Boletín N° 18.851-36

Proyecto de ley, iniciado en Moción de la Honorable Senadora señora Kaiser, que establece un sistema de cuidado de primera infancia.

FUNDAMENTOS Y ANTECEDENTES

I. El derecho de los menores de edad a recibir cuidados personales y la necesidad de diversificar las alternativas de cuidado

La primera infancia constituye una etapa especialmente relevante para el desarrollo integral de los menores de edad, en la que los cuidados que reciben no se agotan en la satisfacción de sus necesidades materiales básicas, sino que comprenden también el acompañamiento, la protección, la estimulación y, particularmente, la construcción de vínculos afectivos estables y significativos.

El reconocimiento del derecho de los menores a recibir cuidados adecuados no debe confundirse, sin embargo, con la idea de que la única forma posible de garantizar dicho derecho sea mediante su incorporación a un establecimiento institucional de cuidado, como una sala cuna o jardín infantil. Por el contrario, el interés superior del niño exige que el ordenamiento jurídico sea capaz de reconocer y ofrecer distintas modalidades de cuidado, de manera que las familias puedan optar por aquella que mejor responda a las necesidades particulares del niño, a sus circunstancias familiares y a las posibilidades de conciliación entre trabajo, crianza y responsabilidades de cuidado.

La sala cuna constituye una alternativa fundamental para muchas familias y cumple una función social y laboral relevante. No obstante, no todos los niños tienen las mismas necesidades ni todas las familias enfrentan las mismas circunstancias. En particular, durante los primeros años de vida puede resultar beneficioso contar con modalidades de cuidado de menor escala, desarrolladas en ambientes semejantes al hogar y caracterizadas por una relación más estrecha y personalizada entre el niño y su cuidador. Por ello, el propósito de esta iniciativa no es sustituir ni debilitar el sistema de sala cuna, sino reconocer una modalidad de cuidado complementaria y alternativa que permita a las familias escoger entre distintas formas de atención a los cuidados de la primera infancia.

II. Un sistema de cuidado personalizado de primera infancia de pequeña escala

Sobre la base de esta premisa, el presente proyecto de ley propone establecer un sistema de cuidado de primera infancia, que podrá utilizarse una vez terminado el período de descanso postnatal y el posterior permiso postnatal parental establecidos en los artículos

195 y 197 bis, respectivamente, del Código del Trabajo, y que pueda coexistir con el sistema de sala cuna contemplado en el artículo 203 y siguientes del mismo cuerpo legal.

La iniciativa contempla la posibilidad de que una persona debidamente calificada y autorizada pueda prestar, en su propio domicilio, servicios de cuidado, acompañamiento y asistencia a niños de entre seis meses y dos años de edad, respecto de un grupo reducido de menores y siempre que exista un vínculo de confianza con los padres o con quien tenga legalmente el cuidado personal del niño.

La principal característica de esta modalidad es precisamente su escala reducida. En lugar de concentrar a un número elevado de niños en un establecimiento institucional, particularmente en una sala cuna, se propone un modelo en que una persona cuidadora no podrá tener a su cargo más de tres niños en el mismo domicilio, o en casos excepcionales que contempla la ley, hasta cinco menores, cuando las condiciones del inmueble lo permitan y exista el apoyo de otra persona cuidadora debidamente autorizada.

Esta modalidad permite favorecer una mayor continuidad de la figura cuidadora, un conocimiento más individualizado de cada niño, una interacción más personalizada, un entorno doméstico semejante al familiar y una mayor flexibilidad horaria. Se trata, por tanto, de incorporar una alternativa que ponga en el centro la calidad de la relación entre el niño y la persona que cotidianamente lo acompaña, así como la infraestructura destinada al cuidado. Esta característica constituye uno de los elementos distintivos de la Kindertagespflege alemana, modelo que inspira el sistema alternativo de cuidados que propone este proyecto de ley.

III. <u>El vínculo afectivo y la prevención de los efectos de la institucionalización temprana.</u>

El proyecto reconoce que durante los primeros años de vida el cuidado infantil tiene una dimensión que excede ampliamente la mera custodia. El desarrollo emocional, social y cognitivo del niño requiere relaciones estables, interacción significativa, estimulación adecuada y la presencia de figuras adultas capaces de responder de manera consistente a sus necesidades.

En este ámbito, la literatura especializada sobre desarrollo infantil ha descrito los efectos que pueden producir determinadas situaciones de separación prolongada respecto de las figuras de apego y la permanencia en contextos institucionales en los que existe una insuficiente disponibilidad de contacto humano individualizado.

La depresión anaclítica, descrita por René Spitz, corresponde a un síndrome depresivo observado en lactantes que, después de haber establecido un vínculo afectivo con su

cuidador principal, experimentan una separación brusca y prolongada. Asimismo, el denominado síndrome de hospitalismo infantil se ha utilizado para describir consecuencias físicas y emocionales asociadas a la permanencia prolongada de niños pequeños en instituciones con insuficiente contacto afectivo y humano individualizado. El presente proyecto no pretende sostener que toda atención institucional produzca necesariamente estos efectos, ni que una sala cuna convencional sea equivalente a una situación de hospitalización o institucionalización perjudicial. Su fundamento es más específico: la política pública de primera infancia debe considerar la importancia del apego, de la continuidad del cuidador y de la calidad de las interacciones individuales, especialmente durante las primeras etapas del desarrollo.

Por ello, una modalidad de cuidado de pequeña escala puede constituir una alternativa valiosa para aquellos niños y familias que estimen preferible un ambiente más personalizado y semejante al familiar. El modelo que inspira esta iniciativa concede precisamente un lugar central a materias como el vínculo afectivo, la adaptación del niño al espacio de cuidado, el desarrollo infantil y la relación con los padres.

IV. La experiencia alemana de la Tagesmutter o Kindertagespflege

Una experiencia especialmente relevante para el desarrollo de esta propuesta es la Kindertagespflege, conocida en Alemania como Tagesmutter ("madre de día") o Tagesvater ("padre de día").

Se trata de una modalidad de cuidado para menores de edad a pequeña escala, que opera como alternativa a los establecimientos tradicionales de atención infantil. Su característica principal consiste en que el cuidado se desarrolla normalmente en el domicilio de la persona cuidadora o en otros espacios apropiados, permitiendo una relación mucho más personalizada que la propia de una guardería convencional. La legislación alemana reconoce expresamente ambas modalidades dentro de su sistema de cuidado infantil.

El modelo contempla cuidadores debidamente autorizados, que deben acreditar su idoneidad, formación y condiciones adecuadas para desarrollar esta actividad, y que atienden a un número reducido de niños. Asimismo, la Kindertagespflege incorpora una dimensión de capacitación especializada en desarrollo infantil y vínculo afectivo, y forma parte del sistema público alemán de cuidado y protección de la infancia, que contempla mecanismos de regulación, supervisión, asesoramiento y apoyo económico, sin que el Estado deba actuar necesariamente como proveedor directo del servicio. De este modo, se configura una modalidad que combina la iniciativa de particulares con estándares públicos de seguridad y calidad, favoreciendo un entorno de cuidado más cercano y personalizado.

La relevancia de esta experiencia para Chile no radica en reproducir exactamente el modelo alemán, sino en demostrar que el cuidado de la primera infancia puede organizarse a través de distintas modalidades, combinando la responsabilidad de las familias con prestadores particulares debidamente calificados y estándares adecuados de segundad y calidad. En ese sentido, la Kindertagespflege ofrece un antecedente para desarrollar una alternativa a la atención institucional tradicional, basada en grupos pequeños y en una atención más personalizada.

V. Adaptación del modelo a la realidad chilena

La presente iniciativa toma como referencia los elementos fundamentales de la referida Kindertagespflege, pero busca adaptarlos a las características y necesidades del sistema chileno.

En particular, se propone un modelo de grupos aún más reducidos, ya que el cuidador no podrá tener a su cargo más de tres niños en el mismo domicilio, o en casos excepcionales que contempla la ley, hasta cinco menores, cuando las condiciones del inmueble lo permitan y exista el apoyo de otra persona cuidadora debidamente autorizada.

Asimismo, se propone un sistema formal de autorización, de modo que la confianza de las familias pueda descansar no solamente en relaciones personales, sino también en estándares objetivos de formación, seguridad y protección infantil.

La iniciativa requerirá el patrocinio del Ejecutivo para la creación de un Registro Nacional de Cuidadores Autorizados, el cual debiera exigir como requisito de incorporación la aprobación de al menos el noventa por ciento de las materias correspondientes a un curso especializado de una duración mínima de 200 horas académicas, impartido por instituciones de educación superior acreditadas. Entre sus contenidos deberán contemplarse, entre otros, el vínculo afectivo, la adaptación del niño al espacio de cuidado, la relación con los padres, la observación del desarrollo infantil, los primeros auxilios y la protección infantil. De esta manera, el sistema busca combinar flexibilidad y libertad de elección de las familias con estándares objetivos de seguridad, formación y calidad.

VI. Idea matriz y contenido del proyecto

La idea matriz de esta iniciativa consiste en establecer una modalidad de cuidado de la primera infancia, de pequeña escala, personalizada y desarrollada en un entorno semejante al familiar, que permita a los padres optar por una alternativa distinta a la atención institucional en sala cuna, garantizando al mismo tiempo requisitos de formación, autorización, seguridad y protección del niño.

Para ello, el proyecto propone, en lo sustancial:

- Crear un sistema de cuidado para niños entre los seis meses y los dos años de edad, una vez finalizados los períodos de descanso postnatal y postnatal parental, y que podría ser alternativo y/o complementario al sistema de sala cuna.

- Permitir que personas cuidadoras -debidamente autorizadas- presten servicios de cuidado, acompañamiento, educación y asistencia en su propio domicilio, siempre que hayan sido designadas de común acuerdo por los padres o por quien tenga el cuidado personal del menor.

- Establecer obligaciones relativas al desarrollo integral del niño, la estimulación temprana, el desarrollo social, emocional, físico y cognitivo, así como la colaboración permanente con los padres.

- Establecer una formación especializada mínima de 200 horas académicas, impartida por instituciones de educación superior acreditadas, como requisito para obtener la autorización.

- Limitar, como regla general, a tres niños por persona cuidadora, permitiendo excepcionalmente hasta cinco cuando exista una segunda persona cuidadora autorizada y se cumplan las condiciones de seguridad correspondientes.

- Contar con el necesario patrocinio del Ejecutivo para crear un Registro Nacional de Cuidadores Autorizados, administrado por el organismo público o Ministerio pertinente, y dictar un Reglamento que regule los requisitos para estar incorporados en ese Registro.

En definitiva, la iniciativa busca incorporar al sistema chileno una tercera vía entre el cuidado exclusivamente familiar y la atención institucional tradicional: un sistema profesionalizado de cuidado de pequeña escala, inspirado en la experiencia alemana y adaptado a la realidad nacional, que reconozca que la protección y el desarrollo de los niños pueden ser favorecidos mediante distintas modalidades de cuidado, siempre que éstas aseguren estándares adecuados de seguridad, formación, apego y calidad.

VII. Por qué este proyecto NO corresponde a materia de Seguridad Social ni de iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

El proyecto de ley NO constituye una norma sobre seguridad social ni incide en ella, materia que el artículo 65 N°6 de la Constitución Política de la República reserva a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

Por el contrario, su idea matriz se limita a establecer una modalidad de cuidado de primera infancia a pequeña escala, en la cual personas cuidadoras autorizadas prestan servicios privados de cuidado, acompañamiento y asistencia en sus domicilios a un grupo reducido de menores de común acuerdo con los padres. La iniciativa no modifica ni otorga beneficios o prestaciones previsionales ni altera el régimen de seguridad social; más bien, opera de manera posterior a la finalización del descanso postnatal y del permiso postnatal parental regulados en el Código del Trabajo mediante un marco normativo de contratación privada respaldado por estándares conocidos de formación, seguridad y calidad, requiriendo patrocinio del Ejecutivo únicamente en lo referente a la creación del Registro Nacional de Cuidadores Autorizados.

PROYECTO DE LEY

***"Artículo** 1º. La presente ley tiene por establecer un sistema de cuidado de primera infancia una vez terminado para la madre y/o padre el descanso postnatal regulado en el artículo 195 y el posterior descanso postnatal parental contemplado en el artículo 197 bis, ambos del Código del Trabajo.*

Este sistema consistirá en la posibilidad que una persona -debidamente calificada y autorizada, que sea designada de común acuerdo como de confianza de ambos padres, o de la madre o padre que tenga el cuidado personal del menor-, pueda desarrollar las labores de cuidado, acompañamiento, educación, y asistencia entre los seis meses y los dos años de vida del menor en su domicilio propio.

El fundamento de este sistema es que la relación entre la persona cuidadora y los menores a su cargo resulta mucho más personalizada que la de una guardería o sala cuna convencional, promoviendo con ello un apego afectivo seguro y el desarrollo del menor hacia una personalidad responsable y capaz de integrarse socialmente considerando su etapa de crecimiento de primera infancia, no limitándose a la provisión de cuidados materiales básicos sino a una modalidad reconocida de cuidado y educación infantil que promueva una figura de apego afectivo seguro.

De este modo, este sistema permite que una persona cuidadora atienda a un grupo reducido de menores prestándoles mayor atención, apego y cuidado, lo que, a su vez, facilita un mayor conocimiento individual del menor; una interacción más personalizada; un entorno doméstico semejante al familiar; mayor flexibilidad horaria; y una alternativa a la atención institucional.

***Artículo 2º.** Las personas cuidadoras debidamente calificadas y autorizadas que presten*

dichos servicios de atención diurna infantil deberán;

1. *fomentar el desarrollo del niño hacia una personalidad sana, capaz de asumir responsabilidades propias y convivir en comunidad, en todos los casos acorde su etapa etaria.*

2. *apoyar y complementar la educación y formación que le otorgue al menor su propia familia.*

3. *ayudar a los padres a conciliar mejor la actividad laboral, la crianza de los hijos y las responsabilidades de cuidado familiar.*

Para el logro de los objetivos anteriores, las personas cuidadoras deben involucrar a los responsables legales (entiéndase padres en conjunto, o la madre, o el padre, o el guardador designado judicialmente), en el cuidado y colaboración de los menores.

Los padres o tutores legales deberán participar en las decisiones sobre asuntos esenciales relativo al cuidado y educación del menor cuando así sean requeridos por la persona cuidadora.

***Artículo** 3º. Las personas cuidadoras debidamente calificadas y autorizadas, deberán ejercer labores de cuidado y educación en los ámbitos de desarrollo social, emocional, físico y mental del menor a su cargo, incluyendo la enseñanza de valores y reglas orientadas a la sana evolución y crecimiento moral y social del menor.*

Asimismo, deberán dar especial atención y fomento a la estimulación temprana, tanto en el ámbito motor como socioemocional, así como a la autonomía y desarrollo cognitivo, neuronal y conductual de los menores, con el fin de lograr un adecuado crecimiento y estimulación que los prepare para la etapa de educación preescolar y posterior primer ciclo de educación básica.

Dichas funciones de apego, cuidado y educación deberán adecuarse a la edad y etapa de desarrollo, la situación vital, así como las demás necesidades del menor.

***Artículo 4°.** Para los efectos de esta ley un Reglamento establecerá las normas y requisitos que deberán cumplir las personas que ejerzan como "cuidadores autorizados ".*

En todo caso, para ser "cuidador autorizado" las personas deberán haber aprobado a lo menos el noventa por ciento de las materias impartidas en un curso específicamente destinado al efecto, con una duración no inferior a 200 horas académicas, otorgado por instituciones acreditadas de Educación Superior, el cual deberá contener a lo menos

materias como la importancia del vínculo afectivo; la adaptación del niño al espacio de cuidado; la relación con los padres; la observación y evaluación del desarrollo infantil; y formación específica en primeros auxilios y protección infantil.

Artículo 5°. *La persona cuidadora, no podrá tener a su cargo más de tres niños en el mismo domicilio, pero podrá autorizarse expresamente -si es que las condiciones de su inmueble lo permiten de conformidad a lo que disponga el Reglamento a que alude el artículo anterior-, que pueda llegar a tener hasta cinco menores a su cuidado, si cuenta con la asistencia de otra persona cuidadora debidamente autorizada.”.”.*