

PRINCIPALES PROGRAMAS DE FOMENTO AL EMPLEO: 2011-2022

- Los principales programas de fomento al empleo que se financian a través de la Ley de Presupuestos de cada año han registrado un incremento de 5,8% entre 2011 y 2022. Si se incluyen los subsidios al empleo diseñados para mitigar los efectos de la pandemia en el mercado laboral, la tasa de crecimiento en 2021 es de 809% respecto del gasto promedio en el período 2011-2019.
- Así, en 2021 se podrían otorgar cerca de 1.865.000 subsidios, de los cuales 1.537.000 aproximadamente corresponden a subsidios vinculados a la recuperación de empleos producto de la pandemia (incluyendo cobertura del IFE laboral). Es decir, el 22% de los ocupados estaría recibiendo algún tipo de apoyo estatal durante este año.
- Si bien en 2022 los recursos vinculados a las medidas extraordinarias de la pandemia disminuyen fuertemente (73,3% de caída respecto de 2021), esto va en la dirección adecuada, por cuanto lo que se requiere hacia adelante son políticas de apoyo a la creación de empleos sustentados en una mayor actividad económica.
- En este sentido el IFE laboral va en la dirección correcta, pues fomenta la generación de empleo formal y la reinserción en el mercado laboral.

Los recursos enfocados en la reactivación económica y la generación de nuevos puestos de trabajo tienen gran relevancia, sobre todo considerando que aún quedan cerca de 606.862ⁱ puestos de trabajo por recuperar del total de empleos destruidos durante la pandemia. A continuación, se presenta un análisis de los principales programas de fomento al empleoⁱⁱ en el período 2011-2022 en términos de recursos involucrados, con una revisión más detallada sobre las ayudas extraordinarias de protección y fomento al empleo a partir de 2020.

PRINCIPALES PROGRAMAS DE FOMENTO AL EMPLEO 2011-2022ⁱⁱⁱ

Entre los años 2011-2022, los recursos destinados a financiar los programas regulares de fomento y apoyo al empleo registraron un crecimiento anual promedio de 5,8%, alcanzando los \$ 327.230 millones en 2022^{iv}. Hasta 2019, el crecimiento fue impulsado por el Programa de Inversión a la Comunidad (programas de empleo de emergencia) y los Subsidios de Empleo Joven y Empleo a la Mujer^v, que representaron, en conjunto, sobre el 90% de los recursos destinados a programas

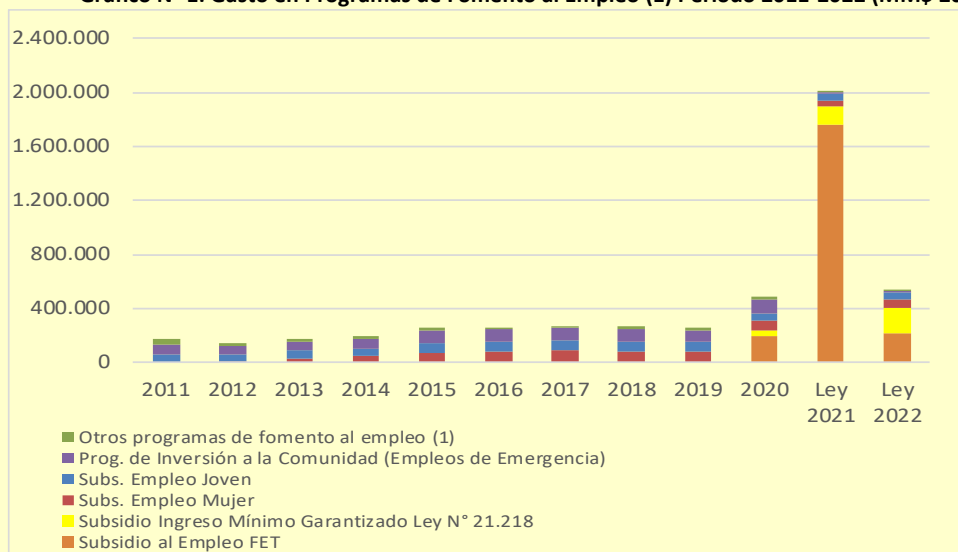
de empleo. El primero ha mostrado un crecimiento promedio anual de 3,5% entre 2011-2020^{vi}, el subsidio al empleo joven ha mostrado una tasa de decrecimiento anual de 1,6% en promedio, mientras que el subsidio de la mujer ha registrado un crecimiento anual promedio de 27,6% desde el año de su creación en 2012^{vii}.

Sin embargo, a partir de 2020, las medidas fiscales extraordinarias que se adoptaron para mitigar los efectos de la pandemia en el mercado laboral involucraron un volumen de recursos en magnitudes que no se habían visto anteriormente. Es así como en 2020 se gastaron \$ 295.097 millones para financiar los programas regulares de fomento al empleo. En este monto, para efectos del análisis, se incluyen los recursos del Subsidio del Ingreso Mínimo Garantizado que, si bien no corresponden a una medida que fomente el empleo propiamente tal, si incentiva la formalización laboral. Adicionalmente se consideraron \$ 189.826 millones de pesos para financiar los subsidios al empleo fondo de emergencia transitorio (subsidio al empleo FET), cuyo objetivo era evitar la destrucción de puestos de trabajo y apoyar la recuperación de los empleos destruidos durante la pandemia.

En esta misma línea, la Ley de Presupuestos 2021 consideró \$ 1.761.077 millones para financiar el subsidio al empleo FET (en sus modalidades regresa, contrata, y protege, además del IFE laboral). Esta enorme cantidad de recursos se da en el contexto de apoyar la transición al mercado laboral de aquellas personas acogidas a la ley de protección al empleo. Además, se consideraron \$ 251.344 millones para los programas que se financian anualmente con recursos fiscales. Así, respecto del gasto promedio en programas de empleo del período 2011-2019, los recursos fiscales destinados a los programas de apoyo al empleo en 2021 crecieron un 809%. Finalmente, la Ley de Presupuestos 2022 considera una disminución de 73,3% de los recursos asignados en 2021, como consecuencia del retiro del estímulo a los subsidios al empleo y el IFE Laboral. Es decir, para 2022 los \$ 210.610 millones son para financiar beneficios ya otorgados y que deben ser pagados durante el primer trimestre del próximo año (arrastre). Estos recursos consideran la extensión del IFE laboral durante el primer trimestre de 2022 (Ver Gráfico N°1).

LA TASA DE CRECIMIENTO EN 2021 DE LOS PROGRAMAS DE FOMENTO AL EMPLEO FUE DE 809% RESPECTO DEL GASTO PROMEDIO EN EL PERÍODO 2011-2019

Gráfico N° 1: Gasto en Programas de Fomento al Empleo (1) Período 2011-2022 (MM\$ 2022)



(1) Incluye el Programa de Servicios Sociales, Programa Formación de Puestos de Trabajo, Programa de Apoyo al Empleo Ley N° 20.595 y Sistema Chile Solidario y otros programas de pro-empleo.

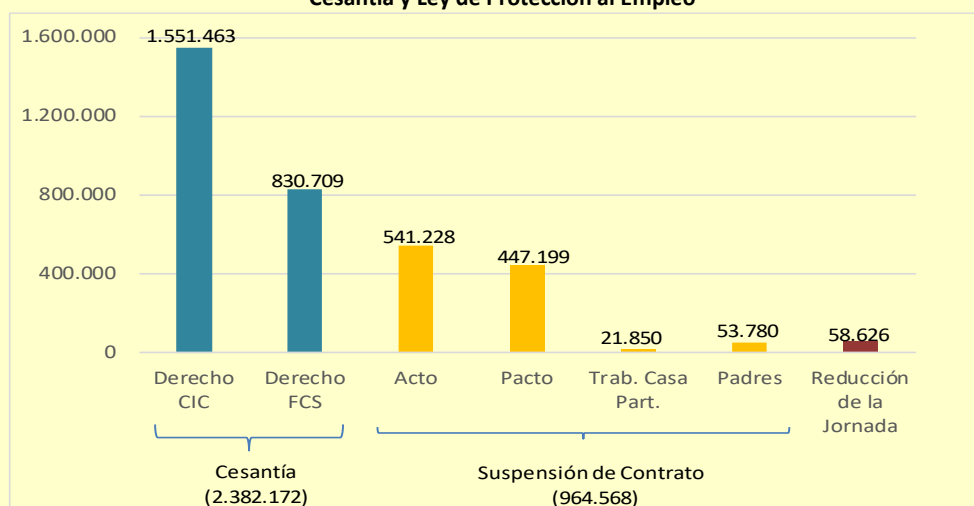
Fuente: Informes de Ejecución de la Dirección de Presupuestos. Las cifras 2021 y 2022 corresponden a cifras de la Ley de Presupuestos de cada año, entregadas por el ejecutivo en el marco de la tramitación presupuestaria de la Ley de Presupuestos 2022.

En 2020, el Gobierno implementó, debido a la pandemia, **la Ley de Protección al Empleo (Ley N° 21.227)** que fue publicada en abril de 2020, con el objetivo de evitar una mayor destrucción de puestos de trabajo como consecuencia de las cuarentenas. En particular, se otorgó acceso a prestaciones del Seguro de Desempleo (Ley N° 19.728) con cargo a la Cuenta Individual por Cesantía (CIC) y al Fondo de Cesantía Solidario (FCS) en dos situaciones: suspensión temporal del contrato de trabajo producto de la pandemia o suscripción de un pacto de reducción temporal de la jornada de trabajo^{viii}. Bajo el amparo de esta ley, no se podía despedir a trabajadores que tuviesen contratos suspendidos o por razones de caso fortuito o fuerza mayor. Además, el empleador debía seguir pagando las cotizaciones para salud y pensiones. Un total de 1.023.194 trabajadores se acogieron a suspensión de contrato y reducción de jornada durante este período, cuya vigencia fue hasta el 6 de octubre en el caso de la suspensión de contrato y hasta el 31 de diciembre, en el caso de la reducción temporal de jornada, ambos de 2021. Por otro lado, en este mismo período 2.382.172 trabajadores estuvieron cesantes (Ver Gráfico N° 2).

El total acumulado de pagos realizados con cargo a los fondos de las cuentas individuales de cesantía al 06 de octubre de este año es de \$ 1.813.383 millones, mientras que del fondo de cesantía solidario los pagos fueron por \$ 2.051.054 millones, ambas cifras acumuladas desde abril de 2020^x.

UN TOTAL DE 964.568 TRABAJADORES SE ACOGIERON A SUSPENSIÓN DEL CONTRATO MIENTRAS QUE 58.626 REDUJERON SU JORNADA

Gráfico N° 2: N° total de trabajadores que recibieron beneficios con cargo a Ley del Seguro de Cesantía y Ley de Protección al Empleo



(1) En suspensión de contrato, en el total se considera una vez al trabajador, a pesar de que puede haber accedido a más de una modalidad, y por modalidad, se consideran todos los trabajadores que hayan accedido a cada una de ellas, sin importar si también accedió a otra. Por lo tanto, la suma lineal por modalidad no coincide con el total de trabajadores acogidos a suspensión de contrato.

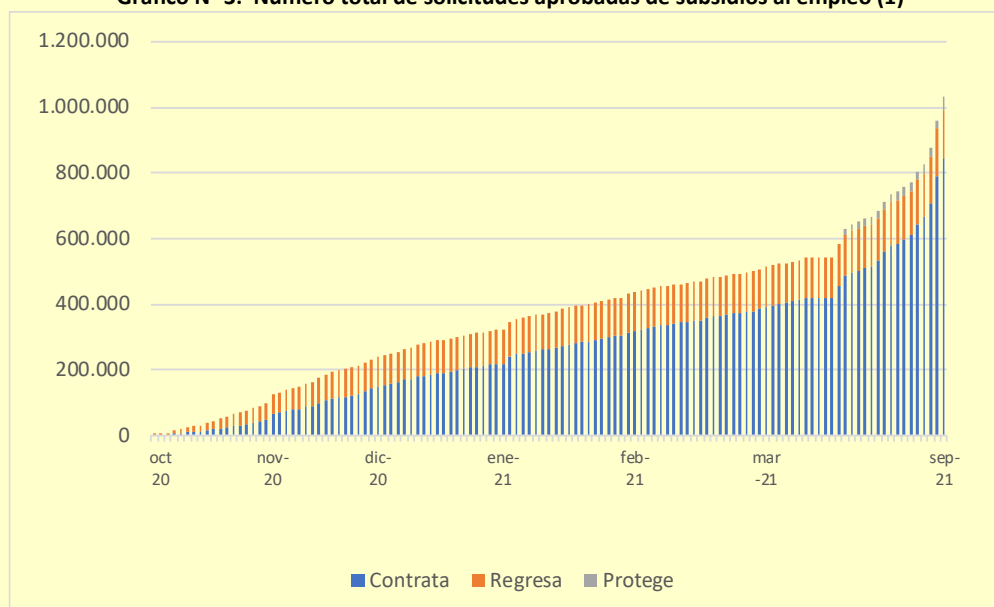
Fuente: Ficha Estadística Cierre de Vigencia de Leyes de Protección al Empleo, al 6 de octubre de 2021, de la Superintendencia de Pensiones.

En septiembre de 2020 se modificó el Decreto N° 28 de 2011 a través del Decreto N° 31 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, creando la “**Línea de Emergencia Laboral Reactivación Covid-19**”, que entregó los subsidios regresa y contrata, denominados **subsidio al empleo (FET)**^x. El objetivo es fomentar la recontractación de antiguos trabajadores o contratación de nuevos trabajadores para permitir la recuperación de los empleos destruidos, apoyando la contratación de los trabajadores que dejan de estar acogidos a la Ley de Protección del Empleo. El financiamiento se hizo a través de la línea presupuestaria Subsidio al Empleo Fondo de Emergencia Transitorio (Subsidio al Empleo FET). Así, en 2020 \$ 189.826 millones fueron destinados a financiar los subsidios contrata y regresa^{xi}. De acuerdo a información publicada por el Ministerio de Hacienda, 322.130 solicitudes fueron aprobadas ese año: 218.858 de subsidio contrata y 103.272 de subsidio regresa^{xii}.

Para 2021 se consideraron \$ 1.761.077 millones para financiar los subsidios contrata, regresa y protege^{xiii}. Al 27 de septiembre de este año, 993.110 solicitudes para recibir estos subsidios habían sido aprobadas: 842.891 de subsidio contrata, 150.219 de subsidio regresa y 38.507 el subsidio protege. La evolución en 2020 y 2021 de estos subsidios se muestra en el Gráfico N° 3.

UN TOTAL DE 1.315.240 SOLICITUDES DE SUBSIDIOS CONTRATA, REGRESA Y PROTEGE, FUERON APROBADAS ENTRE SEPTIEMBRE 2020 Y SEPTIEMBRE 2021

Gráfico N° 3: Número total de solicitudes aprobadas de subsidios al empleo (1)



(1) Información corresponde al periodo septiembre 2020 hasta el 27 de septiembre de 2021.

Fuente: Reporte del M. de Hacienda. <https://reporte.hacienda.cl/subsidio-al-empleo/>

Las cifras dan cuenta de que el número de personas con subsidio al empleo FET fue 28% superior al número de personas que estuvieron acogidas a la Ley de Protección al Empleo. Esto indicaría que no sólo este último grupo de trabajadores fue favorecido por los subsidios, sino que también personas que estaban cesantes se acogieron a este estímulo para reinsertarse en el mercado laboral.

También durante 2020 y 2021 el Gobierno entregó ayudas directamente a los hogares que involucraron igualmente una enorme cantidad de recursos, como el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE). Su objetivo fue apoyar los ingresos familiares independiente de si estaban o no con trabajo. Desde mayo 2020 hasta diciembre 2021, se habrían realizado 19 pagos de este beneficio que fue ampliando su cobertura y monto de beneficio, llegando al 100% del registro social de hogares con

el IFE Universal a partir de junio 2021 y hasta noviembre, luego de la extensión hasta este mes anunciada en agosto.

El último pago del IFE universal se realiza durante este mes (diciembre 2021), pero desde agosto que también se implementó el IFE Laboral. Este programa busca fomentar el trabajo formal y le entrega un subsidio al trabajador cuando éste suscribe un nuevo contrato de trabajo^{xiv}. Este subsidio busca beneficiar a cerca de 500.000 personas con un costo estimado en torno a los US\$ 600 millones^{xv}. De acuerdo a información del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, a octubre se habían beneficiado con al menos un pago de IFE laboral 506.536 personas, lo que ha involucrado un gasto fiscal de \$ 202.062 millones, equivalentes a US\$ 253 millones^{xvi}. Finalmente, el 30 de noviembre fue anunciada la extensión del IFE laboral hasta marzo de 2022. Se espera cubrir a cerca de 450.000 trabajadores, con un costo de US\$ 150 millones^{xvii}. Con este subsidio se espera fomentar la generación de nuevos puestos de trabajo formales y así recuperar durante 2022 los empleos perdidos durante la pandemia.

La promulgación de la Ley N° 21.218 de abril 2020 que creó el **Subsidio para alcanzar un Ingreso Mínimo Garantizado**^{xviii} permite incrementar los ingresos de los trabajadores para garantizar un sueldo líquido de \$ 319.600^{xix}. Como se mencionó anteriormente, este subsidio, si bien no fomenta la generación de empleo, si busca incentivar la formalización del trabajo. En este sentido, en 2020 se destinaron \$ 46.215 millones, mientras que en 2021 la Ley de Presupuestos consideró \$ 131.945 millones. Para 2022, se consideran \$ 190.319 millones, lo que representa un 44,2% de crecimiento respecto de la ley anterior, sustentada en una mayor cobertura. En efecto, de acuerdo al Informe Financiero del Proyecto de Ley en 2020, la cobertura en 2022 se estimaba que podría ubicarse por sobre las 650.000 personas beneficiadas^{xx}.

IMPACTO DE LOS SUBSIDIOS OTORGADOS EN EL TOTAL DE OCUPADOS

Los recursos de los programas de fomento al empleo que se financian regularmente a través de la Ley de Presupuestos permiten favorecer a personas vulnerables para que puedan encontrar un empleo. En 2019, el total de beneficiarios de los subsidios al empleo joven, subsidio a la mujer y los programas de empleo de emergencia llegó a 702.000^{xxi}, lo que equivale a decir que, del total de ocupados de ese año (8.953.679 personas), el 7,8% fueron trabajadores que podrían estar recibiendo un subsidio. Esta proporción se incrementa entre 2020 y 2021 producto de los subsidios de empleo otorgados durante la pandemia. Así, en 2020 cerca de 1.015.000 personas recibieron subsidios al empleo, un incremento del 45% respecto del año

inmediatamente anterior, como consecuencia del subsidio al empleo FET en sus modalidades contrata y regresa. En 2021, la proporción es aún mayor, producto del aumento de las coberturas y la incorporación del subsidio proteje y del IFE Laboral. Con todo, para este año se podrían otorgar cerca de 1.865.000 subsidios, que equivale a 83% de crecimiento respecto de 2020, de los cuales 1.537.000 aproximadamente corresponden a los subsidios vinculados a la recuperación de empleos producto de la pandemia (incluyendo cobertura del IFE laboral). Es decir, el 22% de los ocupados estaría recibiendo un subsidio durante este año.

COMENTARIOS FINALES

Para continuar en 2022 con la recuperación de los puestos de trabajo perdidos durante la pandemia es fundamental el crecimiento económico, así como también los instrumentos que permitan fomentar la generación de empleo. El retiro en 2022 de los recursos vinculados al subsidio al empleo del Fondo de Emergencia Transitorio (FET) va en la dirección adecuada, por cuanto lo que se requiere hacia adelante son políticas de apoyo a la creación de empleos sustentados en una mayor actividad económica. Asimismo, es favorable la extensión del IFE laboral, al tratarse de ayudas que fomentan la búsqueda de empleo por parte de los trabajadores y el incentivo a formalizar la relación laboral. A su vez, los programas que favorecen la contratación de los más vulnerables, como los subsidios el empleo joven y empleo de la mujer o los programas de empleo de emergencia, deben continuar focalizando los recursos en aquellos que más lo necesitan, por lo que es recomendable hacer evaluaciones permanentes de estos programas e involucrar mejoras en sus diseños, si así se requiere.

ⁱ Considerando ocupados del trimestre móvil terminado el 11/2021 y el terminado en 02/2020 del INE.

ⁱⁱ No se incluyen en el análisis los empleos generados a partir de inversiones financiadas con recursos fiscales.

ⁱⁱⁱ Considerando para 2021 y 2022 los recursos asignados en las respectivas Leyes de Presupuestos. Los montos de los recursos están en pesos de 2022.

^{iv} Incluye los recursos del subsidio al ingreso mínimo garantizado a partir de 2020.

^v El programa de Inversión a la Comunidad corresponde a los programas de empleo de emergencia, destinados a personas vulnerables de lugares donde exista una contracción de la demanda por trabajo. El subsidio de empleo joven, es un subsidio para los trabajadores jóvenes entre 18 y 25 años que pertenecen al 40% más vulnerable de la población y mientras que el subsidio al empleo a la mujer, corresponde a un subsidio para trabajadoras entre 25 y 60 años de edad que pertenezcan al 40% más vulnerable de la población.

^{vi} El cálculo se hace hasta 2020 porque la Ley de Presupuestos de cada año sólo considera recursos para el primer mes de funcionamiento. Durante el año se realizan las modificaciones presupuestarias que correspondan para incrementar el financiamiento del programa.

^{vii} En 2012 se consideraban recursos desde el mes de julio 2012, por un monto de \$ 5.495 millones.

^{viii} La suspensión temporal del contrato de trabajo, se da cuando la autoridad sanitaria o de seguridad, ordena la paralización total o parcial de las actividades económicas de manera temporal, y permite a los trabajadores recibir su remuneración con cargo al seguro de cesantía, en los porcentajes y por el número de meses que establece la ley. El pacto de reducción temporal de la jornada laboral, ocurre cuando empleadores y trabajadores acuerdan una reducción de la jornada, de hasta un 50%, donde el empleador sigue pagando la remuneración de manera proporcional a las horas efectivamente trabajadas, así como también las cotizaciones previsionales. Adicionalmente, los trabajadores podían recibir un complemento adicional al sueldo de hasta 25% del sueldo si la reducción de la jornada fue de 50% (con tope de \$ 225.000 mensuales), con cargo en primer lugar a la CIC y luego al FCS si se queda sin recursos en esta cuenta.

^{ix} Ficha Estadística Cierre de Vigencia de Leyes de Protección al Empleo, al 6 de octubre de 2021, de la Superintendencia de Pensiones.

^x El subsidio regresa, consiste en una bonificación que se otorga al empleador cuando un trabajador que estuvo con contrato suspendido por Ley de Protección al Empleo es reincorporado al trabajo. El monto del beneficio varía entre \$ 160.000 o \$ 200.000 dependiendo del beneficiario. El subsidio contrata se entrega al empleador para incentivar la contratación de nuevos trabajadores y la continuidad de estos puestos de trabajo. El monto del beneficio varía entre 50%-65% de la remuneración bruta mensual con tope de \$ 250.000 o \$ 290.000 dependiendo del postulante y los requisitos establecidos en la normativa.

^{xi} Cuenta Pública Servicio de Capacitación y Empleo (SENCE), Gestión 2020. https://sence.gob.cl/sites/default/files/20210429_cuenta_publica.pdf

^{xii} <https://reporte.hacienda.cl/subsidio-al-empleo/>

^{xiii} A través del Decreto N° 7 de 2021 se creó el Subsidio Protege, que consiste en entregar una bonificación de \$ 200.000 hasta por tres meses, a un trabajador que tenga el cuidado de niños menores de dos años. Este último, si bien no fomenta la contratación, es un incentivo para que la trabajadora o trabajador que no perdió el trabajo, pueda continuar trabajando mientras alguien cuida del menor a su cargo.

^{xiv} En el caso de que el beneficiario sean hombres de entre 24 y 55 años, el monto del subsidio es el 50% de su remuneración bruta mensual, con un tope de \$ 200.000 mensuales. Si el beneficiario es mujer, joven entre 18 y 24 años, hombre mayor de 55 años o persona con discapacidad debidamente certificada o asignatario de pensión de invalidez, el subsidio aumenta al 60% del sueldo, con un tope de \$ 250.000 mensuales.

^{xv} Cálculo en base a información del Ministerio de Hacienda y costos de extensión del IFE universal. <https://www.hacienda.cl/noticias-y-eventos/noticias/ministro-de-hacienda-destaca-subsidio-para-incentivar-nuevos-empleos-y>.

^{xvi} Informe de Estadísticas Subsidio al Empleo 13-12-2021. Valor Tipo de Cambio \$ 800.

^{xvii} <https://www.df.cl/noticias/economia-y-politica/laboral-personas/gobierno-extiende-por-hasta-tres-meses-mas-el-ife-laboral/2021-11-30/151719.html>

^{xviii} Este beneficio es una ayuda económica para los trabajadores dependientes, cuya calificación socioeconómica está dentro del tramo del 90% del registro social de hogares y tienen una jornada laboral ordinaria de entre 30 y hasta 45 horas.

^{xix} <https://www.ingresominimo.cl/>

^{xx} http://www.dipres.cl/597/articles-199826_doc_pdf.pdf

^{xxi} Elaboración propia en base a Balance de la Gestión Integral del SENCE de cada año. Para estimación de 2021 se utilizó la información pública disponible en el marco de la discusión en el Congreso de la Ley de Presupuestos 2022 e información pública sobre beneficiarios del IFE laboral.