



INFORME DE PRODUCTIVIDAD

Proyecto de Ley que crea el seguro para el acompañamiento de los niños y niñas
(SANNA)

Ministro del Trabajo y Previsión Social



2016/17
APY

Contenido

I. Descripción del problema que se busca resolver	3
II. Objetivos de la propuesta.....	4
III. Alternativas de políticas consideradas.....	6
IV. Beneficios probables de la propuesta.....	7
V. Costos probables de la propuesta.....	8
VI. Conclusión.....	8

I. Descripción del problema que se busca resolver

La enfermedad o condición grave de salud de un integrante de la familia genera grandes repercusiones psicológicas, sociales y económicas dentro de un hogar. Particularmente, cuando esta situación afecta a un niño o niña menor de edad no sólo existe un desorden en el funcionamiento cotidiano del hogar, pues se reestablecen las estructuras familiares en función de cuidar y atender al menor, sino que existen altos costos económicos asociados al tratamiento de la enfermedad y mejora en salud.

En estos casos, tanto padres como madres trabajadoras se ven afectados por la condición de salud de sus hijos o hijas y se ven forzados a salir del mercado laboral, con el fin de priorizar el cuidado familiar. Tal situación merma el ingreso total del hogar no sólo por el aumento de los gastos de salud sino que también por la menor liquidez que genera la deserción laboral de uno de los integrantes de la familia.

Para las mujeres este problema tiene una dimensión adicional ya que en Chile son ellas que las tradicionalmente cargan con la responsabilidad del cuidado de los hijos e hijas y, por lo mismo, ante el evento de que uno de ellos esté afectado por una condición grave de salud, son más proclives a salir del mundo del trabajo por largos períodos de tiempo, generando un deterioro en sus opciones laborales futuras. Salir del mercado laboral, sobre todo por períodos largos de tiempo, implica una pérdida relevante de capital humano, lo que afecta su capacidad de reinserirse en el mundo del trabajo y aumenta la probabilidad de ocuparse en empleos con jornadas reducidas y de menor productividad y de especializarse en tareas no remuneradas dentro del hogar.

Una manera eficiente de dar respuesta a las necesidades de las madres y padres trabajadores que enfrentan este tipo de circunstancias, es mejorando la legislación vigente, de manera de conciliar la participación laboral con la vida familiar y personal de los trabajadores y trabajadoras del país.

Si bien la legislación laboral actual ha avanzado en estos ámbitos, lo ha hecho con beneficios limitados. Por un lado, el Código del Trabajo permite licencias médicas cuando el hijo o hija menor de un año padece de alguna condición grave de salud. Adicionalmente el artículo 199 bis del mismo Código, establece un permiso laboral para ausentarse del trabajo las que sin embargo, dependiendo del régimen de prestación de los servicios del trabajador, deberán ser restituidos mediante imputación al próximo feriado anual o laborando dichas horas como extraordinarias.

Se debe recordar que acorde a la evidencia internacional el cáncer en un menor de edad puede generar la pérdida de más del cuarenta por ciento de los ingresos anuales de la familia, aumentando las probabilidades de caer en situación de pobreza o vulnerabilidad. Por otro lado, la recuperación de los niños y niñas afectados por una condición grave de salud es más rápida cuando reciben el cuidado personal de sus padres, incluso la simple presencia de uno de ellos puede acortar la estadía en un centro de salud en más de un treinta por ciento. Más aún, un involucramiento más activo de los padres puede disminuir la necesidad y los costos de futuras atenciones médicas en la medida que los padres, entre otros aspectos, aprenden a reconocer mejor los requerimientos de atención de salud de sus hijos.

Es por lo anterior que el Gobierno ha definido como una de sus prioridades impulsar un proyecto de ley que mejore las condiciones del mercado laboral de manera de evitar la deserción laboral de los padres, especialmente de las mujeres quienes, por razones culturales, sociales y económicas (menores remuneraciones que los

hombres), son las primeras en abandonar el mercado del trabajo debido al cuidado de su familia.

El proyecto de Ley que se presenta busca crear un seguro obligatorio de carácter solidario que otorgue permisos y subsidios a las madres y padres trabajadores, o a un tercero que tenga a su cuidado un niño o niña mayor de un año de edad y menor de quince o dieciocho años, según corresponda, que padezca una enfermedad o condición de salud grave, con el fin de brindarle los cuidados y acompañamientos que su estado de salud requiera.

En Chile existen casi cinco millones y medio de trabajadores asalariados y trabajadores independientes que cotizan para la seguridad social. El seguro que se crea mediante el presente proyecto de ley se financiará con aportes por todos estos trabajadores.

Del total de estos trabajadores, más de tres millones y medio de ellos son trabajadores con al menos un hijo o hija menor de dieciocho años de edad. Todos estos trabajadores son los potenciales beneficiarios de este seguro.

Este es un seguro que cubre contingencias que presentan una baja probabilidad de ocurrencia, pero que de presentarse cualquiera de ellas, son devastadoras para el trabajador o trabajadora y su familia. En régimen, los causantes del beneficio alcanzarían a más de cuatro mil niños y niñas. Unos mil quinientos de estos niños y niñas serían aquellos que se ven afectados por un cáncer, un trasplante o se encuentren desahuciados o en estado terminal. A su vez, unos dos mil seiscientos niños y niñas serían los potencialmente afectados por un accidente grave y de alto riesgo vital.

II. Objetivos de la propuesta

El objetivo de este proyecto de Ley es permitir que el padre y la madre, que tengan la condición de trabajadores, puedan prestar atención, acompañamiento o cuidado personal a sus hijos e hijas menores de edad, cuando estén afectados por una condición grave de salud, durante el período de tratamiento o recuperación o, en la fase final de una enfermedad terminal.

Para cumplir dicho objetivo la norma establece un seguro obligatorio de carácter solidario que beneficie a los padres y madres trabajadores o a quien teniendo la condición de trabajador, tenga por resolución judicial el cuidado personal de un niño o niña, mayor de un año y menor de quince o dieciocho años de edad, según corresponda, afectado por una condición grave de salud, para que puedan ausentarse justificadamente de su trabajo durante un tiempo determinado, con el objeto de prestarle atención, acompañamiento o cuidado personal al niño o niña, recibiendo durante ese período una prestación económica que reemplaza total o parcialmente su remuneración o renta, financiada con cargo al seguro.

Sin perjuicio de lo anterior, existe también la necesidad de mejorar las condiciones laborales de todos aquellos padres y madres trabajadores que se pueden ver forzados a dejar su empleo y fuente de ingreso por los requerimientos de cuidados que son demandados por sus hijos o hijas afectados por una condición grave de salud. Situación que no sólo afecta emocionalmente, sino que también impacta el gasto familiar aumentando las probabilidades de caer en pobreza o vulnerabilidad.

El proyecto de ley se hace cargo de enfrentar el desafío de garantizar el mejor cuidado de los hijos, pero sin reducir las opciones laborales de los trabajadores, especialmente de las mujeres. Para ello se crea un permiso intransferible a cada trabajador y se establece una tasa de reemplazo que decae a medida que el número

de días con licencia aumenta. Asimismo, a los padres que no pueden dejar completamente sus trabajos, se les permite ausentarse por medias jornadas dándoles la flexibilidad que requieren para adecuar su horario laboral. Con esto se separa el costo del cuidado de los hijos e hijas de la contratación de mujeres y se fomenta una mayor corresponsabilidad en el cuidado de ellos.

La ventaja de esta propuesta permite transparentar las razones de ausencia laboral de todos aquellos padres y madres trabajadores ante sus empleadores quienes ahora tendrán certeza respecto al momento en que el trabajador retomará sus funciones. En este sentido, para los empleadores es mejor evitarse el costo de reemplazar a un trabajador y al mismo tiempo tener certeza de la oportunidad y la extensión del permiso de que harán uso y, de esta forma, adoptar los resguardos necesarios dentro de la empresa.

Finalmente, este seguro constituye una medida que se inserta en el fortalecimiento y ampliación del Sistema de Protección Social. El país, en su conjunto y en forma solidaria, se hace cargo de contingencias que las personas por sí solas no son capaces de enfrentar sin afectar significativamente sus condiciones objetivas de bienestar. Se trata de contingencias con una baja probabilidad de ocurrencia pero que de presentarse afectan las trayectorias de vida de las personas y de sus familias.

Para lograr los objetivos propuestos en este proyecto de ley es que se propone que:

- Los beneficiarios de este seguro serán los trabajadores dependientes regidos por el Código del trabajo, funcionarios de la Administración del Estado y trabajadores independientes que además coticen para pensiones, salud y el seguro de la Ley N° 16.744 sobre accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.
- Los causantes del beneficio son todos los niños y niñas mayores de un año y menores de quince o dieciocho años de edad –según sea el caso– afectados por una de las siguientes condiciones graves de salud:
 - Cáncer
 - Trasplante de órgano sólido
 - Desahucio o estado terminal
 - Accidente grave con riesgo de muerte o de secuela funcional severa y permanente.
- Los requisitos de este seguro para los y las trabajadoras son los siguientes:
 - Trabajador dependiente: 8 cotizaciones previsionales, continuas o discontinuas, en los últimos 24 meses a la fecha de inicio de la licencia médica y las últimas 3 continuas.
 - Trabajador Independiente: 12 cotizaciones mensuales en los últimos 24 meses, últimas 5 cotizaciones más próximas al inicio de la licencia deberán ser continuas y encontrarse al día con el pago de las cotizaciones para pensiones, salud y el seguro de la ley n° 16.744.
 - Trabajadores de Temporada cesantes: 12 meses de afiliación con anterioridad a la fecha de inicio de la licencia médica, 8 cotizaciones previsionales mensuales, continuas o discontinuas, en los últimos 24 meses y las 3 últimas cotizaciones dentro de los 8 meses deberán ser en virtud de un contrato fijo o por obra trabajo o servicio determinado.
- Los mecanismos de determinación para que padres y madres trabajadores puedan obtener una licencia médica que les permita ausentarse de su trabajo estarán definidos por la condición de salud grave del niño o niña. Lo que a su vez condicionara los días de permiso y prestación económica a recibir.

En varios países del mundo existen permisos de ausencia laboral asociados a la enfermedad de familiares dependientes, donde no sólo se abarca a los niños y niñas sino que también se considera a cualquier otro integrante de la familia con una enfermedad grave (adultos mayores y pareja). Dentro de estos países se encuentran España, Estados Unidos, Canadá, Australia, Japón, Suecia e Italia.

Las principales diferencias entre las políticas de cada país radican en el número de días de duración del permiso y el monto de tasa de reemplazo de la prestación económica asociada a la ausencia laboral, por ejemplo, España paga el sesenta y seis de la remuneración mensual de los trabajadores que superen los mil euros al mes pero, a su vez, no tiene un límite de días para el permiso de ausencia laboral más que el de la duración de propia enfermedad. En el caso de Estados Unidos, particularmente el Estado de California, el permiso de ausencia laboral tiene un período máximo de duración de doce semanas, donde en seis semanas se paga el cincuenta y cinco por ciento del total de la remuneración semanal del trabajador o trabajadora.

En países como Canadá, Australia, Japón, Suecia e Italia existen permisos de ausencia laboral que fluctúan entre los cinco días hábiles hasta las ocho semanas. Si bien el pago de estos permisos no cubre el cien por ciento de la remuneración mensual del trabajador, en la mayoría de los casos existen prestaciones complementarias asociadas al sistema de protección social de cada país.

El proyecto de Ley establece mecanismos de determinación para cada una de las condiciones de salud grave definidas que permitirán monitorear el uso de licencias médicas y número de días de permiso establecidos por el médico tratante. Será la Superintendencia de Seguridad Social (SUSESO), mediante la fiscalización a las Mutualidades de Empleadores, quien obtendrá la información de licencias médicas, días de ausencia laboral, uso y pago del seguro aquí propuesto.

Por otro lado, el Registro Social de Hogares del Ministerio de Desarrollo Social permitirá conocer los efectos de la ley en la participación laboral de los padres y madres que tienen bajo su cuidado a un niño o niña afectado por una enfermedad grave.

Tal como sucede actualmente, el Ministerio de Salud será la institución que obtendrá información sobre el número de días que el niño o niña estuvo en diagnóstico, tratamiento y recuperación. Así se podrá conocer los efectos del acompañamiento de los padres en la enfermedad de un hijo.

III. Alternativas de políticas consideradas

En Chile la legislación actual, mediante el artículo 199 bis del Código del Trabajo, le da el derecho a la madre trabajadora –o al padre si la madre así lo autoriza- a un permiso para ausentarse de su trabajo por el número de horas equivalentes a diez jornadas ordinarias de trabajo al año, distribuidas a elección de ella en jornadas completas, parciales o combinación de ambas, cuando la salud de un menor de dieciocho años requiera la atención de sus padres con motivo de un accidente grave o una enfermedad terminal en su fase final o enfermedad grave, aguda o con probable riesgo de muerte. Si bien el permiso se considera como una jornada trabajada para efectos legales, el tiempo no trabajado debe ser restituido por el o la trabajadora mediante imputación a su próximo feriado anual o trabajando horas extraordinarias a través de cualquier forma que convengan ambas partes. Además, la contingencia cubierta está redactada en términos ambiguos donde no necesariamente se consideran enfermedades que requieren de un

acompañamiento prologando de los padres. En dichos casos, se le descontará a él o la trabajadora el tiempo no trabajado de manera proporcional a sus remuneraciones, lo que finalmente genera la salida del mercado laboral de muchas madres y padres trabajadores que no logran conciliar su vida personal y laboral.

Si bien existe la alternativa de no legislar al respecto, la ausencia de una política que abarque el acompañamiento de los padres y madres trabajadores ante la enfermedad de un hijo o hija genera un segmento de la población invisible ante la legislación vigente que muchas veces intenta resolver el problema mediante el uso de licencias médicas prolongadas que no reflejan necesariamente enfermedades ciertas y que particularmente ponen el foco en la mujer trabajadora lo que nuevamente daña su empleabilidad en el mundo del trabajo.

Considerando lo anterior, es que desde el mismo Congreso Nacional se han levantado diversas iniciativas que buscan modificar el Código del Trabajo con el objeto de establecer un permiso especial para las y los trabajadores cuyos hijos menores de edad padezcan una enfermedad o condición de salud crítica¹. Dentro de las propuestas se busca extender el permiso para ausentarse del trabajo ante eventos como, por ejemplo, el cáncer que no necesariamente culmina en la muerte pero si requiere de un acompañamiento prologando y sostenido en el tiempo.

El proyecto de ley que se presenta, tiene la ventaja de mejorar las condiciones laborales que enfrentan las madres y padres trabajadores frente a la condición de salud grave de alguno de sus hijos. Además, al entregar un permiso que justifique la ausencia laboral tanto de madres como padres trabajadores, aumenta la corresponsabilidad. Que los padres participen en el cuidado de los hijos e hijas tiene efectos positivos, relevantes y duraderos en los niños: desarrollan una mayor capacidad cognitiva, lingüística y emocional, además de gozar de mejor salud física y síquica. En tanto, las madres también se benefician, en la medida que se produce una repartición más equitativa de las labores de cuidado, ya que pueden salir menos o por períodos más cortos del mercado laboral. Períodos largos de ausentismo laboral tienen un impacto negativo en las remuneraciones y en las trayectorias laborales de las mujeres.

Una segunda alternativa sería entregar un subsidio directo a aquellos trabajadores y trabajadoras que ven afectados su fuente de ingresos debido a la enfermedad de uno de sus hijos o hijas. Sin embargo, a diferencia de la alternativa que se presenta, un subsidio implicaría un mayor gasto fiscal, donde sólo el Estado se preocuparía de las familias que enfrentan esta situación y los incentivos de esos padres y madres por participar en el mercado laboral disminuirían, dañando nuevamente a quien tiene menos participación en el mundo laboral como ocurre con las mujeres.

IV. Beneficios probables de la propuesta

El beneficio directo es para los padres y madres trabajadoras que podrán acceder a mejores condiciones laborales para poder conciliar su vida laboral y personal ante situaciones de salud graves que puedan experimentar sus hijos o hijas mayores de un año y menores de quince o dieciocho años, mediante el otorgamiento de un permiso para justificar su ausencia laboral durante un tiempo determinado y una prestación económica por el periodo de duración de la licencia médica.

¹ Boletín N°10.235-13, n° 4692-13, n°10.476-13 y n°5.857-13

Esto es especialmente importante para las mujeres que suelen ser las primeras que salen del mundo del trabajo para dedicarse - en tanto sea necesario -, al cuidado de sus hijos o hijas.

A su vez, serán beneficiarios todos los mayores de un año y menores de quince o dieciocho años que, según corresponda, presenten una condición de salud grave, considerando casos de cáncer, trasplantes de órgano sólido, desahucio o accidente grave con riesgo de muerte o de secuela funcional severa y permanente.

Este proyecto de ley además beneficia a los y las empleadoras del país, quienes tendrán certeza respecto al momento en que su trabajador retomará sus funciones. Además, desde una perspectiva de productividad laboral un padre o una madre que enfrenta una situación tan dramática como el diagnóstico de cáncer de un hijo, el desahucio de éste o un accidente que lo tenga al borde de la muerte, difícilmente podrá seguir cumpliendo sus obligaciones laborales en forma eficaz. Contar con una herramienta que reconozca esta realidad no sólo avanza en la necesaria compatibilidad entre la vida familiar y laboral, sino también evita pérdidas relevantes de la productividad laboral en las empresas y en la economía como un todo.

Por otra parte, este proyecto mejoraría los incentivos a la participación laboral de los padres y madres que se han visto forzados a dejar sus empleos en vista de la demanda de cuidados de su familia. Este punto se vuelve especialmente relevante en el caso de las mujeres quienes, por razones culturales, económicas y sociales, abandonan el mercado del trabajo ante situaciones de dificultad familiar, siendo salud la principal razón de inactividad en el mercado laboral.

En resumen, los principales beneficiarios serán las y los trabajadores del país que podrán conciliar su vida familiar y laboral de mejor manera, entregando cuidados a sus hijos e hijas que lo requieran. Además, ante situaciones de aumento exponencial del gasto de salud del hogar podrán acceder a una prestación monetaria que disminuirá sus probabilidades de caer en pobreza o vulnerabilidad.

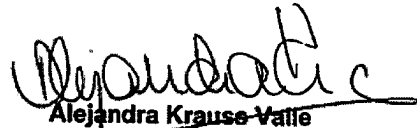
V. Costos probables de la propuesta

En términos de costo monetario, este proyecto de ley genera costos debido al cobro de las prestaciones monetarias que beneficiarán a los padres y madres trabajadoras que cumplan con los requisitos necesarios. Dicha prestación se realizará con cargo a un fondo especial creado por la Ley N° 21.010, el cual será financiado con una cotización de cargo del empleador equivalente al 0.03% mensual de la remuneración imponible del trabajador en pleno régimen.

VI. Conclusión

Lo que se propone en este proyecto de ley es establecer un seguro obligatorio de carácter solidario que otorgue permisos y subsidios a los padres trabajadores, o a quien tenga a su cuidado un niño o niña mayor de un año de edad y menor de quince o dieciocho años, según corresponda, que padezca una enfermedad o condición de salud grave, con el fin de brindarle los cuidados y acompañamientos que su estado de salud requiera.

Esto iría en beneficio directo de las madres y padres trabajadores afectados emocional y económicamente por la condición grave de salud de sus hijos. Así como también se beneficiará a todos los menores que no pueden estar acompañados por sus padres durante tratamientos críticos y extensos.



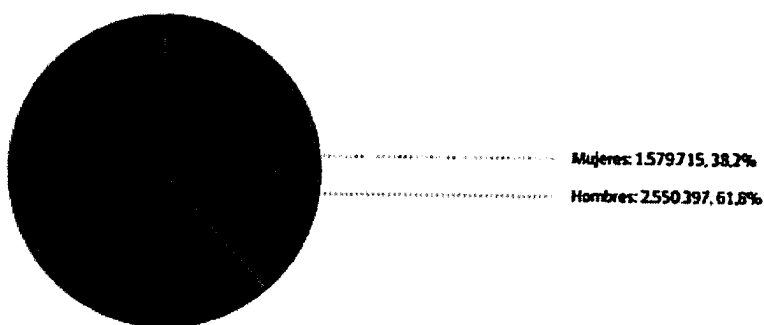
Alejandra Krause-Valle

Ministra del Trabajo y Previsión Social

Anexos de Gráficos

La utilidad de los siguientes gráficos que se muestran, está dado por la caracterización del trabajo femenino en el mercado formal de trabajo, los datos son extraídos del Informe de género de resultados ENCLA Género 2014 de la Dirección del Trabajo. Tal como se conoce la participación femenina es menor y a su vez, existe una brecha salarial que entrega más facilidades a las mujeres para que sean las primeras que abandonan el mercado laboral. De esta forma, es responsabilidad del Estado fomentar la inclusión de la mujer, compartiendo las responsabilidades – en este caso de cuidado de los niños y niñas –, con los hombres, que permita una corresponsabilidad para disminuir estas brechas.

Gráfico n°1: Cantidad y distribución porcentual de trabajadores por sexo



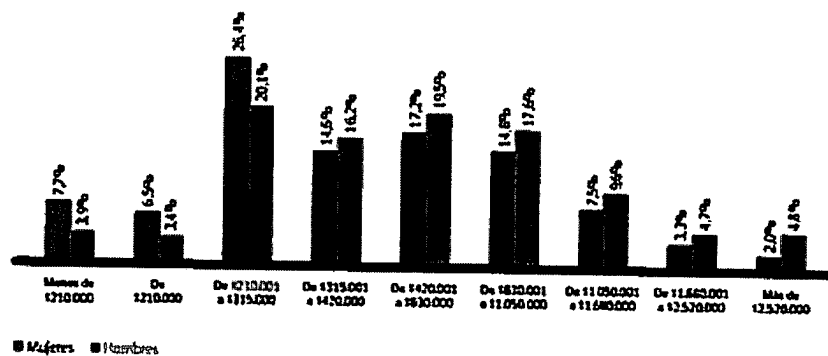
Fuente: ENCLA 2014, Empleadores (cuestionario auto aplicado)

Cuadro n°1: Cantidad y distribución porcentual de trabajadores según sexo, por tamaño de empresa.

Tamaño de la Empresa	Cantidad de trabajadores por tamaño			Distribución porcentual de trabajadores según sexo, por tamaño	
	Total	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
Microempresa	226.632	87.163	139.469	38,5	61,5
Pequeña Empresa	813.438	262.006	551.432	32,2	67,8
Mediana Empresa	829.190	302.345	526.845	36,5	63,5
Gran Empresa	2.260.852	928.201	1.332.651	41,1	58,9
Total	4.130.112	1.579.715	2.550.397	38,2	61,8

Fuente: ENCLA 2014, Empleadores (cuestionario auto aplicado)

Gráfico n°2: Distribución porcentual de trabajadores por sexo, según tramos de remuneración bruta mensual, a junio 2014



Nota: (1) Considera a trabajadores contratados en jornada parcial y completa.

Fuente: ENCLA 2014, Empleadores (cuestionario auto aplicado)