

# MESA DE REACTIVACIÓN LABORAL



---

## INFORME FINAL

**26 de junio, 2026**



## ÍNDICE

LA MESA DE REACTIVACIÓN LABORAL	3
INTEGRANTES DE LA MESA	4
MESA DE REACTIVACIÓN LABORAL. INFORME FINAL	6
PROPUESTAS DE LA MESA DE REACTIVACIÓN LABORAL	8
I. Propuestas estructurales para incrementar el empleo femenino considerando el ciclo de cuidados	8
II. Propuestas relativas a subsidios al empleo, jóvenes y formalidad	14
III. Propuestas sobre capacitación laboral y el sistema de desarrollo continuo de habilidades productivas	19
IV. Propuestas sobre regulación laboral con impacto en empleo	26
V. Propuestas en materia de información sobre el mercado laboral	34

## LA MESA DE REACTIVACIÓN LABORAL

La Mesa de Reactivación Laboral fue constituida el 8 de mayo de 2026 por el Ministro del Trabajo y Previsión Social Sr. Tomás Rau Binder, en el marco de la compleja situación del mercado laboral que enfrenta el país.

Esta Mesa recibió el encargo de enfocarse en propuestas concretas que incentiven la creación de empleo formal con énfasis en empleo femenino y reducción de la informalidad, con una fecha de entrega inicialmente establecida para el 12 de junio. La Mesa solicitó una prórroga de dos semanas para la entrega del presente informe, considerando que su trabajo incluyó también la recepción de propuestas desde organizaciones y personas naturales, así como la realización de un número importante de audiencias en este periodo.

La Mesa desarrolló entonces sus funciones de manera independiente y ad honorem en 49 días y para ello contó con el importante apoyo de la Secretaría Ejecutiva, a cargo de Ingrid Jones (jefa de asesores del gabinete del Ministro del Trabajo y Previsión Social) y del equipo de asesores que incluye a Andrés Fontaine, Soledad Monge, Esteban Ávila, Magdalena Ugarte, Pablo Bobic y Lucy Bennett. Los integrantes de la Mesa agradecen la coordinación y el intenso trabajo realizado, así como también los aportes entregados por Rodrigo Valdivia (Director (S) de SENCE); el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género; y David Oddó (Director del Trabajo).

Queremos agradecer especialmente a cada una de las organizaciones y personas que enviaron propuestas a la Mesa en un plazo muy corto (entre el 8 y el 21 de mayo), como respuesta al llamado para colaborar con nuestra misión. Asimismo, pudimos convocar a un conjunto de estas propuestas a unas audiencias breves (40 en total) que nos permitieron profundizar en diversas áreas relativas a nuestro encargo. Considerando que se trata de material de gran valor al que no necesariamente la Mesa pudo hacer justicia en este documento por el escaso tiempo en que se trabajó, hemos decidido hacer disponible públicamente este material como un anexo del presente informe.

## INTEGRANTES DE LA MESA



**María José Abud:** Economista Universidad de Chile y Master en Administración Pública Universidad de Columbia. Directora Ejecutiva del Centro de Estudios Horizontal; ha sido profesora de economía laboral del Magister de Economía Aplicada de la Universidad Católica. Fue Subsecretaria de la Mujer y Equidad de Género (2019-2022).



**David Bravo (Presidente):** Economista UC y Master en Economía Universidad de Harvard. Director Centro de Encuestas y Estudios Longitudinales Pontificia Universidad Católica de Chile. Investigador asociado a las Universidades de Pennsylvania y Chicago. Ha participado en diversas comisiones gubernamentales.



**Cecilia Cifuentes:** Economista y Magister en Economía Pontificia Universidad Católica de Chile. Directora del Centro de Estudios Financieros del ESE Business School, Universidad de los Andes. Consejera del Consejo Consultivo Previsional. Miembro de la Comisión Justicia y Paz de la Conferencia Episcopal de Chile. Miembro del Comité de Acreditación de Conocimientos en el Mercado de Valores.



**Claudia Martínez:** Economista Universidad de Chile y PhD en Economía Universidad de Michigan. Directora del Instituto de Economía y Profesora Titular de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Investigadora Asociada de J-PAL. Ha participado en diversas comisiones gubernamentales.



**Alejandro Micco:** Ingeniero Civil Industrial de la Universidad de Chile y Doctor en Economía Universidad de Harvard. Profesor Titular de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile. Fue investigador del BID, del Banco Central, asesor y coordinador de asesores en el Ministerio de Hacienda (2006-2010) y Subsecretario de Hacienda (2014-2017).



**Cuky Pérez:** Economista UC y Doctora en Economía de la Educación Universidad de Stanford. Directora y asesora de empresas y fundaciones. Fue profesora en la Universidad de Washington y luego lideró equipos de ciencia de datos en Airbnb y Shopify en Silicon Valley. Colabora con la Fundación Soymás en formación en programación e inteligencia artificial.



**Ricardo Ruiz de Viñaspre:** Ingeniero comercial Universidad Diego Portales y Magister en Economía Universidad de Chile. Director de la Escuela de Ingeniería Comercial Universidad Finis Terrae. Fue Asesor Ministerio del Trabajo y Previsión Social (2011-2014) y Subdirector y Director Nacional de SENCE (2018-2022).



**Benjamín Villena:** Economista UC y PhD en Economía Universidad de Rochester. Profesor Asociado en la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad Andrés Bello. Ha participado en diversos comités, estudiado el sistema de capacitación en Chile y codirigido el Sistema de Análisis de Bolsas de Empleo para SENCE (desde 2019).



**María José Zaldívar:** Abogada y Licenciada en Historia Pontificia Universidad Católica de Chile. Directora General Fundación Teletón. Fue Superintendente de Seguridad Social (2005-2014), Subsecretaria de Previsión Social (2018-2019) y Ministra del Trabajo y Previsión Social (2019-2021).

Fotos Integrantes:

» [horizontalchile.cl](http://horizontalchile.cl)  
» [encuestas.uc.cl](http://encuestas.uc.cl)

» [ese.cl](http://ese.cl)  
» [economia.uc.cl](http://economia.uc.cl)

» [fen.uchile.cl](http://fen.uchile.cl)  
» [congresofuturo.cl](http://congresofuturo.cl)

» [finis.cl](http://finis.cl)  
» [ipe.unab.cl](http://ipe.unab.cl)

» [teleton.cl](http://teleton.cl)

## MESA DE REACTIVACIÓN LABORAL INFORME FINAL

El mercado laboral chileno presenta actualmente una situación compleja que requiere sentido de urgencia. Esta situación se manifiesta en varios indicadores:

- » Una tasa de desocupación igual o superior al 8% por 40 meses consecutivos;
- » El último dato (trimestre febrero-abril 2026) registró una tasa de desocupación de 9,1% y una tasa de desocupación femenina de 10,5%;
- » Una tasa de ocupación (proporción de ocupados respecto de la población en edad de trabajar) para el trimestre febrero-abril 2026 inferior a la tasa pre-pandemia (74 meses consecutivos de rezago);
- » En materia de formalidad los registros administrativos muestran una caída de 70 mil empleos formales (cotizantes) entre marzo de 2022 y marzo de 2026 (en contraste con lo exhibido por la encuesta del INE);
- » Los indicadores anteriores reflejan un deterioro que contrasta con la situación exhibida no solo por la OECD sino que también por el conjunto de los países de América Latina en el mismo periodo.

Aun cuando el foco de este informe radica en las propuestas más que en el diagnóstico del mercado laboral, el análisis realizado por los integrantes de la Mesa para dar lugar a las propuestas ha considerado cuatro elementos que resulta valioso explicitar:

- i) El principal motor del crecimiento en el empleo es indudablemente el crecimiento económico. De allí que es fundamental contar con una estrategia para incrementar el crecimiento tendencial del país con medidas que están fuera del mercado laboral;
- ii) Mejoras en la eficiencia del mercado laboral y en el incremento de la productividad laboral también pueden colaborar para mejorar el crecimiento económico de largo plazo, por lo que se apunta a ellas en varias de las propuestas que se realizan más adelante;

- iii) No obstante el bajo crecimiento exhibido por la economía, el periodo post-pandemia muestra un fuerte desacople entre la recuperación exhibida por la actividad económica y el crecimiento del empleo; y
- iv) El efecto conjunto del fuerte incremento en el salario mínimo entre 2022 y 2025; el significativo aumento en costos laborales por hora que comporta la reducción de la jornada laboral desde las 45 a las 40 horas entre 2024 y 2028 sin reducir la remuneración total; y el incremento de 7 puntos porcentuales en la cotización del empleador programada para un periodo de 9 años desde 2025; configuran un escenario de alza en costos laborales en curso que dificulta la recuperación del empleo, especialmente en las empresas de menor tamaño.

A continuación, se presenta un conjunto de 22 propuestas que reflejan el análisis que pudo realizar la Mesa de Reactivación Laboral en el escaso pero intenso tiempo del que dispuso para desarrollar su tarea. Estas propuestas cuentan con un amplio consenso de sus integrantes.

Estas propuestas se agrupan en cinco categorías:

- I. Propuestas estructurales para incrementar el empleo femenino considerando el ciclo de cuidados;
- II. Propuestas relativas a subsidios al empleo, jóvenes y formalidad;
- III. Propuestas sobre capacitación laboral y el sistema de desarrollo continuo de habilidades productivas;
- IV. Propuestas sobre regulación laboral con impacto en empleo;
- V. Propuestas en materia de información sobre el mercado laboral.



# PROPUESTAS DE LA MESA DE REACTIVACIÓN LABORAL

## I. Propuestas estructurales para incrementar el empleo femenino considerando el ciclo de cuidados

### Antecedentes

La principal barrera que explica la baja participación laboral de las mujeres en Chile se vincula de manera directa con las responsabilidades de cuidado de otros miembros del hogar. Según datos de la Encuesta CASEN 2024, el 33,6% de las mujeres que están fuera de la fuerza de trabajo declaró que la razón principal para ello era el trabajo doméstico y de cuidado, frente a cifras marginales entre los hombres inactivos. Esta asimetría se hace aún más pronunciada al considerar que el 93% de quienes se encuentran fuera del mercado laboral por razones de cuidado de hijos o adultos mayores son mujeres.

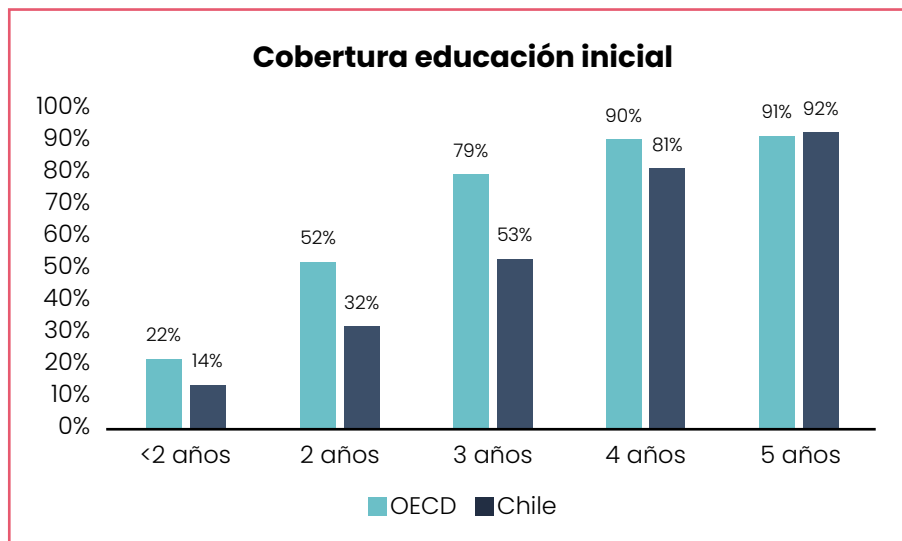
La brecha se profundiza en las trayectorias laborales: de acuerdo con los últimos registros del INE, 42,4% de las mujeres que dejaron su último empleo lo hicieron por motivos de cuidado de niños o personas en situación de dependencia, proporción que entre los hombres alcanza solo a un 10%.

Asimismo, a lo largo del ciclo vital de los niños, niñas y adolescentes (NNA) se constatan vacíos significativos en la oferta pública que, junto con representar una baja cobertura en la educación inicial, obstaculizan compatibilizar el empleo formal con las responsabilidades de cuidado.

En materia de educación pre-escolar, el siguiente gráfico compara la cobertura por edad en Chile en comparación con el promedio de los países de la OECD<sup>1</sup>.

1 Elaboración propia en base a OECD (2025), Education at a Glance.





Al analizar las tasas de cobertura comparadas con el promedio OECD, se observa que las brechas son significativas hasta cumplir los 4 años.

En el tramo de niños con menos de 2 años, Chile registra una cobertura del 14% frente al 22% promedio de la OECD, una brecha de 8 puntos porcentuales que se espera reducir con la aprobación de la reforma de sala cuna universal.

La brecha con la OECD se amplía en los dos tramos siguientes. A los 2 años cumplidos y hasta antes de cumplir 3 años, la cobertura chilena alcanza el 32% versus el 52% de la OECD; y a los 3 años y hasta antes de cumplir 4 años, Chile llega a una cobertura de 53% frente al 79% promedio de los países miembros. Estas brechas (de 20 y 26 puntos porcentuales, respectivamente) evidencian que el déficit de acceso no se concentra únicamente en el nivel de sala cuna sino que también comprende, y es muy pronunciado, el nivel siguiente hasta cumplir 4 años, para el cual Chile carece de una política de cobertura universal en jardines infantiles, equivalente a la que existe en la mayoría de los países de la OECD.

Como se aprecia en el gráfico, esta brecha se reduce y se elimina con 4 años cumplidos (edad para entrar a Pre-Kinder) y 5 años cumplidos (edad para ingresar a Kinder).

La evidencia económica muestra que la educación de calidad en los primeros años de vida representa una inversión de alta rentabilidad social, especialmente en el caso de las familias más vulnerables<sup>2</sup>. Asimismo, una oferta de calidad posibilita también la

2 Véase por ejemplo P.Carneiro y J.Heckman (2004), "Human Capital Policy" en J.Heckman y A.Krueger, Inequality in America. What Role for Human Capital Policies?; y J.L.García, J.Heckman, D.Ermini y M.Prados (2020), "Quantifying the Life-Cycle Benefits of an Influential Early-Childhood Program, Journal of Political Economy Vol.128,Nº7.

inserción laboral femenina, razón por la cual se trata de una estrategia que apunta, por doble vía, a un mayor crecimiento económico futuro y a un mayor empleo femenino<sup>3</sup>. En relación con esta dimensión, la Mesa considera las siguientes cuatro propuestas.

### Propuesta 1:

Aprobar con urgencia la reforma a sala cuna a partir del proyecto actualmente en el Senado, considerando la reciente indicación del ejecutivo<sup>4</sup>.

Esta indicación permite:

- » Eliminar de manera efectiva el impuesto a la contratación de mujeres que contiene el artículo 203 del Código del Trabajo, al crear un fondo de sala cuna con un financiamiento en base a cotizaciones del empleador y un aporte del Estado en caso de ser necesario;
- » No elevar el costo del empleador al reasignar la cotización que iba al Seguro de Cesantía y especificando que la obligación del empleador se restringe a la cotización;
- » Garantizar el derecho para madres y padres trabajadores, promoviendo la corresponsabilidad en el cuidado;
- » Incorporar a salas cunas públicas y privadas que cumplan con los estándares establecidos por el Ministerio de Educación.

Sin perjuicio de lo anterior, la Mesa propone:

- a) Considerar la entrega de recursos adicionales al sistema de salas cunas públicas para que puedan hacer frente a un potencial aumento de demanda por la reforma, así como para que puedan cubrir la temporada estival y tengan capacidad de proveer un horario extendido según la demanda de los padres.

3 D.Bravo, A.Hojman y J.Rodríguez (2025), "Maternal Labor Supply, Children's Skills Development, and the Welfare Effects of Childcare Policies". Mimeo.

4 Indicación del 15 de junio de 2026, Boletín N°14.782-13.



- b)** Establecer los mecanismos que garanticen que el monto del beneficio sea suficiente para acceder efectivamente a un establecimiento de sala cuna en cada comuna, con ajustes que reconozcan las diferencias en costos y disponibilidad de oferta entre regiones.
- c)** Establecer que el informe de sostenibilidad del fondo de salas cuna considerado en el proyecto de ley se realice con periodicidad anual en los primeros años, con el objeto de monitorear de manera regular la implementación de la reforma.
- d)** Considerar una actualización frecuente de la evaluación de sostenibilidad de los fondos de cesantía en atención al mecanismo de financiamiento adoptado. Adicionalmente, se recomienda que se haga disponible públicamente, de manera innominada a nivel de microdatos, la base de datos del seguro de cesantía y que la Superintendencia de Pensiones entregue de manera detallada los supuestos de su informe de sustentabilidad de los fondos de cesantía, permitiendo así tanto su replicabilidad como la realización de estudios independientes sobre el comportamiento del Seguro de Cesantía.
- e)** Monitorear y optimizar el uso del sistema público de salas cuna (véase la Propuesta 4).

### Propuesta 2:

Ampliar la cobertura de educación preescolar para niños y niñas entre los 2 y 4 años para cubrir la brecha de más de 20 puntos de Chile con la OECD.

Además del periodo de sala cuna existe un tramo crítico cuya cobertura no está resuelta: el período entre los 2 y los 4 años, cuando termina la sala cuna y antes de que los niños y niñas ingresen al sistema preescolar (pre-kinder y kinder). Este vacío obliga a muchas madres y padres a abandonar el empleo formal o reducir su jornada, con efectos especialmente agudos sobre las mujeres. Si bien hoy existe el derecho a jardines infantiles públicos para el 60% más vulnerable de la población, no existe un acceso universal para el tramo de 2 a 4 años. Como se señaló anteriormente, con respecto a la OECD la brecha de cobertura de jardín infantil para los 2 y 3 años es de 20 a 26 puntos porcentuales. Se propone que se establezca como meta cerrar esta brecha.



Se propone que, una vez promulgada la ley de sala cuna universal, se amplíe progresivamente el derecho al cuidado en jardín infantil para este nivel. El diseño de esta reforma, la estimación de sus costos y su financiamiento deberán sustentarse en la evidencia generada durante los primeros cuatro años de operación de la sala cuna universal, período que permitirá observar el comportamiento efectivo de la demanda y oferta.

Se propone que se considere destinar financiamiento estatal de educación superior para financiar la universalidad del acceso a jardines infantiles en este nivel.

### Propuesta 3:

Establecer un nuevo sistema universal de cuidado extraescolar con las siguientes características:

- a) Que se diseñe sobre los aprendizajes del Programa 4a7 del Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género (SernamEG), que provee cuidado extraescolar a NNA entre 6 y 13 años en establecimientos educacionales, de 16 a 19 hrs. Su cobertura, sin embargo, es menos del 1,1% de la demanda potencial.
- b) Se propone reemplazarlo por un Sistema Integrado de Cuidado Extraescolar, concebido como extensión horaria del servicio educativo público —no como programa social paralelo— con focalización progresiva hacia la universalidad. Se recomienda que el programa mantenga la estructura de talleres deportivos y culturales, de manera que no se transforme en una extensión de la jornada escolar.
- c) Se propone que opere de 16 a 19 hrs. en días hábiles y en jornada completa durante vacaciones y feriados escolares, con registro único digital de postulación, segmentación etaria (6–9 y 10–13 años), sistema de transporte para consolidar oferta, y colación financiada mediante convenio vinculante con JUNAEB. Adicionalmente, se propone que los cuidadores puedan definir los días de asistencia de los niños en la postulación, de manera de maximizar el uso del programa.
- d) La administración del sistema recaería en una entidad estatal a definir, sin delegar la gestión en los establecimientos educacionales. Esta administración definirá los establecimientos donde se establecerá el programa en función



de la demanda, y los establecimientos que estarían en red, cuyos alumnos podrían asistir al programa. El componente de autonomía económica de la mujer se mantendría a cargo de SernamEG.

- e) Se propone establecer un copago, el que podría disminuir según el nivel de vulnerabilidad del hogar. La organización de esta oferta de cuidado extraescolar en el mismo establecimiento fortalece la organización de la comunidad de familias y también genera economías de escala en los costos del programa. Este esquema de organización del programa permitiría un escalamiento más rápido, cuya implementación entregaría información relevante para su evaluación y ajustes.
- f) Se propone complementar el sistema anterior con un programa de cuidado vespertino para niños de 4 y 5 años en establecimientos que operan en este nivel con jornada escolar completa, que opere en el mismo horario de 16 a 19 horas y jornada completa en vacaciones.

#### Propuesta 4:

Establecer un sistema centralizado de monitoreo de cupos de educación preescolar y de postulación única

- » La oferta pública preescolar opera de forma fragmentada y sin registro unificado, mientras que la oferta privada sin reconocimiento oficial queda completamente fuera de cualquier sistema administrativo, impidiendo dimensionar la disponibilidad real de cupos y la demanda no satisfecha en cada territorio.
- » Se propone crear un sistema centralizado de monitoreo que integre cupos, matrícula, asistencia y listas de espera de todos los establecimientos: públicos, subvencionados y privados.
- » También se propone establecer una plataforma de postulación única digital para toda la oferta de cuidado —sala cuna, jardín infantil y cuidado extraescolar—, con criterios de priorización transparentes basados en el Registro Social de Hogares (RSH).



## II. Propuestas relativas a subsidios al empleo, jóvenes y formalidad

### Antecedentes

El subsidio unificado al empleo (SUE) tiene como objetivo apoyar la creación de trabajo formal en grupos prioritarios (mujeres, jóvenes, personas con discapacidad y personas sobre 55 años). La ley N° 21.808 fue publicada el 13 de Marzo de 2026, y entrará en vigencia siete meses después de su publicación. El reglamento del subsidio no se encuentra disponible al momento de entregar este informe.

Este subsidio unifica y reemplaza al subsidio al empleo joven (SEJ) y el bono de trabajo de la mujer (BTM), vigentes desde el 2009 y 2012, respectivamente, ambos focalizados en la población del 40% más vulnerable. Evaluaciones de estos subsidios daban cuenta de efectos dispares, el SEJ aumentó la probabilidad de estar trabajado, con efectos decrecientes en el tiempo, mientras que no se encontraron efectos del BTM, donde parte importante del subsidio se dio a mujeres que ya se encontraban trabajando.

El SUE se focaliza por ingreso del trabajador (menor a 2,25 ingresos mínimos mensuales), en individuos con alto desempleo (6 meses de desempleo continuo o 8 meses discontinuo en los últimos 18 meses) y de alta vulnerabilidad (como máximo del 60% más vulnerable de acuerdo al RSH, comenzado con el 40% el primer año de implementación). El grupo de personas con discapacidad no tiene esta focalización por vulnerabilidad. El subsidio se otorga por un máximo de 15 meses para micro y pequeñas empresas, y de 12 para empresas de mayor tamaño. El subsidio asciende, como máximo, a un 30% del sueldo bruto, con tramos de acuerdo al nivel de ingreso del trabajador. La ley entrega flexibilidad sobre cómo se distribuye este 30% entre trabajadores y empleadores, con un máximo de 20% para la empresa y 10% para el trabajador o viceversa.

Los indicadores para jóvenes (tasa de ocupación y tasa de desocupación) muestran un deterioro relativo mayor que el resto de los grupos etarios. Para el trimestre febrero-abril de 2026 la tasa de desempleo para los jóvenes entre 15 y 24 años ascendió a 22,8% (y fue de 28,1% para las mujeres de dicho grupo etario). Ya se mencionó en la introducción la preocupación por la caída en empleos formales en los últimos cuatro años al examinar los registros administrativos y la preocupación de mayor largo plazo que requiere incrementar la formalidad laboral.

En esta área se plantean las siguientes cuatro propuestas.



**Propuesta 5:**

Se recomienda que el Subsidio Unificado al Empleo (SUE) permita que el empleador conozca si el trabajador califica para el subsidio antes del momento de la contratación para que efectivamente opere como un incentivo a la contratación. Si esto no es posible, se sugiere eliminar la focalización por el Registro Social de Hogares que quedó establecida en la ley.

Se sugiere incorporar flexibilidades al diseño de este subsidio para épocas de emergencia, como aumentar el plazo, permitir distintas distribuciones del subsidio e incorporar a trabajadores hombres entre 25 y 55 años.

Considerando el alto costo del crédito tributario para el empleo planteado en el proyecto de reconstrucción, y los resultados encontrados de este diseño en otros países, se sugiere sustituirlo por medidas más focalizadas como el uso del SUE y el subsidio a prácticas laborales de jóvenes a la que se refiere la Propuesta 8 que se presenta más adelante.

**Propuesta 6:**

Ampliación del trabajo a 2 o 3 turnos en las obras públicas.

El 17 de junio pasado se constituyó la Mesa Interministerial para el Empleo para enfrentar la emergencia laboral del país y para buscar formas de incentivar el empleo dentro de los márgenes de las restricciones fiscales actuales. Se propone que, en la medida que sea posible, el Estado pueda considerar los proyectos de inversión pública en curso, que puedan permitir una negociación para incorporar una cláusula para que los proveedores incluyan un segundo turno de trabajadores (si es que se opera con un turno) o un tercer turno.

Se trata de una medida con efectos inmediatos en el empleo, considerando la posibilidad que tiene el Estado para poder incentivar la aceleración de las obras adelantando los recursos. La medida hace un uso más intensivo de los equipos, con un menor costo de capital, y logra que los beneficios de las obras comienzan antes, permitiendo duplicar o triplicar el empleo, que es exactamente lo que se requiere en esta etapa de emergencia laboral. Se trata de una idea importante para la coyuntura pero que podría también ser aplicada como un incentivo para las futuras licitaciones.



Esta medida, con esta misma justificación, fue recomendada por la Comisión para la Recuperación de Empleos que entregó su informe en agosto de 2021 y no fue entonces considerada, pero se estima aún una iniciativa valiosa<sup>5</sup>.

### Propuesta 7:

Se propone establecer un grupo de trabajo dentro del gobierno para evaluar distintas estrategias y medidas para abordar el desafío de incrementar la formalidad en el mercado laboral.

La Mesa no pudo, en el tiempo que tuvo de trabajo, entrar con mayor profundidad en la materia, pero en su labor relevó tres aspectos que se mencionan a continuación:

- a) Se requiere abordar las distorsiones que actualmente presenta el Registro Social de Hogares en contraste con las características de la población (menor tamaño de los hogares autoreportados; gran proporción de hogares unipersonales, entre otros aspectos). Esto puede indicar problemas en el autoreporte y en la fiscalización asociada y, dado su masiva utilización en los distintos programas sociales, puede representar un desincentivo a la formalidad que debe ser estudiado.
- b) Desde las políticas públicas se requiere buscar incentivos a la formalidad con formas innovadoras para el grupo heterogéneo de personas informales. Dentro de las audiencias la Mesa destacó dos iniciativas distintas que parecen ser muy relevantes de considerar como ejemplos en esta dirección:
  - » el proyecto de la Cámara de Comercio de Santiago (One Click) que, a través de una herramienta digital, permite aportar a la seguridad social de forma ágil y con incentivos a la formalización; y
  - » la experiencia del emprendimiento DomestikCo que involucra una herramienta digital para contrataciones domésticas asociada a incentivos a la formalización por medio de distintos beneficios.
- c) Se propone simplificar los trámites y facilitar la posibilidad que las PyMEs puedan adscribirse a las Cajas de Compensación de Asignación Familiar, lo que se hace complejo para empresas de menor tamaño sin áreas de

<sup>5</sup> Comisión para la Recuperación de Empleos (2021). Informe Final. 20 de agosto de 2021. Informe encargado por el Ministerio de Hacienda.



recursos humanos. Los beneficios de esta afiliación son atractivos para los trabajadores y constituyen un incentivo a la formalización que debe ser impulsado. Esta propuesta fue realizada a la Mesa por la Asociación de Emprendedores de Chile (ASECH).

### Propuesta 8:

Se propone implementar un programa de Talento Joven dirigido a los estudiantes de la Educación Media Técnico-Profesional, por medio del cual puedan tener una primera experiencia laboral en empresas. Este programa permitirá la disponibilidad de prácticas laborales en las empresas y el involucramiento temprano de estos establecimientos con las empresas incentivando un proceso de formación dual.

Se propone que este programa esté alojado en el Ministerio del Trabajo y Previsión Social y para su desarrollo se requiere establecer una sólida alianza público-privada. Se propone, en particular, convocar a las grandes empresas a través de sus organizaciones para que en una primera etapa se pueda producir un acercamiento de las empresas a 100 liceos técnico-profesionales del país.

El programa deberá considerar por medio de distintos ejecutores que trabajan en esta área, el apoyo para diseñar y construir conjuntamente rutas formativas entre cada liceo y cada empresa; la capacitación de los trabajadores que actuarán en el rol de Maestro Guía; la formación del o de los profesores tutores en los liceos; y la actualización de las competencias docentes, entre otros aspectos.

En las propuestas que siguen se considera el financiamiento para actividades asociadas a prácticas laborales y a actividades de soporte para la formación dual a las que se refiere esta propuesta (véanse las modificaciones sugeridas que permiten el financiamiento vía la franquicia tributaria en la Propuesta 9 y lo indicado en la Propuesta 10 sobre el financiamiento de programas SENCE donde se incluye de manera directa el uso del Programa Aprendices).

No obstante, esta iniciativa requiere de una gobernabilidad público-privada donde, desde el ámbito público, deberían estar el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, SENCE y el Ministerio de Educación. En este nivel también se deberá realizar un seguimiento de las trayectorias de las y los jóvenes participantes con el objeto de evaluar el impacto de esta iniciativa a lo largo del tiempo.



Debe considerarse que actualmente en el país existen 936 establecimientos en la educación media técnico-profesional en todo el país, con una matrícula de cerca de 170 mil jóvenes (en 3° y 4° año medio) y anualmente egresan del orden de 75 mil estudiantes. Estos estudiantes representan el 37% de la matrícula de educación media en 3° y 4° año medio y es un grupo de alto interés para las políticas públicas tanto por su vocación para una inserción laboral temprana como por su alto nivel de vulnerabilidad.



### III. Propuestas sobre capacitación laboral y el sistema de desarrollo continuo de habilidades productivas

#### Antecedentes

Resultados de la medición de competencias básicas en adultos<sup>6</sup> (PIAAC, 2023) mostró a Chile en los peores niveles de la OECD: 53% de nuestra población adulta estaba en el nivel más bajo de comprensión lectora; 56% en el nivel inferior en cálculos cuantitativos; y 56% de la población adulta en Chile mostraba los niveles más bajos en resolución de problemas. Estos niveles prácticamente duplican a los registrados para el promedio de la OECD. La mala noticia es que Chile muestra similares resultados a los exhibidos en la medición realizada en 1998<sup>7</sup>, ya entonces con más de la mitad de la población en niveles de analfabetismo funcional, a pesar que en estos 25 años la escolaridad promedio de la población adulta se ha incrementado de manera importante. Cerrar la brecha con el resto de los países de la OECD requiere enfatizar la necesidad de mejorar la calidad de la educación y de la inversión en capital humano en general en el país así como reflexionar por qué se ha producido el estancamiento y no han funcionado las estrategias aplicadas en este periodo.

Distintos estudios han destacado la poca efectividad<sup>8</sup>, en empleabilidad e ingresos, así como también la regresividad del instrumento de la Franquicia Tributaria de Capacitación (escaso uso en las empresas de menor tamaño). Lo anterior sucede, debido a los incentivos que crea la ley asociada a este instrumento, ya que subsidia de mayor manera los cursos de menor costo, lo cual está correlacionado con una peor calidad. Adicionalmente, existen incentivos incorrectos donde el Estado deduce de impuestos gastos en capacitación que aún no se han sido realizado, así como también desembolsos por concepto de intermediación, de manera previa a cualquier actividad de formación.

En relación a la capacitación con financiamiento del Estado, la Mesa observa que el sistema puede mejorar articulando mejor los elementos que hoy existen. Además, visualiza que es necesario incorporar de mayor manera a los empleadores en el

6 OECD (2025), *Trends in Adult Learning. New Data from the 2023 Survey of Adult Skills. Getting Skills Right*.

7 D.Bravo y D.Contreras (2000), *Competencias básicas de la población adulta, basado en la participación de Chile en SIALS, International Adult Literacy Survey, aplicada en 1998, la encuesta de la OECD antecesora de PIAAC*.

8 *Formación de Competencias para el Trabajo en Chile. Comisión Nacional de Productividad y Evaluación (2018); Informe final Comisión Revisora del Sistema de Capacitación e Intermediación Laboral (2011)*.



levantamiento de información, pertinencia de la capacitación y determinación de la calidad de los oferentes. Por otra parte, las licitaciones que hoy realiza SENCE son anuales, lo cual dificulta inversiones de largo plazo por parte de los oferentes, afectando así a la calidad.

En esta área se plantean las siguientes tres propuestas.

### Propuesta 9:

Se recomienda mantener la franquicia tributaria de capacitación, pero con cambios significativos:

- a) Establecer un copago de empresa a todo evento con algunas excepciones como precontratos, cuentas de reparto y las que se mencionan más adelante. Esto alinea los incentivos, ya que la empresa, al tener que copagar, se preocupa de la calidad de la capacitación. El copago a todo evento ya ocurre en otros países como Singapur (SkillsFuture Enterprise Credit (SFEC)); Francia (FNE-Formation / OPCO) y Canadá (Canada Job Grant), entre otros.
- b) Mejorar el acceso y las posibilidades de beneficios para las PyMEs por múltiples vías: aumentar el límite del 1%; mejorar las posibilidades de uso de las cuentas de reparto por medio de las cuales las empresas pueden utilizar su 1% con PyMEs proveedoras o distribuidoras; ahorrar su porcentaje de Franquicia; y eliminar el copago para las PyMEs.
- c) No franquiciar modalidades autoaplicadas y online asincrónicas, las que registran bajo impacto, alto costo y no cuentan con posibilidades de fiscalización;
- d) Crédito tributario de lo efectivamente gastado en capacitación, con un tope de 5% de lo gastado como comisión hacia el OTIC por concepto de gastos de administración (actualmente puede llegar hasta el 15%);
- e) Ampliar el uso de franquicia tributaria (sin copago) para: i) prácticas laborales de estudiantes de educación media técnico-profesional, ii) apoyar labores asociadas a la formación dual; iii) también para prácticas de egresados de programas de capacitación en oficios financiados por SENCE, sin perjuicio del financiamiento para estos fines que también se incluye en la Propuesta 10.



- f) Fortalecer la fiscalización en un trabajo conjunto de SENCE con el Servicio de Impuestos Internos (SII).
- g) Enfatizar la calidad de las capacitaciones y de las instituciones en función de las demandas del sector productivo.

### Propuesta 10:

Se recomienda modificar los programas sociales del SENCE del siguiente modo:

- a) Diseñar un sello de calidad/certificación hacia los OTECs que imparten capacitación para personas desempleadas. Esta certificación debe ser entregada de manera conjunta entre el Estado y el sector privado.
- b) En términos generales, para efectos administrativos, se recomienda que SENCE diferencie a los distintos oferentes de acuerdo a estándares de calidad y que, de esta manera, pueda tener tratos diferenciados en las condiciones de las licitaciones respectivas. De esta manera, por ejemplo, las instituciones que están en el Registro Especial de SENCE, así como los OTEC de mayor calidad, deberían tener condiciones especiales para asegurar licitaciones multianuales (al menos 3 años) y así tengan mayor certeza que les permita crecer en la calidad de la capacitación (mejores profesores, equipamiento maquinarias, entre otros) e incluso puedan postular a fondos de equipamiento.
- c) Se recomienda que el presupuesto de SENCE asegure el financiamiento de los programas que han tenido evidencia de impacto como es el caso de los programas de capacitación en oficios realizadas por instituciones del Registro Especial o programas como Talento Digital (cuyo financiamiento debiera ir en la línea presupuestaria).
- d) También se recomienda que SENCE pueda financiar de manera directa a fundaciones e instituciones que tengan propuestas innovadoras y que tengan potencial de escalamiento, sin tener que recurrir a financiamiento vía precontrato a través de la franquicia tributaria o bien a becas de capacitación que hoy se financian con los excedentes de la franquicia tributaria. Para ello se requiere que las licitaciones de SENCE sean oportunas y tengan la flexibilidad necesaria para adaptarse a propuestas innovadoras.



- e) Considerando que, aún con las recomendaciones que se hacen en la Propuesta 9, el potencial de uso de la franquicia tributaria por parte de las PyMEs es limitado, se considera importante incluir un programa de subsidio directo a las PyMES el que se sugiere pueda implementarse de manera piloto y experimental, con el objetivo de obtener información rigurosa sobre su impacto y potencial de escalamiento.
- f) Entregar incentivos económicos a los OTECs, de los programas sociales de SENCE, en función del empleo formal que obtienen sus egresados. Estos incentivos deben ser mayores en función de la vulnerabilidad de las personas capacitadas.
- g) Los programas de capacitación a financiar deben estar en función de la demanda de trabajadores del sector privado. Esta demanda debe ser informada a SENCE a través de representantes del mundo empresarial (OTICs u otros) para optar a financiamiento de capacitación, certificación y/o intermediación laboral. El éxito de estos programas se medirá por el empleo generado. La Mesa ve, en esta línea, una importante asociación público-privada donde el sector privado propone, mientras que el Estado financia y mide los resultados de empleabilidad.
- h) Se recomienda a SENCE innovar en la creación de un voucher de capacitación para el trabajador desempleado (subsidio a la demanda) con uso en instituciones certificadas. Esto, ya que las personas pueden ser más eficaces en determinar el curso que necesitan para incorporarse o reincorporarse al mercado laboral.
- i) Se sugiere que SENCE mantenga las evaluaciones que realiza sobre la empleabilidad de las personas capacitadas a través de bases de datos que maneja el Estado, así como de encuestas realizadas.
- j) Se recomienda a SENCE fortalecer la vinculación de la capacitación con el Marco de Cualificaciones Técnico-Profesional, con el propósito de impulsar rutas formativas articuladas, favoreciendo así la apropiación por parte de las personas capacitadas. Asimismo, se recomienda fortalecer el proyecto Aprendizajes para que se pueda entregar oportunamente subsidios a las prácticas laborales en la Educación Media Técnico-Profesional (en relación con la propuesta 8) y en relación con los programas de Formación Dual.



## Propuesta II:

Se propone implementar un Sistema de Desarrollo Continuo de Habilidades Productivas con un único portal (SDCHP). Chile ya construyó, dispersas, las piezas de un sistema de habilidades y empleo, pero operan como islas que no se hablan entre sí. El SDCHP no es una plataforma nueva: es la capa de integración que las conecta, sobre una taxonomía común, en torno a una sola persona, y que cierra el ciclo verificando si esa persona efectivamente encontró un empleo formal. El principio rector es que el centro del sistema es la persona, sea trabajador, cesante o quien busca reconvertirse, y no la institución que la atiende.

¿Qué aporta este sistema respecto de lo que hoy existe?

- » **Taxonomía común:** una lengua franca que traduce ocupaciones a habilidades, para que SABE (Sistema de Análisis de Bolsas de Empleo), Elige Mejor y ChileValora calcen entre sí. Chile no parte de cero: SOFOFA ya desarrolló MapHa sobre Relink; la propuesta es llevarla de un sector a un estándar nacional.
- » **La persona al centro y un sistema que orienta y no solo lista:** un perfil único y portable donde la persona puede encontrar su diagnóstico, ruta, financiamiento y certificación, y puede tomar decisiones en función de esta información. El portal guía activamente hacia rutas con salida laboral real, porque la evidencia muestra que sin orientación las cuentas de capacitación las capturan quienes ya están mejor preparados. Incluye al cesante por construcción y, para los adultos con bajo nivel PIAAC, ofrece una puerta de entrada de alfabetización digital básica.
- » **Financiar la brecha, no la oferta:** a partir de los datos de SABE, el portal calcula indicadores de congestión por ocupación y región (vacantes por postulaciones y por postulantes activos). Donde sobran postulantes no se debieran agregar cursos y donde faltan candidatos calificados, se debe concentrar la inversión. Se debe dirigir el gasto donde este se puede traducir en empleo.
- » **Articulación de la empleabilidad:** se propone cruzar los registros de las postulaciones y vacantes de la BNE (Bolsa Nacional de Empleo) y SABE con el Seguro de Cesantía y el SII para verificar, postulación por postulación, si la persona fue contratada por la empresa a la cual postuló, lo que permite estudiar detalladamente los factores que determinan la colocación laboral.

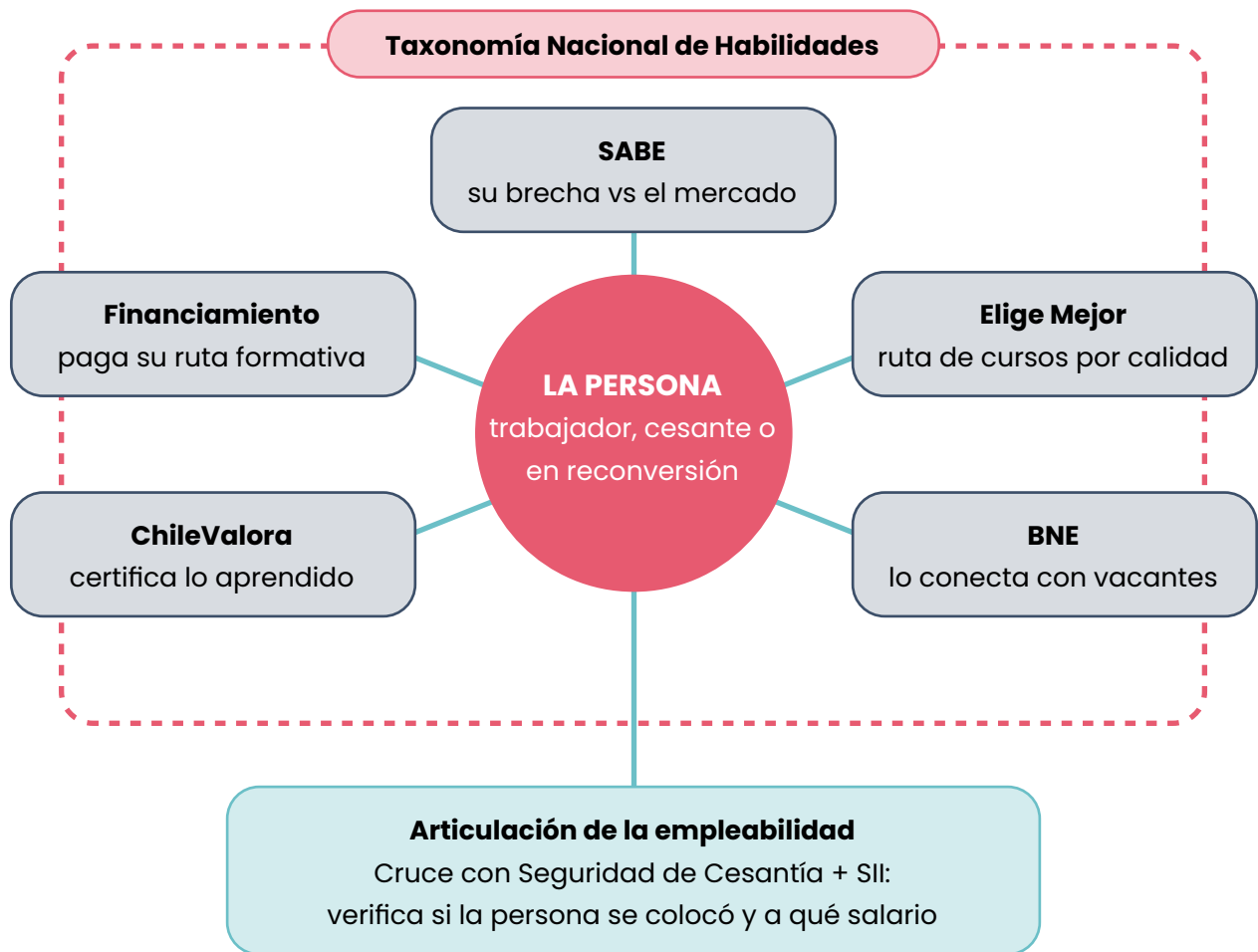


Además del calce o ajuste de habilidades y requerimientos de un puesto de trabajo, con esto se logra caracterizar el impacto de la congestión en el mercado laboral, en cuanto a la competencia de los postulantes por una vacante abierta, tanto como la competencia de empleadores por postulantes. Esta información permite articular un sistema de *recomendación laboral* que considere el problema de coordinación del mercado laboral además de los descalces de habilidades. Implementada considerando la satisfacción y comunicación cuidadosa con los usuarios, la propuesta va más allá de los mejores estándares internacionales. Se recomienda al postulante las vacantes más viables en base a la probabilidad de éxito en cada vacante usando el ajuste perfil-vacante, la competencia de otros postulantes y postulaciones simultáneas. Esto es algo que Chile puede viabilizar porque la posibilidad de cruzar registros administrativos de alta calidad con y datos de portales de búsqueda de empleo público (BNE) y eventualmente privados. El producto sería una recomendación contingente en los perfiles de habilidades y requerimientos del puesto, pero además considerando la congestión efectiva o proyectada por la vacante de interés (usando datos de SABE), así como las opciones disponibles para las personas que han postulado a ella.

- » **Calidad por resultados y dato de política:** Hoy la calidad de un proveedor se evalúa, sobre todo, por la satisfacción de los participantes. El Portal incorpora una segunda señal que hoy no existe de forma sistemática: el seguimiento de la trayectoria laboral de los egresados, construido a partir del cruce con registros administrativos. Al consolidar por primera vez en un solo lugar quién se capacitó, en qué cursos y qué pasó después con su empleo, el sistema genera la base de datos que permite evaluar a los proveedores por resultados de empleabilidad y no solo por satisfacción. Esa misma base habilita análisis de impacto progresivamente más rigurosos a medida que se acumula información: desde comparaciones por perfil observable hasta evaluaciones experimentales en los cursos con sobredemanda de cupos por ejemplo. El valor del Portal es crear esa infraestructura de datos, hoy inexistente, que es condición para medir el impacto de la capacitación en el empleo. Como subproducto del flujo nace, además, la inteligencia que hoy el sistema no tiene, aportando información sobre qué cursos logran colocar a sus capacitados, qué proveedores funcionan y qué demanda el mercado efectivamente.



### DIAGRAMA DEL SISTEMA



## IV. Propuestas sobre regulación laboral con impacto en empleo

### Antecedentes

La comisión abordó cinco ejes de la regulación laboral vigente que operan como trabas o costos asociados al empleo formal: la distribución del tiempo de trabajo, la protección frente a shocks, los costos de despido, la definición contractual de funciones, y la certeza jurídica en la terminación de contratos. En cada caso, la Mesa ha sustentado sus recomendaciones en evidencia empírica comparada y en el diagnóstico de la realidad chilena que se resume a continuación.

**1. Distribución del tiempo de trabajo y promedios de horas:** La Ley 21.561 reduce gradualmente la jornada de 45 a 40 horas semanales y establece un techo máximo de 52 horas incluyendo horas extraordinarias, convergiendo hacia los estándares de la OECD, donde la jornada ordinaria legal promedia 41 horas y el máximo semanal se sitúa en torno a 51 horas. Sin embargo, el período para calcular el promedio fijado en 4 semanas, sin posibilidad de extensión, ubica a Chile como el más restrictivo entre los 20 países de la OECD que cuentan con mecanismos de distribución horaria: el promedio de referencia en estos países es de 15 semanas, y el 75% de estos países permite extensiones hasta 52 semanas mediante negociación colectiva —como Alemania, Países Bajos o Suecia—. A esta limitación se suma el artículo 22 bis del Código del Trabajo, que impone un tope de 45 horas ordinarias semanales y prohíbe mantener ese nivel por más de dos semanas consecutivas dentro del período de cálculo del promedio, una restricción sin equivalente en la mayoría de las economías comparadas.

La experiencia internacional ilustra con nitidez los costos de la rigidez horaria y los beneficios de la flexibilidad. La reducción francesa de 39 a 35 horas no generó efectos negativos sobre el empleo neto agregado<sup>9</sup>; lo que evitó impactos negativos fue el paquete de flexibilidad que la acompañó: jornada anualizada con tope de 48 horas semanales y promedio de 44 horas en doce semanas, más subsidios fiscales. Portugal redujo su jornada de 44 a 40 horas en 1996 e introdujo simultáneamente un período de referencia de cuatro meses; la empresa promedio con 50% de trabajadores afectados aumentó su empleo en casi 5%, efecto que derivó de una caída

9 M.Esteveo y F.Sá (2008), “The 35-hour workweek in France: Straightjacket or welfare improvement?” Economic Policy 23 N°55.



en la tasa de destrucción de empleo, porque la flexibilidad en la distribución de horas permitió ajustar la jornada con la dotación existente sin despidos ni contrataciones adicionales<sup>10</sup>.

La evidencia de la reforma chilena de 2005 —de 48 a 45 horas— refuerza esta preocupación: el empleo total aumentó 1,9 puntos porcentuales en dos años, pero ese efecto estuvo dominado por un incremento de 1,4 puntos en el empleo por cuenta propia, mientras que el empleo asalariado privado formal cayó 1 punto porcentual<sup>11</sup>. Las simulaciones de equilibrio general para la transición de 45 a 40 horas proyectan una caída de 1.7% en el empleo formal calificado y de 3% en el empleo formal no calificado. Con una cobertura de negociación colectiva inferior al 30% —frente a tasas superiores al 65% en Francia y Portugal—, Chile carece de los canales institucionales que en esos países permitieron intercambiar reducción de jornada por flexibilidad operativa. Un ejercicio numérico simple muestra que para una actividad con 12 semanas “peak” al año, ampliar el período de referencia a 52 semanas reduciría el costo laboral anual en un 9,4%, con el esperable aumento de la demanda por trabajo asociado.

**2. Protección del empleo ante shocks económicos:** En Alemania, las Cuentas de Tiempo de Trabajo (Arbeitszeitkonten) y el mecanismo de Kurzarbeit (reducción temporal de jornada con compensación parcial estatal) permitieron absorber la Gran Recesión de 2008-2009 sin despidos masivos. El programa cubrió entre el 3% y el 6% de los empleados en 2009 y preservó alrededor de 400.000 puestos de trabajo<sup>12</sup>. Chile operó un mecanismo análogo durante la pandemia con la Ley de Protección del Empleo, pero carece de un instrumento permanente de reducción de horas y salarios proporcionales que pueda activarse con criterios verificables frente a caídas transitorias de demanda. Un mecanismo de este tipo, con duración acotada y financiamiento parcial del Seguro de Cesantía, permitiría preservar los vínculos laborales formales en las micro, pequeñas y medianas empresas sin recurrir al despido.

10 P.Raposo y J.van Ours (2010), “How working time reduction affects Jobs and wages” Economics Letters 106 N°1.

11 M.Tejada y B.Villena-Roldán (2026), “Working hours policy reform: micro and macro impacts”. Universidad Diego Portales y Universidad Andrés Bello. Mimeo.

12 M.C.Burda y J.Hunt (2011). “What Explains the German Labor Market Miracle in the Great Recession?”. Brookings Paper on Economic Activity 42 N°1.



**3. Costos de despido e indemnización por años de servicio:** La indemnización por años de servicio (IAS) nació con la Ley 6.020 de 1937, antes de la existencia del Seguro de Cesantía (creado en 2002). El costo de despido para un trabajador con 10 años de antigüedad equivale a 10 meses de remuneración en Chile, frente a un promedio OECD de 3,2 salarios<sup>13</sup>.

La evidencia económica identifica tres distorsiones: (i) un efecto candado (lock-in), porque la IAS solo se paga ante despido y el trabajador que renuncia pierde la antigüedad acumulada, lo que traba la movilidad voluntaria hacia empleos de mayor productividad<sup>14</sup>; (ii) un pasivo contingente incierto para las empresas, que eleva el riesgo de contratar formalmente a plazo indefinido; y (iii) un sesgo contra jóvenes y mujeres, porque el costo esperado de desvinculación es mayor para perfiles con productividad inicial incierta o riesgo percibido de interrupción laboral<sup>15</sup>.

Estudios con datos de la OECD muestran que incrementos en la generosidad de la IAS se asocian a caídas de 1 a 2 puntos porcentuales en la tasa de empleo, con efectos concentrados en estos mismos grupos<sup>16</sup>. La OECD ha recomendado a Chile reducir la IAS y fortalecer el seguro de cesantía desde 2013. Varias propuestas recibidas por la Mesa —cuentas individuales a todo evento, rediseño del seguro de cesantía, ajustes paramétricos sectoriales— transitan en esa dirección.

**4. Polifuncionalidad laboral.** La Ley 19.759 (2001) introdujo la posibilidad de pactar dos o más funciones alternativas o complementarias en el contrato de trabajo. Sin embargo, la Dirección del Trabajo adoptó a partir de 2022 una interpretación restrictiva —consolidada en el Dictamen ORD. N° 1370 de 2023 y ratificada por el ORD. N° 107 de 2026— que exige que las funciones pactadas respondan a una “única naturaleza de servicios”. Esta lectura, respaldada por fallos judiciales como la sentencia RIT O-5083-2021 (caso Walmart, ratificada por la Corte Suprema), restringe severamente la polifuncionalidad y genera incertidumbre jurídica, especialmente en el comercio.

13 OECD (2024), “OECD Indicators of Employment Protection”. Technical Report. Base de datos en línea.

14 P.Garibaldi y G.Violante (2005), “The Employment Effects of Severance Payments with Wage Rigidities”. Economic Journal 115 N°506.

15 E.Lazear (1990), “Job Security Provisions and Employment”. Quarterly Journal of Economics 105 N°3.

16 D.Parsons (2012), “Mandated Severance Pay and Firing Cost Distortions: A Critical Review of the Evidence”, en Reforming Severance Pay: An International Perspective, editado por R.Holzmann y M.Vodopivec. World Bank.



Desde el punto de vista económico, la literatura sobre automatización muestra que el cambio tecnológico no elimina ocupaciones completas, sino que redefine las tareas dentro de cada puesto: solo el 9% de los empleos en la OECD enfrenta un riesgo alto de automatización total, pero un 31% adicional experimenta transformaciones parciales de tareas<sup>17 18</sup>. Un contrato que solo admita funciones de una misma naturaleza queda atado a una descripción de cargo que el cambio tecnológico va a modificar. La evidencia en la literatura de *management* respalda un modelo de flexibilidad acotada: la rotación entre dos funciones conexas captura la mayor parte de las ganancias de eficiencia, mientras que la rotación ilimitada entre funciones disímiles produce rendimientos decrecientes y sobrecarga cognitiva<sup>19</sup>. La experiencia española con grupos profesionales —donde la movilidad horizontal dentro de un grupo definido por convenio colectivo no requiere justificación causal adicional— podría contribuir a la adaptación tecnológica con menor destrucción de empleo.

**5. Certeza jurídica en la causal de necesidades de la empresa y despido.** La interpretación judicial reciente ha restringido severamente la aplicación del artículo 161 inciso 1º del Código del Trabajo, exigiendo para la causal de necesidades de la empresa condiciones que la equiparan en la práctica a circunstancias excepcionales, en contradicción con su espíritu original. Esta tendencia ha incentivado la judicialización y el cobro del recargo del 30% por despido injustificado, encareciendo los costos de ajuste laboral de las empresas. A ello se suma que, desde la eliminación de la “falta de adecuación laboral” como parte de la causal del artículo 161 inciso 1º, desvinculaciones por inadecuación del trabajador deben tener el recargo del 30% al usarse dicha causal. En conjunto, estas restricciones jurisprudenciales y normativas elevan la incertidumbre sobre los costos efectivos de la desvinculación, pudiendo desincentivar la contratación formal —especialmente en empresas de menor tamaño que carecen de asesoría jurídica especializada— y trabando la reasignación de trabajadores hacia posiciones donde su productividad sería mayor.

A continuación, se presentan 9 propuestas en materia de adaptabilidad, regulación del tiempo de trabajo y jornada laboral; aumento de la certeza jurídica y límites al alza

17 M.Arntz, T.Gregory y U.Zierahn (2016), “The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries: A Comparative Analysis”. OECD Social, Employment and Migration Working Papers N°189. Paris.

18 L.Nedelkoska y G.Quintini (2018), “Automation, Skills Use and Training”. OECD Social, Employment and Migration Working Papers N°202. Paris.

19 W.Jordan y S.Graves (1995), “Principles on the Benefits of Manufacturing Process Flexibility”. Management Science 41 N°4.



en costos de despido por la vía administrativa o la excesiva judicialización, entre otras materias. Estas propuestas han identificado obstáculos en la regulación que apuntan a mantener y a incrementar empleos en el contexto actual.

#### Propuesta 12:

Se propone extender el periodo de referencia para el cálculo del promedio de la jornada ordinaria desde las actuales 4 semanas hasta un periodo como el promedio de la OECD (15 semanas) o hasta 52 semanas (Alemania, Países Bajos), con un techo absoluto de horas semanales tal como el establecido actualmente en el artículo 31 (52 horas semanales sumando horas ordinarias y extraordinarias). Se recomienda que esta norma se aplique también a los contratos especiales (tales como personal aeronáutico, artistas u otros) y a los sistemas excepcionales de distribución de jornada (por ejemplo, en el caso de faenas mineras, forestales u otras).

#### Propuesta 13:

Se recomienda establecer un mecanismo de reducción temporal de jornada ante shocks económicos. Ante contracciones severas de la actividad nacional o regional predefinidas por ley, las empresas podrán pactar con los trabajadores una reducción de la jornada laboral efectiva en el cual el empleador pagará el proporcional de las horas trabajadas. Las horas reducidas se compensarán parcial o totalmente mediante recursos del Seguro de Cesantía, garantizando la estabilidad de los ingresos del trabajador. El acceso al mecanismo de financiamiento temporal se realiza a cambio de la prohibición de despidos por necesidades de la empresa durante la vigencia del pacto para los trabajadores cubiertos.

#### Propuesta 14:

Se propone simplificar la autorización y renovación de jornadas excepcionales en sectores que requieren operación ininterrumpida (por ejemplo, minería, data centers, transporte público, etc.), por cuanto la naturaleza técnica de estas faenas hace inviable la aplicación de la jornada ordinaria.



**Propuesta 15:**

Proponemos evaluar rigurosamente la eliminación gradual de la Indemnización por años de servicio a cambio de una indemnización a todo evento, comenzando con los nuevos contratos y financiada con una cotización adicional al Seguro de Cesantía. Los trabajadores actuales conservan su actual derecho y podrían acceder al nuevo régimen por acuerdo de las partes.

**Propuesta 16:**

Se recomienda fortalecer la polifuncionalidad ya establecida en el Código del Trabajo y que se ha visto debilitada por interpretaciones recientes de la Dirección del trabajo y fallos judiciales en la misma dirección que distorsionaron el espíritu de la norma original establecida en 2001 (Ley 19.759).

La reforma propuesta busca superar esta restricción jurisprudencial mediante una modificación legal explícita.

Se propone, específicamente, modificar el artículo 10 N°3 del Código del Trabajo para fortalecer la multifuncionalidad en los contratos de trabajo. Para ello se propone reemplazar el párrafo “El contrato podrá señalar dos o más funciones específicas sean estas alternativas o complementarias” por el siguiente: *“Adicionalmente, las partes podrán pactar, independientemente de la naturaleza que tengan, dos o más funciones, sean estas alternativas o complementarias, con la sola condición de que aquellas deben especificarse en el contrato”*.

**Propuesta 17:**

Se propone fortalecer el artículo 161 inciso 1° del Código del Trabajo para efectos de explicitar que las “necesidades de la empresa” corresponden a cambios en la organización tanto interna como externa, y que incluyen aspectos como los cierres de establecimientos, bajas sostenidas en las ventas o en la producción, entre otras, que hagan necesaria la desvinculación del trabajador.

Asimismo, se propone reponer en el mismo inciso 1° del artículo 161 del Código del Trabajo la “falta de adecuación del trabajador o trabajadora” como parte de dicha causal de despido.



**Propuesta 18:**

Se propone constituir una mesa de trabajo entre el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Justicia, para analizar el problema de la creciente judicialización que se está observando en materia laboral. En esta instancia se podrá obtener estadísticas sobre el fenómeno; considerar el impacto en costos laborales que se está adicionando a PyMES y empresas grandes; buscar fórmulas que eleven los estándares de exigencias de las demandas; y, eventualmente, analizar un sistema robusto alternativo de resolución de conflictos laborales.

**Propuesta 19:**

Teletrabajo en caso de cuidadores: Se propone modificar la Ley 21.645 estableciendo que, a aquellas personas que su empleador le otorgue el derecho a teletrabajo en virtud de su condición de cuidadores de menores o de personas con dependencia, puedan acceder a esa modalidad sin tener que estar necesariamente sujetas a jornada, acogiéndose a la excepción del artículo 22 inciso 2º del Código del Trabajo.

**Propuesta 20:**

Ley 21.553 sobre empresas de aplicación de Transportes (EAT) y su reglamento: la entrada en vigencia de la ley tendrá un importante impacto en empleo en el mercado laboral en una actividad que ha sido muy dinámica en los últimos años. Se propone una ley correctiva que corrija los aspectos anti-empleo actuales que no son de modificación reglamentaria: i) eliminación del requisito de licencia profesional; y ii) eliminación de la norma de congelamiento del registro de conductores establecida en la ley.

La Ley EAT (19/4/2023) entrará en vigencia con la publicación de su reglamento, lo que aún no ocurre. Dentro de las normas relevantes se incluyen las siguientes:

- » Inscripción obligatoria de conductores y vehículos en los 6 primeros meses de vigencia de la ley, luego del cual se congela el registro de conductores por 18 meses. Al cabo de los 18 meses se considera la posibilidad que el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones defina fundadamente la suspensión de las inscripciones en el Registro por el plazo que determine;
- » En la versión del reglamento enviada a contraloría se establece una antigüedad máxima del vehículo que se inscribe inferior a 10 años (norma



no está en la ley). Este requerimiento deberá cumplirse al mes 6 de vigencia de la ley.

- » En la ley se establece el requisito de licencia profesional de los conductores, el que deberá cumplirse a los 12 meses de la publicación.

Las cifras recientes indican que 35% de los 136 mil conductores EAT en mayo de 2026 no cumplen el requisito de antigüedad y que 83% no cumple alguno de los dos requisitos, siendo el de la licencia profesional el requisito más restrictivo y de difícil solución. Como la ley entrará en vigencia con la aprobación del reglamento, aunque el reglamento incluyera una antigüedad mayor, de todos modos, persistirían dos problemas que afectarán el empleo y la actividad en el corto plazo: la norma del congelamiento por 18 meses que restringiría significativamente la oferta de conductores; y el requisito de licencia profesional.



## V. Propuestas en materia de información sobre el mercado laboral

### Antecedentes

El análisis del mercado laboral requiere realizarse con la mejor información disponible en la actualidad, incluyendo el uso de los múltiples registros administrativos que pueden ser de gran relevancia para el monitoreo y evaluación de las medidas implementadas en su impacto en el empleo y las remuneraciones. La Mesa realiza en este ámbito dos propuestas finales.

#### Propuesta 21:

Se propone que el Instituto Nacional de Estadísticas pueda explicar técnicamente las razones de las discrepancias que emergieron en la estimación del número de cotizantes a partir de la Encuesta Nacional de Empleo y los registros administrativos de la Superintendencia de Pensiones y que han llevado a conclusiones opuestas respecto de la evolución de los cotizantes si es que se considera el periodo marzo 2022 a marzo 2026.

#### Propuesta 22:

Se recomienda la implementación por parte del Ministerio del Trabajo y Previsión Social de un sistema abierto de información laboral a nivel de microdatos anonimizados que incluya, al menos:

- » Las bases de datos del Seguro de Cesantía con la información histórica acumulada y actualizada mensualmente, con identificadores ficticios para individuos y empresas;
- » Información sobre los programas y sus beneficiarios (empresas y trabajadores anonimizados) implementados a través de SENCE u otros Servicios, con información histórica acumulada y actualizada mensualmente, incluyendo subsidios al empleo y programas de capacitación financiados por SENCE y por la franquicia tributaria, así como de los programas de intermediación laboral.



- » Información relativa al Registro Social de Hogares vinculada a los individuos con sus características, beneficios recibidos, etc.
- » Información equivalente disponible en la Dirección del Trabajo.
- » Información equivalente disponible en la Superintendencias de Pensiones referidas a cotizantes y pensionados; y en la Superintendencia de Seguridad Social relativa al uso de licencias y subsidios de incapacidad laboral, por enfermedades comunes como profesionales y de accidentes del trabajo.

Estas distintas bases de datos deberían unirse entre sí a nivel de hogares, individuos y empresas con identificadores enmascarados únicos.





**MESA DE  
REACTIVACIÓN LABORAL**