

## PROPUESTAS PARA MEJORAR EL MERCADO LABORAL<sup>1</sup>

- El limitado crecimiento económico proyectado restringe la creación de empleo formal, por lo que junto a políticas que dinamicen nuestra economía, se requieren medidas que impulsen la participación y ocupación laboral. En este contexto, resulta fundamental apoyar la inserción laboral de las madres, rediseñar los subsidios al empleo, avanzar en flexibilidad laboral y mejorar el sistema de capacitación.
- Estas medidas buscan disminuir barreras para emplearse formalmente, modernizar el mercado laboral, y mejorar programas que actualmente no han demostrado tener un impacto positivo, en términos de salario, empleabilidad y productividad, entre sus beneficiarios.

El mercado laboral no ha logrado recuperar las tasas de ocupación previas a la pandemia y la informalidad sigue siendo un tema preocupante. Además, el desempleo se mantiene por sobre promedios históricos lo que afecta principalmente a las mujeres.

El crecimiento económico es fundamental para generar empleo, como lo demuestra ampliamente la literatura, pero las perspectivas de crecimiento no son alentadoras en el corto plazo, con un crecimiento para 2026 y 2027 incluso menor a lo que se espera para este año<sup>2</sup>, y el crecimiento de tendencia de la economía estimado inferior al 2%.

Un estudio del Fondo Monetario (2016)<sup>3</sup> para diversas economías estimó que en Chile, 1 punto porcentual más de crecimiento del PIB aumenta algo más de 0,4 puntos porcentuales el empleo, por lo que deja en claro que mejorar la empleabilidad de los chilenos va de la mano de una economía más dinámica. Adicionalmente a la necesidad de recuperar un mayor dinamismo, se proponen cuatro medidas complementarias para incrementar el trabajo formal:

<sup>1</sup> En este informe se entregan propuestas concretas en la materia, buscando ser un aporte en la elaboración de contenidos de las distintas candidaturas presidenciales.

<sup>2</sup> De acuerdo al último IPoM del mes de marzo, el crecimiento en 2025 se ubicaría en un rango entre 1,75%-2,75%, mientras que para 2026 y 2027 el rango de crecimiento es de 1,5%-2,5%.

<sup>3</sup> <https://www.imf.org/External/Pubs/FT/irb/2016/03/index.pdf>

## **1. MODIFICAR EL ACTUAL FINANCIAMIENTO DE LA SALA CUNA Y MEJORAR LA DISTRIBUCIÓN DE LOS CUPOS PARA JARDINES INFANTILES Y PREKINDER**

El beneficio de sala cuna contemplado por la regulación laboral aplica únicamente en empresas que empleen a 20 o más trabajadoras. Ello implica que el costo de dicho beneficio recae únicamente en las mujeres de esas empresas y no hay acceso a este beneficio a todas aquellas que trabajen en empresas con un número inferior al mencionado. Por lo tanto, para remover este desincentivo a la contratación de mujeres -que repercute en la empleabilidad y sueldo de las mujeres<sup>4</sup>-, se requiere eliminar esta restricción.

La actual discusión en el Parlamento busca eliminar sesgos en la contratación de mujeres, en cuanto a que ya no serán sólo los empleadores de 20 o más trabajadoras los únicos obligados a financiar el acceso a sala cuna, sino que se amplía a todos los trabajadores. Sin embargo, la fórmula de financiamiento consiste en la creación de un nuevo impuesto al trabajo, con una cotización adicional de un 0,2% de cargo del empleador con el que se busca financiar un acceso más universal a este beneficio.

Para no imponer nuevos costos a las empresas que afecten la contratación de trabajadores formales y que se sumen a los costos laborales que han aumentado fuertemente en forma reciente, como consecuencia del aumento del salario mínimo en años recientes, reducción de la jornada laboral y la recientemente aprobada reforma de pensiones (19% real)<sup>5</sup>, se propone redestinar una parte de la cotización del seguro de cesantía que paga el empleador a financiar este beneficio. En concreto, rebajar 0,25 puntos de cotización de la remuneración imponible de cargo de los empleadores<sup>6</sup>. Asimismo, para poder entregar mayores beneficios a los que más lo necesitan, se sugiere focalizar el beneficio en aquellas mujeres que cuentan con menores ingresos. Estudios de mercado<sup>7</sup> arrojan que el precio promedio de las salas cunas, a nivel nacional, bordearía los \$460.000, lo que en forma universal no es posible de subvencionar. Por ello se sugiere establecer un copago, que en el caso de las familias de menores ingresos sería asumido por el Estado, mientras que para los sectores de mayores ingresos sería financiado por la propia familia.

---

<sup>4</sup> Prada, M., Rucci, G., y Urzúa, S. "The effect of mandated child care on female wages in Chile", NBER Working Paper No. 21080, 2015.

<sup>5</sup> Considera el aumento del salario mínimo respecto de su valor previo a la última ley, la disminución de una hora de la jornada laboral y el alza de 1% de la cotización de la reforma de pensiones que empezará a regir en agosto próximo.

<sup>6</sup> En base a estimación que considera una cotización promedio de 1,9% de trabajadores plazo fijo e indefinido.

<sup>7</sup> Disponible [aquí](#).

Evidentemente, el menor aporte de recursos a las cuentas de capitalización individual del Seguro de Cesantía significará reducir la acumulación de los recursos. En el corto plazo, ello no debiera ser preocupante (hay US\$10.472 millones acumulados, equivalentes a 3,3% del PIB<sup>8</sup>), pero de todas maneras es necesario realizar un estudio de sustentabilidad del fondo de cesantía para garantizar que existan los fondos necesarios para pagar los beneficios comprometidos.

Igual de relevante que el acceso a sala cuna es resolver los años siguientes en educación preescolar. En efecto, en los últimos años se registra una preocupante caída en el acceso y en la cobertura de estos niveles que son de transición a la educación básica. En Prekínder la cobertura disminuyó desde 93,4% en 2019 hasta 82,1% en 2024, mientras que en el nivel siguiente ésta pasó de 93,2% a 91,8% en el mismo periodo<sup>9</sup>. En este sentido, proponemos avanzar en la ley que operativiza el Kínder obligatorio establecido en la constitución y concentrar los recursos para mejorar la dotación e infraestructura en este nivel, de manera de asegurar la necesaria calidad en este nivel educativo que dé confianza y atraiga a las familias. Ello no solo tiene un efecto en lo laboral, sino que también en el desarrollo de los niños.

Las medidas anteriormente propuestas fomentan la participación de la mujer en el mercado laboral, especialmente en quienes pertenecen a tramos de bajos ingresos y cuya principal razón para marginarse del mercado son las responsabilidades familiares<sup>10</sup>. Esto es positivo no solo para el desarrollo personal y profesional de las mujeres, sino que también porque contribuye al crecimiento de la economía<sup>11</sup>.

## **2. CREAR UN SUBSIDIO ÚNICO LABORAL TERMINANDO CON LOS SUBSIDIOS AL EMPLEO MAL EVALUADOS**

Actualmente son dos los subsidios más relevantes en materia laboral, el subsidio empleo joven (SEJ) y el subsidio empleo para la mujer (BTM, por bono trabajo mujer), cuyo propósito es fomentar la participación laboral de jóvenes entre 18 y 25 años y mujeres entre 25 y 59 años que se encuentran dentro del 40% más vulnerable, respectivamente. El presupuesto de ambos para este año llega a los \$181 mil millones, equivalente al 83% del total de recursos destinados a programas de empleo.

---

<sup>8</sup> Ficha Estadística del Seguro de Cesantía N°90 – febrero 2025.

<sup>9</sup> Subsecretaría de Educación Parvularia (2025). Informe de caracterización de la Educación Parvularia 2024.

<sup>10</sup> Esto contrasta con los hombres, donde las causas de marginación son los estudios y razones de salud.

<sup>11</sup> Un estudio de Clapes UC (2024) determinó que 1 punto más de participación femenina implica un aumento de 0,5% del PIB.

Sin embargo, los datos muestran que la participación laboral en mujeres pertenecientes al grupo objetivo no ha mejorado. Según datos de la Casen para los años 2013 y 2022, la tasa de participación de las mujeres que son parte de los cuatro primeros deciles ha aumentado solo 2,3 puntos porcentuales (34,5% vs 36,8%), lo que puede explicarse más bien por otras causas, como un mayor acceso a cuidado infantil y educación preescolar<sup>12</sup>. En la misma línea, un reciente estudio del economista Rau (2024) señala que este beneficio no ha tenido un impacto significativo en el empleo<sup>13</sup>.

En tanto, el informe final de evaluación de programas gubernamentales (EPG) del Subsidio al Empleo Joven de 2018 concluyó que los problemas que originaron la creación del programa persisten<sup>14</sup>.

A la luz de la evidencia se propone:

- a) Terminar con los subsidios anteriormente descritos, que no han tenido efecto positivo en empleabilidad y crear un subsidio único laboral, que funcione bajo la lógica de un impuesto negativo al ingreso<sup>15</sup>, pero manteniendo la focalización en personas de bajos ingresos y que apunte hacia la permanencia del trabajador en el mercado formal. Se genera así una institucionalidad única donde se simplifican los procesos.
- b) Debido a la estrecha situación fiscal que enfrenta la economía chilena, sería irresponsable proponer que el monto de este nuevo subsidio único fuese superior a los montos actuales de SEJ y BTM. Por lo tanto, el monto del subsidio deberá ser determinado en función de los recursos públicos disponibles que garanticen un financiamiento permanente los que también pueden incorporar recursos de otros programas sociales que han mostrado un menor impacto y efectividad.
- c) Se deben hacer evaluaciones periódicas que permitan determinar la efectividad de este subsidio en cuanto a su efecto en la participación y ocupación laboral.

---

<sup>12</sup> Ver [aquí](#).

<sup>13</sup> Ver [aquí](#).

<sup>14</sup> Ver [aquí](#).

<sup>15</sup> Un impuesto negativo al ingreso consiste en que el Estado paga a quienes están por debajo de cierto umbral de ingresos un subsidio, el que se va reduciendo gradualmente en la medida en que la persona aumenta su nivel de ingresos.

### **3. AUMENTAR GRADUALMENTE LA FLEXIBILIDAD LABORAL**

En el resto del mundo, varios países (Irlanda, España y Dinamarca, por ejemplo) han avanzado en procesos de desregulación, promoviendo una mayor libertad en la relación laboral y menores costos laborales. Ello ha permitido adaptarse con mayor agilidad a las dinámicas del empleo moderno e impulsando el empleo formal. Siguiendo esos ejemplos, se propone:

- a) Con el objetivo de modernizar el mercado laboral y fomentar una mayor movilidad y dinamismo, se propone modificar el régimen de indemnización por años de servicio, reduciendo su cobertura en una primera etapa a un máximo de 5 años, en línea con la recomendación realizada por la OCDE a nuestro país. En régimen se debe avanzar en eliminar la indemnización por años de servicio, pero a cambio, fortalecer el seguro de cesantía. Para ello se propone elevar las tasas de reemplazo durante los primeros tres meses de desempleo a niveles superiores al 80%, garantizando así una adecuada y mejor protección de ingresos durante la transición laboral. Esta propuesta busca equilibrar la protección del trabajador con mayores grados de flexibilidad para las empresas, incentivando la contratación formal. Tanto esta modificación al seguro de cesantía, así como lo propuesto en relación al financiamiento de una política universal de sala cuna, debe realizarse en base a un estudio actuarial del fondo para definir eventuales mayores aportes por parte de los empleadores, que en su conjunto impliquen un menor costo de contratación como consecuencia de la sustitución de la indemnización por años de servicios por mayores beneficios pagados por el seguro de cesantía.
- b) Flexibilizar las causales de término de contrato laboral y avanzar hacia un modelo que permita a los empleadores poner término a la relación laboral por razones económicas, organizacionales o de desempeño, sin necesidad de justificar causales específicas ante la autoridad administrativa. La medida propuesta se encuentra en línea con las reformas implementadas en países como Dinamarca bajo el modelo de 'flexiguridad'. Lo anterior, busca flexibilizar los mecanismos de contratación y despido para dinamizar el mercado laboral, mejorar la movilidad ocupacional y facilitar la adaptación a los cambios económicos.

#### 4. REDISEÑO AL SISTEMA DE CAPACITACIÓN

El sistema de capacitación laboral no ha entregado los resultados deseados y su impacto sobre los salarios, la empleabilidad y la productividad laboral han sido bajos. Se han identificado una serie de problemas en el diseño del sistema que deben ser resueltos<sup>16</sup>. Dado el gran problema de productividad y crecimiento que enfrenta la economía chilena, es indispensable mejorar el sistema de capacitación considerando la intermediación laboral, la evaluación y la certificación de competencias laborales.

##### 4.1 Solucionar problemas específicos del actual sistema de capacitación:

- Hoy existe un bajo involucramiento de las empresas en los procesos de capacitación, por ello debe establecerse un copago mínimo para las grandes empresas que lleven a cabo acciones de capacitación para sus trabajadores. Esto ayudará a que las empresas se involucren más activamente, pues están comprometiendo recursos en las acciones de capacitación y exigirán una mejora en la calidad en la oferta de los cursos.
- Establecer una regulación sobre la cantidad de horas mínimas que debe poseer un curso para que pueda ser financiado con cargo a la Franquicia Tributaria, pudiendo existir excepciones a definir por el Servicio Nacional de Capacitación y empleo (SENCE) dependiendo del área del curso. Hoy los cursos presenciales del SENCE tienen una duración promedio de 23 horas, muy por debajo de lo recomendado por la evidencia nacional e internacional en la materia<sup>17</sup>. En cuanto a los cursos financiados mediante el Fondo Nacional de Capacitación (FONCAP), se debiese establecer un porcentaje máximo de cursos que cuenten con una duración por debajo a la mínima establecida.
- También, es preciso incorporar que el requisito primario para graduarse de los cursos de capacitación corresponda a una evaluación -ya sea práctica o teórica- sobre los conocimientos entregados.
- Generar incentivos para que los Centros de Formación Técnica (CFT), Institutos Profesionales (IP) y Universidades tengan un rol más activo como

---

<sup>16</sup> Para un diagnóstico más detallado ver Tema Público “Mala noticia para los trabajadores: en capacitación laboral, todo sigue igual”, disponible [aquí](#). Además, ver Urzúa, S., & Puentes, E. (2010), “*La evidencia del impacto de los programas de capacitación en el desempeño en el mercado laboral*”, Banco Interamericano de Desarrollo, disponible [aquí](#); y Larrañaga, O., Acero, C., Contreras, D., Herrera, R., & Peticar, M. (2014), “*Presente y futuro de la política de capacitación en Chile*”, Documento de Trabajo, disponible [aquí](#).

<sup>17</sup> Por ejemplo, la Comisión Revisora del Sistema de Capacitación e Intermediación Laboral de 2011 estimó que para que un curso tenga impactos significativos sobre los salarios debe tener una duración superior a las 140 horas, mientras que el informe de 2018 de la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad documenta que se requieren cursos de una duración mínima de 280 horas.

organismos ejecutores de las acciones de capacitación del sistema. Las instituciones de educación superior tienen una capacidad instalada y esto además permite vincular la capacitación con el sistema educativo formal. Adicionalmente, tal como muestra la evidencia, además de la capacitación en el aula, se debe fomentar la capacitación en la empresa, lo que a su vez permitiría vincular a los CFT, IP y universidades con las empresas<sup>18</sup>. Esto a nivel agregado tendería a mejorar el diseño y calidad de los cursos que se ofrecen y demandan.

**4.2 Evaluación y reevaluación constante de los programas:** distintos informes señalan la necesidad de evaluar los programas de capacitación mediante un análisis de beneficios y costos.

Por ello, el SENCE debiera realizar un seguimiento constante de sus beneficiarios, junto a una evaluación *ex post* de todos los programas de capacitación asociados al sistema (tanto los que se financien con el FONCAP como con la Franquicia Tributaria) y encargar cada cinco u ocho años un estudio de evaluación de impactos de todos estos programas a la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (CNEP), con mecanismos vinculantes sobre los cuales el SENCE deba pronunciarse, tomar acciones fundadas y dar las razones de su accionar. Otra posibilidad es que el financiamiento de los cursos de capacitación tenga una duración definida (5 años, por ejemplo), luego de los cuales deban ser sometidos a una evaluación independiente, y en caso de obtener un desempeño favorable, entonces continuar con su implementación, de lo contrario, rediseñar o eliminar dichos programas.

Tan importante como lo anterior, es realizar evaluaciones *ex ante*, por lo que es relevante avanzar hacia un sistema donde los programas que se implementen hayan sido testeados mediante un piloto o alguna experiencia comparada.

---

<sup>18</sup> Literatura relacionada muestra que la vinculación universidad-empresa permite establecer *clusters* de innovación. La vinculación del sistema de capacitación liderado por instituciones de educación superior puede ser un primer paso para generar aquello.