y los trabajadores de casa particular el aporte es de 3%, sin embargo, la distribución del aporte difiere. Para los primeros, el 2,8% se destina a la CIC y el 0,2% al FCS, mientras que para los segundos la asignación es 2,2% y 0,8%, respectivamente.

Con el proyecto, la reducción del 0,35% puntos porcentuales del aporte del empleador se aplicaría en una disminución de 0,2 puntos desde el aporte CIC y 0,15 puntos del aporte al FCS (ver Tabla 1).³

³ La aplicación uniforme de una reasignación de 0,15 puntos porcentuales desde el FCS tiene efectos proporcionales que varían según el tipo de contrato. Mientras que para contratos indefinidos y de trabajadores de casa particular implica reducir en 18,75% la cotización destinada al Fondo Solidario, para los contratos a plazo fijo supone una caída de 75%. Esta diferencia resulta especialmente relevante considerando que las reformas recientes ampliaron las prestaciones del FCS para este último tipo de contrato y que el Proyecto de Ley reduce también la acumulación en las cuentas individuales. Si bien este análisis excede el foco de este documento, resulta pertinente evaluar la consistencia entre distribución de las cotizaciones entre CIC y FCS y la utilización de ambas fuentes de financiamiento de las prestaciones.

Estos recursos pasarían a financiar el Fondo Sala Cuna. De esta manera, el esquema resulta atractivo porque no genera costos adicionales para el empleador ni el trabajo, sin embargo, tiene el riesgo potencial de debilitar la red de protección contra el desempleo.

Tabla 2. Comparación del aporte al Seguro de Cesantía por parte del empleador

Tipo cotización	Aportes actuales			Aportes modificados por el PdL		
	Indefinido	Plazo fijo	TCP	Indefinido	Plazo fijo	TCP
CIC	1,6%	2,8%	2,2%	1,4%	2,6%	2,0%
FCS	0,8%	0,2%	0,8%	0,65%	0,05%	0,65%
Total	2,4%	3,0%	3,0%	2,05%	2,65%	2,65%

Notas: (1) TCP: Trabajadores de casa particular. (2) El aporte del trabajador no es modificado por el proyecto de ley. Dicho aporte es 0,6% en el caso de contratos indefinidos. Para contratos a plazo fijo y TCP, no hay cargo al trabajador.

Esta modificación al esquema de cotizaciones del FCS y las CIC, se añade a dos reformas previas recientes. La primera corresponde a la Ley N° 21.628, vigente desde diciembre de 2023, que amplió el acceso y los montos de las prestaciones del Seguro de Cesantía mediante la flexibilización de los requisitos de cotización, el aumento de algunas tasas de reemplazo y la extensión del número de pagos a trabajadores con contratos a plazo fijo y de casa particular, entre otras modificaciones.

La segunda reforma consiste en la Ley N° 21.735 de 2025, la cual, mediante la modificación de un artículo de la Ley N° 19.728, extendió el seguro de lagunas previsionales a todos los beneficiarios del Seguro de Cesantía, independiente si son beneficiarios CIC o del FCS. La ampliación del seguro de lagunas previsionales tiene cargo al FCS.

Estas reformas previas aumentaron los egresos del sistema del Seguro de Cesantía. Pese a ello, Céspedes et al. (2025) concluyen que las CIC y el FCS se mantienen sostenibles tanto en un escenario normal y de crisis. No obstante, los autores advierten que, por tratarse de reformas recientes, todavía es necesario monitorear posibles cambios en el uso de los beneficios que podrían reducir la acumulación futura de los fondos.

A diferencia de estas reformas, las modificaciones introducidas por el Proyecto de Ley involucran presiones por el lado de los ingresos, al reducir las cotizaciones destinadas tanto a las CIC como al FCS. Estas reducciones tienen efectos sobre la trayectoria del patrimonio del FCS y sobre las prestaciones a las que acceden los beneficiarios del Seguro.⁴ De acuerdo con un informe de la Superintendencia de Pensiones, la sostenibilidad del FCS no se vería comprometida en el horizonte proyectado hasta 2035. Incluso con la reducción de la cotización contemplada por el Proyecto, su patrimonio mantendría una trayectoria creciente, aunque por debajo de la que alcanzaría en ausencia de esta modificación.

⁴ En particular, la menor acumulación en las CIC, debido a la reducción del aporte del empleador, reduce el número y el monto de prestaciones financiadas exclusivamente con ahorro individual.

La menor acumulación en las CIC sí tiene consecuencias directas para quienes financian sus prestaciones exclusivamente mediante ahorro individual. De acuerdo con las estimaciones de la Superintendencia, hacia 2035 el número de pagos financiados de esta forma disminuiría en 4,7%, mientras que el monto promedio de los beneficios se reduciría en 2,4%. Para quienes cumplen los requisitos para acceder a las prestaciones del FCS, en cambio, la menor acumulación individual sería compensada por el fondo solidario, aumentando la presión sobre sus recursos.

Los antecedentes disponibles permiten, a su vez, acotar el riesgo asociado a una eventual situación de estrés de la economía. En efecto, las proyecciones reportadas por la Superintendencia de Pensiones no suponen un escenario macroeconómico en ausencia de perturbaciones. Las estimaciones consideran un escenario de estrés económico y financiero durante 2026 y 2027. Aun bajo estas condiciones y con la menor cotización contemplada por el Proyecto, el patrimonio del FCS mantiene una trayectoria creciente hasta 2035.

No obstante, las modificaciones introducidas reducen el margen de seguridad del sistema frente a futuras contingencias. En efecto, hacia 2035 el patrimonio del FCS sería un 23,3% inferior al del escenario sin la reasignación de cotizaciones, lo que reduce la holgura financiera disponible para enfrentar episodios de desempleo más profundos, prolongados o sucesivos, que provengan de eventos no considerados en las proyecciones. En este contexto, el monitoreo periódico de la sostenibilidad, mediante los estudios actuariales, serán claves para evaluar oportunamente eventuales ajustes que resguarden la sostenibilidad del Fondo y su capacidad de respuesta frente a escenarios macroeconómicos adversos.

2. El monto del aporte y los riesgos del copago

El monto del aporte de sala cuna es crítico para la materialización efectiva de este derecho laboral. Si dicho monto del aporte está por debajo del costo de provisión de un servicio que cumpla con el Reconocimiento Oficial o Autorización de funcionamiento, los trabajadores de menores ingresos podrían verse marginados de ejercer este derecho por incapacidad de copago. En esa misma línea, el aporte de sala cuna debe permitir financiar un servicio de calidad, dar acceso sin copago a la gran mayoría de la oferta de salas cunas y ser sostenible para el Estado.

El Proyecto apunta en la dirección correcta al permitir diferenciar el aporte regionalmente, ya que la dispersión territorial de precios es alta. Con todo, es evidente que en las regiones se observa una mayor variabilidad de precios, siendo el servicio de sala cuna más caro en las capitales regionales. Sin embargo, también existe una heterogeneidad relevante de precios a nivel de comuna o incluso de barrios, lo que dificulta establecer una diferenciación territorial razonable que contemple toda la distribución de la oferta de salas cunas. En este marco, el copago cumple un rol relevante. Por un lado, permite a los trabajadores cuyo lugar de residencia o de trabajo se sitúa en zonas donde la oferta disponible tiene costos superiores al aporte puedan ejercer el derecho y, por otro lado, evita elevar el aporte por beneficiario al nivel del establecimiento más caro del país, lo que sería ineficiente en términos de gasto fiscal.

Para ilustrar este *trade-off* fiscal asociado al copago, se utiliza información de la Encuesta Laboral (ENCLA) 2023 sobre el costo mensual que enfrentan las empresas por cada trabajador que hace uso de sala cuna externa. A partir del costo total informado por la empresa y el número de beneficiarios, se construye un costo mensual por trabajador y se estima su distribución ponderando por el factor de expansión de la encuesta y el número de trabajadores usuarios de sala cuna externa.⁵ El ejercicio permite aproximar cuánto debería aumentar el aporte si se buscara reducir la necesidad de copago asegurando universalidad.

Los datos de la ENCLA 2023 dan cuenta que un aporte mensual de 5,2 UTM permite cubrir el 45% de los usuarios de sala cuna externa sin necesidad de copago. Para el 55% restante, la diferencia promedio entre el costo observado y el aporte sería de 0,49 UTM (aproximadamente, 35 mil pesos de 2026), monto que, si los aranceles se mantuvieran constantes, debería ser cubierto mediante copago. Los resultados muestran que el aporte considerado en el Informe Financiero no alcanzaría, bajo la distribución de costos observada, para cubrir a la mayoría de los usuarios de sala cuna externa.

Alternativamente, si se buscara cubrir sin copago los costos observados del 90% de los beneficiarios de sala cuna, el aporte debería aumentar a cerca de 6,54 UTM mensuales, equivalente a un incremento de aproximadamente 26% por beneficiario.⁶ Bajo el supuesto de que todos los demás parámetros del Proyecto se mantienen constantes, este mayor aporte deterioraría el balance del Fondo Sala Cuna, que pasaría a registrar déficits a partir del cuarto año de implementación. En consecuencia, sería necesario recurrir a la garantía fiscal para cubrir dichos déficits, acumulando aportes fiscales adicionales por aproximadamente \$444 mil millones entre el cuarto y décimo año de vigencia de la Ley.



La posibilidad de copago permite contener el costo fiscal del beneficio y reducir las presiones sobre el balance del Fondo Sala Cuna.

En este contexto, la posibilidad de copago permite contener el costo fiscal del beneficio y reducir las presiones sobre el balance del Fondo Sala Cuna. Ahora bien, en el diseño original de las indicaciones,

⁵ La ENCLA 2023 permite identificar el número de trabajadores que durante 2022 hicieron uso del beneficio de sala cuna, distinguiendo entre sala cuna de la empresa, sala cuna externa, bono y otras modalidades, así como el costo mensual asociado a cada una de ellas. Para el ejercicio se consideran exclusivamente los usuarios de sala cuna externa, por ser la modalidad más comparable con el aporte contemplado en el Proyecto de Ley. Los montos se expresan en UTM de diciembre de 2022, lo que permite compararlos con el aporte de 5,2 UTM considerado en el informe financiero del Proyecto de Ley.

⁶ Este ejercicio asume un aporte uniforme de 6,54 UTM para todos los beneficiarios y no considera diferenciación regional que permite el Proyecto de Ley. Por tanto, debe interpretarse como una aproximación del costo de financiar, mediante un aumento uniforme del aporte, el 90% de la distribución de costos observada sin necesidad de copago, y no como una estimación del costo de una eventual prohibición general del copago.

el copago conlleva al menos dos riesgos. El primero consiste en la potencial estratificación del beneficio, donde la calidad del cuidado y la posibilidad efectiva de trabajar sigan dependiendo del nivel socioeconómico del hogar. En efecto, el monto del copago representa una fracción distinta del ingreso según las características del hogar, siendo una restricción activa para aquellos que cuentan con menores ingresos, que verán su elección circunscrita al conjunto de establecimientos cuyo arancel no supere el aporte. Este punto es particularmente relevante si la oferta certificada es escasa frente al tamaño de la demanda, ya que los establecimientos que están en condiciones de cobrar un copago tenderán a hacerlo, de modo que permanecerán sin copago aquellos que no logran sostener un arancel mayor al aporte, esto es, los peor ubicados respecto a los lugares de trabajo o residencia, los de jornada más acotada, etc.

Como se discute más adelante, a lo anterior se suma que la oferta municipal y privada que hoy funciona sin costo para las familias queda excluida del aporte del Fondo Sala Cuna. En particular, las salas cunas VTF y CAD reciben un monto por niño significativamente menor que el aporte del Fondo de Sala Cuna, dificultando la capacidad de expandirse para acoger a los beneficiarios que perciben el copago como una restricción activa. De este modo, para un grupo de la población, la participación en el mercado laboral formal, uno de los objetivos que el Proyecto busca promover, se puede ver obstaculizada por las dificultades para materializar el beneficio.



El segundo riesgo es que la posibilidad de copago permita que una parte del aporte público se capitalice en mayores aranceles, sin que ello responda necesariamente a mayores costos de provisión o a mejoras en la calidad del servicio.

El segundo riesgo es que la posibilidad de copago permita que una parte del aporte público se capitalice en mayores aranceles, sin que ello responda necesariamente a mayores costos de provisión o a mejoras en la calidad del servicio. La literatura sobre incidencia de subsidios muestra que este riesgo es relevante en el mercado de cuidado infantil cuando la oferta es inelástica, es decir, tiene una baja reacción a cambios en el precio. Rodgers (2018) encuentra que más de la mitad de un aumento en los créditos tributarios destinados a financiar estos servicios se transmite a los proveedores mediante mayores precios y salarios. Por su parte, Lee et al. (2025), analizando un sistema de vouchers, encuentra que un aumento del financiamiento público genera tanto expansión de la oferta como aumento de precios entre proveedores existentes, aunque estos últimos son acotados debido a la elevada respuesta de la oferta. La experiencia australiana muestra que las reducciones de gasto de bolsillo generadas por aumentos del subsidio al cuidado de menores pueden ser erosionadas posteriormente por incremen-

tos de los aranceles, en un mercado donde los proveedores fijan sus tarifas considerando no solo sus costos, sino también los precios de competidores y la capacidad y disposición a pagar de las familias (Australian Competition and Consumer Commission, 2023).

Este riesgo adquiere mayor relevancia cuando la oferta es restringida. Un establecimiento que puede completar sus cupos cobrando un arancel superior al aporte tiene pocos incentivos para reducirlo hasta dicho monto, aun cuando sea suficiente para financiar el costo de provisión. En consecuencia, permitir un copago irrestricto puede reducir la capacidad del aporte como instrumento para garantizar el acceso, ya que una parte de los recursos públicos puede traducirse en mayores aranceles en lugar de menores gastos para las familias. Así, incluso un aporte suficiente para financiar el costo de provisión podría no asegurar el ejercicio efectivo del derecho sin desembolsos adicionales. Sin embargo, la prohibición general del copago también presenta costos importantes. Como muestra el ejercicio anterior, ampliar suficientemente el aporte para cubrir sin copago una proporción elevada de la distribución de costos de sala cuna requiere aumentar sustancialmente los egresos del Fondo y recurrir a mayores aportes fiscales. Alternativamente, mantener un aporte general acotado (por ejemplo, al costo promedio de sala cuna) con una prohibición del copago podría restringir la oferta del servicio de sala cuna.



El desafío consiste en compatibilizar la flexibilidad y eficiencia fiscal que entrega el copago con mecanismos que reduzcan los riesgos de traspaso del subsidio a mayores aranceles y de exclusión de los hogares de menores ingresos.

En este contexto, el desafío consiste en compatibilizar la flexibilidad y eficiencia fiscal que entrega el copago con mecanismos que reduzcan los riesgos de traspaso del subsidio a mayores aranceles y de exclusión de los hogares de menores ingresos. Una alternativa consiste en permitir el copago sujeto a la acreditación de condiciones de calidad adicionales a los requisitos mínimos exigidos para acceder al Fondo, de modo que diferencias de arancel por sobre el aporte se encuentren asociadas a atributos verificables del servicio. Los criterios de calidad que habiliten el cobro de un copago, así como los mecanismos para su acreditación y eventuales actualizaciones, podrían ser definidos periódicamente por la Comisión Técnica de Financiamiento y Sustentabilidad, junto con exigencias de transparencia sobre los aranceles cobrados por los establecimientos que reciben aportes del Fondo.

3. Requisitos de certificación

El proyecto establece, con justa razón en resguardo de la seguridad de los niños, que los establecimientos deben contar con Reconocimiento Oficial (RO) o Autorización de Funcionamiento (AF). Ambas certificaciones son similares y contemplan exactamente las mismas exigencias de infraestructura, coe-

ficiente técnico y personal, y son fiscalizadas por la Superintendencia de Educación, aspectos que son claves para resguardar la calidad. Estas certificaciones se diferencian en los requisitos para el sostenedor (el RO exige persona jurídica, la Autorización permite personas naturales), en la duración del contrato de arriendo o comodato del inmueble (5 años mínimos para RO y 3 años para la Autorización), en el capital mínimo pagado exigido y en la adscripción a las Bases Curriculares. Estas diferencias son de organización jurídica y no tienen consecuencias en la calidad técnico-pedagógica del servicio. Las Bases Curriculares para el nivel parvulario no son exigibles toda vez que este nivel no es obligatorio.

Una segunda preocupación tiene relación con la capacidad de la oferta de satisfacer la demanda. Se teme que al indexar el pago del Fondo exclusivamente a establecimientos acreditados se generará un cuello de botella crítico. La oferta de salas cuna con certificación sería insuficiente para absorber el aumento de la demanda proyectado en el Informe Financiero (que estima llegar a casi 80 mil causantes al año 6), teniendo como antecedente que solo el 49% de las salas cunas que reciben aportes del Estado cuentan con dicha certificación (Subsecretaría de Educación Parvularia 2026). Sin embargo, es poco probable que ello ocurra, especialmente si el monto del aporte logra cubrir las exigencias de la certificación. Actualmente, en el sistema financiado por el Estado existen 68 mil cupos certificados y 51 mil adicionales que cuentan con el reconocimiento de la JUNJI que los habilita para recibir el aporte hasta 2033. Asimismo, si a las salas cunas que reciben aportes vía transferencias de fondo de la JUNJI (VTF) o tienen convenio con la Fundación Integra (CAD) se les permitiera recibir el aporte de sala cuna, estas podrían lograr certificarse, dado que el mayor obstáculo ha sido el magro aporte por niño que reciben del Estado.

4. Sanciones que castigan colateralmente al trabajador

La disposición que obliga al empleador moroso en sus cotizaciones a pagar directamente el valor de la sala cuna adolece de una alarmante falta de realismo operativo. Si un empleador se encuentra en insolvencia o incumple el pago de las cotizaciones de seguridad social de sus trabajadores, la probabilidad de que financie de forma directa y oportuna la mensualidad del jardín infantil es prácticamente nula.

Al suspender el IPS el traspaso de los fondos al establecimiento por la morosidad de la empresa, el castigo real de la fiscalización no recae sobre el empleador infractor, sino sobre el trabajador, cuyo hijo arriesga ser expulsado de la sala cuna por el incumplimiento de un tercero. El diseño debe garantizar la continuidad del pago de la sala cuna al niño y perseguir la cobranza punitiva y las multas directamente contra el patrimonio del empleador a través de la Dirección del Trabajo.

5. Exclusión de establecimientos que reciben aportes del Estado

Actualmente, el Estado de Chile discrimina arbitrariamente a los niños que asisten a salas cunas y jardines infantiles, entregando montos diferenciados según el tipo de sostenedor. El Estado financia

la oferta de los servicios educacionales administrados directamente por la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) y la Fundación Integra. El Banco Mundial (2024) estimó el monto mensual por niño menor de dos años para JUNJI en \$348.002 y para Fundación Integra en \$412.727. Además, el Estado también financia vía transferencia de fondos y convenios (VTF y CAD) establecimientos de educación parvularia privados sin fines de lucro y públicos, cuyo sostenedor son los municipios o los Servicios Locales de Educación Pública (SLEP). El monto que reciben estos establecimientos por párvulo menor de dos años es significativamente menor al monto utilizado para las estimaciones de este proyecto (5,2 UTM) y menor que los recursos que reciben los establecimientos de administración directa de la JUNJI y Fundación Integra. Según datos del Banco Mundial (2024), el valor párvulo base para el nivel de sala cuna VTF es de \$235.787 mensuales, el cual se ajusta por asistencia, recibiendo en promedio \$137.201 mensuales por niño menor de dos años. El monto estimado en este proyecto de ley no se ajusta por asistencia triplicando el monto actual que reciben estas salas cuna.

Estas salas cunas y los niños que asisten a ellas se beneficiarían si pudieran recibir el aporte de sala cuna del Fondo Sala Cuna por los niños beneficiarios de dicho aporte. Asimismo, el Fisco también se beneficiaría al reducir el monto de los recursos transferidos. Sin embargo, el proyecto de ley prohíbe que estos establecimientos reciban estos aportes, aun cuando sí pueden recibir a los niños beneficiarios.

Tabla 3. Mayor gasto fiscal por extensión del aporte mensual a beneficiarios de jardines VTF (millones de pesos)

Año desde entrada en vigencia	Causantes esperados	Aporte Fondo Sala Cuna	Ahorro fiscal	Mayor gasto fiscal
1	9.142	20.406	7.526	12.880
2	8.400	37.496	13.829	23.667
3	7.957	35.518	13.100	22.418
4	7.965	34.351	12.669	21.682
5	7.514	33.351	12.370	21.170
6	7.343	32.780	12.090	20.690
7	7.182	32.062	11.825	20.237
8	7.030	31.382	11.574	19.808
9	6.886	30.738	11.337	19.401
10	6.750	30.134	11.114	19.020

Nota: El ahorro fiscal se calcula considerando el aporte promedio por niño ajustado por asistencia, mientras que el aporte del Fondo Sala Cuna se calcula considerando 5,2 UTM mensuales por niño. Para el primer año de vigencia de la ley se considera que el beneficio se materializa durante seis meses.

Fuente: Elaboración propia en base a Informe Financiero del Proyecto de Ley y Banco Mundial (2024).

En este marco, la Tabla 3 presenta los resultados de la estimación del costo de permitir el aporte del Fondo a los beneficiarios que asisten a salas cunas VTF y CAD a las 5,2 UTM que contempla el Proyecto de Ley, con cargo al Fondo de Sala Cuna. La estimación supone que, en el caso de que los padres y madres beneficiarios del derecho a sala cuna decidan hacerlo en jardines VTF o CAD, estos

jardines reciben un aporte de 5,2 UTM por cada niño beneficiario, el cual reemplaza al actual aporte del Estado generando un ahorro fiscal.⁷

Los resultados de la Tabla 3 indican que, en el cuarto año de vigencia de la ley, momento en el que se completa la inclusión de todos los beneficiarios, el gasto adicional por permitir el aporte del Fondo a las salas cunas VTF y CAD asciende a 21.682 millones de pesos, reflejando un incremento del 8,9% de los egresos bajo el diseño original del Proyecto de Ley. Desde el año 6 en adelante, el mayor gasto disminuye gradualmente en términos absolutos, aunque se mantiene en torno a 6,8% de los egresos proyectados del Fondo bajo el diseño original del Proyecto de Ley.

En relación con el balance del Fondo Sala Cuna (ingresos menos egresos), desde el año 5 hasta el año 9, se registran valores negativos, lo cual implicaría hacer uso de la garantía fiscal. El costo total de estos aportes asciende a cerca de 70 mil millones en un período de cinco años. Alternativamente, si el Fondo Sala Cuna se financiara con reasignación del 0,375% (2,5 puntos base adicionales) desde las cuentas de cesantía, permitiría que, aun incorporando a los establecimientos VTF y CAD, la trayectoria del balance se aproxime a la estimada para el Fondo bajo el diseño original del Proyecto. El aumento de 2,5 puntos base en la reasignación de la cotización permitiría financiar buena parte de este gasto adicional, de modo que el Fondo registraría, al igual que en su diseño original, déficits únicamente en los años 6 y 7, por \$16.756 y \$6.285 millones, respectivamente (versus, los \$16.602 y \$6.838 millones del Proyecto original).⁸

6. Extensión del beneficio al nivel medio menor

La extensión del beneficio de cuidado y estimulación a niños de entre dos y tres años impacta positivamente la permanencia laboral de las madres, así como también se encuentran beneficios para el desarrollo integral de los niños (Felfe y Lalive 2018; Berger et al. 2026; Yang y Rao 2025). Considerando estos aspectos positivos y atendiendo la baja tasa de natalidad, el proyecto debiera ser más agresivo en su política de inclusión laboral a padres y madres, expandiendo este beneficio hasta los tres años de edad. Considerando los costos de esta política, se debieran establecer con claridad las condiciones económicas que se deben dar en el país para que dicho beneficio pueda entrar en vigor.

⁷ Dado que se considera que el cargo es al Fondo de Sala Cuna, este ejercicio no contempla el costo de igualar el aporte de todos los niños que asisten a salas cunas VTF y CAD, sino únicamente a quienes materializan el beneficio de sala cuna en este tipo de establecimientos. No obstante, consideramos que es fundamental avanzar en igualar el monto y las condiciones de pago por niño que entrega el Estado a las salas cunas VTF y CAD al monto del aporte del Fondo Sala Cuna, toda vez que ambos niños asisten a salas cunas que deben contar con los mismos requisitos de calidad establecidos en las certificaciones respectivas. El costo promedio para los próximos diez años de esta medida (sin considerar la matrícula beneficiaria del aporte) ascendería a 52 mil millones de pesos anuales, que equivale a 0,06% del gasto total del Gobierno Central proyectado para 2026, el cual podría financiarse con recursos fiscales generales y entenderse como una reforma más amplia al sistema de financiamiento de la educación parvularia, orientada a reducir las brechas actuales entre establecimientos según su modalidad de administración.

⁸ Con todo, este aumento debe ser evaluado en términos del impacto que tendrá en la sostenibilidad del FCS y los beneficios del Seguro de Cesantía.

Actualmente, Chile presenta una cobertura de 45% en el nivel medio menor,⁹ cifra por debajo del 52% promedio de los países de la OCDE (OCDE 2023). El Banco Mundial estimó un monto por niño mensual para el nivel medio menor de \$348.002 para JUNJI y de \$322.984 para Fundación Integra. Para los jardines infantiles VTF, el monto de la subvención es de \$156.507 mensuales, pero al ajustarla por asistencia los jardines reciben en promedio \$95.609 mensuales por niño.

Dado que la extensión del beneficio al nivel medio menor constituye un compromiso de gasto permanente y, como tal, su fuente de financiamiento no puede descansar en holguras transitorias, como un alza coyuntural del precio del cobre, sino en ingresos estructurales sostenibles en el tiempo. Esta condición es particularmente relevante en escenarios de estrechez fiscal. Al menos tres elementos guían la discusión sobre el financiamiento de la extensión de beneficio a medio menor: la magnitud del gasto, su evolución y la fuente de mayores ingresos.



Al menos tres elementos guían la discusión sobre el financiamiento de la extensión de beneficio a medio menor: la magnitud del gasto, su evolución y la fuente de mayores ingresos.

En primer lugar, la magnitud del gasto es relativamente acotada. Si se fijara el aporte para medio menor en 3,5 UTM mensuales, equivalente a \$250.000, el costo de extender el beneficio a los niños causantes del Fondo que asisten a establecimientos privados ascendería a 30 mil millones de pesos anuales.¹⁰ El costo aumentaría a un total de 78 mil millones de pesos anuales (0,02% del PIB), si se permitiera que los jardines infantiles VTF y CAD reciban el aporte. Adicionalmente, si se estima una cobertura de 52% como el promedio de los países de la OCDE, el costo adicional sería de casi 12 mil millones, acumulando un costo total que ascendería a 90 mil millones, equivalente a 94 millones de

⁹ Estimación propia obtenida a partir de datos de la Encuesta CASEN 2024 y de las proyecciones de población del INE. El detalle se encuentra en la siguiente nota al pie.

¹⁰ Estimación obtenida a partir de datos de la Encuesta CASEN 2024 y de las proyecciones de población del INE. Primero se identifica el total de niños de 2 años que asisten a jardines infantiles con la CASEN 2024, obteniendo una cobertura respecto al total de niños en esa edad (45%). Luego, se obtiene el número de niños matriculados en jardines para 2025 asumiendo que la cobertura se mantiene constante. Con ello, y las cifras del MINEDUC es posible obtener una estimación de la matrícula en jardines pagados. Cabe mencionar que las cifras del MINEDUC solo identifican la matrícula de aquellos jardines privados que tienen reconocimiento oficial del ministerio, el cual, de acuerdo con nuestras estimaciones, es un 17% del total.

dólares (0,03% del PIB).¹¹ Se trata, por tanto, de un compromiso abordable en relación con el tamaño del gasto público, considerando además los ahorros en educación escolar producto de la baja tasa de fecundidad, el cual, a nuestro juicio, cuenta con importantes beneficios en términos de participación laboral femenina (Baker, Gruber y Milligan 2008; Bauernschuster y Schlotter 2015; Brugarolas 2006), crecimiento económico (Kuldasheva y Ahmad 2005; Mokni 2024; Bustelo et al. 2024) y desarrollo integral de los niños (Felfe y Lalive 2018; Berger et al. 2026; Yang y Rao 2025).

En segundo lugar, las tendencias demográficas provenientes de las últimas proyecciones de población del INE, dan cuenta que el gasto como porcentaje del PIB decrece, aun cuando se logre una mayor cobertura del nivel medio menor. En efecto, por el lado de la demanda, la población entre dos a tres años se contraerá a una tasa cercana al 4% anual entre 2026 y 2036, *ceteris paribus*, reduciendo el gasto en esa magnitud. Por el lado de la política pública, si suponemos una expansión gradual de la cobertura al nivel de la OCDE a 2036, manteniendo todo lo demás constante, el gasto crecería en torno a 1,5% anual promedio debido al aumento de los beneficiarios. Más aún, dado que el PIB crece, el gasto como porcentaje del producto tendría una trayectoria aún más decreciente.

En tercer lugar, una posible fuente de financiamiento estructural es el mayor crecimiento tendencial. De acuerdo con la Comisión Marfán, cada punto adicional de crecimiento genera holguras fiscales del orden de 0,16 puntos del PIB. Bajo este parámetro y considerando los efectos de la mayor cobertura y la dinámica demográfica, se necesitaría un aumento en el crecimiento tendencial de aproximadamente 0,13 puntos porcentuales.¹² La magnitud de esta condición debe ponderarse, además, con los potenciales beneficios económicos de la extensión de la cobertura a medio menor. Como referencia de orden de magnitud, Cerda, González y Larraín (2020) estiman que un punto porcentual adicional de participación laboral femenina se asocia a un incremento de aproximadamente 0,5% en el nivel del PIB. Si bien esta estimación no corresponde al efecto causal específico de extender el beneficio a los jardines del nivel medio menor ni es directamente comparable con el aumento de crecimiento tendencial requerido para financiarla, muestra que incrementos moderados y persistentes en la participación laboral femenina pueden generar efectos macroeconómicos relevantes en relación al costo fiscal de la política. En este sentido, la extensión resulta especialmente atractiva si, además de los beneficios sobre el cuidado y desarrollo infantil, logra remover barreras que limitan la inserción y permanencia de las mujeres en el mercado laboral.

¹¹ Estimaciones propias a partir de la población proyectada por el INE para el tramo de dos a tres años y de la matrícula por dependencia del año 2025. El número causantes se obtiene aplicando la tasa de cobertura vigente del nivel medio menor (45%) a dicha población, distribuyéndolos entre tipos de establecimiento según la composición observada de la matrícula. Los jardines JUNJI e Integra se excluyen del cálculo, ya que perciben aportes estatales superiores al monto propuesto. Para los establecimientos particulares, el costo corresponde al aporte íntegro de 3,5 UTM mensuales; para los jardines VTF y CAD corresponde al diferencial entre dicho aporte y la subvención que actualmente reciben ajustada por asistencia. De esta manera, la estimación constituye una cota superior, en la medida que supone que la totalidad de los niños del tramo etario son causante del beneficio, sin descontar aquellos cuyos padres no cumplen el requisito de acceso al Fondo.

¹² El Informe Financiero asociado al proyecto de la ley de Reconstrucción Nacional adopta un parámetro más conservador estimando que cada punto adicional de crecimiento genera holguras fiscales en torno a 0,13 puntos del PIB. Bajo dicho supuesto, el aumento de crecimiento tendencial requerido para financiar la extensión al nivel medio menor ascendería a cerca de 0,15 puntos porcentuales.

En síntesis, estos tres elementos dan cuenta que la extensión del beneficio a nivel medio menor podría ser una política que cumpla con el principio de sostenibilidad fiscal bajo condiciones razonables. En efecto, la magnitud del costo es acotada, con una evolución favorecida por las dinámicas demográficas, y, por ende, las condiciones habilitantes para su financiamiento poseen un grado de exigencia, pero son alcanzables.



CONCLUSIONES

El Proyecto de Ley de Sala Cuna Universal representa un avance decisivo y largamente esperado para corregir las severas distorsiones que contiene el actual Código del Trabajo. Al desvincular el derecho a sala cuna del sexo del trabajador y eliminar el umbral discriminatorio de las 20 trabajadoras, la iniciativa logra acabar con este castigo a la contratación y salarios femeninos. Asimismo, el mecanismo de financiamiento vía reasignación interna del Seguro de Cesantía (0,35%) resulta adecuado al no incrementar los costos de contratación en un contexto de bajo crecimiento económico y alto desempleo. Sin embargo, la propuesta del Ejecutivo presenta riesgos operativos e inequidades que requieren ajustes. En primer lugar, aunque la reasignación de cotizaciones no compromete la solvencia del Fondo de Cesantía Solidario a 2035, sí reduce en 23,3% el margen de seguridad frente a shocks macroeconómicos severos. En segundo lugar, el copago irrestricto arriesga generar una estratificación del beneficio y capturar subsidios públicos mediante incrementos en aranceles. En tercer lugar, suspender el beneficio al trabajador por morosidad del empleador castiga injustamente al niño y al trabajador en lugar de sancionar al infractor. Cuarto, la exclusión de los establecimientos VTF y CAD de los aportes del Fondo Sala Cuna perpetúa una discriminación de financiamiento fiscal injustificada. Finalmente, mantener el beneficio a sala cuna solo a los hijos menores de dos años reduce su potencial impacto en la mayor inserción y permanencia de las personas, y particularmente de las mujeres, en la oferta de trabajo.

Para abordar estos riesgos y fortalecer así el proyecto, proponemos cinco ajustes al proyecto de ley:

- Monitorear permanentemente el Seguro de Cesantía para su sostenibilidad y evaluar ajustes en el esquema de financiamiento o en del Fondo Sala Cuna, si las proyecciones actuariales muestran un deterioro relevante de su solvencia, los montos de las prestaciones o la capacidad de respuesta ante escenarios adversos.
- Garantizar la continuidad del pago de la sala cuna ante morosidad del empleador, persiguiendo la cobranza y multas exclusivamente contra el patrimonio de la empresa.
- Inclusión de salas cunas VTF/CAD: Permitir que establecimientos VTF y CAD reciban el aporte del Fondo Sala Cuna para los padres causantes del beneficio. Ello permite corregir dis-

criminales injustificadas sobre el monto del aporte y reducir el gasto fiscal, toda vez que el Fondo Sala Cuna se financia con cotizaciones de los trabajadores. A su vez, estas salas cunas deberán seguir siendo gratuitas, es decir, libres de copago.

- Regulación del Copago: Establecer condiciones y límites al copago para evitar alzas injustificadas de aranceles y, por ende, exclusión de beneficiarios. Una alternativa es permitir el copago sujeto a la acreditación de condiciones de calidad adicionales a los requisitos mínimos exigidos para acceder al Fondo, asegurando que la magnitud del copago se asocie a atributos verificables del servicio de sala cuna.
- Extender el beneficio al nivel Medio Menor: Condicionar la extensión gradual del derecho a niños de 2 a 3 años al cumplimiento de metas de crecimiento tendencial y holguras fiscales, consolidando la inserción laboral y el desarrollo infantil.

Bibliografía

Australian Competition and Consumer Commission 2023. Childcare inquiry: Final report. Australian Competition and Consumer Commission.

Baker, M., Gruber, J. y Milligan, K. 2008. Universal Child Care, Maternal Labor Supply, and Family Well-Being. *Journal of Political Economy*, 116(4): 709-745.

Banco Mundial 2024. Hacia la equidad de la educación parvularia: Propuesta de nuevo modelo de financiamiento. Informe: Inequidad y Financiamiento de la educación parvularia en Chile, Diagnóstico.

Bauernschuster, S. y Schlotter, M. 2015. Public child care and mothers' labor supply - Evidence from two quasi-experiments. *Journal of Public Economics*, 123(C): 1-16.

Berger, L., Panico, L. y Solaz, A. 2026. Can early universal preschool reduce socioeconomic inequalities in child development? The role of duration and intensity of preschool attendance in the French birth cohort, *Elfe. Early Childhood Research Quarterly*, 76(3): 272-286.

Bravo, D., Sanhueza, C. y Urzúa, S. 2008. Ability, Schooling Choices and Gender Labour Market Discrimination: Evidence for Chile. En: Ñopo, H., Chong, A. y Moro, A. (eds.). *Discrimination in Latin America: An Economic Perspective*. Nueva York. The Inter-American Development Bank: 185-228.

Brugarolas, P. 2026. Early Childhood Education and Care and mother's labor supply: the role of publication and weak causal design biases. *Review of Economics of the Household*. <https://doi.org/10.1007/s11150-026-09847-z>

Bustelo, M., Suayam A., Viollaz, M. y Martinez, K. 2024. Incorporating Men into Caregiving Tasks. Dismantling Barriers and Reframing Roles in Latin America and the Caribbean. *Policy Brief N° IDB-PB-397*: Interamerican Development Bank.

- Casarico, A. y Lattanzio, S.** 2023. Behind the child penalty: understanding what contributes to the labour market costs of motherhood. *Journal of Population Economics*, 36: 1489-1511.
- Cases, R., Leitch, D., y Vergara, R.** 2023. Brechas de género en el Mercado Laboral. En Eyzaguirre, S. y Vergara, R. (eds.). Disparidad bajo la lupa. Radiografía de las brechas de género en Chile. Centro de Estudios Públicos y Fondo de Cultura Económica.
- Cerda, R., González, H. y Larraín, F.** 2020. Aumento de la participación laboral femenina. Estimación del efecto en el PIB. CLAPES UC.
- Céspedes, V., Granados, P., Parra, G., Quintanilla, X., & Schwarzhaupt, U.** 2025. Estudio Actuarial de los Fondos del Seguro de Cesantía. Documento de Trabajo N° 75. Superintendencia de Pensiones.
- Chuaqui, A., Eyzaguirre, S. y Quijada, S.** 2026. Tiempo, Género y Familia: el costo del cuidado. *Puntos de Referencia* 765. Centro de Estudios Públicos.
- Cortés, F., Ruiz, R. y Morales, L.** 2021. Coparentalidad en Construcción: Cómo se Coordinan las Parejas con la Llegada del Primer Hijo o Hija. *Psykhē*, 30(2): <https://doi.org/10.7764/psykhe.2019.22225>
- Domínguez-Amorós, M., Battahyány, K. y Scavino, S.** 2021. Gender Gaps in Care Work: Evidences from Argentina, Chile, Spain and Uruguay. *Social Indicators Research*, 154: 969-998.
- Escobar, D., Lafortune, J., Rubini, L. y Tessada, J.** 2024. The Redistributive Effects of Size-Dependent Childcare Policies. *Journal of Economic Dynamics and Control*, 160: 104818.
- Felfe, C. y Lalive, R.** 2018. Does Early Child Care Affect Children's Development? *Journal of Public Economics*, 159: 33-53.
- Gupta, P. y Pattanaik, F.** 2025. Women in the Indian labour market: Juxtaposed between time and work. *Development Policy Review*, 43(3): DOI10.1111/dpr.70007
- Lee, W. F., Sojourner, A., Davis, E. E. y Borowsky, J.** 2025. Effects of child-care vouchers on price, quantity, and provider turnover in private-care markets. *Journal of Human Capital*, 19(1): 1-30.
- Mokni, K.** 2024. Impact of female labour force participation on the economic growth: Evidence from Saudi Arabia. *Management*, 28(2): 106-131.
- Kuldasheva, Z. y Ahmad, M.** 2005. Empowering economic growth through female labor force participation in central Asia: Evidence from regression and dynamic analyses. *Asia and the Global Economy*, 5(2): 100115.
- Querejeta, M. y Bucheli, M.** 2023. The Effect of Childbirth on Women's Formal Labour Market Trajectories: Evidence from Uruguayan Administrative Data. *The Journal of Development Studies*, 59(2): 209-223.
- Rodgers, L. P.** 2018. Give credit where? The incidence of child care tax credits. *Journal of Urban Economics*, 108: 51-71.
- Rojas, E., Sánchez, R., y Villena, M. G.** 2016. The unintended consequences of childcare regulation: evidence from a regression discontinuity design. *Journal of applied economics*, 19(1), 1-39.

Sánchez, R.; Finot, J. y Villena, M. G. 2021. Gender Wage Gap and Firm Market Power: Evidence from Chile. *Applied Economics*, 54(18), 2109-2121. <https://doi.org/10.1080/00036846.2021.1985070>

Prada, M. F., Rucci, G. y Urzúa, S. 2015. The effect of mandated child care on female wages in Chile (No. w21080). National Bureau of Economic Research.

Tekwa, N. 2026. Care work, gender and women's labour force participation in South Africa, Zambia and Mauritius: a transformative social policy perspective. *SN Social Sciences* N° 6, 86: <https://doi.org/10.7764/psykhe.2019.22225>

Yang, H. y Rao, N. 2025. Early childhood care and education and child development: Variation within and between 60 low- and middle-income countries. *International Journal of Educational Development*, 119: 103445.



CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS



Cada artículo es responsabilidad de su autor y no refleja necesariamente la opinión del CEP.

Director: Juan Luis Ossa

Coordinador académico: Sebastián Izquierdo

Diagramación: Pedro Sepúlveda V.



VER EDICIONES ANTERIORES

