



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS
Departamento de Economía

PARTICIPACIÓN FEMENINA Y CUIDADO INFANTIL:
Una alternativa de financiamiento

Seminario para optar al título de
Ingeniero Comercial con Mención en Economía

Autoras:

Francisca Penna
Francisca Pérez

Profesor Guía:

Dante Contreras

SANTIAGO, OTOÑO 2005

“La propiedad intelectual de este trabajo de investigación pertenece al profesor que dirigió este seminario”

**A nuestras familias por su apoyo
y por creer en nosotras.**

AGRADECIMIENTOS

Agradecemos a Comunidad Mujer y en especial a Mahia Saracostti por la confianza, colaboración y constante apoyo brindado durante la elaboración de nuestra tesis.

También retribuimos a Fernanda Villegas, del Sernam; Mónica Espósito, del Hogar de Cristo; Silvia Belmar, de JUNJI y Cecilia Díaz del Ministerio de la Vivienda por la colaboración e información brindadas de los jardines infantiles institucionales, datos que enriquecieron esta investigación.

El presente informe se ha beneficiado de los detallados comentarios realizados por Jaime Crispi, de DIPRES; Rosita Camhi, de Libertad y Desarrollo y del Directorio de Comunidad Mujer a presentaciones preliminares de este estudio.

Finalmente, agradecemos a Dante Contreras, nuestro profesor guía, por valorar y potenciar nuestras ideas, por sus valiosos comentarios y por el tiempo dedicado a guiarnos en nuestra tesis.

TABLA DE CONTENIDOS

	Página
I. Introducción	5
II. Chile: Mujer, trabajo y cuidado infantil	7
2.1 Participación laboral femenina	7
2.2 Costos de la maternidad	8
2.3 Alternativas de cuidado infantil	9
III. Importancia educación preescolar	12
IV. Evidencia internacional: Sistemas de financiamiento del cuidado infantil	14
4.1 Países de la OECD	14
4.2 América Latina	16
4.3 Organización Internacional del Trabajo	17
V. Propuesta General y Supuestos	20
5.1 Proposición de financiamiento de la educación preescolar	20
5.2 Descripción de datos y supuestos	22
VI. Resultados simulaciones	25
6.1 Resultado caso estático	25
6.2 Resultado caso dinámico	28
6.3 Cambio de costos en empresas	29
VII. Resumen y conclusiones	30
VIII. Referencias	32
IX. Anexos	34

I. Introducción

La participación laboral de la mujer ha estado tradicionalmente limitada; sin embargo, en las últimas décadas este tema ha adquirido una creciente relevancia. La tasa de participación laboral femenina en Chile, según el INE, en el año 2003 fue de un 35,7%, cifra que constituye la más baja de América Latina, continente cuyo promedio alcanza el 44,7%. En los países de la OECD, en tanto, el promedio es de 60%.

Por otra parte, la participación laboral en Chile está distribuida de manera desigual. Según datos de CASEN 2003, se observa que en el primer quintil hay un 24,5% de participación. En el último quintil, en cambio, este porcentaje es de 52%. Esta diferencia también se observa en la formalidad, donde el 45,1% de las trabajadoras pertenecientes al quintil más pobre del país posee un contrato laboral, lo que contrasta con el 87,16% de las mujeres del quintil más adinerado.

La informalidad y la baja tasa de participación laboral son causadas principalmente por la rigidez en la legislación actual y factores culturales que impiden que se incorporen más mujeres al mercado del trabajo. El artículo 203 del Código del Trabajo establece que todas las empresas con más de 20 trabajadoras deberán suministrar sala cuna a quienes tengan hijos menores de 2 años. Esto significa un mayor costo directo para las empresas, que estas evitan asumir. Según la ENCLA 2002, el 25,8% de las empresas tienen 20 o más trabajadoras. Sin embargo, al no existir una fiscalización adecuada, es difícil saber cuántas empresas cumplen con esta obligación y establecer el número de mujeres que efectivamente recibe el beneficio. No obstante, algunas mujeres, pese a ser beneficiarias, no hacen uso de este servicio.

La cobertura del Ministerio de Educación comienza en prekindergarten (4 años), atendiendo prácticamente a la totalidad de los niños de entre 5 y 6 años a través de algún programa formal o alternativo (no-formal), y más de un 60% de los niños de 4 a 5 años, acercándose así a la universalidad de los niveles de transición. No obstante lo anterior, existe un vacío en el cuidado de los niños menores de 4 años.

Un estudio realizado por Heckman (2005) establece que el aprendizaje es un proceso continuo, y que la omisión de inversión en los primeros años genera pérdidas irreversibles en el capital humano al desatender una etapa importante del desarrollo.

En la misma investigación se demuestra que la desigualdad de oportunidades se origina en la infancia, y conlleva déficits que acompañan a las personas por el resto de sus vidas. La experiencia de los países desarrollados del norte europeo demuestran que su crecimiento ha sido concomitante con notables progresos en el terreno de la igualdad, lo que se explica por un sólido sistema de protección social en que la atención integral de la infancia tiene un lugar central. Debido a estas circunstancias, las mujeres acceden con relativa facilidad al mercado laboral.

El objetivo de este trabajo es aumentar la tasa de participación laboral femenina encontrando una forma alternativa de financiamiento del cuidado infantil, al distribuir el costo entre todos los cotizantes y evitar la discriminación al momento de contratar un trabajador más. También busca garantizar educación preescolar de calidad a todos los hijos de trabajadoras cotizantes sin importar el tamaño de la empresa en la que trabajen.

La segunda sección de este trabajo describe la participación laboral femenina en Chile. Se analizan los costos asociados a la maternidad según la legislación actual y las alternativas existentes de educación y cuidado infantiles.

En la parte III se recopila información de diversos estudios, en los cuales se describe la formación de habilidades y los factores que influyen en este proceso. Además, se demuestra la importancia de la inversión en educación de calidad durante las primeras etapas del ciclo de vida.

Con el objeto de completar el análisis y adicionar antecedentes de utilidad para el diseño posterior de la institucionalidad de la propuesta, en la parte IV se incluye un análisis comparativo de las políticas de cuidado infantil de los países de la OECD y América Latina, analizando los distintos modelos vigentes y los sistemas de financiamiento. A su vez, se incluyen las recomendaciones en esta materia propuestas por la Organización Internacional del Trabajo.

En la parte V se describen detalladamente la propuesta general de financiamiento y los supuestos utilizados para realizar las simulaciones. También se describe el diseño específico del organismo encargado, incorporando al análisis aspectos de gestión y administración.

Los resultados de las simulaciones de financiamiento se presentan en la parte VI de este trabajo, evaluándose la factibilidad del sistema en el momento de su implementación y en un horizonte de diez años.

En la última parte se comentan los resultados obtenidos de las simulaciones. Se describen los beneficios directos e indirectos asociados a esta propuesta y se sugiere la mejor política a implementar.

II. Chile: Mujer, trabajo y cuidado infantil

Durante los últimos 15 años se ha observado un sostenido y significativo incremento de la participación laboral femenina en la fuerza de trabajo. Pero esta inserción laboral es significativamente limitada, especialmente en lo que refiere a igualdad de condiciones con respecto a los hombres.

Las desigualdades son evidentes en materia de empleo, seguridad social e ingresos, y esto se debe al mayor costo de mano de obra que se les atribuye a las mujeres por la protección legal a la maternidad.

2.1 Participación laboral femenina

Según el INE, a diciembre de 2003, la tasa de participación femenina llegaba a un 35,7%, mostrando un aumento de 4 puntos porcentuales desde 1990.

Al comparar esta tasa con países de América Latina, el Caribe y la OECD, hay que advertir que es menor. La tabla 1 del anexo muestra que la mayoría de los países latinoamericanos tiene más de un 50% de participación femenina. Esta diferencia se acentúa aún más si se compara con los países de la OECD, los que a fines de la década de los noventa tenían una tasa promedio que llegaba a un 60%¹.

Sin embargo, la inserción laboral femenina, en general, implica una menor formalidad en comparación con la masculina, debido a las frecuentes entradas y salidas de la ocupación asalariada que ellas realizan. Desde 1992 hasta 2000, según datos de la CASEN, los contratos laborales femeninos disminuyeron en 11 puntos porcentuales. Recién en el año 2003 se observó un aumento, llegando a un 73,2%. Esta tasa es menor a la masculina, la que fue de un 78,3%. El empeoramiento de las condiciones de contratación de mujeres permite afirmar que la creciente inserción no es siempre sinónimo de una mayor formalidad en los empleos.

Una observación de este mismo dato, pero a través de los diferentes quintiles, obtiene como resultado que las mujeres presentan una menor cantidad de contratos con respecto a los trabajadores hombres. Además, las trabajadoras del quintil más pobre declararon en mayor porcentaje no tener contrato que las del quintil más alto: un 45,1% versus un 87,2%.

Al examinar la cobertura de la seguridad social para aquellas personas que se encuentran actualmente trabajando, se aprecia que un 94,1%, tanto de mujeres como hombres que tienen contrato, se encuentra cotizando. Por otro lado, un 80% de quienes no poseen contrato no está cotizando. De lo anterior se deduce que las personas que trabajan de manera informal son quienes se encuentran más desprotegidos ante la ley.

Estudiando el tamaño de empresa con respecto a la cobertura de la seguridad social, se obtiene que en la microempresa² los trabajadores que cotizan son menos de un 40%. En el resto de las empresas se aprecia que más de un 79% los trabajadores cotiza.

¹ OIT. (1998).

² Según CASEN 2003 se define microempresa a aquellas que tienen hasta nueve empleados.

2.2 Costos de la maternidad³

En el Código del Trabajo quedan establecidos los derechos de toda trabajadora embarazada y/o que tenga hijos menores de 2 años. Los más conocidos son:

Prenatal y postnatal

El Artículo 195 señala que el permiso prenatal y postnatal tiene una duración de 18 semanas, divididas en seis semanas antes del parto y doce semanas después éste. Durante el transcurso del permiso prenatal y postnatal, la mujer no puede renunciar a su empleo y se prohíbe expresamente que ejerza su trabajo. Este permiso no implica un costo directo para la empresa, ya que deja de desembolsar el salario y los costos asociados a él. La ausencia de la trabajadora es previsible, por lo que no habría costos significativos en la reorganización del trabajo. Pero el reemplazo puede ser causa de costos directos adicionales y/o indirectos si se ve afectada negativamente la productividad de la empresa.

Permiso por enfermedad grave de un menor de doce meses

Según lo registrado en el Artículo 199 del Código del Trabajo, si un hijo menor de un año requiere atención de salud en el hogar, por motivo de enfermedad grave, la madre o el padre (desde 1993) tiene derecho al permiso por el tiempo que determine el servicio asistencial. Muy pocos padres lo usan, por lo cual se considera un costo para las trabajadoras. Este costo es cubierto por el Estado a través del Fondo Único de Prestaciones Familiares. Las licencias son generalmente de corta duración por lo que no se necesita reemplazo.

Derecho a alimentación a menor de dos años

En el Artículo 206 se establece que la madre trabajadora tiene el derecho de disponer de dos porciones de tiempo durante la jornada de trabajo para dar alimento a su(s) hijo(s) menores de dos años. El periodo en conjunto no puede exceder una hora al día, sin contar el tiempo de traslado. Ambos lapsos se cuentan como efectivamente trabajados. Este derecho se obtiene sólo si la madre tiene derecho a sala cuna y se trata de un costo directo para la empresa. También se puede ver afectada la productividad de la firma debido a la ausencia de la trabajadora.

Derecho a sala cuna

De acuerdo al Artículo 203 del Código del Trabajo, si una empresa tiene 20 o más trabajadoras, de cualquier edad o estado civil, está obligada a mantener salas anexas e independientes del local de trabajo donde las mujeres puedan dar alimento a sus hijos menores de dos años. Se trata de un costo directo, el cual encarece la contratación femenina por sobre la masculina.

Los datos de la encuesta ENCLA 2002 muestran que 25% de las empresas está obligado a financiar este beneficio. Desagregando por tamaño, el 40% de las empresas medianas y el 73,3% de las grandes empresas debe otorgar este beneficio. Esto demuestra que el derecho a sala cuna es regresivo: las empresas más grandes y mejor capitalizadas poseen la instalación o financian las salas cunas, no así las empresas de menor tamaño.

Lo difícil es saber cuántas firmas cumplen con la ley, establecer el número de mujeres que potencialmente deberían recibir el beneficio y cuántas efectivamente lo reciben. Esto se debe a la falta de una adecuada fiscalización y a que ninguna encuesta de empleo registra el número de trabajadoras que pertenecen a una empresa, exceptuando la ENCLA. Pero ésta carece de los datos necesarios para saber cuántas trabajadoras tendrían el derecho a sala cuna.

En Chile, en la legislación actual existe un vacío en el cuidado de los menores de 4 años. Según el Ministerio de Educación, un 60% de los niños entre 4 y 5 años y un 100% de los niños

³ Basado en el Código del Trabajo. Chile. (2003).

entre los 5 y 6 años es atendido a través de algún tipo de programa. Dado que el aprendizaje es un proceso continuo, esta omisión genera pérdidas irrecuperables en el capital humano al desatender una etapa importante del desarrollo⁴. Los esfuerzos iniciales para extender la cobertura se deben orientar en el corto plazo a los niños de mayor pobreza, riesgo y vulnerabilidad social, así como hacia aquellos hogares en que las mujeres desean o necesiten trabajar, o a aquellas que ya trabajan y cuyos hijos carecen de una adecuada atención.

2.3 Alternativas de cuidado infantil

Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI)

Se trata de una corporación autónoma con personalidad jurídica de derecho público y funcionalmente descentralizada. Esta entidad se relaciona con el Gobierno a través del Ministerio de Educación. Su misión es supervisar, fiscalizar y asesorar el desarrollo de la educación parvularia en organismos públicos y privados vinculados al sector promoviendo que ésta sea de calidad. Además de esto, diseña y ejecuta programas educativos para atender en forma directa e indirecta a párvulos y sus familias, focalizándose prioritariamente en sectores de pobreza⁵.

En septiembre del año 2004, esta institución atendía aproximadamente a 124.590 niños en todo el país, cuyas edades fluctuaban entre los 3 meses y los 5 años. En la actualidad, tiene 12 tipos de programas preescolares, de los cuales dos son presenciales. Cerca de 98.841 niños asisten a este tipo de programas, de los cuales 8.696 van a la sala cuna (3 meses a 2 años) y 90.145 niños al jardín infantil (2 a 5 años).

Existen dos tipos de establecimientos. En el primero, todo el funcionamiento está a cargo de JUNJI, mientras que en el segundo se establece un convenio con otra institución (municipalidad, patronato de la infancia del Hogar de Cristo, etc.) la cual aporta el establecimiento y el personal, y JUNJI hace lo propio con dinero para la alimentación, mobiliario y material didáctico.

Para acceder a un jardín JUNJI se debe realizar una evaluación integral en la cual se establece la situación socioeconómica de la familia y la vulnerabilidad a la que está expuesto el niño. El 90% de los niños que asiste a los jardines JUNJI viene de familias pobres. El 31,3% de las madres es jefa de hogar, y el 45,3% de las madres tiene alguna actividad laboral.

Los jardines JUNJI son gratuitos y sus programas son financiados por el Gobierno. El año 2003, el gasto en los programas presenciales fue de M\$45.444.349 y en los no presenciales, de M\$8.553.589. El costo de operación anual por niño es de \$768.485 para sala cuna y \$562.452 para jardín infantil. Este costo considera personal, equipamiento de sala, oficina, vajilla, alimentación, material didáctico, material de aseo y consumos básicos, entre otros ítemes.

Otra función de JUNJI es el empadronamiento de los jardines infantiles y salas cuna particulares. El Código del Trabajo establece que el beneficio de sala cuna se podrá hacer efectivo en establecimientos empadronados. Esta certificación acredita que el establecimiento constituye un espacio educativo ajustado a la normativa existente, es decir, que reúne condiciones básicas de infraestructura, seguridad, personal idóneo, material didáctico, mobiliario pertinente y que cuenta con un proyecto educativo apropiado.

⁴ Heckman, J. (2005).

⁵ Ministerio de Educación. (2004).

Fundación INTEGRÁ

La Fundación Nacional para el desarrollo Integral del Menor es una entidad privada, sin fines de lucro y presidida por la señora del Presidente de la República. Se dedica a la atención de niños desde 3 meses a 5 años, otorgándoles alimentación y atención en centros dedicados a este propósito.

Para que un niño pueda asistir a los jardines debe tener un índice CAS bajo el corte de pobreza, lo que significa pertenecer a una familia de escasos recursos. Si no cumple con esta condición, el jardín evaluará su situación. Tendrán prioridad los hijos de madres trabajadoras o que buscan trabajo, los hijos de jefas de hogar o madres adolescentes y los hijos de jefe/jefa de hogar cesante. También tendrán prioridad los hijos de padre o madre con discapacidad, los pertenecientes a familias que viven allegadas y niños con riesgo social.

En INTEGRÁ hay 75.332 menores matriculados que asisten a los 929 establecimientos, de los cuales sólo 147 tienen sala cuna. La institución también cuenta con jardines estacionales, que atienden a los hijos de trabajadoras temporeras del sector agroindustrial y de zonas turísticas.

Todos los jardines infantiles de INTEGRÁ son gratuitos. El financiamiento de los programas está cubierto casi en su totalidad por aportes del Gobierno, pero la institución también recibe donaciones de terceros.

Hogar de Cristo

El Hogar de Cristo comienza en 1990 con la implementación de nuevas experiencias de atención preescolar, a través de la ejecución de salas cuna familiares en la comuna de La Pintana. Actualmente, 3.750 niños entre los 3 meses y los 5 años 11 meses asisten a los 79 establecimientos del Hogar de Cristo a lo largo de todo Chile. En Santiago hay 22 obras y se atiende a 2.657 niños. La meta que tiene para el año 2006 es llegar a atender a 5.000 niños.

La atención se focaliza en aquellos menores de extrema pobreza, a los que viven en condiciones de exclusión social, riesgo de abandono y falta de oportunidades para su desarrollo pleno e integral. La selección de estos niños es a través de una encuesta muy parecida a la ficha CAS. Todos los niños asisten gratuitamente a los jardines infantiles de la institución.

Las modalidades que se observan a nivel nacional son muy diversas, ya que existen particularidades en infraestructura, currículum, metodologías de intervención social, rol de las familias y la comunidad al interior de los programas, entre otros aspectos. Estas cualidades buscan dar una respuesta flexible frente a las realidades de cada localidad. Actualmente, existen siete programas para niños en edad preescolar agrupadas en tres modalidades: comunitarias, transitorias y convencionales.

El Hogar de Cristo tiene convenios con JUNJI, INTEGRÁ y empresas. La construcción y reparación de los establecimientos está a cargo de empresas privadas que buscan cumplir con su responsabilidad social. Según la Ley 19.921, las empresas que construyen o hacen donaciones para construcciones con fines educacionales gozan de beneficios tributarios. De esta forma, JUNJI o INTEGRÁ es el que pone el dinero necesario para el funcionamiento de los establecimientos, además del material didáctico y alimentación, siendo el Hogar de Cristo el encargado de la administración y mantención de ellos.

Otras alternativas de cuidado infantil

Existen jardines infantiles que funcionan con una patente municipal y no cuentan con el empadronamiento de JUNJI. No hay un registro de cuántos son ni del número de niños que asiste a ellos. Tampoco se sabe si cumplen con los estándares mínimos de calidad de la educación preescolar, ya que no existe una adecuada fiscalización.

En Chile hay insuficientes alternativas dedicadas al cuidado infantil, tanto públicas como privadas. Según la encuesta CASEN 2003, el total de niños menores de 5 años es 1.161.589, de los cuales sólo un 20,4% se encuentra en algún tipo de establecimiento preescolar. De las instalaciones que tenemos información (JUNJI, INTEGRA, Hogar de Cristo y privados empadronados) calculamos que el 18,3% de los niños en edad preescolar asiste a algún tipo de establecimiento. Esto es sin contar a los establecimientos que no están empadronados y sólo cuentan con una patente municipal.

Cuadro 1: Cantidad de niños por tramo de edad

Menores de 2 años	428.011
Entre 2 y 5 años	733.640
Total menores de 5 años	1.161.651

Cuadro 2: Cobertura total de las alternativas del cuidado infantil en Chile

JUNJI	98.841
Jardines empadronados	36.766
INTEGRA	75.332
Hogar de Cristo	1.740*
TOTAL	212.679

* Los niños que asisten a las Modalidades Convencionales del Hogar de Cristo ya están contabilizados dentro del total de niños que asisten a JUNJI e INTEGRA.

La cobertura preescolar se concentra en el grupo etéreo sobre los 3 años de edad y los sectores sociales de mayores ingresos. Mientras la mitad de los niños del quintil más rico de la población tiene acceso a educación parvularia, esta cifra se reduce a un tercio de los niños en el caso del quintil más pobre.

En el discurso del 21 de mayo de 2000, el presidente Ricardo Lagos se pronunció respecto a la necesidad de ampliar la cobertura de la educación preescolar como una de las medidas más importantes para mejorar las oportunidades de los chilenos pobres. La evidencia internacional apoya esta posición; sin embargo, el hecho de instalar nuevos parvularios no implica que automáticamente los niños de extrema pobreza estarán mejor preparados para enfrentar la escolaridad. Con esto no queremos decir que se debe dejar de invertir en este segmento de la educación, sino que es necesario revisar cómo hacerlo⁶.

⁶ Eyzaguirre, B. Le Foulon, C. (2001).

III. Importancia de la educación preescolar

Diversos estudios demuestran que la desigualdad de oportunidades se origina en la infancia y que conlleva déficits que acompañan a las personas por el resto de la vida. Además estos estudios indican que las diferencias en las habilidades cognitivas y no cognitivas individuales aparecen a edades muy tempranas⁷.

No hay duda de que la genética y el ambiente en el que se desarrolla el niño son muy importantes en la formación de estas habilidades, aunque se reconoce que la familia también cumple un rol muy importante en la determinación de estas capacidades. Las familias que tienen entornos adecuados para el desarrollo, promueven la creación de habilidades cognitivas, sociales y conductuales. En cambio, las familias que realizan esta tarea de manera limitada, arriesgan consecuencias negativas para sus hijos, ya que estas falencias sólo podrán ser parcialmente compensadas de manera posterior⁸.

Los niños de familias de mayores ingresos, en general, tienen acceso a mejores colegios y estarían mejor capacitados para su desempeño en su vida laboral. Esto se explicaría, en parte, porque los padres con mayor escolaridad inculcarían el interés por la educación a sus hijos ya que son capaces de asistirlos y guiarlos en sus estudios. Esto ha hecho reconocer que la influencia de los padres es crucial en el desarrollo de habilidades y expectativas de los niños⁹.

En la Universidad de Chicago se realizaron estudios que muestran que gran parte de la efectividad de la inversión temprana proviene del aumento de las habilidades, ya que se ha dicho que el coeficiente intelectual puede ser modificado hasta los 10 años y después de esta edad sólo podrán ser intervenidas la motivación y la autodisciplina. También se concluyó que la formación de las habilidades es un proceso continuo y que, habiendo sido adquiridas en un período, persisten en el futuro, complementándose entre sí y reforzándose en forma recíproca¹⁰.

Las inversiones en educación preescolar tienen un doble efecto, ya que por una parte, el hacerlo en etapas tempranas de la infancia es esencial y no pueden ser sustituidas por aquellas realizadas más tardíamente; sin embargo, las inversiones en etapas posteriores de la niñez son necesarias para obtener las rentabilidades de aquellas hechas anteriormente. Las inversiones realizadas en uno y otro periodo no son, por lo tanto, equivalentes. Los retornos de invertir temprano en el ciclo de vida son altos y en especial si se invierte en los niños provenientes de ambientes menos adecuados para su desarrollo. Remediar una inadecuada inversión temprana es muy costoso debido a que, como se indicó anteriormente, existen períodos críticos para la adquisición de ciertas las habilidades. Mientras más temprana sea la intervención, más efectiva será ésta.

Estudios realizados por el National Institute for Early Education Research de la Universidad de New Brunswick demuestran que los programas de educación preescolar conllevan grandes beneficios en escolaridad, conductas posteriores y nivel de ingresos futuros. En cuanto a la escolaridad, los niños que asistieron a programas preescolares de calidad aumentaron sus puntajes en las pruebas que miden el coeficiente intelectual, mejoraron su conducta y actitudes, disminuyeron el porcentaje de reprobación y necesidad de clases de apoyo e incrementaron la proporción de egresados de enseñanza media.

⁷ Heckman, J. (2005).

⁸ Heckman, J. Stixrud, J and Urzua, S. (2004).

⁹ Altonji, J. Dunn, T. (1996).

¹⁰ Heckman, J. Stixrud, J. and Urzua, S. (2004).

En lo relativo a las conductas posteriores, otros estudios realizados por el mismo instituto establecieron que éstas son determinadas por las habilidades adquiridas tempranamente, por ejemplo, la incidencia de embarazo adolescente, consumo de drogas, participación en el crimen y otras conductas patológicas. La inversión en las etapas tempranas determina que no sea necesario hacerlo posteriormente para corregir estas conductas. Es por esto que se afirma que la educación preescolar de calidad puede ser una buena inversión, ya que por cada dólar gastado en programas preescolares, la sociedad recibe a cambio cuatro dólares¹¹.

Se concluye que el nivel de ingreso futuro de aquellos niños que obtuvieron educación preescolar sería significativamente superior a los ingresos de aquellos no asistieron a dichos programas¹². Las madres también serían beneficiadas por el servicio que reciban sus hijos, pudiendo encontrar trabajos mejor remunerados¹³.

En un estudio realizado por Pacheco, P. Elacqua, G. Brunner, J. (2004), se dice que en Chile existen escasas evaluaciones y supervisiones de la calidad de la enseñanza, tanto en el cumplimiento de metas de aprendizajes como en los logros deseados para la educación preescolar. La calidad de la enseñanza preescolar es muy difícil de definir, seguir y evaluar. Regular la calidad de los servicios y la educación impartida favorece el desarrollo de políticas más adecuadas y pertinentes a las necesidades sociales. Contar con más y mejor información respecto de la educación parvularia resulta beneficioso para el Estado, que diseña las políticas sociales, y también para los padres, quienes eligen los centros educativos de sus hijos.

Según la UNESCO, tanto en los países industrializados como en aquellos en vías de desarrollo, los programas preescolares han demostrado ser beneficiosos para el desarrollo social, emocional y cognitivo de los niños. Es por esto que es necesario que todos los niños tengan acceso a las mismas oportunidades. La sociedad sólo podrá recibir los retornos de la educación preescolar si se aumenta la cobertura y calidad de los programas ofrecidos¹⁴.

¹¹ Barnett, S. (2004).

¹² En promedio, obtendrán en su vida \$143.000 más que aquellos niños que no asistieron a los programas preescolares.

¹³ Barnett, S. (2004).

¹⁴ UNESCO. (2004).

IV. Evidencia internacional: Sistemas de financiamiento del cuidado infantil

A continuación se examinarán algunos países pertenecientes a la OCDE y América Latina en lo que se refiere al cuidado infantil. Cada país estudiado difiere en su legislación y en los costos asociados al cuidado infantil, los que dependen principalmente de las siguientes variables:

- Tipo de autoridad que diseña la política (nacional o local).
- Financiamiento del programa (Gobierno, empleador, padres o aportes mixtos).
- Edad del grupo al que se orientan los beneficios.
- Criterios de selección de los beneficiarios (Hijos de madres pobres o trabajadoras).
- Tipo de servicio que se entrega (educación o cuidado).
- Tipo de persona que se encarga del niño (Profesional, técnico o apoderado).
- Estrategias de entrega del beneficio (Oferta o demanda).

4.1 Países de la OECD¹⁵

La mayoría de los países de la OECD comenzaron sus programas de cuidado infantil en el siglo XIX, pero su crecimiento se aceleró sólo después de la segunda guerra mundial. A partir de entonces, el aumento de la participación de las mujeres en el mercado laboral y sus cambiantes roles en el hogar han tenido un gran impacto en la oferta del cuidado infantil.

Inicialmente, los programas del cuidado infantil estuvieron dirigidos a niños pobres con madres trabajadoras o a niños con necesidades especiales (discapacitados, inmigrantes y madres solteras). En la actualidad, los programas de cuidado infantil para niños de entre 3 y 5 años son de acceso universal. En cambio, el derecho a sala cuna es limitado a niños cuyos padres trabajan o a menores con necesidades especiales. Las tasas de cobertura de sala cuna son muy bajas y ningún país tiene suficientes cupos para todos los niños.

A continuación, se explicarán en detalle los sistemas de cuidado infantil que están en vigencia en Suecia, Francia e Italia por ser los países que actualmente cuentan con los programas más completos. Estos países tienen en común altas tasas de participación laboral femenina e importantes aportes de subsidio estatal, pero difieren en el financiamiento de estos programas.

Suecia

El gobierno sueco comenzó a estimular las alternativas de cuidado infantil durante la segunda mitad de la década del sesenta en respuesta al gran número de madres que estaba ingresando al mercado laboral. Desde 1977, se incentiva a los gobiernos municipales a trabajar activamente en la cobertura de la educación preescolar. En 1985, se crea una ley para la promoción de la educación preescolar universal.

Los programas de cuidado infantil se iniciaron con dos tipos de instituciones. El primero fue creado para cuidar a los hijos de madres trabajadoras de escasos recursos. Este programa tenía como origen la caridad y no perseguía objetivos educacionales. El segundo, tenía objetivos educacionales y estaba dirigido principalmente a niños entre los 5 y 6 años.

Actualmente, el 80% de los niños entre 3 y 6 años cuyos padres trabajan está enrolado en los programas de cuidado infantil. Sin embargo, sólo el 50% de los menores de 3 años está en

¹⁵ Basado en Kamerman, S. (2000).

estos programas. El objetivo es lograr un cupo para todos aquellos padres que deseen que sus hijos participen. Los programas son de alta calidad y las regulaciones son impuestas por el Gobierno local.

En general, los programas son altamente subsidiados por el Gobierno nacional y local. Los padres pagan tarifas diferenciadas que dependen de su nivel de ingresos pero, en general, éstas corresponden aproximadamente al 13% de los costos. El gasto del gobierno en los programas de cuidado infantil es equivalente a un 2,4% del PIB. Casi todos los programas son estatales, teniendo los programas privados una baja participación.

Francia

Los programas de cuidado infantil comenzaron en el siglo XIX con programas de caridad enfocados a los niños de familias de escasos recursos. En 1836, el ministerio de Educación se hizo cargo de los programas para los niños de entre 3 y 5 años.

Los programas de cuidado infantil enfocados a niños menores de 2 años se crearon más tarde y tuvieron un crecimiento más lento. Su objetivo era minimizar el contagio de enfermedades y no se tenían objetivos educacionales. Más tarde, los programas se enfocaron en dar cuidado a los hijos de padres trabajadores.

Los programas para los niños de entre 3 y 6 años son universales: El 99% de los niños está inscrito en algún programa, siendo estos gratuitos. Las políticas y regulaciones son hechas a nivel nacional; sin embargo, apenas el 30% de los niños de entre 3 meses y 3 años participa en alguna alternativa de cuidado infantil. Se intenta que esta cobertura también sea universal en el futuro

El Gobierno financia los programas de cuidado infantil para los niños de 3 a 6 años. El dinero requerido para los programas de los niños de 3 meses a 3 años proviene de fondos nacionales, locales, de asignación familiar y de los padres. El aporte de los padres depende de su nivel de ingreso, pero el máximo que se paga es el 25% de los costos. Este país tiene uno de los programas preescolares más caros. No es posible precisar qué porcentaje del PIB se destina al cuidado infantil, ya que resulta difícil separar los gastos de la educación preescolar de la educación primaria.

Italia

Originalmente, las instituciones dedicadas al cuidado infantil tenían como objetivo principal ayudar a aquellos niños pobres y abandonados. A partir de 1968, el gobierno y el ministerio de Educación son los responsables de llevar a cabo, financiar y expandir la oferta de los programas de cuidado infantil para los niños de entre 3 y 6 años. A partir de 1971, el gobierno comienza a aportar fondos para el cuidado infantil de niños menores de 3 años, orientado especialmente para madres trabajadoras.

Actualmente, el 95% de los niños de entre 3 y 6 años asiste a programas preescolares gratuitos, financiados y regulados por el gobierno. En contraste, un 6% de los niños menores de 3 años participa en algún programa de cuidado infantil, con preferencia para los hijos de padres trabajadores. El financiamiento está a cargo de las autoridades locales, los padres y el empleador. Los padres tienen tarifas diferenciadas según su nivel de ingresos, las que fluctúan entre un 12% y 20% de los costos. Italia es el único país de la OECD donde el empleador financia un porcentaje del cuidado infantil. No es posible determinar el porcentaje del PIB que se destina a la educación preescolar, ya que el ministerio financia educación y no específicamente estos programas.

Al principio de la década de los 90, el 60% de los niños de entre 3 y 6 años asistía a programas públicos, el 20% asistía a programas auspiciados por la Iglesia y el 10% a programas privados. Para aumentar la oferta de programas preescolares el gobierno entregó grandes subsidios a las organizaciones religiosas y a otras agrupaciones voluntarias.

4.2 América Latina

Las alternativas de cuidado infantil en América Latina, debido a su legislación, presentan grandes diferencias entre los países examinados. Los países que se estudiaron fueron seleccionados por tener una condición económica y cultural similar a la chilena. En Brasil, los servicios deben ser financiados totalmente por el empleador en aquellas empresas con más de 29 trabajadoras. En México, el financiamiento es tripartito y el beneficio es para todos los hijos de trabajadoras que coticen en el sistema de seguridad social, sin importar el tamaño de la empresa. En Argentina, en cambio, no está reglamentado, por lo que este beneficio no es obligatorio.

Un estudio realizado por Laís Abramo y Rosalba Todaro¹⁶ en el año 2002 señala que los gastos de las empresas en el cuidado infantil es el principal componente de los costos directos en la contratación de mujeres.

Argentina

Las empresas no tienen la obligación legal de proveer alternativas de cuidado infantil. Por esta razón, sólo las empresas que presten este servicio voluntariamente o como resultado de una negociación colectiva tendrán un costo adicional en la contratación de mujeres.

El cuidado infantil generalmente es a través de la atención familiar, debiendo asumir todo el costo la trabajadora. Pero existen alternativas de servicios gratuitos o de bajo costo a través del sector público e instituciones privadas.

En un estudio realizado por Silvia Berger y Héctor Szretter¹⁷ se hizo una revisión de 215 convenios y acuerdos colectivos. Aquí se determinó que el 16% de las empresas tiene algún costo proveniente del servicio de guarderías. La duración promedio es de cuatro años y su costo mensual varía significativamente. Generalmente este beneficio lo dan las grandes empresas. Por lo tanto, se puede concluir que existe un costo adicional pero, al ser pocas empresas que prestan este servicio, se considera como un monto marginal.

Brasil

En este país la ley establece que aquellas empresas que tengan 29 o más trabajadoras deben proveer sala cuna a los hijos de sus trabajadoras hasta los 6 meses. También se establece el derecho de lactancia hasta esta misma edad.

Es muy común que las empresas, en vez de proveer sala cuna a los hijos de sus trabajadoras, paguen a cambio un bono en dinero o establezcan convenios con salas cuna fuera de las empresas. Debido a estas diferentes modalidades, los valores pagados por las industrias varían significativamente según el Departamento Intersindical de Estadísticas y Estudios Socioeconómicos. En este país hay insuficientes datos y estudios sobre los costos laborales de las mujeres, y los existentes no son representativos ya que la muestra utilizada es limitada.

¹⁶ Abramo, L. Todaro, R. OIT (2002).

¹⁷ Abramo, L. Todaro, R. OIT (2002). Capítulo II.

México

Los costos laborales derivados de la maternidad son absorbidos por el Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS), el que está encargado de entregar prestaciones en dinero o especies. Las prestaciones son financiadas a través de cuotas que imponen todos los empleadores (existan o no mujeres en la empresa) y el conjunto de trabajadores/as que estén en la Seguridad Social, más aportes del Estado. Este sistema hace que los costos de la maternidad sean indirectos para el empleador.

El derecho a guarderías infantiles se extiende a todas las mujeres trabajadoras y trabajadores viudos o divorciados con la custodia del hijo. México es el único país estudiado que incluye a los hombres como posibles beneficiarios. Los niños beneficiados van desde los 43 días hasta los 4 años, edad en que son cubiertos por la Educación Pública.

Si los empleadores prefieren contratar a mujeres jóvenes y sin hijos u hombres en vez de mujeres con hijos, es debido a que se desea disminuir la ausencia y la rotación del personal, más que debido a un problema de costos laborales. México cuenta con la menor diferencia de salario entre mujeres y hombres. Ellas reciben en promedio 12,4% menos que los hombres¹⁸.

El problema de los programas preescolares mexicanos es su cobertura limitada, ya que se atiende al 14% de la demanda real según la Coordinación de Guarderías del IMSS. De acuerdo a esta fuente, el costo de estos programas en el año 1999 era equivalente a un 0,31% de la masa salarial femenina y a un 0,09% de la masa salarial total.

La legislación mexicana es aún insuficiente, ya que se excluye a las trabajadoras de las empresas pequeñas –que representan una alta proporción de la mano de obra femenina– y a las que provienen de los hogares con más bajos ingresos. Otro problema es que aún se asocia el servicio de cuidado infantil a la mujer trabajadora y no al hijo de forma indistintiva. Esto hace que la diferencia de salarios se acentúe y dificulte el acceso de las mujeres al mercado laboral.

4.3 Organización Internacional del Trabajo

La OIT busca promover la igualdad del género, para lo cual ha realizado desde 1952 una serie de convenios y recomendaciones con respecto a la maternidad y el cuidado infantil¹⁹. Se quiere garantizar la igualdad de oportunidades y de trato a los trabajadores, promover la igualdad de todas las mujeres integrantes de la fuerza de trabajo, garantizar la salud y la seguridad de la madre e hijo. Las recomendaciones se detallan a continuación:

- Se reconoce la diversidad del desarrollo económico y social de los estados miembros, así como la variedad de empresas y la evolución de la protección de la maternidad en la legislación.
- Se considera la protección de la mujer trabajadora y del embarazo como una responsabilidad compartida de gobierno y sociedad. Los convenios se aplican a todas las mujeres trabajadoras, sin importar edad, nacionalidad, raza, creencia religiosa, estado civil o el tipo de trabajo que realicen.
- Toda mujer tiene derecho a un descanso de maternidad, siendo su duración de al menos 18 semanas. Una parte del descanso deberá ser tomada obligatoriamente después del parto, la cual será fijada por la legislación nacional. Cuando la mujer se ausente del trabajo en caso de enfermedad que resulte del embarazo tendrá derecho a recibir prestaciones en dinero y médicas a las tasas fijadas en la legislación nacional.

¹⁸ Secretaría del Trabajo y Previsión Social, México, abril 2005.

¹⁹ OIT. (2004).

- Se deberán proporcionar prestaciones médicas a la madre y a su hijo, las que comprenden asistencia prenatal, asistencia durante y posterior al parto, así como hospitalización cuando sea necesario. Con objeto de proteger la situación de las mujeres en el mercado del trabajo, las prestaciones relativas a la licencia deberán financiarse mediante un seguro social obligatorio o con cargo a fondos públicos según lo determinen la legislación y las prácticas nacionales.
- Si la mujer está en período de lactancia, estará autorizada a interrumpir su trabajo para este fin durante uno o varios intervalos, cuya duración será determinada por la legislación nacional, o bien a una reducción diaria del tiempo de trabajo. Las interrupciones del trabajo deberán contarse como horas de trabajo y ser remuneradas como tales. Cuando sea posible, deberán adaptarse las instalaciones para permitir la lactancia en condiciones de higiene adecuadas en el lugar de trabajo o cerca del mismo.
- Será ilegal que el empleador le comunique el despido a la mujer que se ausente del trabajo en caso de enfermedad que sea consecuencia del embarazo o durante su descanso de maternidad. Durante la ausencia legal, los derechos de antigüedad de la mujer deberán ser salvaguardados, así como su derecho a ocupar nuevamente su antiguo puesto de trabajo o un trabajo equivalente retribuido con el mismo salario.
- Una mujer empleada habitualmente en un trabajo considerado por la autoridad competente como peligroso para su salud tendrá derecho a ser transferida a otra labor que no sea perjudicial para su estado sin reducción de su salario.

Todos los estados miembros deben adoptar medidas apropiadas para garantizar que la maternidad no constituya una causa de discriminación de acceso al empleo ni durante éste.

En el siguiente cuadro se encuentra una comparación de los países descritos anteriormente.

Cuadro 3: LEGISLACION DE PROTECCION A LA MATERNIDAD Y DEL CUIDADO INFANTIL								
	Argentina	Brasil	Chile	México	Suecia	Francia	Italia	OIT
Licencia de maternidad (Semanas)	12	16	18	12	18	16	20	18
Monto del salario durante la licencia (maternidad)	100%	100%	100%	100%	12 meses al 80%, 3 meses tasa plana, 3 meses sin pago	100%	80%	Mínimo 2/3
Horario de lactancia (una hora diaria) sin perjuicio del salario	Hasta que el hijo tenga 1 año	Hasta que el hijo tenga 6 meses	Hasta que el hijo tenga 2 años	Hasta que el hijo tenga 6 meses	N/A	N/A	N/A	Según la legislación nacional, se recomienda 1 ½ horas
Derecho a sala cuna	Ley no reglamentada	En empresas con mas de 29 mujeres	En empresas con mas de 20 mujeres	Todos los hijos/as de trabajadores que cotizan en la seguridad social	Padres trabajadores y niños con necesidades especiales	Padres trabajadores y niños con necesidades especiales	Padres trabajadores	No incluye
Derecho jardín infantil	Ley no reglamentada	No existe	No existe	Todos los hijos de trabajadores que cotizan en la seguridad social	Universal	Universal	Universal	No incluye
Licencia de la madre y el padre para el cuidado de el niño/a enfermo/a	No	No	Si	No	N/A	N/A	N/A	Según legislación nacional
Financiamiento	Empleador	Empleador	Empleador	Seguridad social (Aporte tripartito: empleadores, trabajadores de ambos sexos y el estado)	Gobierno y padres con arancel diferenciado por nivel de ingresos (aprox. 13%)	Gobierno, fondos de asignación familiar y padres diferenciado por nivel de ingresos (aprox. 25%)	Gobierno, empresas y padres diferenciado por nivel de ingresos (aprox. 12%)	No incluye
Cobertura niños 0 a 2 años	20%	14%	N/A	N/A	50%	30%	6%	No incluye
Cobertura niños 2 a 5 años	N/A	N/A	N/A	N/A	80%	99%	95%	No incluye

Esta tabla fue realizada con datos de:

1. Abramo, L. Infante, R. Marinakis, A. Valenzuela, M. Velasco, J. (2002). Capítulo IV.
2. Kamenman, S. (2000).

V. Propuesta general y supuestos

Antecedentes bibliográficos de las modalidades de cuidado infantil en distintos países de América Latina y de la OCDE, más algunos aspectos del sistema del Seguro de Desempleo en Chile, han permitido elaborar un modelo de financiamiento susceptible de ser aplicado en la educación preescolar en Chile. Ésta es una propuesta tripartita basada en el sistema mexicano, al cual se incorporaron características del seguro de desempleo en Chile.

5.1 Proposición de financiamiento de la educación preescolar

Factores a considerar para la evaluación de distintos instrumentos de financiamiento²⁰

Para encontrar la manera óptima de financiar el costo de salas cuna y jardines infantiles, considerando el gasto requerido como predeterminado, se debe tomar en consideración los criterios vigentes en materia de financiamiento, que son: eficiencia, equidad, simplicidad y posibilidades de fiscalizar el cumplimiento.

No es fácil encontrar un instrumento que cumpla con los cuatro criterios señalados. Por ejemplo, pueden producirse conflictos entre los criterios de eficiencia y equidad, ya sus objetivos no siempre son compatibles. Al buscar la simplicidad se deben considerar la mayor o menor facilidad para recolectar los tributos así como el tiempo destinado a completar estas obligaciones. Finalmente, es muy importante considerar las posibilidades de fiscalización del cumplimiento de las distintas alternativas de instrumentos dados los incentivos presentes para evadir las obligaciones establecidas.

La educación preescolar se puede financiar con impuestos directos e indirectos. Los impuestos indirectos se aplican sobre los bienes. El problema de este instrumento es que es difícil elegir los bienes que deben ser gravados. Por otra parte, un sistema basado exclusivamente en este instrumento tendría un alto costo de fiscalización y no cumpliría con el criterio de simplicidad.

Las cotizaciones de los trabajadores, así como cualquier beneficio laboral o social establecido en una ley y cuya cobertura es obligatoria, se asocian en sus efectos a los impuestos directos. Cuando un trabajador valora un beneficio proporcionado por la empresa en que trabaja, dicha valoración tiene como contrapartida un salario menor que el que regiría para este trabajador en otras empresas que no otorgan este beneficio. Esta alternativa no utiliza fondos fiscales y, si el trabajador valora el beneficio que se le ha obligado a adquirir, es posible que incluso la eficiencia no se vea afectada. Sin embargo, las cotizaciones pueden causar alteraciones en el mercado laboral si éstas son consideradas como un impuesto al trabajo.

El cuidado infantil puede financiarse con un sistema de cotizaciones que sea simple y fiscalizable, utilizándose la misma estructura vigente de fiscalización de las cotizaciones previsionales. Los montos recaudados para financiar la educación preescolar no causarían grandes distorsiones en el mercado laboral, ya que no serían percibidas como un impuesto al trabajo. Esto, debido a que representan un pequeño porcentaje del sueldo de los trabajadores.

Las consideraciones anteriores contribuyen a privilegiar los impuestos directos (como un aumento en las cotizaciones) por sobre los indirectos cuando se consideran elementos de eficiencia, equidad, simplicidad y posibilidades de fiscalización.

²⁰ Basado en Bravo, D. Contreras, D. y Puentes, E. (1999).

Proposición general

Para determinar el grupo de mujeres y el número potencial de niños que recibirían el beneficio de sala cuna y jardín infantil se analizaron diversas bases de datos, como el Censo 2002 del INE, ENCLA 2002 de la Dirección del Trabajo, Encuesta de Empleo de la Universidad de Chile, y CASEN 2003 del MIDEPLAN. Se concluyó que la alternativa más simple y neutral de aplicar es crear un sistema de financiamiento tripartito entre empleador, trabajadores y el gobierno. Los niños que recibirían el beneficio serían los que tienen una madre trabajadora que se encuentre cotizando en algún tipo de sistema previsional, sin importar el tamaño de la empresa.

Se presentan dos esquemas para evaluar el financiamiento tripartito. La diferencia entre ellos es la focalización del aporte del gobierno. En el primer esquema, el gobierno cotizará mensualmente un porcentaje del sueldo del trabajador, el cual sería equivalente a un tercio del total del dinero necesario para el funcionamiento del sistema. En el segundo caso, el aporte no sería mediante cotizaciones, sino que directamente a los presupuestos de JUNJI e INTEGRA, para así lograr una mayor cobertura y aumento en la calidad del servicio entregado por los organismos públicos. También puede aportar anualmente la matrícula de aquellos niños que ingresen al sistema de educación preescolar definido anteriormente. Este aporte podría focalizarse en los primeros tres deciles, alternativamente hasta el séptimo decil, o a todos los deciles.

El empleador contribuiría de igual forma que en el caso mexicano, pagando un porcentaje del salario imponible del trabajador sin importar si es hombre o mujer o si su empresa emplea o no mujeres. De esta forma disminuye uno de los costos directos de contratación femenina transformándose en un costo indirecto que es atribuido a todos los trabajadores cotizantes.

Los trabajadores abonarían a este sistema, tal como ocurre en México, a través de un aumento igualitario en sus cotizaciones sin importar el sexo y la presencia de hijos. Así, el costo del cuidado infantil se distribuye a todos los trabajadores de forma proporcional a su ingreso. También se logra una redistribución de ingresos desde los deciles más ricos a los más pobres.

El dinero recaudado a través de un aumento en las cotizaciones será administrado por un organismo, el que tendrá las siguientes características:

- El organismo quedaría en manos de un privado, funcionando de forma similar al sistema de las AFP y AFC (Administradora de Fondos de Cesantía) para, de esta forma, hacerlo más ágil y transparente.
- Los fondos recaudados se dirigirán a una cuenta general. De ésta se usará el dinero necesario para que todos los niños con madres cotizantes tengan el beneficio.
- El organismo será el intermediario entre la madre y la alternativa de cuidado infantil que la madre elija, pagando un monto fijo. Se exigirá a los establecimientos el mínimo de calidad de acuerdo a los estándares del ministerio de Educación. Se entregará una cantidad máxima de dinero para así dar la posibilidad que la madre tenga alternativamente acceso a una opción de mayor costo donde pagará la diferencia.
- El dinero obtenido de las cotizaciones y la rentabilidad no podrá ser canjeado por trabajadores que no tengan hijos o que no tengan hijos en edad preescolar. Estos fondos serán destinados a financiar el cuidado infantil de niños de escasos recursos.

Se realizaron simulaciones con distintos escenarios de costos de alternativas de cuidado infantil y en distintos momentos del tiempo para ver si el sistema propuesto funciona. Se efectuó una simulación estática, en la que se evalúa el sistema en el momento de su inicio, y una dinámica, donde se ve si este funciona en los primeros diez años.

Para realizar las simulaciones del caso dinámico se utilizaron datos de proyección extraídos del Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE). Se tomaron datos proyectados por quinquenios del grupo de los niños de entre 0 y 5 años y de la población económicamente activa.

Este programa espera que muchos niños que se encuentran en JUNJI o INTEGRA ahora asistan a alguno de los jardines empadronados por la JUNJI, dejando de esta forma cupos libres para aquellos niños con madre no trabajadora o que no cotice.

5.2 Descripción de datos y supuestos

Antes de mostrar los resultados, se deben tener en cuenta ciertos datos y supuestos claves. El objetivo es hacer cada caso lo más real posible. En el caso estático, las cifras utilizadas fueron obtenidas mayoritariamente de la CASEN 2003. Los supuestos y datos son:

- Se consideraron aquellos niños menores de 5 años, debido a que los niños ingresan a prekindergarten a los 4 años cumplidos, edad a partir de la cual están cubiertos por el ministerio de Educación. El universo total es de 1.161.589 niños, de los cuales el 44,5% es de los tres primeros deciles y un 17,9% de los tres últimos deciles (CASEN 2003).
- El número total de trabajadores y trabajadoras que se encuentran cotizando en algún tipo de sistema previsional –ya sea AFP, INP u otro sistema– es de 3.639.770 personas (CASEN 2003).
- Se excluyó al servicio doméstico, tanto de puertas adentro como afuera. Estos representan el 3,4% de los cotizantes.
- El número total de preescolares que recibirían el beneficio, porque su madre se encuentra cotizando en el sistema previsional, es de 249.274 niños. De estos, un 14,6% pertenece a los tres primeros deciles y un 45,2% a los tres últimos (CASEN 2003).
- Según un estudio realizado por Rosalba Todaro²¹, las mujeres con contrato en Chile tienen 0,048 hijos por año. Este cálculo supone que ninguna trabajadora tiene más de un hijo entre 0 y 2 años. Se estima apropiado este supuesto considerando que el número promedio de hijos de las mujeres activas en el mercado del trabajo es de 1,6.
- La población de trabajadores cotizantes fue dividida en deciles para hacer más real la estimación. A continuación se encuentra el salario promedio y la cantidad de niños por decil.

²¹ Abramo, L. Todaro, R. (2002).

Cuadro 4: Salario promedio, número cotizantes, niños beneficiados y total de niños, por decil.

Decil	yopraj	Nº de Cot.	Nº niños beneficiados	Total niños
d1	\$ 40.443	70.449	7.037	188.850
d2	\$ 73.854	148.247	11.750	179.572
d3	\$ 95.627	238.860	17.667	149.481
d4	\$ 112.037	344.786	18.912	135.023
d5	\$ 122.522	394.484	23.719	113.467
d6	\$ 146.294	360.074	28.263	96.698
d7	\$ 184.094	591.696	29.366	90.620
d8	\$ 237.760	317.662	34.345	80.443
d9	\$ 333.622	530.183	39.551	66.016
d10	\$ 1.067.577	643.329	38.663	61.419
	Total	3.639.770	249.274	1.161.589

Fuente: CASEN 2003.

Nota: El salario promedio y los deciles fueron contruidos a partir del ingreso total del trabajo (yophaj)²².

- Los costos mensuales por niño utilizados para las simulaciones se aproximan a los valores de mercado de guardadoras capacitadas, del costo de sala cuna y jardín infantil entregados por JUNJI, INTEGRÁ, SERNAM y Hogar de Cristo. También se incluye una proxy del costo de sala cuna y jardines infantiles privados empadronados.
- Se realizaron tres tipos de simulaciones. En la primera, trabajador, empleador y gobierno cotizan el mismo porcentaje del sueldo del trabajador. En la segunda estimación, trabajador y empleador entregan igual porcentaje del sueldo del trabajador y el gobierno no cotiza. La tercera estimación se basó en el modelo del seguro de desempleo (con porcentajes diferenciados), en donde el trabajador aportaría hasta un 0,6% de su salario y el empleador hasta un 2,4% del sueldo del trabajador. En esta simulación el gobierno tampoco aportaría en forma de cotización.
- Para simular el costo total mensual se incluyó el costo operacional del organismo encargado. Para esto, nos basamos en el 0,6% del dinero que se recauda, que es lo cobra actualmente el AFC.
- Según CASEN 2003, se encuentran 103.449 mujeres embarazadas, de las cuales cerca de un 29% se encuentra cotizando.

Con respecto al caso dinámico, las cifras utilizadas fueron obtenidas de la CELADE y la CASEN 2003. A continuación se expondrán los datos y los supuestos que se debieron realizar:

- Se utilizaron las estimaciones y proyecciones de la población total entre los años 2005 y 2015. De estos datos se extrajeron la cantidad de niños de entre 0 y 5 años de edad. (CELADE)
- Según la CASEN 2003, el 20,72% de niños en edad preescolar estaría cubierto por este nuevo sistema. Se supondrá que el porcentaje de niños cubiertos no cambiará a través del tiempo.
- El crecimiento de niños proyectados por la CELADE es de 0,88% entre 2005 y 2010, y un 0,90% entre los años 2010 y 2015. Estos porcentajes son aplicados sobre la cantidad de niños por decil sacados de la CASEN 2003, para de esta forma observar el crecimiento de niños por decil.

²² Controlando por número de horas trabajadas, se obtiene que los salarios son proporcionales al salario mínimo. Esta estimación se encuentra en la Tabla 10 del anexo.

Cuadro 5: Proyección de niños cubiertos según deciles y quinquenios

Decil	Año 2005		Año 2010		Año 2015	
	Nº niños	Total niños	Nº niños	Total niños	Nº niños	Total niños
d1	7.037	188.850	7.099	190.508	7.162	192.214
d2	11.750	179.572	11.853	181.148	11.959	182.771
d3	17.667	149.481	17.822	150.793	17.982	152.144
d4	18.912	135.023	19.078	136.208	19.249	137.428
d5	23.719	113.467	23.927	114.463	24.142	115.488
d6	28.263	96.698	28.511	97.547	28.767	98.421
d7	29.366	90.620	29.624	91.415	29.889	92.234
d8	34.345	80.443	34.647	81.149	34.957	81.876
d9	39.551	66.016	39.898	66.595	40.256	67.192
d10	38.663	61.419	39.002	61.958	39.351	62.513
Total	249.274	1.161.589	251.462	1.171.785	253.715	1.182.281

Fuente: Año 2005 de CASEN 2003, y de los años 2010 y 2015 datos de CASEN 2003 con proyección de la CELADE.

Nota: Los deciles fueron construidos a partir del ingreso total del trabajo (yophaj).

- Del mismo modo se obtuvieron de la CELADE las estimaciones y proyecciones de la población económicamente activa total que cotizaría entre los años 2005 y 2015. El crecimiento de la población cotizante entre los años 2005 y 2010 es 10.32% y un 9,21% entre los años 2010 y 2015. Se aplicó igual cambio porcentual a todos los deciles de trabajadores cotizantes obtenidos de la CASEN 2003.

Cuadro 6: Proyección de trabajadores cotizantes según deciles y quinquenios

Trabajadores			
decil	Cot 2005	Cot 2010	Cot 2015
d1	70.449	77.719	84.877
d2	148.247	163.545	178.608
d3	238.860	263.508	287.778
d4	344.786	380.365	415.398
d5	394.484	435.192	475.274
d6	360.074	397.231	433.817
d7	591.696	652.754	712.875
d8	317.662	350.442	382.719
d9	530.183	584.894	638.764
d10	643.329	709.715	775.083
Total	3.639.770	4.015.365	4.385.194

Fuente: Año 2005 de CASEN 2003, y de los años 2010 y 2015 datos de CASEN 2003 con proyección de la CELADE.

Nota: Los deciles fueron construidos a partir del ingreso total del trabajo (yophaj).

- Con estos datos se realizaron dos simulaciones. En la primera, se mantiene el crecimiento de niños y cotizantes proyectado por la CELADE. En la segunda, se supondrá que el crecimiento de los niños beneficiarios es el doble que el estimado, esto es 1,76% para el periodo 2005-2010 y un 1,79% entre los años 2010 y 2015.
- Además, se supone que el aumento de los costos es igual a la variación del IPC y que los salarios son reajustados según el IPC, entonces los costos y salarios reales no cambian.

VI. Resultados de las simulaciones

En las simulaciones realizadas se utilizaron cuatro costos de cuidado infantil. Para simular el valor de una guardadora se usó un costo de \$60.000 por niño. Luego se asumió que a mayor costo mayor sería la calidad entregada por el establecimiento. Para esto se utilizaron montos de entre \$80.000 y \$120.000.

6.1 Resultado caso estático

Trabajador, empleador y gobierno

Cada una de las partes cotiza mensualmente el mismo porcentaje del sueldo del trabajador. En este caso, el gobierno debería aportar mensualmente entre cinco mil millones de pesos y diez mil millones de pesos. Si se quiere financiar una calidad de \$100.000 entonces el gobierno mensualmente debería aportar ocho mil millones de pesos, lo cual es equivalente al aporte que hizo al inicio del seguro de desempleo. El aporte anual del gobierno al sistema sería aproximadamente de cien mil millones de pesos, lo cual es equivalente al 65% del presupuesto anual que se destina a la educación preescolar. Por lo tanto, creemos que esta alternativa no sería viable debido al alto monto del aporte del gobierno.

Cuadro 7: Resumen financiamiento tripartito aportes iguales

Costo Mensual Cuidado Infantil	Total Mensual del Sistema (Mill)	Trabajadores (Mill)	Empleadores (Mill)	Gobierno (Mill)
\$ 60.000	\$ 15.046	\$ 5.015	\$ 5.015	\$ 5.015
\$ 80.000	\$ 20.061	\$ 6.687	\$ 6.687	\$ 6.687
\$ 100.000	\$ 25.076	\$ 8.358	\$ 8.358	\$ 8.358
\$ 120.000	\$ 30.092	\$ 10.030	\$ 10.030	\$ 10.030

Fuente: Elaboración Propia.

Trabajador y empleador

Se realizaron dos prototipos de simulaciones. El primero utiliza igual porcentaje de cotización para trabajadores y empleados. En el segundo, se hace uso de porcentajes diferenciados similares a los del seguro de desempleo.

A continuación, se muestra una simulación para un costo de cuidado infantil de \$100.000, donde empleadores y empleados aportan igual porcentaje del salario del trabajador.

Cuadro 8: Simulación costo de \$100.000 con aportes iguales de empleador y trabajador

Costo Mensual	Cto. Total mensual	Cto. Organismo	Total mensual del Sistema	Nº niños beneficiados	Total niños
\$ 100.000	\$ 24.927.400.000	\$ 149.564.400	\$ 25.076.964.400	249.274	1.161.589

Decil	yopraj	Nº de Cot.	yper	% yopraj	Aporte Trabajadores	Aporte Empresas
d1	\$ 40.443	70.449	\$ 24.059	1,05%	\$ 29.916.274	\$ 29.916.274
d2	\$ 73.854	148.247	\$ 39.802	1,05%	\$ 114.960.656	\$ 114.960.656
d3	\$ 95.627	238.860	\$ 53.625	1,05%	\$ 239.835.385	\$ 239.835.385
d4	\$ 112.037	344.786	\$ 67.606	1,05%	\$ 405.602.285	\$ 405.602.285
d5	\$ 122.522	394.484	\$ 85.594	1,05%	\$ 507.496.171	\$ 507.496.171
d6	\$ 146.294	360.074	\$ 106.046	1,05%	\$ 553.104.990	\$ 553.104.990
d7	\$ 184.094	591.696	\$ 133.128	1,05%	\$ 1.143.740.676	\$ 1.143.740.676
d8	\$ 237.760	317.662	\$ 178.349	1,05%	\$ 793.036.830	\$ 793.036.830
d9	\$ 333.622	530.183	\$ 270.434	1,05%	\$ 1.857.247.485	\$ 1.857.247.485
d10	\$ 1.067.577	643.329	\$ 800.009	1,05%	\$ 7.211.434.060	\$ 7.211.434.060
Total					\$ 12.856.374.812	\$ 12.856.374.812
Total Aporte					\$ 25.712.749.624	

Fuente: Elaboración propia y Casen 2003.

Nota: El salario promedio y los deciles fueron contruidos a partir del ingreso total del trabajo (yophaj).

El cuadro 7 muestra el número potencial de niños beneficiados. Dado esto se calcula el total mensual a recaudar, incluyendo el costo del organismo encargado de administrar el sistema. También se aprecia el número de cotizantes por decil y el salario promedio de cada decil.

El porcentaje óptimo encontrado para este caso es de un 1,05% del salario del trabajador, lográndose así, un diferencial a favor de más de \$600 millones. Esto permitiría que al mes siguiente pudieran entrar más de 6 mil niños al sistema. Pero este dinero estaría principalmente destinado a proteger y ayudar a la trabajadora que pierda su trabajo. Se entregará el beneficio por tres meses más para que, de esta forma, pueda reintegrarse al mercado laboral lo más rápido posible.

Los aportes que deben realizar el empleador y el trabajador para financiar el sistema con distintos costos de cuidado infantil están en el siguiente cuadro.

Cuadro 9: Porcentaje de contribución igual para empleador y trabajador, para distintos costos de cuidado infantil

Costo Mensual Cuidado Infantil	Total Mensual del Sistema (Mill)	Empresa	Trabajador
\$ 60.000	\$ 15.046	0,65%	0,65%
\$ 80.000	\$ 20.061	0,85%	0,85%
\$ 100.000	\$ 25.076.	1,05%	1,05%
\$ 120.000	\$ 30.092	1,25%	1,25%

Fuente: Elaboración propia.

Para cada costo, el diferencial entre el dinero recaudado y el costo mensual del sistema es positivo, lo que permite que mensualmente entren más niños al sistema sin problemas. Cada mes podrán entrar entre cuatro mil y catorce mil niños, dependiendo del costo del programa que se quiera financiar.

El segundo tipo de simulaciones se basó en los porcentajes que imponen el empleador y el trabajador en el seguro de desempleo de Chile. Esto implica que cada parte contribuirá con un monto distinto para financiar los mismos costos.

Cuadro 10: Porcentaje de contribución diferenciada para empleador y trabajador, para distintos costos de cuidado infantil

Costo Mensual Cuidado Infantil	Total Mensual del Sistema (Mill)	Empresa	Trabajador
\$ 60.000	\$ 15.046	0,70%	0,60%
\$ 80.000	\$ 20.061	1,10%	0,60%
\$ 100.000	\$ 25.076	1,50%	0,60%
\$ 120.000	\$ 30.092	1,90%	0,60%

Fuente: Elaboración Propia.

Los resultados arrojados muestran que, para la mayoría de los costos, el trabajador tendría que imponer el mismo porcentaje que en el seguro de desempleo. En cambio, las empresas, para todos los costos, siempre tendrán que imponer un porcentaje menor. Al igual que en las simulaciones anteriores, existe una diferencia positiva, lo que da la posibilidad que ingresen más niños al sistema cada mes. Estos porcentajes muestran que el sistema se financia y cuadra.

Se espera que este programa estimule una mayor participación femenina y una mayor formalización del trabajo de las mujeres. Este sistema evitaría la discriminación por parte de las empresas al momento de contratar a un trabajador, eliminándose así una de las diferencias en los costos laborales.

Gobierno

Para analizar el aporte que debe realizar el gobierno se consideraron dos opciones, las cuales no son excluyentes. Primero, un aumento de la cobertura y calidad tanto de JUNJI como de INTEGRA. Y segundo, el pago de la matrícula de aquellos niños que ingresen anualmente al sistema.

La primera forma de aportar es aumentando el financiamiento de JUNJI e INTEGRA. Específicamente, para que estas dos entidades tengan la posibilidad de atender al menos, la misma cantidad de niños que cubriría el sistema propuesto en este trabajo, lo que significa un aumento de 73 mil cupos. El costo operacional de sala cuna y jardín infantil anual (2003) por niño de JUNJI es de \$665.469. De esta forma, el gobierno debería aumentar en un 32,2% el presupuesto destinado a educación preescolar del ministerio de Educación, esto es más de \$49 mil millones.

Según datos de la CASEN 2003, del total de niños menores de 5 años que asisten a estas dos instituciones, un 53% proviene de los tres deciles más pobres. Pero del total de niños de los tres primeros deciles, un 6,42% asiste a algún tipo de programa de JUNJI e INTEGRA. El objetivo principal debería ser aumentar la cobertura en este sector, ya que son los niños más desprotegidos.

En la segunda opción, se evaluaron cuatro posibles valores de matrícula para los establecimientos educacionales y tres posibles escenarios (focalización en los primeros tres deciles, hasta el séptimo decil o a todos). Hay que tener en cuenta que el número de mujeres embarazadas serían las potenciales beneficiarias. En total, son 29.985 las mujeres

embarazadas cotizando, de las cuales un 12,11% pertenece a los tres deciles más pobres y un 54,49% corresponde a los siete primeros deciles. En el cuadro siguiente se muestran los posibles aportes del Estado.

Cuadro 11: Aporte del Estado según valor matricula y cobertura social

Valor Matricula	\$ 30.000	\$ 40.000	\$ 50.000	\$ 60.000
d1+d2+d3	\$ 108.960.000	\$ 145.280.000	\$ 181.600.000	\$ 217.920.000
Hasta d7	\$ 490.200.000	\$ 653.600.000	\$ 817.000.000	\$ 980.400.000
Todos	\$ 899.550.000	\$ 1.199.400.000	\$ 1.499.250.000	\$ 1.799.100.000

Fuente: Elaboración propia.

Para ver el significado de estos montos, se compararon con el presupuesto destinado a educación preescolar del ministerio de Educación. Las cifras representan entre un 0,07% y 1,16%. Y si se comparan con el presupuesto del ministerio de Educación, PIB o al Presupuesto Nacional 2005, estos son insignificantes. Mayores detalles de estos cálculos de encuentran en la tabla 11 del anexo.

6.2 Resultado caso dinámico

En este caso se usaron los mismos porcentajes de aporte mensual de trabajadores y empleadores encontrados en el caso estático. Lo que se pretende demostrar es que, cualquiera que sea el nivel de cotizaciones y el costo del cuidado infantil elegido, el sistema funciona a través de 10 años en marcha.

Se utilizó, a modo de ejemplo, el costo de cuidado infantil de \$100.000 mensuales, para el cual se había determinado que la cotización debía ser un 1,05% del sueldo imponible. En el cuadro 13 se observa que al cabo de 10 años el sistema se financia y existe una diferencia positiva entre el total recaudado y el costo total del sistema. Lo anterior permitiría que puedan entrar más niños cada mes o que se disminuya el porcentaje de contribución.

Cuadro 12: Simulación dinámica. Crecimiento de niños esperado

Año	Costo mensual por niño	Nº de niños beneficiados	Costo Total Sistema (Mill)	Número de cotizantes	Total recaudado (Mill)	Diferencia (Mill)
2005	\$ 100.000	249.274	\$ 25.076	3.639.770	\$ 25.712	\$ 635
2010	\$ 100.000	251.462	\$ 25.297	4.015.365	\$ 28.366	\$ 3.069
2015	\$ 100.000	253.715	\$ 25.523	4.385.194	\$ 30.978	\$ 5.455

Fuente: CELADE y CASEN 2003.

Este excedente se debe a que el porcentaje de la población económicamente activa aumenta a una mayor tasa que el porcentaje de niños de entre 0 y 5 años.

Esto ocurre también para el caso en que la tasa de crecimiento de niños entre 0 y 5 años fuera el doble de lo esperado. En este caso, el excedente es de aproximadamente \$2.800 y \$5.200 millones. (Ver tabla 12 del anexo).

Dados estos resultados, se estudió disminuir el porcentaje a cotizar, para que de esta forma el excedente creado entre el total recaudado y el costo del sistema no aumente desproporcionadamente a través del tiempo. Los resultados, para un costo de educación preescolar de \$100.000 mensuales, manteniendo los mismos supuestos del ejemplo anterior, son:

Cuadro 13: Simulación dinámica. Porcentaje a cotizar, crecimiento de niños esperado

Año	Costo mensual por niño	% YOPRAJ	Costo Total Sistema (Mill)	Total recaudado (Mill)	Diferencia (Mill)
2005	\$ 100.000	1,05%	\$ 25.076	\$ 25.712	\$ 635
2010	\$ 100.000	0,95%	\$ 25.297	\$ 25.664	\$ 367
2015	\$ 100.000	0,88%	\$ 25.523	\$ 25.963	\$ 439

Fuente: CELADE y CASEN 2003.

Estos excedentes permiten la entrada de entre tres y cuatro mil niños al mes. La diferencia disminuye a la mitad si se ocupan estos porcentajes en el caso de que los niños crecieran al doble de la tasa esperada. Mayor detalle ver tabla 13 del anexo.

6.3 Cambio de costos en empresas

En esta sección se revisará cómo cambiarían los costos asociados a la educación preescolar a los distintos tamaños de empresas al poner en marcha el sistema de financiamiento propuesto en este trabajo. Se utilizó, de la ENCLA 2002, el número promedio de trabajadores por tamaño de empresa y el salario promedio dado el tamaño de la empresa según CASEN 2003, datos que se encuentran en la tabla 14 del anexo.

Suponiéndose que la cotización óptima es de 1,05% del salario de los trabajadores, las microempresas, que actualmente no entregan el beneficio de sala cuna, asumirían un aumento de \$13.381 en sus costos mensuales. Para las pequeñas empresas, de las cuales un 8,3% debería entregar el beneficio de sala cuna, tendrían un aumento de \$ 83.502 en sus costos mensuales. Un 40,0% de las medianas empresas debe otorgar el beneficio de sala cuna a sus trabajadoras por lo que ya tienen el costo asumido, las firmas restantes asumirían un costo de \$320.163 mensuales.

Con respecto a las grandes empresas, el 74,3% debería entregar el beneficio de sala cuna a sus trabajadores. Estas firmas, en promedio, tienen que entregar el beneficio a 22 niños con un costo mensual de más de \$3,6 millones. Si se adopta la propuesta de este trabajo, en promedio todas las grandes empresas asumirían un costo de \$2 millones mensuales. De esta forma, la mayoría de estas empresas ahorraría un 43% por concepto de gasto mensual de sala cuna²³.

Creemos que no es conveniente realizar una diferencia entre el aporte de empleadores y trabajadores, buscando "proteger" a las PyMES. En un estudio realizado por Galetovic en 2002, se muestra que la mayoría de las empresas nacen pequeñas. Sólo unas pocas logran tener éxito y la cantidad que llega a ser grande después de algunos años es aún menor. La evidencia internacional indica que gran parte del crecimiento de la productividad en cada industria se debe al reemplazo de plantas y empresas ineficientes por otras más eficientes. Políticas que apoyen a las PyMES en problemas sólo retardarán la salida de un gran número de empresas relativamente menos productivas, se desperdiciarían recursos públicos que tienen usos alternativos urgentes y entrarían el crecimiento de la productividad, el empleo, los salarios y la economía.

²³ Se estudiaron 3 empresas representativas en su rubro, de ellas se obtuvieron el número de trabajadores (hombres y mujeres), y a cuantos menores entregan el beneficio de sala cuna y cual es el gasto mensual por niño. De esta forma se sacó un promedio ponderado, donde las grandes empresas atienden 22 niños al año donde el costo promedio mensual es de \$ 3.619.018.

VII. Resumen y conclusiones

En Chile, durante la última década, la incorporación de la mujer al mercado laboral ha sido un tema relevante; sin embargo, también se ha constatado la discriminación que reciben en éste. La informalidad y la baja tasa de participación laboral femenina, en general, han estado relacionadas al alto costo de sala cuna que erróneamente se asocia a la madre trabajadora y no al padre, lo cual incide en la diferencia de salarios entre ambos géneros y contribuye a limitar el acceso de las mujeres al mercado laboral.

La desigualdad de oportunidades se origina en la infancia y conlleva déficits que acompañan a las personas por el resto de la vida. Las diferencias en las habilidades cognitivas y no cognitivas individuales aparecen a edades muy tempranas. Es por esto que es necesario garantizar que todos los niños tengan acceso a las mismas oportunidades.

La formación de las habilidades es un proceso continuo, y que, habiendo sido adquiridas en un período, persisten en el futuro, complementándose entre sí y reforzándose en forma recíproca. Los programas preescolares han demostrado ser beneficiosos para el desarrollo social, emocional y cognitivo de los niños y su utilidad futura esta demostrada.

Las inversiones en las etapas tempranas de la infancia son esenciales y no pueden ser sustituidas por aquellas realizadas más tardíamente. La sociedad solo podrá recibir los retornos de la educación preescolar si se aumenta la cobertura y calidad de los programas ofrecidos.

Actualmente, en los países de la OECD los programas de cuidado infantil para niños de entre 3 y 5 años son de acceso universal, estando disponibles para todos aquellos padres que deseen que sus hijos participen. En América Latina, en cambio, esta cobertura aún es muy limitada. En la actualidad, ningún país tiene suficientes cupos para todos los niños de entre 0 y 3 años, pero está en la agenda de todos aumentar la oferta de estos programas en el futuro próximo.

Se determinó que la alternativa más neutral y simple de aplicar es crear un sistema de financiamiento tripartito entre empleador, trabajadores y gobierno. Trabajador y empleador cotizarían un porcentaje del salario imponible sin importar género, presencia de hijos, o si la empresa emplea o no mujeres. El gobierno aportará mediante un aumento del presupuesto destinado a la educación preescolar administrado por JUNJI e INTEGRA y la matrícula de aquellos niños que ingresen al sistema.

Proponemos que se atienda a la misma cantidad de niños en el sistema público que con el sistema propuesto. Para lograr esto hay que aumentar en un 32,2% el presupuesto que el gobierno destina a la educación preescolar administrado por JUNJI e INTEGRA, lo que significa \$49 mil millones (dado el costo operacional de JUNJI). Este aporte debería estar focalizado principalmente a los tres primeros deciles.

La otra política que el gobierno puede ejecutar es entregar el costo de la matrícula de \$50.000 a los niños provenientes de los tres primeros deciles que ingresen al sistema (este es un costo aproximado de aquellos establecimientos que cuestan mensualmente \$100 mil). El aporte del gobierno para estos fines no es estadísticamente significativo, ya que representa el 1% del gasto destinado a educación preescolar. Una alternativa es negociar el costo de matrícula para aquellas salas cuna y jardines infantiles que quieran tener convenios con el sistema de financiamiento de la educación preescolar propuesto.

Los fondos recaudados se dirigirán a una cuenta general a cargo de un organismo privado. De esta cuenta se sacará el dinero necesario para financiar la educación preescolar de todos aquellos hijos de mujeres que coticen. El organismo será el intermediario entre la sala cuna u otro tipo de cuidado infantil que la madre elija y la madre, pagando mensualmente un monto fijo.

El instrumento diseñado es simple, lo que facilita su entendimiento e implementación. Cada agente aporta con un bajo monto, pero el beneficio logrado por el programa para obtener una igualdad de oportunidades desde la infancia es grande.

La propuesta realizada en este trabajo también lleva asociados otras ganancias. Estos son de carácter secundario, pero no menos importantes:

- Se espera un aumento en la formalización del trabajo femenino. Esto trae consigo varios beneficios, algunos inmediatos como el beneficio de cuidado infantil y la protección legal que ofrece el Código del Trabajo; y otros beneficios a largo plazo, como un aumento en el fondo de pensiones.
- En el ámbito educacional, aumentaría la calidad de la educación entregada a los niños de trabajadoras cotizantes. Esto ocurre especialmente en los deciles más pobres, los cuales en general no reciben ningún tipo de estímulo y educación preescolar.
- Al entrar en marcha el proyecto, quedarían aproximadamente 47 mil cupos libres en las alternativas públicas (JUNJI e INTEGRA). Estas vacantes deberían ser usadas en aquellos niños con mayor riesgo social.
- Esta propuesta de educación es una inversión a largo plazo. Se espera que al invertir hoy en niños preescolares se evitarían problemas como violencia y drogadicción. Lo anterior ahorraría dinero destinado en la prevención, fiscalización y rehabilitación, pudiendo destinar este presupuesto a otras áreas.

La educación preescolar en Chile debe aumentar tanto en cobertura como calidad. Creemos que la política más correcta a realizar es financiar un costo de \$100.000 mensuales. Este costo garantiza un mínimo nivel de calidad para todos los niños. Se busca lograr estándares de calidad mayores a los entregados por JUNJI e INTEGRA, donde sus costos mensuales rodean los \$80.000 por niño. Suponiendo que a mayor costo del establecimiento mayor es la calidad que este entrega.

Es necesario crear una institución que asuma la tarea de supervisión, fiscalización y acreditación de la educación preescolar mediante un sistema de certificación oficial y homogéneo, de manera de garantizar un nivel mínimo en la prestación del servicio e identificar niveles de excelencia.

Finalmente, se deben hacer políticas comunicacionales para que la población vea la importancia que la educación preescolar tiene tanto para las madres –ya que les permite ingresar al mercado laboral–, como para los niños –ya que compensa las desigualdades originadas en la infancia. Por lo tanto, es preciso sensibilizar a los padres para que matriculen a sus hijos en el sistema preescolar.

VIII. Referencias

- [1] Abramo, L. Infante, R. Marinakis, A. Valenzuela, M. Velasco, J. Políticas de empleo. Salarios y género en Chile. Santiago. Oficina Internacional del Trabajo. 2002. 112p.
- [2] Abramo, L. Valenzuela, M. América Latina: Brechas de equidad y progreso laboral de las mujeres en los 90. Documentos de Trabajo 143. Lima. OIT/ Oficina Regional para las Américas. 2001. 72p.
- [3] Abramo, L. Todaro, R (editoras). Cuestionando un Mito: Costos laborales e hombres y mujeres en América Latina. Lima. OIT/ Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2002. 413p.
- [4] Abramo, L. Valenzuela, M. Pollack, M. Equidad de género en el mundo del trabajo en América Latina. Avances y desafíos cinco años después de Beijing. Perú. Oficina Internacional del Trabajo. 2000. 83p.
- [5] Altonji, J. Dunn, T. The Effects of Family Characteristics on the Return to Education. Review of Economics and Statistics. 1996. pags 692-704.
- [6] Barnett, S. Cost-Benefit Analysis of Preschool Education. PowerPoint presentation. <http://nieer.org/resources/files/BarnettBenefits.ppt>. 2004.
- [7] Bravo, D. Contreras, D. Puentes, E. Proyecto: "Subsidio para salas cunas: Afinamiento de alternativas de financiamiento" Informe Final. Departamento de Economía. Universidad de Chile. 1999.
- [8] Cabrera, A. De la Cuadra, S. Galetovic, A. Sanhueza, R. Las PyMes: Quiénes son, cómo son y qué hacer con ellas. 2002. 121p.
- [9] Camhi, R. Participación laboral de la mujer: Mitos y realidades. Serie informe social N° 84. Libertad y Desarrollo. 2004.
- [10] Dirección Nacional del Trabajo. Departamento de Estudios. Género y trabajo. Compendio de estadísticas según sexo. 2004.
- [11] Departamento de Estudios. Dirección del Trabajo. ENCLA 2002. Relaciones de trabajo y empleo en Chile. Santiago. 2003.
- [12] Eyzaguirre, B. Le Foulon, C. La calidad de la educación chilena en cifras. Documentos de Trabajo N° 84, Centro de Estudios Públicos. Santiago. 2001.
- [13] Fundación Chile 21. Propuestas públicas N°6. Hacia una mayor igualdad social: Atención integral de la infancia. Revista Foro N°41. 2004.
- [14] Heckman, J. Interpreting The Evidence On Life Cycle Skill Formation. Working paper. University of Chicago. 2005.
- [15] Heckman, J. Stixrud, J. Urzua, S. Noncognitive Skills. Working paper. University of Chicago. 2004.

- [16] Heymann, J. Role of Early Childhood Care and Education in Ensuring Equal Opportunity. Paris. UNESCO. 2004.
- [17] Hogar de Cristo. Orientaciones para el trabajo con párvulos en condiciones de marginalidad social. Una propuesta de la Fundación Hogar de Cristo para programas educacionales infantiles. Santiago. 2005. 90p.
- [18] Kamerman, S. Early childhood education and care (ECEC): an overview of developments in the OECD countries. International Journal of Education. Vol. 33. 1/2000.
- [19] Ley N° 19759. CHILE. Código del Trabajo. Normas Legales y Reglamentarias. Subsecretaría del Trabajo. Ministerio el Trabajo y Previsión Social. Santiago. Chile. 2003. 115p.
- [20] Ministerio de Educación. Estadísticas de la Educación 2003. 2004.
- [21] OIT. Informe sobre el empleo en el mundo 1998-1999. Ginebra. 1998.
- [22] OIT. Promoviendo la igualdad del género. Guía de convenios y recomendaciones de la OIT de interés particular para trabajadoras. Ginebra. Oficina Internacional del Trabajo. Oficina para la igualdad del género. 2004. pp. 41-63.
- [23] Pacheco, P. Elacqua, G. Brunner, J. Educación preescolar estrategia bicentenario. Estudio realizado por la Universidad Adolfo Ibañes en conjunto con el Ministerio de Educación. 2004. 88p.
- [24] Selamé, T. Mujeres. Brechas de equidad y mercados de trabajo. Chile. Santiago. Oficina Internacional del Trabajo. 2004. 132p.
- [25] Página web de INTEGRA. <http://www.integra.cl>
- [26] Página web de JUNJI. <http://www.junji.cl>
- [26] Página web del Ministerio de Educación. <http://www.mineduc.cl>
- [27] Página web del la Secretaria del Trabajo y Previsión Social. México. <http://www.stps.gob.mx/>

IX. Anexos

Tabla 1: Tasas de participación, según sexo, años 1990 a 2003

Año	Tasas de Participación		
	Total	Hombres	Mujeres
1990	53,0	75,4	31,7
1991	53,0	75,6	31,5
1992	54,3	76,0	33,6
1993	56,0	77,8	35,2
1994	56,0	77,5	35,4
1995	54,9	76,2	34,5
1996	54,5	75,5	34,5
1997	54,4	74,6	35,1
1998	55,1	75,0	36,1
1999	55,0	74,4	36,5
2000	53,6	72,9	35,0
2001	53,3	72,6	34,9
2002	52,9	71,8	34,7
2003	53,1	71,2	35,7

Nota 1: Para todos los años cifras trimestre octubre-diciembre.

Nota 2: Las cifras de los años 1990 a 1995 corresponden a la serie empalmada en base al nuevo marco muestral a partir del censo de 1992.

Fuente: Encuesta Nacional del Empleo, INE.

Elaboración: Dirección del Trabajo.

Tabla 2: América Latina: Tasa de participación mujeres en la actividad económica, según tramo de edad

País	Año	Mujeres				
		TOTAL	15 a 24 años	25 a 34 años	35 a 49 años	50 años y más
Argentina	2002	48	40	66	70	28
Bolivia	2002	57	39	71	75	49
Brasil	2001	53	52	67	65	29
Chile	2003	45	31	61	59	29
Colombia a/	2002	57	51	76	72	32
Costa Rica	2002	46	37	63	60	25
Ecuador	2002	53	40	65	67	41
El Salvador	2002	51	35	67	70	35
Guatemala	2002	58	54	65	72	41
Honduras	2003	50	40	63	66	37
México	2002	45	36	55	57	29
Nicaragua	2001	52	40	62	68	39
Panamá	2002	54	39	71	69	34
Paraguay	2000	57	52	76	68	38
Perú	2001	54	46	67	69	38
República Dominicana	2003	51	43	69	66	27
Uruguay	2002	50	47	76	76	28
Venezuela b/	2003	56	42	71	72	37

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ A partir de 1993, se amplió la cobertura geográfica de la encuesta hasta abarcar prácticamente la totalidad de la población urbana del país. Hasta 1992, la encuesta cubría alrededor de la mitad de dicha población, sólo con la excepción de 1991, año en el que se realizó una encuesta de carácter nacional.
b/ A partir de 1997, el diseño muestral de la encuesta no permite desglosar la información en zonas urbanas y rurales. Por lo tanto, las cifras corresponden al total nacional.

Tabla 3: Distribución porcentual de la fuerza de trabajo asalariada, según firma de contrato y sexo

Ha firmado contrato en su actual trabajo	Sexo	1992	1996	2000	2003
Sí firmó contrato	Mujer	84,6	73,5	72,2	73,2
	Hombre	85,5	78,0	77,4	78,3
	Total	85,2	76,5	75,4	76,4
No firmó contrato	Mujer	15,2	24,8	26,4	25,5
	Hombre	14,3	20,2	21,1	20,6
	Total	14,6	21,8	23,1	22,5
No sabe	Mujer	0,2	1,6	1,4	1,3
	Hombre	0,2	1,8	1,5	1,1
	Total	0,2	1,7	1,5	1,2
Total	Mujer	100,0	100,0	100,0	100,0
	Hombre	100,0	100,0	100,0	100,0
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Nota: Se excluye servicio doméstico puertas adentro y núcleo familiar.
Fuente Mideplan. Encuesta CASEN

Tabla 4: Distribución porcentual de la fuerza de trabajo asalariada por quintil de ingreso autónomo nacional, según firma de contrato y sexo, año 2003

Ha firmado contrato en su actual trabajo	Sexo	Quintil de Ingreso Autónomo					Total
		I	II	III	IV	V	
Sí firmó contrato	Mujer	45,1	59,9	72,7	81,0	87,2	73,2
	Hombre	62,8	74,7	80,6	83,7	88,7	78,3
	Total	58,1	69,7	77,5	82,6	88,0	76,4
No firmó contrato	Mujer	52,8	38,0	26,3	17,7	12,1	25,5
	Hombre	35,9	24,0	18,3	15,4	10,6	20,6
	Total	40,4	28,7	21,5	16,3	11,3	22,5
No sabe	Mujer	2,1	2,1	1,0	1,3	0,7	1,3
	Hombre	1,3	1,3	1,1	0,9	0,7	1,1
	Total	1,5	1,6	1,0	1,1	0,7	1,2
Total	Mujer	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Hombre	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Nota: Se excluye servicio doméstico puertas adentro y núcleo familiar.
Fuente Mideplan. Encuesta CASEN 2003.

Tabla 5: Distribución porcentual de la fuerza de trabajo asalariada por cotización en seguridad social, según firma de contrato y sexo, año 2003

Ha firmado contrato en su actual trabajo	Sexo	Si cotiza	No Cotiza	No sabe	Total
Sí firmó	Mujer	94,1	17,8	59,6	73,2
	Hombre	94,1	18,4	52,1	78,4
	Total	94,1	18,1	55,0	76,4
No firmó	Mujer	5,1	80,1	25,0	25,4
	Hombre	5,1	80,2	34,5	20,5
	Total	5,1	80,2	30,8	22,4
No sabe	Mujer	0,7	2,1	15,4	1,3
	Hombre	0,7	1,4	13,4	1,1
	Total	0,7	1,7	14,2	1,2
Total	Mujer	100,0	100,0	100,0	100,0
	Hombre	100,0	100,0	100,0	100,0
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Nota: Se excluye servicio doméstico puertas adentro y núcleo familiar.
Fuente Mideplan. Encuesta CASEN 2003

Tabla 6: Distribución porcentual de la fuerza de trabajo asalariada por cotización en seguridad social y tamaño de la empresa, año 2003

Tamaño Empresa	Cotiza	No cotiza	No sabe	Total
Micro	36,57	61,89	1,54	100,00
Pequeña	79,88	19,16	0,96	100,00
Mediana	86,35	12,58	1,06	100,00
Grande	91,12	7,89	1,00	100,00
No sabe	73,19	22,47	4,34	100,00
Total	64,20	34,35	1,44	100,00

Nota: Se excluye servicio doméstico puertas adentro y núcleo familiar.
Fuente Mideplan. Encuesta CASEN 2003

Tabla 7: Porcentaje de empresas según obligación legal de disponer de sala cuna

Número de Mujeres	1998	1999	2002
Menos de 20 mujeres	78,9	73,0	74,2
20 mujeres o más	21,1	27,0	25,8
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Dirección del Trabajo, Departamento de Estudios, ENCLA 1998, 1999 y 2002.

Tabla 8: Porcentaje de empresas obligadas legalmente a disponer de sala cuna, según tamaño de empresa

Tamaño de Empresa	1998	1999	2002
Pequeña	8,5	13,2	8,3
Mediana	40,8	39,5	40,0
Grande	67,5	81,5	73,3
Total	21,1	27,0	25,8

Nota: La microempresa, al contar con un máximo de nueve trabajadores, se encuentra por definición, liberada de la obligación de disponer de sala cuna.

Fuente: Dirección del Trabajo, Departamento de Estudios, ENCLA 1998, 1999 y 2002

Tabla 9: Costo de operación anual por niño en la Región Metropolitana, año 2003

Edad	Costo anual	Costo mensual
0 a 1 año	\$747.130	\$62.260
1 a 2 años	\$768.485	\$64.040
2 a 4 años	\$562.452	\$46.870

Fuente: JUNJI

Tabla 10: Salario promedio de la ocupación principal, número de horas trabajadas y salario equivalente según número de horas trabajadas, por decil.

Decil	Yopraj	Desv. Est Yopraj	Hrs. Trab.	Desv. Est. Hrs. Trab.	Salario Equivalente
d1	\$ 40.443	\$ 12.867	99,739	75,546	\$ 57.142*
d2	\$ 73.876	\$ 8.185	155,020	69,505	\$ 88.813*
d3	\$ 95.626	\$ 4.558	180,281	60,653	\$ 103.286*
d4	\$ 112.033	\$ 3.568	192,360	45,732	\$ 110.206
d5	\$ 122.527	\$ 4.755	188,055	54,646	\$ 107.740
d6	\$ 146.288	\$ 5.905	189,626	57,310	\$ 108.640
d7	\$ 175.520	\$ 10.771	192,930	55,770	\$ 110.533
d8	\$ 222.356	\$ 21.893	193,081	55,076	\$ 110.619
d9	\$ 333.103	\$ 42.938	191,952	60,202	\$ 109.973
d10	\$ 1.067.577	\$ 1.691.710	193,637	57,444	\$ 110.938
Hrs x semana	48	Hrs x mes	192	Supuesto W min	110.000

Fuente: CASEN 2003

* La diferencia en los salario reales y equivalentes se debe a que existe un error en el número de horas declaradas por los trabajadores.

Tabla 11: Proyección porcentual de niños cubiertos por el nuevo sistema, por quinquenales

Año	2005	2010	2015
0 - 4 años	1.237.463	1.248.325	1.259.507
Realmente cubiertos	256.430	258.681	260.998
Cambio % de cubiertos	-	0,88%	0,90%

Fuente: CELADE y CASEN 2003.

Tabla 12: Relación porcentual entre costo de matrícula para distintas focalizaciones con respecto al PIB 2004 Presupuesto Nacional 2005, y Presupuesto del ministerio de Educación.

Matrícula	\$ 30.000	\$ 40.000	\$ 50.000	\$ 60.000
d1+d2+d3	\$ 108.960.000	\$ 145.280.000	\$ 181.600.000	\$ 217.920.000
PIB	0,0002%	0,0003%	0,0003%	0,0004%
Presupuesto Nac	0,0008%	0,0011%	0,0014%	0,0017%
Presupuesto MINEDUC	0,005%	0,007%	0,008%	0,01%
Hasta d7	\$ 490.200.000	\$ 653.600.000	\$ 817.000.000	\$ 980.400.000
PIB	0,0009%	0,0011%	0,001%	0,002%
Presupuesto Nac	0,004%	0,005%	0,006%	0,007%
Presupuesto MINEDUC	0,022%	0,03%	0,04%	0,04%
Todos	\$ 899.550.000	\$ 1.199.400.000	\$ 1.499.250.000	\$ 1.799.100.000
PIB	0,002%	0,002%	0,003%	0,003%
Presupuesto Nac	0,007%	0,009%	0,01%	0,014%
Presupuesto MINEDUC	0,04%	0,05%	0,07%	0,08%

Fuente: Elaboración Propia.

Tabla 13: Simulación dinámica. Doble tasa de crecimiento de niños esperado

Año	Costo mensual por niño	Nº de niños beneficiados	Costo Total Sistema	Total recaudado	Diferencia	Nº niños Aumento mensual
2005	\$ 100.000	249.274	\$ 25.076.964.400	\$ 25.712.749.624	\$ 635.785.224	6.358
2010	\$ 100.000	253.650	\$ 25.517.197.340	\$ 28.366.098.090	\$ 2.848.900.750	28.489
2015	\$ 100.000	255.967	\$ 25.750.283.295	\$ 30.978.716.935	\$ 5.228.433.641	52.284

Fuente: CELADE y CASEN 2003.

Tabla 14: Simulación dinámica. Porcentaje a cotizar, doble tasa de crecimiento de niños esperado

Año	Costo mensual por niño	% YOPRAJ	Costo Total Sistema	Total recaudado	Diferencia	Nº niños Aumento mensual
2005	\$ 100.000	1,05%	\$ 25.076.964.400	\$ 25.712.749.624	\$ 635.785.224	6.358
2010	\$ 100.000	0,95%	\$ 25.517.197.340	\$ 25.664.564.939	\$ 147.367.599	1.474
2015	\$ 100.000	0,88%	\$ 25.750.283.295	\$ 25.963.115.146	\$ 212.831.851	2.128

Fuente: CELADE y CASEN 2003.

Tabla 15: Número promedio de trabajadores por sexo y salario promedio según el tamaño de la empresa

Tamaño Empresas	Nº Hom Prom.	Nº Muj Prom.	Salario Prom.	Costo 1,05% del salario
Micro	3,4	1,8	\$ 245.073	\$ 13.381
Pequeñas	19,0	7,2	\$ 303.532	\$ 83.502
Medianas	85,2	24,4	\$ 278.209	\$ 320.163
Grandes	391,4	189,7	\$ 335.851	\$ 2.049.212

Fuente: ENCLA 2002 y CASEN 2003.