

Informe Final

Consejo Técnico por el Empleo y la Protección Social

El trabajo está cambiando: ¿estamos preparados?



Autoría Informe:



FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN Y ECONOMÍA
OCEC udp
Observatorio del Contexto Económico

chilemujeres
fundación

Índice

Prólogo	5
----------------	----------

Síntesis de principios y propuestas	6
--	----------

Capítulo 1	14
-------------------	-----------

Introducción	15
Composición del Consejo	16
Integrantes	16
Instituciones	17
Metodología de trabajo del Consejo	18
Focos del Consejo	19

Capítulo 2 **20**

Diagnóstico	21
Generación de empleo formal e incentivos para la contratación, la formalización y la protección social	21
Adaptabilidad laboral: oportunidades y desafíos para el empleo formal	24
Adaptación al cambio tecnológico	30

Capítulo 3 **36**

Principios para la Creación de Empleo Formal	37
Propuestas para la Creación de Empleo Formal	38
Principios para la Adaptabilidad Laboral	44
Propuestas para la Adaptabilidad Laboral	45
Principios para la Adaptación al Cambio Tecnológico, Upskilling, Reskilling y Preskilling	52
Propuestas para la Adaptación al Cambio Tecnológico, Upskilling, Reskilling y Preskilling	53

Prólogo

El mundo del trabajo está cambiando con rapidez. La informalidad, las nuevas formas de empleo, la transformación tecnológica, incluido el acelerado desarrollo de la inteligencia artificial, y las mayores exigencias de adaptabilidad están configurando un mundo del trabajo más diverso y fragmentado, que desafía a instituciones y políticas originalmente diseñadas en el contexto de trayectorias laborales más estables.

Desde la Achs vemos esas transformaciones de cerca. Acompañamos a más de 3,2 millones de trabajadores y a más de 88 mil organizaciones, lo que nos convierte en un termómetro privilegiado de la realidad laboral del país. Esa cercanía nos entrega información valiosa, pero también nos impone una responsabilidad: anticipar cambios, acompañarlos y contribuir a generar respuestas que permitan cuidar mejor a las personas.

Con esa convicción impulsamos el Consejo Técnico por el Empleo y la Protección Social, junto a Fundación ChileMujeres y OCEC UDP, reuniendo a trabajadores, empleadores, academia, expertos, organizaciones internacionales y sociedad civil. Integrar miradas distintas era fundamental para que esta iniciativa fuera exitosa, pues las transformaciones que estamos viviendo atraviesan dimensiones económicas, sociales, tecnológicas y regulatorias, de las cuales solo podremos hacernos cargo con capacidad de diálogo, evidencia y articulación entre actores que experimentamos estos cambios desde distintas perspectivas.

Este informe recoge ese esfuerzo de diálogo. Su propósito es aportar a una discusión que resulta urgente para Chile: cómo fortalecer el empleo formal, adaptar la protección social a las nuevas realidades del trabajo y generar mejores condiciones para que las personas puedan desarrollar sus trayectorias laborales con mayor seguridad y oportunidades. El resultado es una serie de principios y propuestas que, esperamos, aportarán a configurar las discusiones de diseño de políticas públicas asociadas al trabajo y el sistema de protección social en los meses y años por venir.

Desde la Achs seguiremos contribuyendo a esa tarea, porque acompañar las transformaciones del mundo del trabajo también forma parte de nuestro compromiso con el cuidado de las personas y con el desarrollo del país.

Lorenzo Gazmuri
Presidente del Directorio
Achs

Síntesis de principios y propuestas¹

Principios acordados por el Consejo

1. Creación de Empleo Formal

- Reconocimiento de la heterogeneidad entre empresas y sectores para el diseño de políticas, evitando desincentivos al crecimiento empresarial, la fragmentación o diferencias injustificadas entre trabajadores
- Respeto de los derechos adquiridos en las relaciones laborales ya existentes
- Complementariedad entre instrumentos de incentivo al empleo
- Correspondencia entre los requisitos de cada incentivo al empleo y su objetivo
- Generación de evidencia técnica y diagnósticos previos en el diseño de instrumentos de incentivo al empleo
- Incentivo a la formalización con garantía de acceso a la seguridad social

2. Adaptabilidad Laboral y Derechos Laborales

- Continuidad de la protección social
- No discriminación respecto de los trabajadores de jornada completa
- Acuerdo y reciprocidad entre las partes
- Sujeción a los límites legales de jornada, horas extraordinarias y descansos
- Resguardo institucional del uso adecuado de los mecanismos de adaptabilidad o flexibilidad
- Certeza jurídica y difusión para promover el uso del marco normativo vigente

3. Adaptación al Cambio Tecnológico, Upskilling, Reskilling y Preskilling

- Priorización del financiamiento público de la capacitación
- Capacitación flexible y adaptativa
- Articulación institucional del sistema
- Implementación de estándares para la capacitación y fortalecimiento de la evaluación

¹ Respecto de la adhesión al informe, los principios y las propuestas: el Consejo fue un espacio de planteamiento de ideas y propuestas, sin necesariamente apuntar a la construcción de consensos en cada una de ellas. Participar en sus sesiones y discusiones y suscribir este informe no implica adherir a cada una de las propuestas que contiene. La ausencia de observaciones sobre una materia no debe entenderse como adhesión automática a ella. Los principios que se enuncian reflejan acuerdos alcanzados por el Consejo en el curso de sus sesiones. Las propuestas específicas, en cambio, recogen planteamientos de las instituciones participantes, expresados en documentos institucionales publicados en los últimos años y en la discusión del Consejo y sus subcomisiones. Su nivel de respaldo puede ser total, o por una proporción de las instituciones del Consejo, lo cual se indica en cada caso en el cuerpo del informe (en esta síntesis se registra en notas al pie, en cada caso, los consejeros que no adhieren o bien que adhieren con alcances).

Propuestas

1. Sala cuna y sistema de cuidados ²

El Consejo respalda en general la aprobación del proyecto de ley (Boletín 14.782-13) que garantiza el derecho a sala cuna para todas las madres y padres dependientes, independientes y trabajadoras de casa particular, financiado mediante un fondo solidario, que contribuya a reducir los desincentivos a la contratación formal de mujeres, y cuyo derecho se pueda ejercer en salas cunas públicas y privadas.

2. Rediseño de la indemnización por años de servicio (IAS)³

Reemplazar o rediseñar el actual mecanismo de Indemnización por Años de Servicio (IAS), por una indemnización a todo evento (despido o renuncia) que cumpla con el fin de ofrecer una adecuada protección a los trabajadores ante la contingencia del término del vínculo laboral, que solo sea aplicable a nuevas contrataciones, y con un mecanismo voluntario de ingreso al nuevo sistema para los contratos vigentes. El Consejo debatió dos alternativas:

- **Propuesta alternativa A: una reparametrización del Seguro de Cesantía**, sustituyendo el actual mecanismo de indemnización por uno pagadero a todo evento, mediante la creación de una cuenta de ahorro individual, financiada con cotización del empleador dentro del propio Seguro de Cesantía.
- **Propuesta alternativa B: mantención de dos instrumentos separados, con rediseño de la IAS** manteniendo la indemnización por años de servicio y el Seguro de Cesantía, modificando el diseño de la indemnización, modificando el criterio de procedencia de la indemnización, hoy acotado a la causal de "necesidades de la empresa"; y reparametrizando el monto de la IAS, de modo de reducir las distorsiones asociadas a su alto costo, pero sin llevar el costo para el empleador a cero.

3. Precisar legalmente el alcance de las causales existentes, que acoten la judicialización de los procesos de despido⁴

El Consejo estima que la excesiva judicialización ha elevado los costos de despido, y por lo tanto ha desincentivado la creación de empleo formal. En relación con las causales de despido y judicialización, se mencionó la necesidad de evaluar mecanismos que acoten la judicialización de los procesos de despido, resguardando el derecho de los trabajadores a recurrir a tribunales y reduciendo la ambigüedad interpretativa que hoy alimenta la judicialización, precisando legalmente el alcance de las causales existentes, en particular la de "necesidades de la empresa".

4. Perfeccionar la arquitectura del sistema de incentivos fiscales al empleo

Los subsidios al empleo deben orientarse a resultados medibles, tanto en la creación de nuevos puestos de trabajo como en su permanencia. Cuando su objetivo sea crear empleo, deberían condicionarse a un aumento neto de la dotación formal de la empresa respecto de un período de referencia. Cuando busquen facilitar la inserción de grupos prioritarios, pueden otorgarse, aunque la dotación no crezca, pagando una mayor parte del beneficio si la relación laboral sigue vigente por un período determinado.

En contextos de crisis laboral como el actual, los subsidios diseñados para crear empleo también deberían poder apoyar la mantención de los puestos existentes, extendiéndose a trabajadores ya contratados mediante un mecanismo transitorio y focalizado de activación automática, gatillado por indicadores específicos.

² CUT suscribe esta propuesta con alcances

³ CUT no suscribe esta propuesta. LyD, CPC, SOFOFA, Horizontal, CLAPES UC, Pivotes y Zarko Luksic la suscriben con alcances.

⁴ CUT no suscribe esta propuesta. Zarko Luksic la suscribe con alcance.

5. Fortalecer y alinear los incentivos a la formalización de la política social, laboral y previsional

Se debe revisar la coherencia de los incentivos existentes en los distintos componentes del sistema de protección social, de manera de identificar y corregir aquellos diseños que puedan desincentivar la formalización laboral, la cotización previsional o la permanencia en empleos formales. Adicionalmente, evaluar mecanismos que permitan fortalecer el vínculo entre cotizaciones y beneficios del sistema de protección social; revisar programas y beneficios sociales cuyos criterios de acceso, permanencia o pérdida puedan generar incentivos adversos a la formalización laboral.

6. Incentivos y simplificación de trámites de inicio de actividades y formalización para trabajadores y emprendedores independientes

Implementar una ventanilla única para tramitar el inicio de actividades, con silencio administrativo positivo en plazos breves. Establecer permisos provisorios o transitorios mientras se completa el proceso de formalización. Diseñar rutas progresivas de formalización para trabajadores independientes y emprendedores de menor escala.

7. Formalización para trabajadores migrantes⁵

Se propone eliminar (o modificar al alza) la cuota legal de contratación de trabajadores extranjeros, agilizar y ampliar la revalidación de títulos profesionales obtenidos en el extranjero y facilitar el acceso formal de trabajadores migrantes estacionales para la agricultura.

8. Fortalecimiento de las capacidades institucionales de fiscalización, cumplimiento normativo y sistemas de información

Se propone avanzar hacia sistemas de información con más y mejor infraestructura de datos administrativos del mercado laboral, fortaleciendo la prospección laboral mediante la integración de múltiples fuentes y habilitando el acceso público y seguro a las bases administrativas vinculadas al mercado laboral. Asimismo, se plantea fortalecer la capacidad de fiscalización, de cumplimiento normativo y de análisis de información de la Dirección del Trabajo, aprovechando las herramientas de la Ley N°21.327 (portal MiDT y Registro Electrónico Laboral), integrando estos registros con otras fuentes administrativas y aplicando inteligencia inspectiva en los sectores con mayor informalidad. De manera complementaria, se sugiere fortalecer las campañas informativas sobre derechos laborales, ventajas de la formalización y canales de denuncia confidencial, e incorporar mecanismos de acompañamiento diferenciado para el cumplimiento normativo de las empresas de menor tamaño.

⁵ CUT no suscribe esta propuesta. SOFOFA la suscribe con alcance.

9. Contrato por horas⁶

Un número relevante de instituciones del Consejo respalda **avanzar en un nuevo régimen de contrato por horas**, en línea con el proyecto de ley en tramitación, acotado a necesidades genuinamente discontinuas y verificables del puesto (demanda estacional o intermitente, eventos, reemplazos u otras) o bien, a determinadas circunstancias o segmentos de trabajadores y con resguardos de protección social. En particular, se propone partir por un dictamen de la Dirección del Trabajo que sistematice la normativa vigente sobre esta figura, precisando sus condiciones de aplicación. Otro **conjunto de consejeros se declara en contra de la modalidad**, debido al riesgo de precarización asociado a sus ingresos variables, la fragmentación de la jornada y la menor cobertura de derechos laborales y de seguridad social.

Al respecto, las instituciones del Consejo que se especifican en cada caso proponen:

- **Pactar una cantidad determinada de horas**, en período semanal o mensual, en un período de referencia, y descansos mínimos similares a los ya establecidos en la ley, que asegure que este mecanismo no es utilizado como herramienta para vulnerar el contrato a jornada parcial o a jornada completa.
- **Exigir reciprocidad entre la oferta de horas por la empresa y su aceptación por el trabajador**, resguardando al trabajador frente a sanciones o término del contrato por rechazos de horas puntuales, prohibiendo represalias por rechazar turnos y el uso de esta figura para reemplazar a trabajadores en huelga; y ofreciendo a las empresas una cláusula de término de la relación contractual en casos en que el trabajador rechace las ofertas de manera sistemática en un período determinado de tiempo, definiendo para ello, de antemano, tanto un umbral de rechazos como un período de tiempo sobre el cual aplicarlo.
- **Sin cláusulas de exclusividad**: permitir que el trabajador disponga de sus horas para establecer relaciones laborales con más de un empleador.
- **Resguardo frente a la flexibilidad unilateral**: mediante la exigencia de aviso previo por parte del empleador y compensación íntegra del valor correspondiente a las horas pactadas y no utilizadas, con cancelación dentro de un número de horas (por ej.72) previo a la hora de inicio pactada.
- **Garantizar seguridad social** (cotizaciones de salud, previsionales y de seguro de accidentes) proporcional a las horas pactadas. Esta cotización se debe concretar aplicando las mismas reglas que las del resguardo a la flexibilidad unilateral.
- **Vincular la nueva modalidad a la legislación vigente** sobre jornada ordinaria (máximos de horas diarias y semanales, horas extraordinarias y descansos), precisando la lista de derechos aplicables y su mecanismo de cálculo (feriado, licencias, indemnización, pre y postnatal, etc).
- **Establecer que la recurrencia o el uso para cubrir demanda permanente haga presumir una relación laboral regular.**
- **Deben existir mecanismos de registro y control accesibles a la Dirección del Trabajo**, para distinguir el uso legítimo de una relación laboral regular (de jornada parcial o completa), mediante un registro digital verificable de turnos y remuneraciones, accesible a la Dirección del Trabajo y al trabajador, que permita controlar cotizaciones, cancelaciones y consolidación de horas.
- **Distinguir esta modalidad de los servicios independientes** a partir de la existencia de subordinación y dependencia, evitando que la boleta de honorarios (prestación de servicios) se use como sustituto informal del contrato por horas, sin establecer una prohibición general para actividades que legítimamente pueden prestarse de manera autónoma.

⁶ CUT y Zarko Luksic no suscriben esta propuesta. CLAPES UC, Pivotes y Horizontal la suscriben con alcances.

10. Anualización/semestralización de la jornada⁷

Se plantea ampliar el período de referencia, hoy de 4 semanas, con régimen especial para sectores de alta estacionalidad. Respecto del rol de los sindicatos y el alcance hay diferencias: una proporción del Consejo plantea acotarlo a sectores sin condicionarlo a acuerdo sindical; otros, que sea excepcional y sujeto a acuerdos con organizaciones de trabajadores mediante negociación ramal. Se propone:

- **Ampliar el período de referencia de 4 a 16 semanas**, extensible hasta 52 semanas en rubros con estacionalidad o variabilidad de la demanda no solo a turismo; si la persona está sindicalizada, con autorización del sindicato (requisito que el proyecto actual no establece).
- **Mantener los límites vigentes de horas diarias, semanales promedio y descansos**, con un límite de semanas continuas con jornada máxima de 45 horas (por ejemplo, 4 semanas en el régimen de 16 y 8 en el de 52); la ley vigente ya establece un límite de semanas consecutivas con jornadas de 45 y de 52 horas.
- **Incorporar compensación frente a la pérdida de previsibilidad y de ingresos** por horas extraordinarias, con mayor flexibilidad para alcanzar el promedio de 40 horas en períodos de baja demanda.

11. Difusión de la normativa y del uso de los derechos de adaptabilidad

Se propone elaborar una guía de adaptabilidad laboral de la Dirección del Trabajo, que promueva el uso del marco legal vigente; realizar una campaña de difusión de la Dirección del Trabajo para la promoción del uso de derechos de adaptabilidad vigentes; crear un banco de buenas prácticas de adaptabilidad laboral del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, para que las empresas difundan políticas innovadoras replicables; y fortalecer la

Encuesta Laboral (ENCLA) de la Dirección del Trabajo, asegurando su aplicación periódica, con el objetivo de contar con información del mercado laboral que no es posible obtener mediante otras fuentes.

12. Condiciones especiales de trabajo⁸

Fortalecer los pactos sobre condiciones especiales de trabajo (arts. 374 y 376 del Código del Trabajo), habilitándolos para todos los trabajadores, sin exigencia de un umbral de afiliación sindical, y requiriendo la aprobación del sindicato para quienes estén sindicalizados.

13. Adaptabilidad funcional⁹

El eje se enmarca en el art. 10 N°3 del Código del Trabajo, que permite al contrato de trabajo señalar dos o más funciones específicas, alternativas o complementarias, pero exige que respondan a una única "naturaleza de los servicios". Se propone modificar el art. 10 N°3 del Código del Trabajo reemplazando la conjunción "o" por "y" entre funciones alternativas y complementarias, habilitando expresamente su combinación en un mismo cargo, manteniendo la exigencia de especificar las funciones en el contrato, y con resguardos que impidan su uso para ampliar indefinidamente las funciones de un mismo cargo, sistematizando lecciones de los casos ya cuestionados judicialmente y acompañando la modificación con una guía de la Dirección del Trabajo sobre matrices de funciones intercambiables, enfocada en las Pymes.

14. Jornada de trabajo ¹⁰

En este ámbito, se propone extender el derecho a banda horaria parental a madres y padres; habilitar los pactos 4x3 con gradualidad proporcional a la jornada vigente en cada tramo de la transición hacia las 40 horas; simplificar y agilizar la autorización y renovación de los sistemas excepcionales de distribución de jornada ante la Dirección del Trabajo; evaluar la posibilidad de reemplazar la autorización previa de la Dirección del Trabajo por información y fiscalización ex post; ampliar el límite máximo de duración de los contratos de las empresas de suministro para jóvenes sin experiencia laboral, mujeres, personas mayores de 55 años y personas con desocupación de larga duración; revisar el reglamento agrícola; habilitar un mecanismo temporal y acotado de reducción de jornada en períodos de shocks económicos; modificar el mecanismo de reducción o adecuación transitoria de jornada por vacaciones escolares para personas cuidadoras; y condicionar los esquemas de flexibilidad horaria a criterios de voluntariedad, previsibilidad, reversibilidad y acuerdo con los trabajadores y sindicatos (cuando los hay).

15. Feriado legal y descanso ¹¹

Se propone permitir pactar trabajar feriados renunciabiles a cambio de más días de vacaciones; permitir fraccionar los días de feriado legal de manera más flexible, solo a solicitud del trabajador y manteniendo un mínimo continuo de días de descanso; y ampliar de 5 a 10 días hábiles al año la compensación de horas extraordinarias con días adicionales de feriado, utilizables dentro de los 12 meses siguientes.

⁷ CUT no suscribe esta propuesta. CLAPES UC, SOFOFA, LYD y CPC suscriben con alcances.

⁸ CUT no suscribe esta propuesta.

⁹ CUT no suscribe esta propuesta. CPC y CLAPES UC complementan.

¹⁰ CUT no suscribe esta propuesta. CLAPES UC, LyD, SOFOFA y Lilia Jerez suscriben con alcances.

¹¹ CUT no suscribe esta propuesta.

16. Implementar capacitación que responda a las necesidades actuales del mercado laboral: reconversión y desempleo

Implementar políticas activas de reconversión para trabajadores en ocupaciones de alto riesgo de automatización; promover activamente la reubicación, capacitación y rediseño de funciones ante riesgos de desvinculación por automatización o inteligencia artificial; implementar el acompañamiento de los procesos de reconversión sobre la base de modelos adaptados a las características de cada grupo de trabajadores; diseñar e implementar programas específicos para las prioridades públicas actuales; flexibilizar y fortalecer los instrumentos de precontrato y postcontrato de capacitación; y fortalecer el uso del Fondo de Cesantía Solidario para personas desocupadas, que permite destinar hasta un 2% de su saldo anual a capacitación y reinserción laboral.

17. Simplificar y modernizar la estructura del sistema de capacitaciones, consolidando el desarrollo de una clasificación de ocupaciones, marco de cualificaciones, taxonomía común de habilidades, rutas formativas, entre otros ¹²

Consolidar el proceso de desarrollo de una clasificación actualizada de ocupaciones e implementar un marco de cualificaciones que vincule los puestos de trabajo con las competencias y tecnologías requeridas; revisar los códigos de cursos SENCE y unificar la oferta de SENCE (Foncap y Becas Laborales) en una oferta adaptable de programas para públicos priorizados; y crear rutas formativas flexibles por sector económico.

18. Fortalecer y consolidar el actual proceso de articulación institucional

Fortalecer y consolidar el actual proceso de articulación institucional logrando una coordinación efectiva entre las instituciones del Estado, y que integre a representantes gremiales del sector productivo, de las entidades formadoras, y de los trabajadores; y, utilizando la información e inteligencia disponible, velar por la articulación entre oferta pública de capacitación, el sistema de certificaciones, el marco de cualificaciones y el sistema de evaluación de la formación.

19. Transitar el financiamiento del sistema hacia un modelo basado en resultados

Transitar el financiamiento del sistema desde un modelo de verificación por insumos hacia uno basado en resultados, priorizando cursos con mejor perspectiva de empleabilidad y vinculados a aumentos de productividad.

20. Establecer estándares mínimos de calidad y procedimientos, para todos los organismos públicos y privados que realizan capacitación e intermediación laboral

Diseñar un sistema de acreditación y supervisión de empresas formadoras; licitar la formación con plazos de tres a cinco años, para permitir a los proveedores justificar inversiones; y establecer estándares de calidad más exigentes para los OTEC, implementando modalidades de pago por resultados.

¹² LyD suscribe esta propuesta con alcance.

21. Modernizar la oferta de capacitación e intermediación laboral, poniendo el acento en competencias interpersonales y habilidades para la empleabilidad, levantadas mediante encuestas de detección de necesidades de los empleadores

Redefinir las métricas desde cantidad de colocaciones hacia calidad de empleo; profesionalizar y estabilizar los equipos de las OMIL, incorporar un diagnóstico individual al inicio de cada intervención, estructurando rutas de usuarios diferenciadas; establecer un período de acompañamiento post-inserción; digitalizar e integrar sus sistemas con plataformas de ofertas laborales de empresas; crear un marco regulatorio moderno que otorgue certeza jurídica a los convenios de aprendizaje y reconozca a la empresa como coformadora; crear visas simplificadas para talento extranjero; expandir las posibilidades de capacitación a segmentos de dependientes informales; e impulsar cursos masivos, gratuitos y en línea sobre alfabetización en inteligencia artificial, seguridad digital y educación financiera y previsional.

22. Consolidar un sistema integrado de información del mercado laboral

Consolidar un sistema integrado de información del mercado laboral, interoperable entre los distintos actores públicos y los gremios, con desagregación regional; fortalecer la institucionalidad de prospección laboral del país y establecer Consejos de Competencias, capaces de recolectar las necesidades de la industria y traspasar dicha información a las instituciones de formación del sector educativo.

23. Fortalecer las instancias de formación para el trabajo en la empresa¹³

Fortalecer los sistemas de educación dual y de prácticas laborales para jóvenes; diseñar un estándar nacional de certificación de maestros guía, vía ChileValora; y ampliar la cobertura del programa Aprendices de SENCE.

24. Rediseñar el financiamiento del sistema, para mejorar sostenibilidad y orientación a resultados en grupos específicos¹⁴

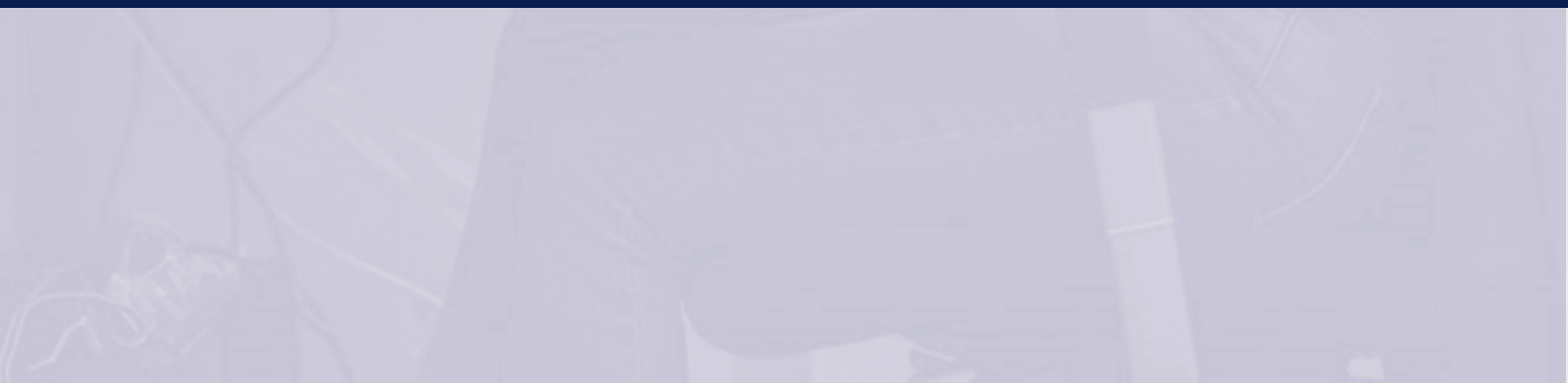
Diseñar un sistema de instrumentos de financiamiento diferenciados según grupo objetivo, de modo que la distribución de los recursos públicos totales destinados a incentivos fiscales a la capacitación se focalice en segmentos con mayores dificultades. Crear una Cuenta Individual de Aprendizaje Permanente cofinanciada para impulsar el reskilling y el upskilling a lo largo de toda la vida laboral. Crear un fondo permanente con estructura legal plurianual, e incorporar un piso de financiamiento de transición durante 2027. Por último, reformar la franquicia tributaria para permitir que las grandes empresas imputen, con un tope ampliado, el costo de formación en sus empresas proveedoras o subcontratistas de menor tamaño.

¹³ LyD suscribe esta propuesta con alcance.

¹⁴ CLAPES UC y LyD suscriben esta propuesta con alcance.



| Capítulo 1



Introducción

El **Consejo Técnico por el Empleo y la Protección Social** fue convocado por la Asociación Chilena de Seguridad (Achs), en alianza con la Fundación ChileMujeres y el Observatorio del Contexto Económico de la Universidad Diego Portales (OCEC UDP), y en colaboración con la Cátedra Carlos Vial Espantoso de la Escuela de Administración de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Su objetivo fue generar una discusión amplia, plural y basada en datos, con miras a identificar principios comunes y generar propuestas que permitan avanzar hacia el fortalecimiento del empleo formal y la modernización de la protección social, en un contexto en que el desempeño del mercado laboral en los últimos años es motivo de preocupación transversal, a la vez que los cambios tecnológicos generan cambios en las relaciones laborales que desafían a los esquemas tradicionales de protección asociada al trabajo.

El Consejo reunió a representantes de gremios y confederaciones empresariales, organizaciones de trabajadores, empresas, OIT, la academia, organizaciones de la sociedad civil, centros de estudio, y expertos, con el objetivo de abrir un espacio de **planteamiento de ideas y propuestas, sin necesariamente apuntar a la construcción de consensos en cada una de ellas**. Se buscó, más bien, poner en común ideas y consideraciones, debatirlas y buscar elementos comunes y acuerdos basales respecto de **principios rectores** que permitieran avanzar en la conversación sobre el diseño de políticas.

La organización del trabajo del Consejo respondió a un diagnóstico compartido entre las instituciones convocantes respecto de algunos de los principales desafíos que enfrenta el mercado laboral chileno: las dificultades de la economía durante los últimos años para crecer, generar empleo y facilitar las condiciones para que distintos grupos de la población se sumen al mercado laboral, lo que se traduce en tasas insuficientes de participación laboral que conviven con niveles altos de desocupación e informalidad; la transformación tecnológica y sus impactos en los esquemas de vinculación laboral y las nuevas exigencias de adaptabilidad que traen consigo la automatización y la inteligencia artificial; la fragmentación, diversificación e informalidad creciente de las formas de empleo, que combinaban trabajos parciales, por proyectos o de servicios, con transiciones frecuentes entre formalidad e informalidad y alta rotación en-

tre empleadores; y la fragilidad que esto genera para la continuidad de la cobertura de seguridad social, diseñada originalmente para ofrecer soporte a las y los trabajadores en el marco de relaciones laborales formales, estables y de largo plazo.

El Consejo se organizó en sesiones plenarias, reuniones de subcomisiones, sesiones de escucha activa con representantes de organizaciones de trabajadores y de grandes empresas y una actividad final de presentación del informe final. Con el fin de difundir el trabajo del Consejo y dotar de transparencia al proceso, se implementó un sitio web dedicado a documentar sus actividades y productos. La sección de Anexos incluye el detalle de las actividades y fechas de sesión del Consejo y del contenido del sitio web.

Este documento ha sido elaborado por las instituciones convocantes (Achs, ChileMujeres) y por la secretaría técnica (OCEC-UDP). Su contenido fue revisado y comentado por las personas e instituciones integrantes del Consejo. Los consensos, niveles de adherencia y eventuales alcances respecto de las distintas propuestas se explicitan a lo largo del informe.

El informe se organiza en tres capítulos y un anexo. Este capítulo introductorio presenta la composición del Consejo, sus objetivos y metodología de trabajo y los focos temáticos de la discusión. El Capítulo 2 presenta el diagnóstico de los tres focos de trabajo (creación de empleo y formalización; adaptabilidad laboral y derechos laborales; y upskilling y reskilling. El Capítulo 3 recoge, para cada uno de estos focos, los acuerdos alcanzados por el Consejo respecto de los principios que deben guiar las discusiones y una selección de propuestas específicas, junto con las posiciones de las instituciones respecto de ellas.

Un anexo final entrega la composición de las subcomisiones generadas para trabajar cada tema, el calendario de las actividades del Consejo, el diagnóstico en extenso, y un listado detallado de todas las propuestas identificadas en el proceso de sistematización de documentos publicados por las instituciones integrantes.

Integrantes

El Consejo estuvo constituido por 28 consejeras y consejeros titulares desplegados en orden alfabético:



María José Abud
Directora Ejecutiva,
Horizontal



María Constanza Arjona
VP Personas
y Organización, CMPC



Eduardo Ayllón
Gerente,
HUB IA UAI



Carmen Cifuentes
Investigadora,
Clapes UC



José Manuel Díaz
Presidente,
CUT



Pablo Eguiguren
Director de Políticas
Públicas, Libertad
y Desarrollo



Benjamín García
Director Ejecutivo,
Espacio Público



Lorenzo Gazmuri
Presidente Directorio, Achs



Lilia Jerez
Abogada Laboral



Susana Jiménez
Presidenta, CPC



Francisca Jünemann
Presidenta Ejecutiva,
Fundación ChileMujeres



Jeanne Lafortune
Directora, Núcleo Milenio
sobre Evolución del Trabajo
(MNEW)



Natalia Lidijover
Directora Ejecutiva Futuro
del Trabajo, SOFOFA



Zarko Luksic
Abogado Laboral



Arturo Martínez
Presidente, CTCH



Alejandro Micco
Académico, Facultad de Eco-
nomía y Negocios, Universi-
dad de Chile



Karin Moore
Coordinadora Legal,
Clapes UC



Rosario Navarro
Presidenta, SOFOFA



**En representación de OIT,
Guillermo Montt**
(especialista
en protección social)



**En representación de OIT,
Sonia Gontero**
(especialista en salarios y
tiempo de trabajo)



**En representación de OIT,
Gerhard Reinecke**
(especialista
en políticas de empleo)



Luis Bernardo Silva
Gerente Corporativo
de Personas, Cencosud



Marcos Singer
Director Académico, Cátedra
Carlos Vial Espantoso



Katia Trusich
Directora Ejecutiva,
Grande Pyme



Manuel Ureta
Director Ejecutivo,
Fundación INFOCAP



María Teresa Vial
Presidenta, CCS



Antonio Walker
Presidente, SNA



Soledad Hormazábal
Directora de Evidencia,
Pivotes



Paulina Calfucoy
Gerenta de Asuntos
Corporativos y
Sostenibilidad, Achs



Secretaría Técnica:
Juan Bravo
Director, OCEC-UDP



Isabel Contrucci
Directora Estudios Achs



Matías Cociña
Consultor externo

Instituciones



Metodología de trabajo del Consejo

El Consejo organizó su trabajo en 3 etapas:

1. **Diagnóstico y evidencia**, basado en datos, tendencias y experiencia comparada del mundo del trabajo; **Reflexión y debate**, como espacio de encuentro entre el Estado, las empresas, los trabajadores, la academia y la sociedad civil;
2. **Elaboración de propuestas**, orientada a identificar ámbitos de acción y políticas concretas para ofrecer al país;

Sobre esa base, el trabajo técnico de sistematización de propuestas, realizado por la Secretaría Técnica y el equipo de la Achs, siguió una **metodología de seis pasos**:

1. **Sistematización de las propuestas institucionales** a partir de múltiples documentos publicados por las organizaciones integrantes del Consejo, un clipping de prensa y comunicaciones, y revisión de avances legislativos en temáticas abordadas por el Consejo;
2. **Construcción de una base de datos matriz**, que codificaba cada propuesta con un identificador único, trazable a su documento de origen;
3. **Sistematización de las propuestas** en grupos/ejes mutuamente excluyentes para cada sesión;
4. **Retroalimentación de los consejeros** mediante un formulario estructurado, cuyas respuestas alimentaron la versión revisada de la base;
5. **Discusión plenaria y en subcomisiones** a partir de la sistematización de propuestas, principios, convergencias y diferencias, identificando temas y propuestas clave; y
6. **Elaboración de un informe final** que sintetiza el trabajo del Consejo.

El Consejo se definió explícitamente como una instancia de planteamiento de ideas y propuestas, no de una búsqueda estricta de creación de consensos. Con todo, incluso en aquellos ámbitos en que las posiciones de los distintos actores se mostraban más distantes, se buscó identificar principios de diseño de política que pudieran suscitar acuerdos.

Respecto de la adhesión al informe y a las propuestas

Participar en el Consejo y suscribir este informe no implica adherir a cada una de las propuestas que contiene. La ausencia de observaciones sobre una materia no debe entenderse como adhesión automática a ella.

- Los principios que se presentan al inicio de cada capítulo reflejan acuerdos alcanzados por el Consejo en el curso de sus sesiones.
- Las propuestas específicas, en cambio, recogen planteamientos de las instituciones participantes, expresados en documentos institucionales publicados en los últimos años y en la discusión del Consejo y sus subcomisiones. Su nivel de respaldo puede ser total, o por una proporción de las instituciones del Consejo, lo cual se indica en cada caso, identificando después del título de cada propuesta, las instituciones que no suscriben a la propuesta, aquellas que lo hacen con alcances, y aquellas que complementan la propuesta con elementos adicionales no discutidos por el Consejo. A pie de página de estas anotaciones se entregan más detalles respecto de los alcances y complementos.¹⁵
- Los diagnósticos fueron elaborados por la Secretaría Técnica a partir de datos oficiales.

¹⁵ Espacio Público participó activamente en las sesiones del Consejo y valora positivamente la instancia. Ello no se traduce necesariamente en el respaldo de las propuestas específicas recogidas en este documento.

Focos del Consejo

El Consejo concentró su trabajo en tres focos, identificados desde su sesión de instalación como los desafíos más relevantes para el fortalecimiento del empleo formal y la protección social en Chile.

Creación de empleo y formalización

El Consejo abordó las condiciones para generar empleo formal y para avanzar en la formalización. En el ámbito de la creación de empleo, examinó los incentivos fiscales a la contratación y los elementos de política y regulación que más impactan los costos laborales. En términos de la formalización, analizó los incentivos de la política social, laboral y previsional, la simplificación de trámites, la fiscalización y los sistemas de información, y la situación de los trabajadores migrantes. Un eje transversal fue distinguir entre las políticas para la informalidad dependiente y las que corresponden al empleo independiente informal.¹⁶

Adaptabilidad laboral y derechos laborales

La adaptabilidad laboral puede mejorar la productividad y la sostenibilidad de las empresas, así como la calidad de vida y productividad de los trabajadores. Para el trabajo del Consejo se distinguió tres dimensiones de este fenómeno: la adaptabilidad temporal, la adaptabilidad funcional, y la adaptabilidad espacial. Si bien la legislación actual considera instancias de flexibilidad y adaptabilidad laboral, existe espacio para buscar modificaciones de política que, por una parte, entreguen mayor flexibilidad a empresas para, bajo ciertas condiciones, enfrentar períodos de carga de trabajo variable y, por otra, provean a las y los trabajadores de herramientas para adaptar sus jornadas de trabajo de modo de lograr un mejor equilibrio entre el trabajo remunerado y otras actividades tales como las labores de cuidado, estudio, voluntariado o incluso otros trabajos remunerados.

Adaptación al cambio tecnológico, upskilling, reskilling y preskilling

Las habilidades de las personas no son fijas y el actual ritmo del cambio tecnológico vuelve obsoletos muchos de los conocimientos adquiridos con mayor rapidez que en el pasado, lo que pone en entredicho el paradigma de formación que finaliza con la obtención de un título, a la vez que demanda políticas e instituciones que incentiven y faciliten el aprendizaje continuo. El foco distinguió entre las necesidades de upskilling (profundizar habilidades ya en uso) y de reskilling (adquirir habilidades nuevas para cambiar de función u ocupación). A esto se sumó, durante la discusión, la importancia de iniciativas de preskilling (adquisición proactiva de competencias básicas para anticiparse a necesidades y trabajos futuros) que no fueron discutidas en profundidad en el consejo.

Sobre la participación de la Organización Internacional del Trabajo

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) participa en el Consejo Técnico por el Empleo y la Protección Social en su calidad de organismo especializado de las Naciones Unidas y en el marco de su mandato de promover el trabajo decente y el diálogo social. Su participación tiene por objeto aportar insumos técnicos, evidencia y experiencia comparada, así como elementos derivados de las normas internacionales del trabajo, para contribuir a una discusión informada entre los actores participantes.

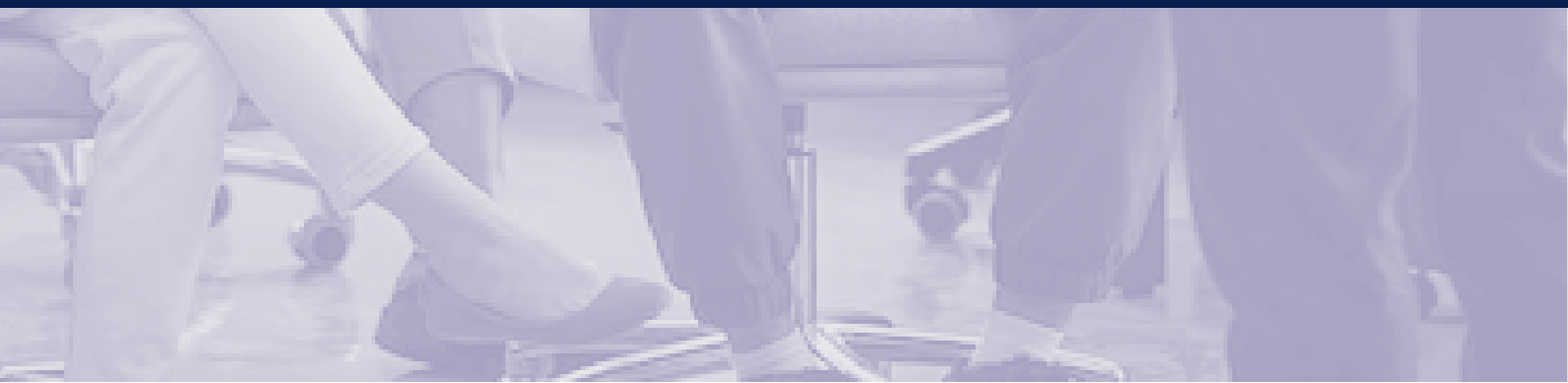
En atención a su naturaleza y mandato institucional, la participación de la OIT en el Consejo no supone la suscripción, adhesión o respaldo institucional a las propuestas de política pública recogidas en este informe, cuya consideración y valoración corresponde a los actores nacionales en el marco del diálogo social. Las contribuciones de la OIT deben entenderse como aportes técnicos destinados a enriquecer dicho proceso de deliberación.

¹⁶ Si bien existe una relación estrecha entre el crecimiento económico y la creación de empleo asalariado formal, el Consejo consideró que la pregunta amplia por las políticas para incentivar el crecimiento económico excedía su ámbito de trabajo. Por ello, consideró que el aporte específico que podían hacer sus integrantes se circunscribía a las materias estrictamente laborales.



Capítulo 2

Diagnóstico



Diagnóstico

Generación de empleo formal e incentivos para la contratación, la formalización y la protección social

El mercado laboral chileno enfrenta un deterioro persistente que se expresa en altas tasas de desocupación, destrucción de empleo formal, aumento de la informalidad y el subempleo, afectando la calidad del empleo. Los antecedentes presentados sugieren que estos fenómenos no responden únicamente a factores coyunturales, sino que reflejan problemas estructurales asociados a la capacidad de crecimiento de la economía, un desalineamiento entre el crecimiento de la productividad laboral y los costos laborales en concordancia con las definiciones del Banco Central, así como a los incentivos que enfrentan trabajadores y empleadores.

Un mercado laboral debilitado y con desocupación persistentemente alta

La tasa de desocupación alcanzó 9,6% en el trimestre junio-agosto de 2026, acumulando 44 meses consecutivos por sobre el 8%, un nivel significativamente superior al promedio de 6,9% registrado durante la década 2010-2019.

Además, Chile exhibe un desacoplamiento respecto de la evolución observada en los países de la OCDE, pues mientras en Chile la tasa de desempleo sube considerablemente respecto a lo observado en la década 2010-2019 en el bloque de países OCDE ocurre lo opuesto, lo que sugiere que las dificultades actuales obedecen al menos en parte a factores domésticos.

Esta situación afecta con especial intensidad a determinados grupos:

- La tasa de desocupación femenina llegó a 10,3%, mientras que entre los jóvenes de hasta 24 años alcanzó 22,8%, elevándose a 24,1% entre las mujeres jóvenes.
- A su vez, las personas de 50 años o más enfrentan severas dificultades de reinserción laboral: quienes se encuentran desocupados acumulan en promedio 11,4 meses buscando trabajo.

No solo se ha detenido la capacidad de crear empleo, en el tiempo ha empeorado la calidad del empleo

Durante el trimestre junio-agosto de 2026 se destruyeron 81.352 empleos respecto del mismo período del año anterior. Sin embargo, el principal problema no radica únicamente en la reducción del empleo total, sino en el deterioro de su composición: El único tipo de empleo que aumentó en el último año fue el subempleo. Mientras los empleos con subempleo aumentaron en 93.128 puestos, los empleos sin subempleo disminuyeron en 174.480. Con ello, se acumulan 33 meses consecutivos en que el subempleo lidera la creación de empleo. Asimismo, se registró una destrucción anual de 88.124 empleos formales y la creación de 6.771 empleos informales. En otras palabras, los empleos que desaparecen son formales. Como resultado, la tasa de ocupación informal aumentó moderadamente, de 26% a 26,3% en un año. La principal fuente de debilidad del mercado laboral es el deterioro del empleo asalariado formal privado. Al trimestre junio-agosto de 2026, este segmento registró una destrucción anual de 153.857 puestos de trabajo, acumulando ocho caídas consecutivas.

Chile enfrenta una economía que ha reducido su capacidad de generar empleos asalariados formales en el sector privado

La evidencia presentada muestra que la creación de empleo asalariado formal mantiene una estrecha relación con el crecimiento económico. Sin embargo, la economía chilena ha mostrado un crecimiento promedio anual de apenas 2,1% entre 2014 y 2025, reduciendo progresivamente su capacidad para absorber fuerza laboral. La situación es particularmente compleja en las MiPymes. Estas empresas acumulan catorce trimestres consecutivos de destrucción de empleo asalariado formal y registraron una caída anual de 167.191 puestos de trabajo en el período junio-agosto 2026, el mayor desplome desde el trimestre noviembre 2020-enero 2021. Se identifican dos factores relevantes para explicar esta situación: Por una parte, el bajo crecimiento económico. Por otra, un creciente desalineamiento entre productividad y costos laborales. Mientras la productividad laboral al trimestre junio-agosto 2026 acumula un alza de apenas 4% respecto al trimestre enero-marzo 2016, el salario mínimo en términos reales en ese período ha registrado un aumento acumulado de 39,4%. Estudios del Banco Central (Albagli et al, 2024; Albagli et al, 2025) sugieren que estos aumentos del salario mínimo tuvieron efectos negativos, particularmente sobre el empleo formal en empresas con mayor concentración de trabajadores afectos al salario mínimo, que son, principalmente, empresas de menor tamaño¹⁷.

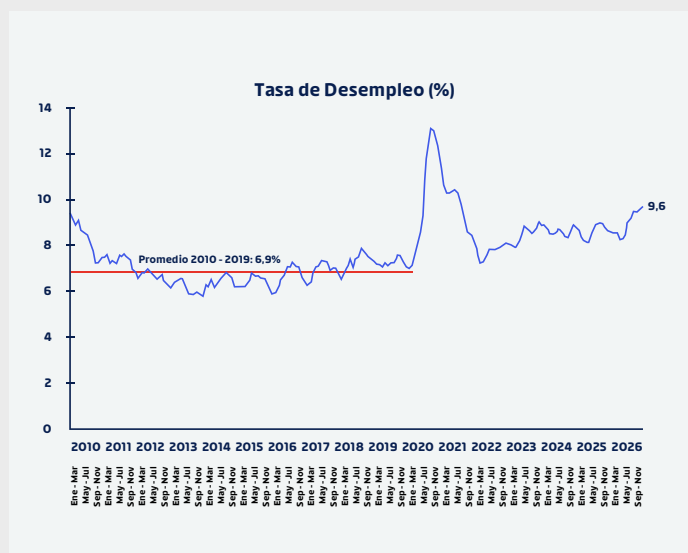
La informalidad laboral y los desafíos para la formalización

La informalidad laboral es un fenómeno heterogéneo que va más allá de los emprendimientos informales:

- El 56,9% de los ocupados informales corresponde a trabajadores dependientes, mientras que el 43,1% a trabajadores independientes.
- Una proporción importante de la informalidad se desarrolla bajo relaciones de subordinación laboral que no cumplen con las obligaciones laborales y previsionales establecidas. En particular, el 84,1% de los asalariados informales y trabajadores subordinados informales desempeña sus funciones en empresas formales, lo que evidencia que una parte relevante de la informalidad se genera al interior de organizaciones formalmente constituidas.
- La alta prevalencia de informalidad laboral es un fenómeno estrechamente asociado a la obtención de bajos ingresos laborales: a menor ingreso mayor es el porcentaje de trabajadores que ejerce en la informalidad laboral.
- Asimismo, existen diferencias significativas según edad. Entre los jóvenes, la informalidad se concentra principalmente en empleos asalariados o relaciones de subordinación que no cumplen con la normativa laboral y previsional. En contraste, entre las personas de 50 años o más predomina el trabajo por cuenta propia informal y las actividades económicas no registradas.
- Finalmente, la informalidad no responde únicamente a problemas de fiscalización. En el caso de los trabajadores independientes informales, las principales barreras para formalizarse son: (1) Falta de percepción de beneficios de formalización: 45,6%, (2) Costos de cumplimiento normativo y tributario: 21,6% y (3) Dificultades para iniciar actividades: 20,5% (Acuña y Bravo, 2025).
- La Recomendación 204 de la OIT señala que, al formular estrategias coherentes e integradas para facilitar la transición a la economía formal, los Miembros deberían tener en cuenta, entre otros aspectos, la diversidad de características, circunstancias y necesidades de los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal, así como la necesidad de abordar esa diversidad mediante enfoques específicos.

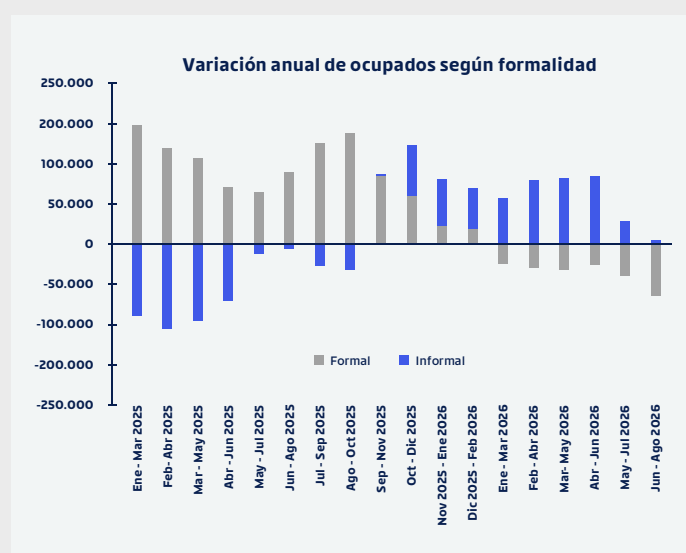
Infografía 1. Figuras destacadas

Figura 2.1:
Tasa de desocupación (%),
Ene-Mar 2010 a Jun-Ago 2026



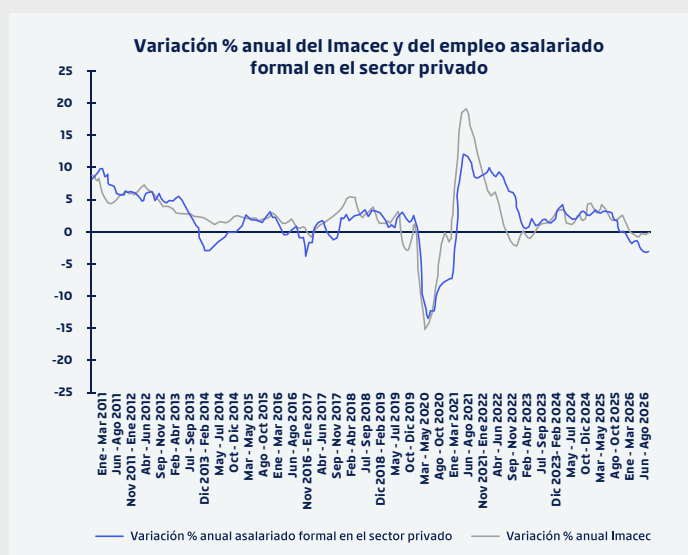
Fuente:
Elaborado con base en la Encuesta Nacional de Empleo del INE

Figura 2.2:
Variación anual de ocupados según condición de formalidad, Ene-Mar 2025 a Jun-Ago 2026



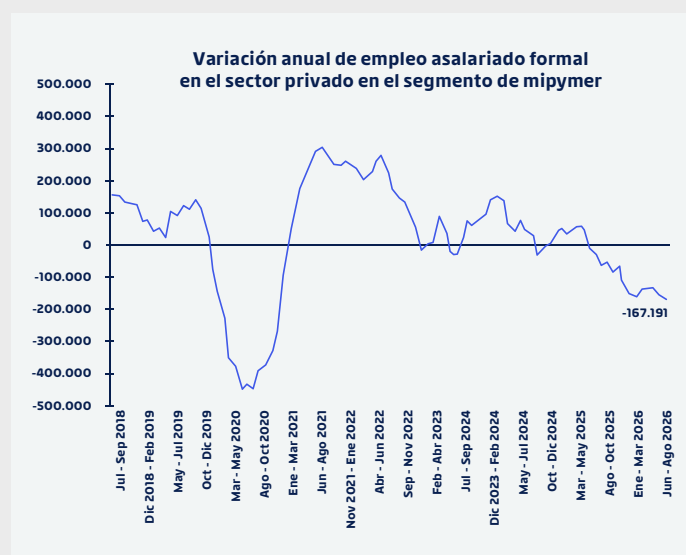
Fuente:
Elaborado con base en la Encuesta Nacional de Empleo del INE

Figura 2.3:
Variación anual (%) del Imacec y del empleo asalariado formal en el sector privado, Ene-Mar 2011 a Jun-Ago 2026



Fuente: Elaborado con base en datos procesados de la Encuesta Nacional de Empleo del INE y del Banco Central de Chile

Figura 2.4:
Variación anual (personas) del empleo asalariado formal en el sector privado en el segmento de MiPymes, Jul-Sep 2018 a Jun-Ago 2026



Fuente: Elaborado con base en datos procesados de la Encuesta Nacional de Empleo del INE

¹⁷ OIT apunta que, en concordancia con el Convenio 131 sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos de OIT, ratificado por Chile, la fijación del salario mínimo debe responder a la productividad en general y productividad laboral en particular, las necesidades de trabajadores y sus familias y otros factores económicos pertinentes.

Adaptabilidad laboral: oportunidades y desafíos para el empleo formal

La adaptabilidad laboral ha adquirido creciente relevancia en Chile en un contexto marcado por un mercado laboral debilitado, caracterizado por altas tasas de desocupación, destrucción de empleo formal y profundas transformaciones tecnológicas. En este escenario, las discusiones del Consejo se han enfocado en cómo distintos mecanismos de adaptabilidad pueden contribuir a mejorar la capacidad de las empresas para responder a cambios en la actividad económica, al mismo tiempo que favorecen la participación laboral y la conciliación entre trabajo y vida personal.

La adaptabilidad laboral se entiende como la capacidad de los mercados laborales para adaptarse y responder a circunstancias cambiantes (Rubery y Grimshaw, 2003)¹⁸. En este informe se consideran tres tipos de medidas de adaptabilidad¹⁹:

• Adaptabilidad temporal:

posibilidad de la empresa para modificar la distribución del tiempo de trabajo de manera de afrontar circunstancias o contingencias; los trabajadores pueden requerir adaptabilidad en la distribución del tiempo de trabajo para conciliar la vida familiar o personal con las obligaciones laborales²⁰. Algunos ejemplos son la posibilidad de elegir horario de inicio y término de jornada laboral, bolsas de horas de trabajo, la posibilidad de distribuir y promediar las horas de trabajo a lo largo de varias semanas (Atkinson, 1984; Van Eyck, 2003; Rodgers, 2007).

• Adaptabilidad funcional:

capacidad de las empresas para organizar y reorganizar los procesos internos de producción y el uso de la mano de obra en función de la eficiencia productiva o dinámica; por ejemplo, a través de la flexibilidad de las funciones a desempeñar en el puesto de trabajo, reasignando entre actividades y tareas (Atkinson, 1984; Van Eyck, 2003; Arvanitis, 2005; Rodgers, 2007). Al mismo tiempo, puede favorecer la conservación del empleo al facilitar la reasignación de los trabajadores ante cambios en las necesidades productivas y permitirles adquirir y desarrollar nuevas habilidades, reduciendo así el riesgo de obsolescencia, especialmente en un contexto de acelerado cambio tecnológico.

• Adaptabilidad espacial:

posibilidad de modificar el lugar físico en que un trabajador desempeña sus tareas (Van Eyck, 2003; Martin, 2010). Ejemplos de lo anterior son las modalidades de trabajo a distancia y teletrabajo.

¹⁸ En la literatura internacional usualmente los conceptos de flexibilidad y adaptabilidad se usan indistintamente.

¹⁹ La OIT no cuenta con una norma internacional que regule de manera general la adaptabilidad funcional (cambio de funciones) o la adaptabilidad del lugar de trabajo como mecanismos de flexibilidad empresarial. No obstante, sus normas y guías establecen algunos principios relevantes. La organización señala que la adaptación de las funciones del puesto puede formar parte de los ajustes razonables, con el objetivo de: i) eliminar barreras para el acceso o la permanencia en el empleo; ii) garantizar la igualdad de oportunidades; y iii) facilitar la reincorporación y la conservación del empleo. En este sentido, estas medidas se conciben como herramientas para promover la inclusión y la permanencia en el empleo, generando beneficios tanto para los trabajadores como para los empleadores (OIT, 2017, Fomentando la diversidad y la inclusión mediante ajustes en el lugar de trabajo: una guía práctica. Ginebra: OIT).

²⁰ La OIT apunta que, desde la perspectiva de las normas internacionales del trabajo, los mecanismos de adaptabilidad en la ordenación del tiempo de trabajo pueden, cuando están adecuadamente diseñados, responder tanto a las necesidades de los trabajadores como de los empleadores. Su implementación debe, sin embargo, desarrollarse dentro de un marco regulatorio que establezca límites y salvaguardias adecuadas en materia de duración del trabajo, períodos de descanso, previsibilidad de los horarios, remuneración y protección de los trabajadores, y que contemple la consulta con las organizaciones representativas de empleadores y trabajadores, de conformidad con las normas internacionales del trabajo pertinentes.

Adaptabilidad temporal: la posibilidad de distribuir y promediar las horas de trabajo a lo largo de varias semanas²¹

Una de las principales discusiones en la actualidad en Chile se refiere a la flexibilidad en la distribución de la jornada laboral. Chile se encuentra transitando desde una jornada ordinaria de 45 horas hacia una de 40 horas semanales, convergiendo gradualmente hacia el estándar predominante en los países de la OCDE. Según el análisis comparado presentado al Consejo, la mayoría de los países del bloque opera con jornadas ordinarias cercanas a las 40 horas semanales, por lo que la reforma chilena avanza en esa dirección (Figura 2.5). Sin embargo, el elemento diferenciador no es únicamente la duración de la jornada, sino la forma en que las horas pueden distribuirse.

Actualmente, Chile permite distribuir la jornada utilizando un promedio de hasta 4 semanas, mecanismo incorporado por la Ley 21.561. La comparación internacional muestra que:

- De los 38 países de la OCDE, 31 permiten períodos de referencia superiores a una semana.
- Entre esos países, 77,4% utiliza períodos superiores a las 4 semanas actualmente vigentes en Chile.
- El período promedio de referencia en la OCDE alcanza 13,9 semanas en régimen general.
- Si prosperara la propuesta actualmente en discusión en el Congreso²² para ampliar el período a 16 semanas en régimen general, Chile se ubicaría levemente por encima del promedio OCDE.

La evidencia también muestra que la flexibilidad es aún mayor en un número importante de países: 17 países contemplan regímenes especiales para actividades sujetas a estacionalidad o variaciones significativas de demanda, y 25 países permiten ampliar estos períodos mediante negociación colectiva o acuerdos laborales. Aunque Chile avanzó en materia de adaptabilidad temporal en el marco de la implementación de la Ley de 40 Horas²³, todavía mantiene márgenes de flexibilidad inferiores a los observados en gran parte de las economías desarrolladas (Figura 2.6).

La evidencia sugiere que una mayor adaptabilidad en la distribución de la jornada puede contribuir a la creación y retención de empleo formal, especialmente en contextos de desaceleración económica o aumento de costos laborales, al permitir a las empresas ajustar horas de trabajo antes que reducir dotaciones (por ejemplo, Raposo y Van Ours (2010)). Sin embargo, la ampliación de los períodos de referencia para distribuir la jornada también implica costos y desafíos que deben ser considerados, especialmente desde la perspectiva de los trabajadores:

- Variabilidad en el tiempo del trabajador para sus compromisos fuera del trabajo y para la vida personal: aunque en promedio se mantenga la jornada ordinaria de 40 horas, cuando se introduce variabilidad en las horas de trabajo, en que en algunos períodos se trabajan más horas y en otros menos, la contrapartida es generar variabilidad en el tiempo fuera del horario de trabajo, lo que puede afectar negativamente el bienestar del trabajador, especial-

²¹ Respecto de este punto, desde la perspectiva de las normas internacionales del trabajo, la OIT señaló que en el apartado B de la Recomendación núm. 116 sobre la reducción de la duración del trabajo (1962) se establece cómo debe calcularse la duración normal de la jornada de trabajo, introduciendo cierta flexibilidad sin que ello implique aumentar el tiempo total de trabajo de los trabajadores. El período de referencia sobre el cual se calculan las horas de trabajo pueden ser 3 meses, 6 meses o incluso 12 meses. El cálculo se permite con la condición de que: i) se trate de un caso excepcional; ii) exista un acuerdo entre las organizaciones de trabajadores y de empleadores, y iii) este acuerdo haya sido transformado en un reglamento por la autoridad competente. La sección C de la misma recomendación señala que la jornada normal debe ser la regla y las excepciones deben estar limitadas, justificadas y reguladas por la autoridad competente. Estas excepciones pueden ser permanentes (por la naturaleza del trabajo o razones técnicas o de interés público), temporales (por emergencias, fuerza mayor o aumentos extraordinarios de trabajo) o periódicas (como inventarios o actividades estacionales). Además, cuando la jornada normal supera las 48 horas semanales, la autoridad debe evaluar con especial rigor si esas excepciones son realmente necesarias, con el fin de evitar una extensión excesiva del tiempo de trabajo.

²² Boletín N°18.478-13.

²³ Chile cuenta también con la Ley 21.645 de conciliación de la vida personal, familiar y laboral, acuerdo especial en sector minero, y otras medidas de flexibilidad como los Estatutos del joven trabajador, el trabajo a tiempo parcial, etc.

mente cuando existen otras responsabilidades, algunas de las cuales tienen horarios fijos (por ejemplo, ir a retirar a los niños del establecimiento educacional).

- Posible reducción de ingresos por horas extraordinarias: al ampliar el período de referencia para la distribución de la jornada ordinaria el trabajador puede dejar de percibir las horas extra que hubiese obtenido en períodos de alta demanda bajo la actual regulación. En consecuencia, podría haber un costo en términos de ingresos laborales, ya que, al ampliar el período de referencia, se dejarían de pagar horas extra que sí se hubiesen pagado bajo la normativa actual.

Por otra parte, las medidas que facilitan la adaptabilidad horaria para que el trabajador pueda conciliar mejor la vida personal con el trabajo remunerado pueden ser un elemento esencial para que ciertos segmentos tengan la oportunidad de participar en el mercado laboral o tener empleo formal. Según el estudio *Mujer y Trabajo 2026* de Cadem y ChileMujeres, entre las personas que no están ocupadas pero que declaran interés por trabajar, el 20% de las mujeres señala que la falta de acuerdos laborales flexibles es la principal razón por la que no trabaja, cifra que alcanza solo 6% en los hombres. En la misma dirección, el estudio *Inclusión y Equidad Laboral 2026* de Descifra y ChileMujeres muestra que la flexibilidad horaria es considerada por el 17% de los encuestados como la medida más efectiva para promover el empleo formal, situándose detrás de igualdad salarial entre hombre y mujeres (29%) y mejores salarios (22%) (Figura 2.7). Estos antecedentes sugieren que una mayor adaptabilidad puede facilitar la inserción laboral de grupos que enfrentan dificultades para compatibilizar trabajo y responsabilidades personales o familiares.

Los antecedentes también revelan que existe espacio para mejorar el bienestar de los trabajadores a través de la adaptabilidad temporal. De acuerdo con cifras procesadas de la Encuesta de Bienestar Social 2025 el 20,4% de los ocupados considera difícil o muy difícil conseguir una o dos horas libres durante la jornada laboral para atender asuntos personales o familiares, tal como se observa en la Figura 2.8. Esa cifra es de 17,9% entre los ocupados hombres y de 23,9% entre las mujeres ocupadas.

Adaptabilidad funcional²⁴

El artículo 10 N°3 del Código del Trabajo estipula que **“El contrato de trabajo debe contener, a lo menos, las siguientes estipulaciones: determinación de la naturaleza de los servicios y del lugar o ciudad en que hayan de prestarse. El contrato podrá señalar dos o más funciones específicas, sean estas alternativas o complementarias”**.

De acuerdo con el Dictamen N° 2.702/66, 10.07.03, debe entenderse:

... por “funciones específicas” aquellas que son propias del trabajo para el cual fue contratado el dependiente y que las caracteriza y distingue de otras labores;

... por “funciones alternativas” dos o más funciones específicamente convenidas, las cuales pueden realizarse unas luego otras, repitiéndose sucesivamente, y

... por “funciones complementarias” aquellas que, estando expresamente convenidas, sirven para complementar o perfeccionar la o las funciones específicamente encomendadas.

El artículo 12 del Código del Trabajo indica que “El empleador podrá alterar la naturaleza de los servicios o el sitio o recinto en que ellos deban prestarse, a condición de que se trate de labores similares, que el nuevo sitio o recinto quede dentro del mismo lugar o ciudad, sin que ello importe menoscabo para el trabajador”.

La finalidad de determinar en el contrato de trabajo la naturaleza de los servicios es dar certeza y seguridad a la relación laboral respectiva, puesto que, a través de esta exigencia, el dependiente conoce la labor específica que debe cumplir, y el empleador los servicios que le requerirá.

Sin embargo, la jurisprudencia ha limitado la posibilidad de recurrir a la multifuncionalidad y, por ende, de asignar funciones de distinta naturaleza a un trabajador. Esto puede ser complejo en un contexto de avance tecnológico acelerado, que requiere mayor versatilidad y que los trabajadores cuenten con un amplio abanico de habilidades, de manera tal que pueda reducirse el riesgo de obsolescencia y cuenten con mayores herramientas de adaptación ante la automatización. Por otra

parte, existe desde el mundo de los trabajadores una legítima preocupación por prácticas abusivas en nombre de la polifuncionalidad, las cuales deben ser atendidas.

La evidencia muestra que este ámbito de adaptabilidad de funciones puede generar efectos positivos en términos de productividad y ventas. También puede contribuir al desarrollo y retención de habilidades de los trabajadores y protegerlos del desempleo.

- Arvanitis (2005) muestra evidencia de que la flexibilidad funcional genera un efecto positivo sobre la productividad laboral. De igual manera Preenen et al (2017) encuentran que la flexibilidad funcional tiene efectos positivos sobre la productividad laboral y la innovación de productos.
- Zhou et al (2011) encuentran evidencia de que la flexibilidad funcional definida como la capacidad de reasignar trabajadores internamente mediante cambios de funciones o departamentos tiene un efecto significativamente positivo en las ventas de nuevos productos. La flexibilidad funcional implica la adquisición de habilidades múltiples (multi-skilling) y la capacidad de realizar diversas tareas (multi-tasking).
- El instituto holandés TNO Work & Employment (Goudswaard, 2004), muestra que existe una relación positiva entre la flexibilidad funcional y el desarrollo de habilidades.
- El estudio de Van Loo y de Steur (2001) concluye que la disposición del trabajador a ser funcionalmente flexible tiene un efecto estadísticamente significativo y negativo sobre la probabilidad de quedar desempleado o inactivo. Sin embargo, el estudio advierte que no reemplaza a la capacitación formal cuando se trata de prevenir la obsolescencia técnica.

De esta manera, si bien la flexibilidad funcional mejora el desarrollo y retención de habilidades de los trabajadores y les brinda mayor protección ante el desempleo, a la hora de prevenir la obsolescencia técnica la flexibilidad funcional debe ser acompañada con capacitación.

²⁴ En relación con la adaptación de funciones, en el documento de OIT (2017) “Fomentando la diversidad y la inclusión mediante ajustes en el lugar de trabajo: una guía práctica” se señala que: i) pueden redistribuirse o modificarse las funciones no esenciales del puesto; ii) las funciones esenciales deben mantenerse, salvo que exista la posibilidad de reubicar al trabajador en otro puesto adecuado; y iii) si el trabajador ya no puede desempeñar las funciones esenciales, incluso con ajustes razonables, el empleador debería considerar primero su reubicación antes de poner fin a la relación laboral.

Adaptabilidad espacial

El trabajo a distancia es una modalidad más compatible con ocupaciones de alta calificación, por lo que no es raro que su uso se concentre entre personas con educación terciaria. Las cifras de la Encuesta Nacional de Empleo del INE al trimestre junio-agosto 2026 indican que el 83,7% de los asalariados formales del sector privado que trabaja principalmente desde su propio hogar tiene educación superior completa.

El Tercer Informe de Equidad Empresarial y Buen Gobierno Corporativo, de la Fundación ChileMujeres y el Instituto de Directores de Chile, muestra que 14% de los trabajadores se encuentra en alguna modalidad de teletrabajo (de ellas, 81,2% en modalidad parcial y 18,8% en modalidad total).

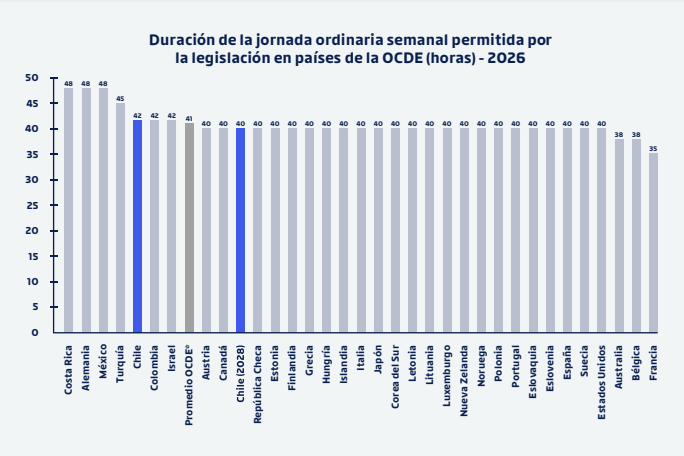
El trabajo a distancia y el teletrabajo tiene diversos efectos positivos.

- Harrington y Kahn (2026) encontraron que en aquellas carreras universitarias donde aumentó la factibilidad del trabajo remoto las brechas de empleo entre madres y mujeres sin hijos se redujeron considerablemente.
- La evidencia de Bloom et al (2024) muestra que esta modalidad laboral tiene efectos positivos en retención: el trabajo híbrido (2 días a la semana desde casa) redujo la tasa de renuncias en un tercio en comparación con el grupo que trabajó presencial 5 días a la semana.
- Diversos estudios muestran ganancias en productividad y rendimiento gracias a la posibilidad de trabajar a distancia debido a mayor satisfacción laboral, tiempo ahorrado en desplazamientos, ahorro de costos, etc. (Bloom et al, 2015; Barrero et al, 2021; Pabilonia y Redmond, 2024).
- La modalidad híbrida tiene mejores resultados en términos de satisfacción laboral (Choudhury et al, 2026).
- Barrero et al (2022) muestran que el trabajo remoto aumenta el valor de los beneficios no monetarios para los trabajadores (ahorro de tiempo en traslados, mayor autonomía, flexibilidad), pero que el valor de estas ganancias se comparte entre empleadores y trabajadores. Sin embargo, existen algunos desafíos de esta modalidad laboral: espacio de trabajo limitado, menos oportunidades para una comunicación efectiva, mayores

costos de coordinación, reducción de interacciones en persona que fomentan la creatividad, obstaculización de tutorías a empleados con menor experiencia, etc. (Emanuel et al, 2026; Gibbs et al, 2023; Fang et al, 2026). En definitiva, aunque la modalidad de trabajo a distancia se concentra en trabajadores con educación superior completa genera importantes efectos positivos, normalmente con mayor fuerza entre las mujeres.

Infografía: Figuras destacadas

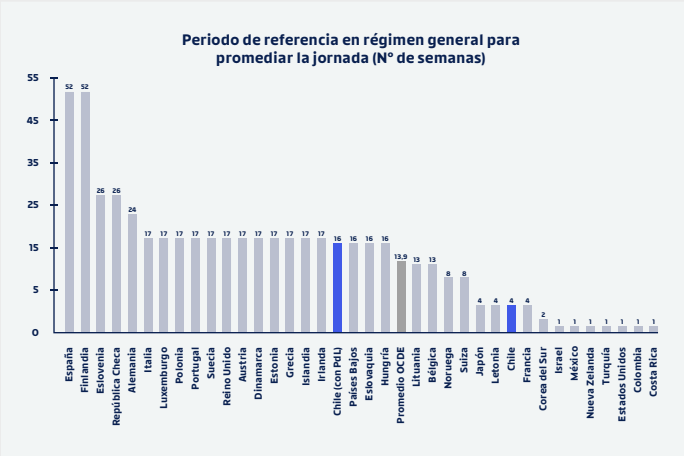
Figura 2.5:
Duración de la jornada ordinaria semanal permitida por la legislación en países de la OCDE (horas), 2026



Nota: El promedio OCDE no considera a Dinamarca, Irlanda, Países Bajos, Suiza y Reino Unido dado que en estos países la duración de la jornada ordinaria no está establecida explícitamente en sus legislaciones y delegan la definición de este parámetro a acuerdos o convenios colectivos. Los límites aquí presentados corresponden al máximo legal, más allá de que en varios países la duración efectiva de la jornada para la mayoría de los asalariados se determine mediante convenios colectivos.

Fuente: Acuña y Bravo (2026) en base a legislaciones de cada país

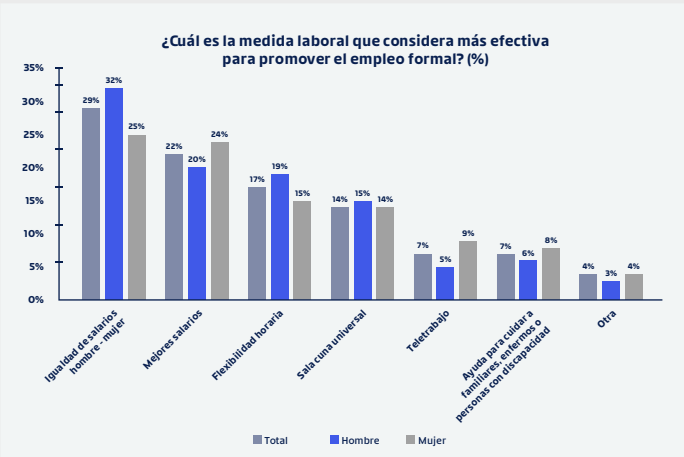
Figura 2.6:
Período de referencia en régimen general para promediar la jornada (N° de semanas) en países de la OCDE



Nota: Se excluyen Australia y Canadá por no tener un período uniforme definido. En Francia se considera el período para empresas de 50 o más trabajadores.

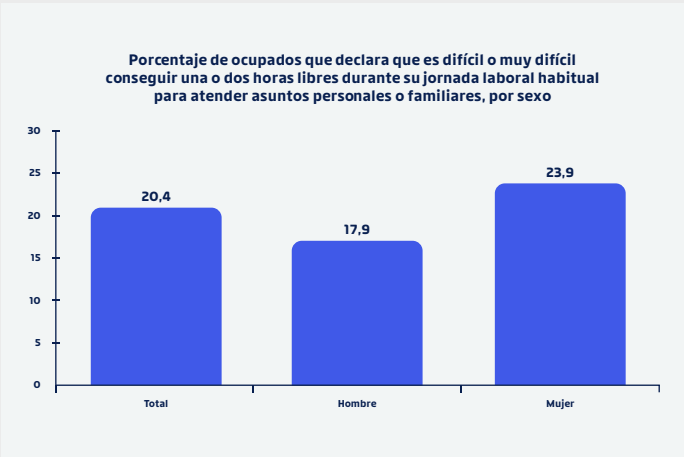
Fuente: Acuña y Bravo (2026) en base a la legislación de los países

Figura 2.7:
¿Cuál es la medida laboral que considera más efectiva para promover el empleo formal? (%), por sexo.



Fuente: Estudio de Inclusión y Equidad Laboral 2026, Descifra y ChileMujeres

Figura 2.8:
Porcentaje de ocupados que declara que es difícil o muy difícil conseguir una o dos horas libres durante su jornada laboral habitual para atender asuntos personales o familiares, por sexo.



Fuente: Elaborado en base a datos procesados de la Encuesta de Bienestar Social 2025 del Ministerio de Desarrollo Social

Adaptación al cambio tecnológico

La aceleración del cambio tecnológico, en particular el desarrollo reciente en modelos de inteligencia artificial está impulsando la automatización de las tareas productivas, lo que está transformando la composición del empleo a nivel global. Chile no está ajeno a esta tendencia. Si bien, históricamente, los procesos de recambio en las tecnologías de producción han contribuido, en el largo plazo, al crecimiento económico y al bienestar, en el corto y mediano plazo estos generan desafíos importantes para los trabajadores cuyas tareas pueden ser más fácilmente sustituidas por las nuevas tecnologías. En este contexto, el desarrollo de habilidades, la capacitación continua y la reconversión laboral adquieren un carácter estratégico para facilitar la adaptación de las personas a un mercado laboral en transformación.

La evidencia muestra que los cambios tecnológicos más recientes, vinculados a la automatización de tareas, ya están teniendo efectos concretos en el país. Diversas ocupaciones altamente expuestas ante los nuevos desarrollos tecnológicos, incluyendo funciones administrativas, comerciales y de apoyo contable, han experimentado destrucción de empleo desde inicios de la década. Asimismo, la demanda por habilidades asociadas al desarrollo y uso de inteligencia artificial ha aumentado sostenidamente en los avisos de empleo durante los últimos años, reflejando que la transformación tecnológica ya está modificando los perfiles requeridos por las empresas.

Impactos de la automatización en ocupaciones del mercado laboral chileno

La Tabla 2.1 identifica ocupaciones donde al menos la mitad de los trabajadores se encontraba en alto riesgo de automatización en 2020 y que, simultáneamente, registraron una reducción del empleo entre 2020 y 2024. Entre ellas destacan vendedores y asistentes de tiendas, secretarios administrativos, cajeros, trabajadores administrativos generales, técnicos contables y operadores de maquinaria. Estos resultados constituyen evidencia relevante de que la automatización no es un fenómeno del futuro, sino una tendencia que ya está afectando el empleo en determinados segmentos ocupacionales.

Por su parte, un estudio del Banco Central (Albagli et al, 2026), citado en el IPoM de septiembre 2026, analizó las transiciones laborales de distintos trabajadores entre 2022 y 2025, diferenciándolos por el grado de exposición de sus empleos a la automatización y su edad. Los resultados muestran que aquellos trabajadores que en 2022 se encontraban en ocupaciones de alta exposición a la automatización tuvieron una menor probabilidad de seguir ocupados en el sector formal tres años después, comparado con los trabajadores en empleos menos expuestos a la automatización. Además, en los trabajadores menores de 30 años, la caída de dicha probabilidad es aún mayor.

Dada la velocidad del cambio tecnológico actualmente en curso, es probable que este impacto se amplíe, involucrando un mayor número de ocupaciones, y se profundice, involucrando a más trabajadores en cada ocupación. También es probable que la adopción de nuevas tecnologías genere espacio para la creación de nuevos perfiles ocupacionales.

Déficit de competencias: principal desafío para la adaptación laboral

En este escenario, la capacidad de adaptación del país al cambio tecnológico depende, en gran medida, del nivel de competencias de la población en edad de trabajar. Sin embargo, los resultados de la más reciente Evaluación Internacional de Competencias de la Población Adulta (PIAAC 2023) muestran que Chile presenta importantes brechas respecto de los países desarrollados.

En comprensión lectora, razonamiento matemático y resolución de problemas, Chile presenta porcentajes de desempeño insuficiente muy superiores a los observados en la OCDE. En comprensión lectora, por ejemplo, el 53,4% de la población adulta presenta competencias bajas, más del doble del promedio OCDE (26,1%), mientras que solo el 2% alcanza los niveles más altos de desempeño, frente al 11,6% registrado en los países desarrollados.

La situación resulta aún más preocupante al analizar simultáneamente las tres áreas evaluadas. La Figura 2.9

muestra que el 44,2% de la población chilena entre 16 y 65 años presenta bajo desempeño conjunto en comprensión lectora, razonamiento matemático y resolución de problemas, proporción que más que duplica el promedio de la OCDE (18,1%) y constituye el porcentaje más alto entre los países participantes de la evaluación. Este resultado evidencia una acumulación de déficits de habilidades básicas que limita la adaptabilidad laboral, la productividad y la posibilidad de aprovechar las oportunidades asociadas al cambio tecnológico.

Capacitación e incentivos fiscales: cobertura y focalización

La capacitación aparece como una de las principales herramientas para enfrentar estos desafíos. En su origen, el financiamiento público de los procesos de formación continua de los trabajadores busca hacerse cargo de una falla de mercado específica: como las empresas no internalizan la totalidad de los beneficios sociales asociados a los aumentos de productividad producto de la capacitación, especialmente si los trabajadores capacitados luego son contratados por otro empleador, la provisión privada en capacitación laboral es inferior a la socialmente deseable. A esto se suma la falta de liquidez de muchos trabajadores de bajos recursos para financiar la capacitación que les permitiría moverse a ocupaciones de mayores ingresos, rentables en el tiempo, por lo que la inversión privada de los trabajadores es, también, subóptima. Los beneficios sociales no se reducen, en el contexto actual, a una mayor productividad de los trabajadores capacitados, sino que, sobre todo, a aumentar la empleabilidad de los trabajadores en un contexto en que las características del mercado laboral hacen más probable que estos deban cambiar no solo de empleador, sino también de sector o de ocupación.

Sin embargo, la evidencia muestra que el acceso a los beneficios asociados a la capacitación presenta una distribución desigual.

La información de la más reciente edición de la Encuesta Laboral (ENCLA 2023) indica que una proporción importante de los trabajadores capacitados pertenece a empresas cuya principal fuente de financiamiento es la franquicia tributaria. No obstante, la distribución de dichos recursos presenta una elevada concentración en

determinados segmentos empresariales.

La Figura 2.10 muestra que, de las personas capacitadas en empresas cuya principal fuente de financiamiento corresponde a la franquicia tributaria, el 87,4% trabaja en grandes empresas. Esto confirma que el principal instrumento de apoyo fiscal a la capacitación se concentra mayoritariamente en trabajadores asalariados formales de grandes empresas privadas.

En contraste, la cobertura resulta comparativamente menor entre trabajadores de empresas de menor tamaño, trabajadores independientes, ocupados informales y personas desempleadas, que son, precisamente, los segmentos que suelen enfrentar las mayores brechas de habilidades y mayores dificultades para financiar de manera privada procesos de capacitación y reconversión laboral.

Los datos muestran, además, que la mayoría de las empresas continúan utilizando modalidades presenciales para la capacitación, aunque las formas remotas han aumentado en importancia. El 63,3% de las empresas declaró utilizar capacitación presencial, mientras que el 36,7% señaló utilizar modalidades online en tiempo real. Entre las empresas cuya principal fuente de financiamiento es la franquicia tributaria, el uso de modalidades online alcanza niveles sustancialmente superiores.

Resultados percibidos de la capacitación

La Tabla 2.2 evidencia un resultado especialmente relevante respecto de la efectividad de la capacitación. Según los empleadores, en el 81% de las empresas las capacitaciones mejoraron el desempeño laboral del personal capacitado, cifra que alcanza el 88,5% entre empresas cuya principal fuente de financiamiento corresponde a la franquicia tributaria. La percepción de mejora en el desempeño es compartida por los trabajadores, prácticamente en la misma proporción. Por el contrario, los efectos sobre remuneraciones y movilidad laboral aparecen considerablemente más acotados, al menos en el corto plazo. De acuerdo con los empleadores, solo el 8,4% de las empresas observó aumentos de remuneraciones asociados a la capacitación, mientras que el 11,2% identificó casos en que los trabajadores capacitados lograron obtener empleo en otra empresa gracias a las competencias adquiridas. En consecuencia, la principal contribución de la capacitación parecería estar asociada al fortalecimiento del desempeño y la productividad laboral más que a efectos salariales inmediatos.

Limitaciones del actual sistema de capacitación

El sistema de capacitación vigente presenta múltiples limitaciones que reducen su capacidad para hacerse cargo de los desafíos presentados por el actual cambio tecnológico.

De acuerdo con la Comisión Nacional de Productividad (2018), el sistema de formación de competencias para el trabajo presenta una estructura institucional fragmentada, con ausencia de un Marco Nacional de Cualificaciones y de un mecanismo institucional vinculante entre la oferta formativa y los sectores productivos. En efecto, pese a los avances realizados durante los últimos años, la articulación institucional del sistema, que reside en la Subsecretaría del Trabajo, tiene espacios importantes de mejora no solo al interior del Estado, sino particularmente en la relación con los actores externos: asociaciones empresariales, entidades formadoras y organizaciones de trabajadores.

De acuerdo con la Comisión Nacional de Productividad (2018), la franquicia tributaria es un instrumento de baja efectividad, principalmente por la duración de sus programas, pertinencia, heterogénea calidad de los proveedores y la ausencia de certificación de las competencias adquiridas. Más aún, las métricas de desempeño del actual sistema y, por tanto, sus incentivos, se enfocan principalmente en el número de personas capacitadas, y no distingue adecuadamente los niveles de calidad, resultados de empleabilidad, aumentos de productividad o aumentos en las remuneraciones.

Los dos proyectos de ley presentados en la última década para reformar el sistema (boletines N.º 9.255-13, de 2014, y N.º 12.487-05, de 2019, este último en segundo trámite constitucional en el Senado) han buscado, entre otros cambios, restringir el uso de la franquicia tributaria a acciones de capacitación efectivamente realizadas y establecer estándares de certificación para los cursos OTEC.

La Ley de Reconstrucción Nacional modificó la franquicia tributaria SENCE (art. 33 nuevo, que modifica la Ley N.º 19.518): rebajó el límite de 1% a 0,7% de las remuneraciones imponibles anuales, acotó qué actividades cuentan como capacitación (excluyendo actividades recreativas, cumplimiento formal y auto instrucción pura), limitó los gastos de administración de los OTIC al 10% —con baja gradual desde el 15%—, reduciendo el beneficio del 100% al 80% del valor hora participante para los trabajadores con remuneraciones inferiores a 25 UTM, exigiendo una evaluación externa obligatoria a los tres años. Además, estableció un aporte fiscal adicional de \$10.000 millones anuales para el período 2027-2029.

En suma, el avance de la automatización y la inteligencia artificial están generando cambios observables en el mercado laboral chileno. Esto releva la importancia de la capacitación, el aprendizaje continuo y los procesos de upskilling y reskilling. Sin embargo, Chile enfrenta este desafío con importantes déficits en competencias básicas de su población adulta, exhibiendo uno de los mayores rezagos dentro de la OCDE. Al mismo tiempo, los instrumentos de financiamiento de la capacitación muestran una fuerte concentración en trabajadores de

grandes empresas, mientras los grupos con mayores necesidades de reconversión reciben una cobertura más limitada. Entre los trabajadores que efectivamente la reciben, la evidencia muestra que la capacitación produce mejoras significativas en el desempeño laboral, aunque ellas no parecen traducirse en mejoras salariales y mayor empleabilidad. Todo lo anterior refuerza la necesidad de perfeccionar el sistema de capacitación existente y ampliar su alcance, de modo de fortalecer la resiliencia de los trabajadores frente al cambio tecnológico, aumentando su empleabilidad y su capacidad de realizar ajustes laborales, ya sea dentro de las empresas en que se desempeñan, o mediante movimientos hacia segmentos del mercado laboral que presentan mayor demanda. Para esto, es necesario realizar modificaciones al actual financiamiento público y a la organización del sistema de desarrollo de competencias de los trabajadores.

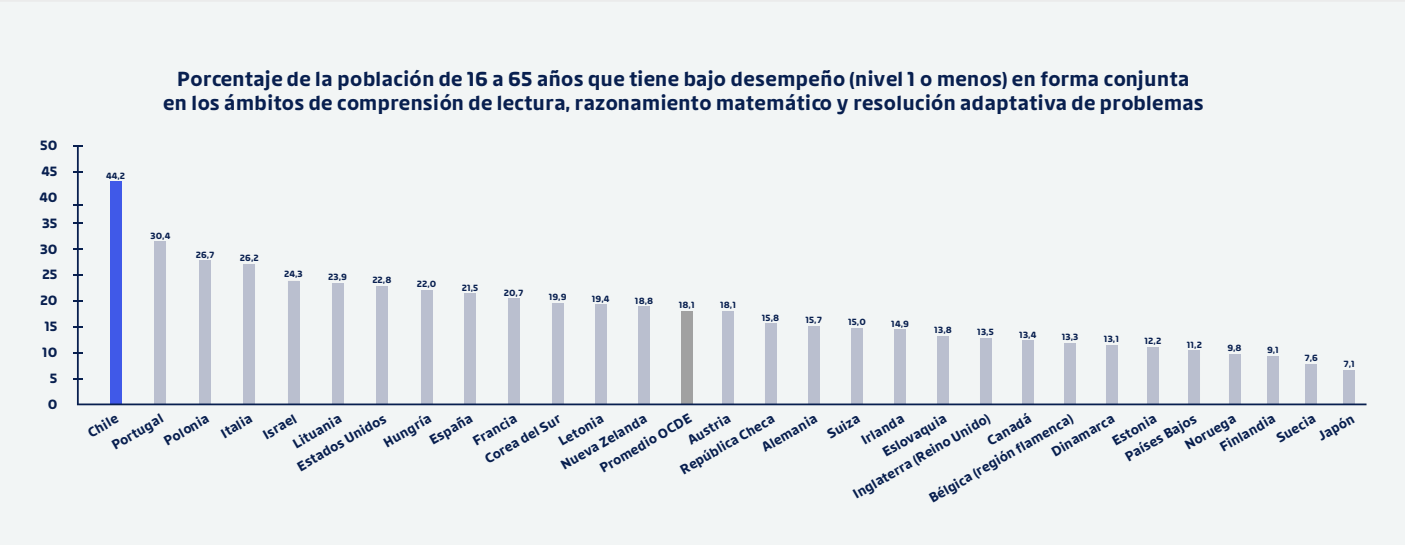
Infografía 3. Figuras destacadas

Tabla 2.1: Ocupaciones donde el 50% o más de los ocupados estaba en alto riesgo de automatización en 2020 y que han sufrido destrucción de empleo entre 2020 y 2024. (ocupaciones con al menos 20.000 ocupados en 2020)

	Números de Ocupados		Variación Número de Ocupados	Variación Porcentaje (%) de Ocupados
	2020	2024		
Vendedores y asistentes de venta de tiendas, almacenes y puestos de mercado	353.069	347.861	-5.208	-1,5
Secretarios administrativos y ejecutivos	147.083	118.168	-28.915	-19,7
Vendedores de entradas (entretenciones y eventos deportivos) y cajeros de comercio	108.617	104.627	-3.990	-3,7
Trabajadores de tareas administrativas generales	58.081	54.027	-4.054	-7,0
Técnicos y asistentes en contabilidad	52.425	41.092	-11.333	-21,6
Secretarios generales	48.104	23.630	-24.474	-50,9
Operadores de grúas y aparatos elevadores	29.524	14.162	-15.362	-52,0
Auxiliares y ayudantes de registros de contabilidad y cálculo de costos	26.644	17.373	-9.271	-34,8

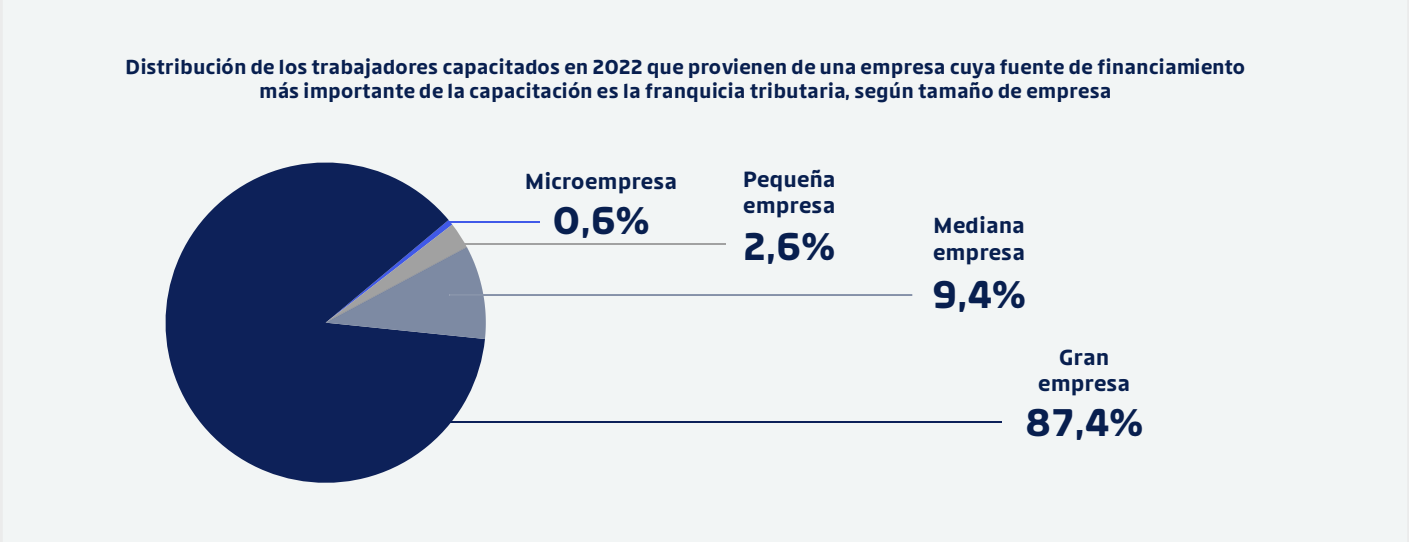
Fuente: Elaborado en base a CASEN y Acuña, J. y Bravo, J. (2023). "Automatización en Chile: evolución post pandemia y tendencias de mediano plazo en el empleo". Documento de Trabajo 25 OCEC UDP

Figura 2.9: Porcentaje de la población de 16 a 65 años que tiene bajo desempeño (nivel 1 o menos) en forma conjunta en los ámbitos de comprensión de lectura, razonamiento matemático y resolución adaptativa de problemas.



Fuente: Elaborado en base a datos PIAAC 2023 de la OCDE

Figura 2.10: Distribución de los trabajadores capacitados en 2022 que provienen de empresas en que la fuente de financiamiento más importante de la capacitación es la franquicia tributaria, según tamaño de empresa.



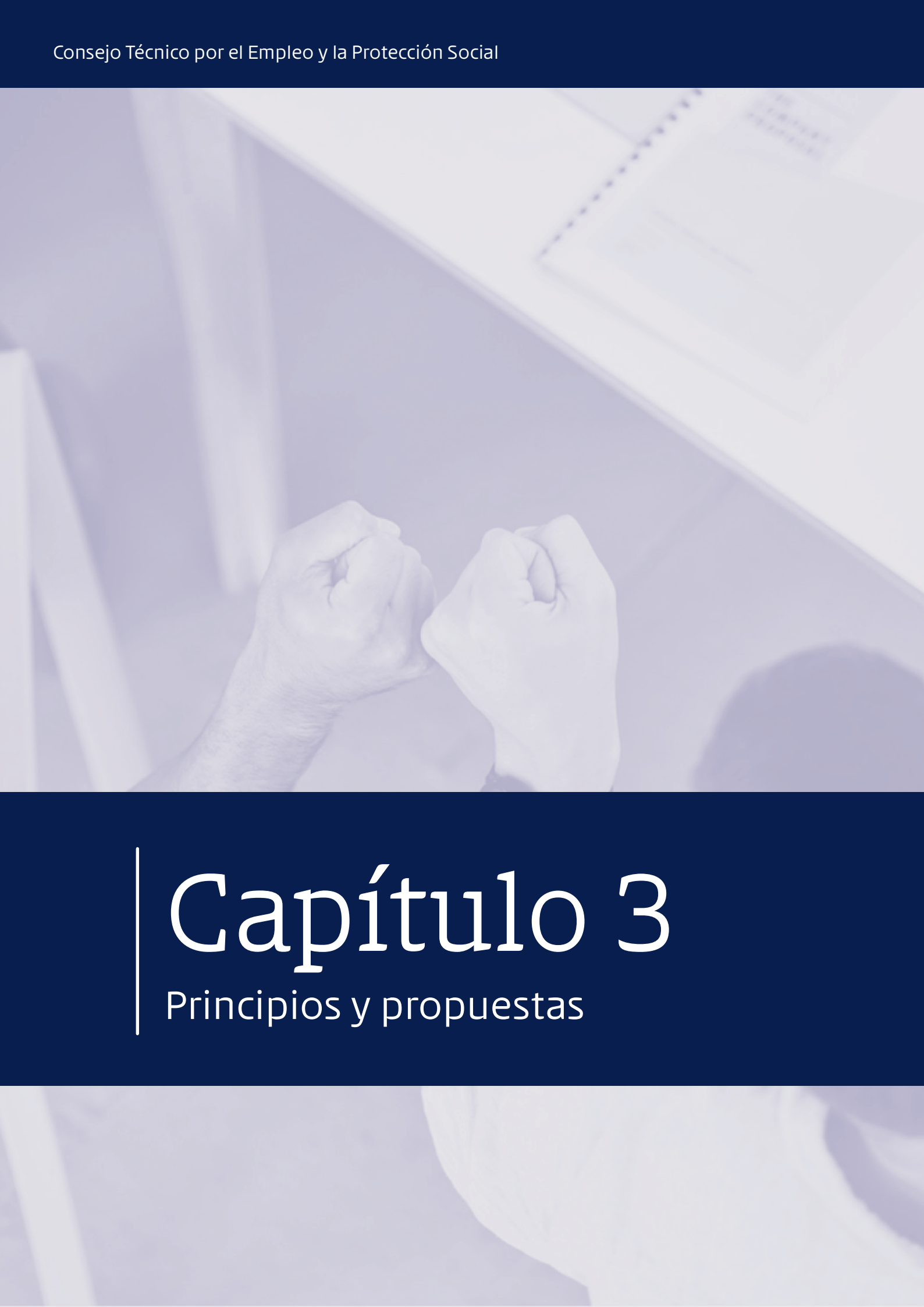
Fuente: Elaborado en base a datos procesados de la ENCLA 2023. Empleadores (cuestionario autoaplicado).

Tabla 2.2: Porcentaje de las empresas que realizó capacitaciones en 2022 en donde los empleadores declararon que la capacitación tuvo el efecto respectivo sobre el personal capacitado.

	Empleadores (total empresas)	Empleadores (empresas cuya fuente más importante de financiamiento de la capacitación fue la franquicia tributaria)	Empleadores (empresas cuya fuente más importante de financiamiento de la capacitación fue recursos propios de la empresa)
Aumentaron sus remuneraciones	8,4	9,5	8,2
Cambiaron sus tareas o labores	13,6	14,7	13,8
Aumentaron sus responsabilidades laborales	22,5	20,0	22,9
Mejoraron su desempeño laboral	81,0	88,5	77,8
Disminuyeron los riesgos de accidentes y enfermedades profesionales	53,2	46,9	56,0
Algunas de las personas capacitadas consiguieron trabajo en otra empresa producto de la capacitación	11,2	15,0	10,3
Ninguna de las anteriores	8,4	4,1	10,8

Nota: Se consideran empresas que en el cuestionario autoaplicado hayan declarado haber realizado capacitaciones en 2022. Excluye casos no clasificados

Fuente: Elaborado con base en datos procesados de la ENCLA 2023. Empleadores (cuestionario autoaplicado y cuestionario empleadores).



Capítulo 3

Principios y propuestas

Principios para la Creación de Empleo Formal

Reconocimiento de la heterogeneidad entre empresas y sectores para el diseño de políticas

El diseño de las políticas debe reconocer las diferencias de productividad, organización y capacidad de cumplimiento entre empresas y sectores. Estas diferencias incluyen la cantidad de empleo directo asociado a cada sector, sus encadenamientos productivos, el peso del empleo formal vs. informal, la capacidad de absorber costos asociados a modificaciones en las leyes laborales. Los tratamientos diferenciados deben justificarse caso a caso, evitando desincentivos al crecimiento empresarial, incentivos a la fragmentación de empresas y diferencias injustificadas entre trabajadores.

Respeto de los derechos adquiridos en las relaciones laborales ya existentes

Las modificaciones a la regulación laboral que las partes -trabajadores y empleadores-, legítimamente consideran derechos adquiridos debiesen aplicar solo a las relaciones laborales que se formen después de la implementación de dicho cambio, sin afectar las relaciones ya existentes. Esto sin desmedro de que la nueva regulación pueda ser beneficiosos para los trabajadores ya contratados y se pueda diseñar mecanismos para que los trabajadores que deseen puedan adscribir voluntariamente a éstos.

Complementariedad entre instrumentos de incentivo al empleo

El diseño de políticas de fomento al empleo debe procurar que estos operen de manera complementaria, evitando que los beneficiarios pierdan la alternativa de elegir cuál es el más conveniente para ellos por diseño legal o reglamentario, e incentivando la contratación formal.

Correspondencia entre los requisitos de cada incentivo al empleo y su objetivo

Los requisitos y la evaluación de cada incentivo deben corresponder a su objetivo. La evaluación deberá considerar inserción formal de grupos prioritarios, permanencia, creación o preservación de empleos y costo fiscal, según corresponda. Así, por ejemplo, si el objetivo es la creación de empleo vía subsidios o créditos tributarios; se debe priorizar el aumento neto de dotación y no la contratación bruta, evitando así el incentivo a la sustitución de trabajadores (por ejemplo, que una empresa despida a un trabajador que no califica para recibir el beneficio para contratar a uno nuevo que sí los cumpla y acceder al beneficio, con lo que no hay aumento real de empleo).

Generación de evidencia técnica y diagnósticos previos en el diseño de instrumentos de incentivo al empleo

Antes de diseñar o ajustar un instrumento de incentivo a la contratación formal, debe precisarse, en particular, si el problema que se busca resolver es de oferta o de demanda de trabajo, y respaldar el diseño en evidencia nacional o internacional sobre su efectividad.

Incentivo a la formalización con garantía de acceso a la seguridad social

La creación de empleo formal es un objetivo de política pública a perseguir, que permita la ampliación de oportunidades laborales en sus múltiples formatos, con garantía de acceso a los derechos laborales y la seguridad social. La transición hacia la formalidad laboral puede entenderse como un camino gradual en el cumplimiento de obligaciones de índole tributaria y administrativa, de seguridad social y de derechos laborales²⁵.

²⁵ En esta línea, la Recomendación 204 de la OIT sobre la transición de la economía informal a la economía formal recomienda la adopción de estrategias diferenciadas que no impliquen postergar el cumplimiento de los derechos fundamentales en el trabajo ni legitimar relaciones de trabajo subordinado al margen de la legislación laboral. Estas estrategias diferenciadas pueden combinarse con el acceso preferencial a programas, compras y subsidios públicos, entre otras medidas.

Propuestas para la Creación de Empleo Formal

1. Sala cuna y sistema de cuidados

CUT SUSCRIBE CON ALCANCE²⁶

En relación con la propuesta de acceso a Sala Cuna que se discute en el país, el Consejo respalda en general la aprobación del proyecto de ley (Boletín 14.782-13) que garantiza el derecho a sala cuna para todas las madres y padres dependientes, independientes y trabajadoras de casa particular, financiado mediante un fondo solidario, que contribuya a reducir los desincentivos a la contratación formal de mujeres.

1. Aprobar el proyecto de ley que garantiza el derecho a sala cuna para todas las madres dependientes, independientes y trabajadoras de casa particular, y para los padres, eliminando el umbral de 20 trabajadoras del artículo 203 del Código del Trabajo, con entrada gradual.

2. Financiar el beneficio con un fondo solidario mediante el pago de una cotización a cargo del empleador, sin obligación por parte de este de financiar directamente la prestación ni aportes adicionales a la cotización legal al fondo.

3. Permitir la participación de establecimientos públicos y privados que cumplan estándares comunes de calidad y habilitación definidos por el Estado, sin exclusiones injustificadas por su naturaleza jurídica. El aporte del fondo de sala cuna no se entenderá como aporte fiscal, de modo que todos los establecimientos que cumplan dichos estándares, incluidos los de instituciones educativas privadas, puedan participar efectivamente del sistema.

4. Definir con claridad la obligación del empleador cuando no existe oferta disponible de salas cuna: en el nuevo diseño, dicha obligación financiera debe limitarse al pago de la cotización legal al fondo, sin que la insuficiencia de oferta se transforme en una obligación adicional de proveer directamente el ser-

vicio o de financiar soluciones por fuera del aporte establecido, no obstante, el acuerdo voluntario entre empleadores y trabajadores.

5. Posteriormente, evaluar la ampliación de la cobertura de educación preescolar para niños y niñas de 3 y 4 años, sujeto a la disponibilidad de recursos del Fondo Solidario u otros recursos fiscales, y a un estudio de sostenibilidad, sin aumentar la carga de costos de contratación.

²⁶ CUT apoya parcialmente esta propuesta, con la salvedad de que los establecimientos públicos accedan a financiamiento en las mismas condiciones y con reconocimiento oficial.

2. Rediseño de la Indemnización por Años de Servicio (IAS)

CUT NO SUSCRIBE A ESTA PROPUESTA
LYD, CPC, SOFOFA, HORIZONTAL, PIVOTES, CLAPES UC
Y ZARKO LUKSIC SUSCRIBEN CON ALCANCE²⁷

En relación a la Indemnización por años de servicio, se propuso buscar fórmulas que permitan reemplazar o rediseñar el actual mecanismo de Indemnización por Años de Servicio para que genere menos distorsiones y que, al mismo tiempo, cumpla con el fin de ofrecer una adecuada protección a los trabajadores ante la contingencia del término del vínculo laboral.

1. Evaluar una transición gradual hacia cualquier mecanismo nuevo, en que eventuales tratamientos diferenciados se justifiquen por sus efectos, costos y necesidad, y no de manera automática por tamaño de empresa.

2. Analizar el costo del despido en su conjunto (indemnización, recargo por despido injustificado y judicialización) antes de definir el diseño final.

3. Verificar la suficiencia y el impacto de las tasas de cotización propuestas mediante simulaciones de cobertura, tasas de reemplazo, duración de beneficios y costos laborales, antes de comprometer un nivel de beneficio determinado²⁸.

4. Respecto de los beneficios del seguro de cesantía, considerar un esquema de pago que disminuya en el tiempo, de modo de incentivar la búsqueda activa de empleo durante el período de cesantía.

5. Independiente del diseño final, que este solo sea aplicable a nuevas contrataciones, manteniendo el esquema actual para los contratos vigentes (con un mecanismo voluntario de ingreso al nuevo sistema para estos trabajadores, bajo condiciones claras), incluyendo resguardos para evitar despidos o renunciaciones obligadas para que una relación laboral pase de un régimen a otro.

El Consejo debatió **dos alternativas**:

Propuesta alternativa A: reparametrización del Seguro de Cesantía, sustituyendo el actual mecanismo de indemnización mediante la creación de una cuenta de ahorro individual, financiada con cotización del empleador dentro del propio Seguro de Cesantía, que genere una indemnización pagadera a todo evento.

Propuesta alternativa B: mantención de dos instrumentos separados, con rediseño de la IAS. Se propone mantener la indemnización por años de servicio y el Seguro de Cesantía como dos instrumentos separados, específicamente, modificando el criterio de procedencia de la indemnización, hoy acotado a la causal de "necesidades de la empresa"; y reparametrizando el monto de la IAS, de modo de reducir las distorsiones asociadas a su alto costo, pero sin llevar el costo para el empleador a cero.

²⁷ LYD suscribe la alternativa A. CPC suscribe con la salvedad de que la medida no genere nuevos costos laborales para los empleadores y de que tenga carácter voluntario. Es suscrita por SOFOFA, que apoya la alternativa A, con la salvedad de que se elimine la distinción por tamaño de empresa, dado que la indemnización por años de servicio hoy no distingue por tamaño (arts. 161 y 163 del Código del Trabajo) y crear reglas distintas genera umbrales que desincentivan el crecimiento; a su juicio, la gradualidad debería definirse por fecha de contratación y aplicarse por igual a todas las empresas. Pivotes y Horizontal suscriben la alternativa A, condicionado a que la institucionalidad del Seguro de Cesantía sirva para mejorar su protección y sus prestaciones, preservando sus pagos periódicos durante la cesantía, sin convertirlos en un único desembolso al inicio de ésta. Ambas instituciones señalan que la administración común de una cuenta de indemnización y del seguro no exige confundir sus funciones: un ahorro pagadero al término del vínculo puede coexistir con pagos periódicos que protejan durante la desocupación. Zarko Luksic suscribe la alternativa B. CLAPES UC comparte avanzar hacia un rediseño de la indemnización por años de servicio mediante su reemplazo por una indemnización a todo evento, aplicable a los nuevos contratos y con ingreso voluntario para los vigentes. Cualquiera sea la alternativa que se adopte, el nuevo sistema debe ser neutro en costo para el empleador en régimen y financiarse con una reasignación de cotizaciones, no con una cotización adicional. La alternativa B, en cuanto amplía las causales que dan derecho a indemnización, sólo es aceptable si la reparametrización del monto compensa ese mayor costo esperado. Advierte, además, que el Seguro de Cesantía enfrenta varias demandas simultáneas: el mecanismo de financiamiento de la sala cuna propuesto por el Ejecutivo, que compensa la nueva cotización de 0,35% con una rebaja equivalente de la cotización del empleador a ese seguro; el uso del Fondo de Cesantía Solidario para capacitación (propuesta 16), y su eventual papel en la nueva indemnización. Las propuestas que lo involucren deben evaluarse en conjunto, con una proyección de la sostenibilidad del seguro y, en particular, del Fondo de Cesantía Solidario.

²⁸ Un estándar discutido en el Consejo fue el de financiar, al menos, medio mes por año de servicio.

3. Precisar legalmente el alcance de las causales existentes, que acoten la judicialización de los procesos de despido

CUT NO SUSCRIBE A ESTA PROPUESTA

ZARKO LUKSIC SUSCRIBE CON ALCANCE ²⁹

El Consejo estima que la excesiva judicialización ha elevado los costos de despido, y por lo tanto ha desincentivado la creación de empleo formal. En relación con las causales de despido y judicialización, se mencionó la necesidad de evaluar **mecanismos que acoten la judicialización de los procesos de despido**, resguardando el derecho de los trabajadores a recurrir a tribunales y reduciendo la ambigüedad interpretativa que hoy alimenta la judicialización, precisando legalmente el alcance de las causales existentes, en particular la de "necesidades de la empresa".

4. Perfeccionar la arquitectura del sistema de incentivos fiscales al empleo

CPC COMPLEMENTA ³⁰

1. Fortalecer la adicionalidad y la permanencia. Los incentivos fiscales al empleo requieren una evaluación en su implementación, con el objetivo de garantizar y medir sus resultados, que pueden considerar tanto la creación de empleo como la permanencia:

- a) La exigencia a la empresa respecto de que no haya mantenido una relación laboral con la misma persona durante los doce meses anteriores y contempla pagos escalonados para incentivar la continuidad es un resguardo valioso, pero no asegura su efectividad en la creación de empleo. Los incentivos deben condicionarse a un incremento neto de la dotación formal respecto de un período de referencia.
- b) Por otra parte, si el subsidio está destinado a facilitar la inserción formal de grupos prioritarios, el objetivo puede ser compensar desventajas de contratación y facilitar el acceso al empleo de determinadas personas, aun cuando la dotación total de la empresa no aumente. Además, podría evaluarse pagar una mayor parte del beneficio solo si la relación laboral permanece vigente a los doce meses.
- c) Es necesario que los mecanismos para verificar el cumplimiento de requisitos sean expeditos, idealmente a través de la integración de los sistemas de información, cuidando que los costos administrativos asociados a los requisitos de prueba y entrega de información a los empleadores no superen al beneficio.

²⁹ Zarko Luksic precisa que la interpretación extensiva sobre la aplicación de la causal es un tema judicial y no legal.

³⁰ Respecto del Subsidio Unificado al Empleo (SUE), CPC agrega: (1) Otorgar certeza anticipada a la empresa respecto de la elegibilidad de los postulantes mediante un certificado binario ("cumple" / "no cumple"), (2) Además, el sistema debe asegurar la trazabilidad del estado de la postulación y pago en la Ventanilla Única Social y reducir al máximo la brecha de tiempo entre la contratación y el pago del subsidio. (3) Fijar un plazo máximo de resolución perentorio para el SENCE y (4) Establecer reglas claras de distribución de riesgos, para que el empleador no reintegre pagos por antecedentes del trabajador fuera de su control.

5. Fortalecer y alinear los incentivos a la formalización de la política social, laboral y previsional

CPC COMPLEMENTA³¹

d) En episodios complejos en materia laboral, como el actual, resulta crucial otorgar flexibilidad para que puedan extenderse los beneficios a trabajadores ya contratados. Se recomienda identificar un esquema que incorpore un mecanismo de activación automática —gatillado por indicadores como la destrucción de empleo asalariado formal en el sector privado o un alza de la tasa de desocupación sobre cierto umbral—de forma transitoria y focalizada. Este mecanismo de activación automática puede ser incorporado al Subsidio Unificado al Empleo y eventualmente a otros subsidios que busquen incentivar la contratación de otros segmentos no cubiertos por él.

2. Evaluar un impuesto negativo al ingreso laboral (subsidio al ingreso formal del trabajo, tipo EITC) como alternativa o complemento al esquema actual de incentivos a la demanda. En instancias en que se requiera fomentar la oferta de empleo (que no es el caso actual, en que la principal restricción es de demanda), se recomienda que los instrumentos utilizados apunten a que dicha oferta se materialice en empleos formales.

1. Revisar la coherencia de los incentivos existentes en los distintos componentes del sistema de protección social, de manera de identificar y corregir aquellos diseños que puedan desincentivar la formalización laboral, la cotización previsional o la permanencia en empleos formales durante la trayectoria laboral de las personas.

2. Evaluar mecanismos que permitan fortalecer el vínculo entre cotizaciones y beneficios del sistema de protección social, resguardando estándares básicos de protección para toda la población y a la vez reconociendo el esfuerzo contributivo acumulado a lo largo de la vida laboral. En este marco, analizar posibles incentivos adicionales vinculados a la densidad de cotizaciones, manteniendo el umbral mínimo garantizado, aplicables a prestaciones previsionales.

3. Revisar programas y beneficios sociales cuyos criterios de acceso, permanencia o pérdida puedan generar incentivos adversos a la formalización laboral, con el objetivo de facilitar transiciones hacia el empleo formal sin afectar la protección de los grupos más vulnerables.

4. Explorar mecanismos que faciliten la incorporación y permanencia en la cotización previsional durante distintas etapas del ciclo laboral, considerando las características de jóvenes, trabajadores independientes, personas con trayectorias laborales discontinuas y trabajadores de mayor edad.

³¹ CPC entrega dos propuestas específicas generadas por la SNA respecto del punto 3: anualizar las rentas de los trabajadores de temporada, de modo que no pierdan acceso a servicios en los pocos meses en que reciben ingresos altos; y hacer más escalonados los beneficios sociales, de modo de evitar los incentivos a no formalizarse o a sub cotizar.

6. Incentivos y simplificación de trámites de inicio de actividades y formalización para trabajadores y emprendedores independientes

1. **Implementar una ventanilla única** para tramitar el inicio de actividades, con silencio administrativo positivo en plazos breves.
2. **Establecer permisos provisorios o transitorios** mientras se completa el proceso de formalización.
3. **Diseñar rutas progresivas de formalización** para trabajadores independientes y emprendedores de menor escala.

7. Formalización para trabajadores migrantes

CUT NO SUSCRIBE A ESTA PROPUESTA
SOFOFA SUSCRIBE CON ALCANCE³²
CPC COMPLEMENTA³³

1. **Eliminar la cuota legal del 15% de contratación de trabajadores extranjeros** (art. 19 del Código del Trabajo). Esta cuota no tiene justificación técnica e incentiva la informalidad laboral.
2. **Agilizar y ampliar la revalidación de títulos profesionales** obtenidos en el extranjero.
3. **Facilitar el acceso formal de trabajadores migrantes** estacionales para la agricultura."

³² SOFOFA propone revisar el porcentaje de la cuota legal, pero no eliminarlo.

³³ CPC y SNA proponen otorgar visas de trabajo temporales a migrantes que acrediten una oferta de trabajo formal, con una duración de un año renovable por otro. Solo podrían acceder quienes estén empadronados y no tengan antecedentes penales, y la comisión de un delito implicaría la pérdida automática de la visa y de la posibilidad de renovarla. Tras dos años de trabajo formal en Chile, el migrante podría iniciar el proceso para obtener residencia.

8. Fortalecimiento de las capacidades institucionales de fiscalización, cumplimiento normativo y sistemas de información

CPC COMPLEMENTA³⁴

- 1. Avanzar hacia sistemas de información con más y mejor infraestructura de datos administrativos del mercado laboral**, para sostener con mejor información el diseño de política.
- 2. Fortalecer los sistemas de prospección laboral** integrando múltiples fuentes de información, mediante el análisis de tendencias de contratación, término de relaciones laborales, remuneraciones y características del empleo por sector, territorio y tamaño de empresa, entre otros.
- 3. Habilitar acceso público y seguro a bases de datos administrativas** vinculadas al mercado laboral, de modo de incentivar la producción de estudios y análisis por parte de instituciones externas, incluyendo mecanismos apropiados para la protección de los datos personales individuales.
- 4. Fortalecer la capacidad de fiscalización y cumplimiento normativo y análisis de información de la Dirección del Trabajo**, aprovechando las herramientas incorporadas por la Ley N°21.327, de 2021, sobre modernización de la institución, especialmente los datos que los empleadores deben registrar a través del portal MiDT y su Registro Electrónico Laboral.
- 5. Utilizar inteligencia inspectiva**, basada en información disponible respecto a ocupaciones y divisiones productivas con mayores concentraciones de empleo bajo subordinación en la informalidad laboral, para ser usado como insumo para los procesos de fiscalización más eficiente.
- 6. Fortalecer la integración de estos registros con otras fuentes administrativas**, para identificar riesgos de incumplimiento, orientar la fiscalización hacia sectores con mayor concentración de informalidad y evaluar los resultados de las acciones realizadas.
- 7. Fortalecer las campañas informativas** hacia trabajadores respecto de derechos laborales y las ventajas de la formalización, así como respecto de los canales de denuncia confidencial.
- 8. Incorporar mecanismos de acompañamiento diferenciado para el cumplimiento normativo** de empresas de menor tamaño.

³⁴ La CPC y CNC proponen las siguientes medidas complementarias: i) Programa de cumplimiento laboral asistido para MiPymes: implementar un programa administrativo permanente de acompañamiento dirigido a micro y pequeñas empresas, inicialmente focalizado en materias que concentran mayores dificultades de cumplimiento; ii) Autodiagnóstico laboral simplificado: habilitar una herramienta digital mediante la cual la empresa pueda revisar voluntariamente su nivel de cumplimiento en materias básicas como contratos, registro de asistencia, jornada, descansos, remuneraciones y documentación obligatoria; iii) Planes de corrección preventiva: cuando el autodiagnóstico detecte incumplimientos formales o subsanables, permitir que la empresa acceda a orientaciones específicas y a un plazo razonable para corregirlos antes de que éstos deriven en procedimientos sancionatorios, dentro de los márgenes que permita la legislación vigente; iv) Checklists sectoriales: elaborar guías de cumplimiento adaptadas a las características de distintos sectores, incluyendo una específica para el comercio, que permita identificar claramente las principales obligaciones aplicables a establecimientos con sistemas de turnos y trabajadores exceptuados del descanso dominical; v) Fortalecimiento de mecanismos de capacitación y asistencia: ampliar el uso de capacitaciones breves, orientación remota y mecanismos de asistencia existentes para micro y pequeñas empresas, facilitando su acceso a través de plataformas digitales; vi) Focalización de la fiscalización según gravedad del incumplimiento: dentro de las facultades y márgenes establecidos por la normativa vigente, fortalecer un enfoque que diferencie entre infracciones graves que afectan derechos fundamentales o condiciones esenciales de trabajo y errores formales o subsanables respecto de los cuales resulte posible promover inicialmente su corrección.

Principios para la Adaptabilidad Laboral

Continuidad de la protección social³⁵

Todo mecanismo de adaptabilidad o flexibilidad debe propender a resguardar la seguridad social de las y los trabajadores (cotizaciones de salud, previsionales y de seguro de accidentes), con continuidad en el tiempo y con independencia de la modalidad contractual o de distribución de la jornada. Esto genera, además, un incentivo a la formalización.

No discriminación respecto de los trabajadores de jornada completa

Quienes se desempeñan bajo modalidades de adaptabilidad o flexibilidad no debiesen recibir un trato inferior que trabajadores a tiempo completo comparables en tiempos de descanso, condiciones de trabajo, cobertura del seguro laboral y cotizaciones previsionales.

Acuerdo y reciprocidad entre las partes

Los mecanismos de adaptabilidad o flexibilidad deben basarse en el acuerdo libre y expreso entre empresa y trabajador, con avisos previos razonables, compensación cuando se pierda previsibilidad de ingresos u horario, y resguardos frente a sanciones desproporcionadas.

Sujeción a los límites legales de jornada, horas extraordinarias y descansos

Todo mecanismo de adaptabilidad o flexibilidad debe respetar los límites legales de jornada, horas extraordinarias y descansos.

Resguardo institucional del uso adecuado de los mecanismos de adaptabilidad o flexibilidad

Deben existir mecanismos de registro y control accesibles a la Dirección del Trabajo, que resguarde el uso legítimo de un mecanismo de adaptabilidad o flexibilidad (esto es, uno vinculado a estacionalidad, variabilidad de la demanda a lo largo de la jornada o a necesidades específicas y acotadas) de su uso para sustituir o precarizar una relación laboral estable.

Certeza jurídica y difusión para promover el uso del marco normativo vigente³⁶

Con el objetivo de promover el conocimiento y uso del marco legal vigente respecto de mecanismos de adaptabilidad y flexibilidad, su aplicación efectiva requiere claridad normativa y difusión activa hacia empresas y trabajadores.

³⁵ Las propuestas deben evitar el riesgo de precarización, asociado a que la adaptabilidad se traduzca en menor remuneración, ingresos impredecibles y fragmentación involuntaria de la jornada, con menor cobertura de derechos laborales y de seguridad social.

³⁶ El Consejo identificó como un desafío relevante contar con evidencia respecto del grado de conocimiento y de uso efectivo de los mecanismos de adaptabilidad ya contemplados en la legislación laboral vigente, y de su impacto sobre la productividad y las condiciones laborales.

Propuestas para la Adaptabilidad Laboral

9. Contrato por horas^{37 38}

CUT Y ZARKO LUKSIC NO SUSCRIBEN A ESTA PROPUESTA³⁹

CLAPES UC, PIVOTES Y HORIZONTAL SUSCRIBEN CON ALCANCE⁴⁰

Un número relevante de instituciones del Consejo respalda **avanzar en un nuevo régimen de contrato por horas**, en línea con el proyecto de ley en tramitación, acotado a necesidades genuinamente discontinuas y verificables del puesto (demanda estacional o intermitente, eventos, reemplazos u otras) o bien, a determinadas circunstancias o segmentos de trabajadores y con resguardos de protección social. En particular, se propone partir por un dictamen de la Dirección del Trabajo que sistematice la normativa vigente sobre esta figura, precisando sus condiciones de aplicación. Otro conjunto de consejeros **se declara en contra de la modalidad**, debido al riesgo de precarización asociado a sus ingresos variables, la fragmentación de la jornada y la menor cobertura de derechos laborales y de seguridad social.

Al respecto, las instituciones del Consejo que se especifican en cada caso proponen:

- **Pactar una cantidad determinada de horas**, en período semanal o mensual, en un período de referencia, y descansos mínimos similares a los ya establecidos en la ley, que asegure que este mecanismo no es utilizado como herramienta para vulnerar el contrato a jornada parcial o a jornada completa.
- **Exigir reciprocidad entre la oferta de horas por la empresa y su aceptación por el trabajador**, resguardando al trabajador frente a sanciones o término del contrato por rechazos de horas puntuales, prohibiendo represalias por rechazar turnos y el uso de esta figura para reemplazar a trabajadores en

³⁷ La discusión del eje se enmarca en el Proyecto de Ley de Contrato por Horas (Boletín N° 11.929-13, moción de 2018, reimpulsada por el Ejecutivo en julio de 2026), que propone un artículo 40 ter con: pacto de una cantidad determinada de horas (semanal o mensual, tope de 30 horas semanales o 120 mensuales); posibilidad de pactarlo a plazo indefinido, plazo fijo o por obra o faena; aviso mínimo de 24 horas para informar los turnos; pago garantizado del 75% de las horas pactadas y no utilizadas por el empleador; descanso continuo de 12 horas y colación tras 4 horas continuas de servicio (o 6 horas y descanso o pago); horas extraordinarias pactables con el recargo legal del art. 31; y presunción de jornada completa si no se cumplen las reglas pactadas. En su presentación al Consejo, el Ministerio del Trabajo y Previsión Social planteó robustecer el diseño del proyecto acotando la modalidad a necesidades objetivas y variables (no permanentes), estableciendo un registro expreso de horas ofrecidas, aceptadas, trabajadas, canceladas y pagadas en la Dirección del Trabajo, reglas claras de cancelación, no exclusividad, y un mecanismo de ajuste del contrato si las horas trabajadas superan sistemáticamente lo pactado.

³⁸ La OIT apunta que las normas internacionales del trabajo no reconocen el trabajo por horas como una categoría específica. No obstante, cuando esta modalidad implica una duración normal del trabajo inferior a la de un trabajador a tiempo completo comparable, puede quedar comprendida en la definición de trabajo a tiempo parcial prevista en el Convenio núm. 175 y la Recomendación núm. 182 de la OIT.

³⁹ Zarko Lüksic considera que, en lugar de implementar el contrato por horas, es mejor modificar la jornada parcial, haciéndola más flexible.

⁴⁰ Pivotes y Horizontal plantean los siguientes alcances: i) acotar el ámbito de aplicación a puestos con necesidades genuinamente discontinuas y verificables (por ejemplo, demanda estacional o intermitente, eventos o reemplazos). La delimitación debe aplicarse al puesto y a su demanda efectiva, sin presumir que todas las funciones de un sector tienen la misma naturaleza, y no debe basarse en características personales del trabajador; b) aplicar la modalidad a contratos por horas a plazo fijo o por obra, sin habilitarla para contratos indefinidos, con una regla especial de renovaciones y un umbral objetivo de horas o jornadas acumuladas que, al superarse, convierta la relación en un contrato con jornada equivalente al promedio efectivamente trabajado. Asimismo, controlar la sucesión de personas en un mismo puesto para evitar la rotación artificial destinada a eludir la consolidación. CLAPES UC respalda avanzar en el contrato por horas por vía legal, sobre la base del proyecto en tramitación (Boletín N° 11.929-13), y no supeditar a un dictamen previo de la Dirección del Trabajo, que puede sistematizar la normativa vigente pero no crear una modalidad contractual que la ley no contempla. CLAPES UC comparte los resguardos de seguridad social proporcional a las horas pactadas, la ausencia de cláusulas de exclusividad, el registro digital de turnos accesible a la Dirección del Trabajo y la prohibición de represalias por rechazar turnos. No comparte tres elementos, porque restringirían el instrumento hasta restarle utilidad y podrían mantener en la informalidad a quienes hoy trabajan por horas sin contrato: (1) Limitarlo a necesidades "genuinamente discontinuas y verificables" del puesto. El contrato por horas también sirve a estudiantes, a personas con responsabilidades de cuidado y a quienes buscan complementar ingresos, cuya necesidad de flexibilidad nace del trabajador y no del puesto. (2) Exigir aviso de cancelación con 72 horas de anticipación y pago íntegro de las horas pactadas y no utilizadas. El proyecto en tramitación fija un aviso mínimo de 24 horas, que las partes pueden ampliar, y asegura el pago de al menos el 75% de las horas pactadas y no requeridas. Esos parámetros pueden perfeccionarse en la discusión legislativa, pero el pago íntegro asimila la figura a una jornada parcial con horario variable y reduce su atractivo para la contratación formal, y (3) presumir una relación laboral regular por la sola recurrencia. La recurrencia de la prestación de servicios no implica necesariamente la existencia de una necesidad permanente de jornada ordinaria, ya que existen actividades con demanda intermitente pero periódica (o recurrente), como los servicios de fines de semana o los asociados a determinadas temporadas. La presunción tiene el potencial de desincentivar el uso legítimo de la figura. El proyecto ya presume un contrato de jornada completa cuando se infringen sus reglas, lo que estiman es suficiente.

huelga; y ofreciendo a las empresas una cláusula de término de la relación contractual en casos en que el trabajador rechace las ofertas de manera sistemática en un período determinado de tiempo, definiendo para ello, de antemano, tanto un umbral de rechazos como un período de tiempo sobre el cual aplicarlo.

- **Sin cláusulas de exclusividad:** permitir que el trabajador disponga de sus horas para establecer relaciones laborales con más de un empleador.
- **Resguardo frente a la flexibilidad unilateral:** mediante la exigencia de aviso previo por parte del empleador y compensación íntegra del valor correspondiente a las horas pactadas y no utilizadas, con cancelación dentro de un número de horas (por ej.72) previo a la hora de inicio pactada.
- **Garantizar seguridad social** (cotizaciones de salud, previsionales y de seguro de accidentes) proporcional a las horas pactadas. Esta cotización se debe concretar aplicando las mismas reglas que las del resguardo a la flexibilidad unilateral.
- **Vincular la nueva modalidad a la legislación vigente** sobre jornada ordinaria (máximos de horas diarias y semanales, horas extraordinarias y descansos), precisando la lista de derechos aplicables y su mecanismo de cálculo (feriado, licencias, indemnización, pre y postnatal, etc.).
- **Establecer que la recurrencia o el uso para cubrir demanda permanente haga presumir una relación laboral regular.**
- **Deben existir mecanismos de registro y control accesibles a la Dirección del Trabajo,** para distinguir el uso legítimo de una relación laboral regular (de jornada parcial o completa), mediante un registro digital verificable de turnos y remuneraciones, accesible a la Dirección del Trabajo y al trabajador, que permita controlar cotizaciones, cancelaciones y consolidación de horas.
- **Distinguir esta modalidad de los servicios independientes** a partir de la existencia de subordinación y dependencia, evitando que la boleta de honorarios (prestación de servicios) se use como sustituto informal del contrato por horas, sin establecer una prohibición general para actividades que legítimamente pueden prestarse de manera autónoma.

10. Anualización/semestralización de la jornada ^{41 42}

CUT NO SUSCRIBE A ESTA PROPUESTA
CLAPES UC, SOFOFA, LYD Y CPC SUSCRIBEN
CON ALCANCE ⁴³

• **Ampliar el período de referencia de 4 a 16 semanas⁴⁴** para el cálculo de la jornada ordinaria promedio semanal, extensible hasta 52 semanas en determinados rubros, actividades o empresas que demuestren enfrentar estacionalidad, variabilidad en la demanda o circunstancias que justifiquen esta extensión. En caso de que la persona esté sindicalizada, la ampliación se debería realizar con autorización del sindicato, requisito que el actual proyecto de ley no establece.

• Mantener el cumplimiento de los **límites vigentes de horas diarias, semanales promedio y descansos**, y establecer un límite al número de semanas continuas con jornada máxima de 45 horas (por ejemplo, de 4 semanas bajo un régimen de 16 semanas, y de 8 semanas bajo el régimen de 52 semanas, en la medida que se implemente).

• Incorporar **mecanismos de compensación frente a la pérdida de previsibilidad**, con mayor flexibilidad para alcanzar el promedio de 40 horas en períodos de baja demanda.

• Respecto de la preocupación por la potencial pérdida de ingresos por horas extras, se discutió respecto de la implementación de mecanismos de compensación por medio de recargos asociados.

• Respecto del **rol de los sindicatos y su alcance**, existen diferencias dentro del Consejo:

- a) Una proporción del Consejo plantea **acotar el mecanismo de semestralización o anualización de jornada a sectores específicos**, sin condicionarlo a acuerdo sindical pues, debido a la baja tasa de sindicalización en el país, esto podría dejar a sectores completos de la economía sin acceso al instrumento.
- b) Otros integrantes destacan que el mecanismo debiese tener un **carácter excepcional** y estar sujeto a **acuerdos entre empleadores y organizaciones de trabajadores**, mediante el establecimiento de mecanismos de negociación ramal, que extiendan sus acuerdos a los trabajadores no sindicalizados.

⁴¹ El eje se enmarca en el Proyecto de Ley de Adaptabilidad de la Jornada Laboral y Régimen Especial para el Sector Turismo (Boletín N° 18.478-13, ingresado el 20 de julio de 2026 por mensaje presidencial), que modifica el Código del Trabajo para: (1) ampliar de 4 a 16 semanas el período general de referencia para distribuir la jornada (art. 22 inc. 1°); (2) crear un régimen especial de hasta 52 semanas para el sector turismo –hoteles, restaurantes, casinos, pubs y similares– siguiendo estándares OCDE y lineamientos del Comité de Ministros del Turismo; (3) ampliar de 5 a 10 días el máximo de descanso adicional al año por compensación de horas extraordinarias (art. 32 inc. 4°), con plazo de uso de 6 a 12 meses; y (4) ampliar de 8 a 12 domingos consecutivos la prestación de servicios en el régimen turismo (art. 38 inc. 5°). El proyecto fija además reglas de distribución: máximo 45 horas semanales y promedio de 40 horas en el ciclo; máximo 4 semanas continuas en el ciclo de 16 semanas (8 semanas en el régimen turismo); semanas de 45 horas que no superen la mitad del ciclo; y que ampliar el ciclo más allá de 16 semanas (hasta 52) requiera negociación colectiva o pacto sindical, salvo en turismo.

⁴² En la “Guía para establecer una ordenación del tiempo de trabajo equilibrada” (OIT 2019), la OIT establece que los sistemas de promediación de horas, y en particular aquellos que utilizan períodos de referencia extensos, constituyen modalidades complejas de organización del tiempo de trabajo, por lo que su eficacia requiere un diseño y una implementación cuidadosos. La ampliación del período de referencia debería ir acompañada de reglas claras que definan el período durante el cual se promedian las horas y la jornada semanal promedio o el total de horas correspondiente; mantengan límites máximos diarios y semanales que no puedan ser excedidos; establezcan el tratamiento de la remuneración y mecanismos de ajuste o compensación cuando, al finalizar el período de referencia, las horas efectivamente trabajadas superen las acordadas; y garanticen un plazo adecuado de preaviso frente a cambios en los horarios. Dada la complejidad de estos sistemas y la necesidad de adaptarlos a las características específicas de cada actividad, resulta particularmente importante que sus condiciones de aplicación sean definidas mediante la negociación colectiva o mecanismos de acuerdo entre empleadores y trabajadores. Un diseño equilibrado puede permitir responder a variaciones estacionales o de la demanda y, al mismo tiempo, ofrecer a los trabajadores mayor estabilidad en el empleo y los ingresos y períodos de descanso previsibles.

11. Difusión de la normativa y del uso de los derechos de adaptabilidad

1. Elaborar una guía de adaptabilidad laboral de la Dirección del Trabajo, que promueva el uso del marco legal vigente. En particular, elaborar una guía sectorial para pymes sobre polifuncionalidad, en conjunto con SENCE.

2. Realizar una campaña de difusión de la Dirección del Trabajo para la promoción del uso de derechos de adaptabilidad vigentes (por ejemplo, banda horaria parental, modificación de jornada en vacaciones escolares, teletrabajo para cuidadores, estatuto de estudiantes trabajadores, estatuto de personas mayores).

3. Crear un banco de buenas prácticas de adaptabilidad laboral del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, para que las empresas difundan políticas innovadoras replicables.

4. Fortalecer la Encuesta Laboral (ENCLA) de la Dirección del Trabajo, asegurando su aplicación periódica, con el objetivo de contar con información del mercado laboral que no es posible obtener mediante otras fuentes (por ejemplo, costos no salariales). Revisar el cuestionario, y fortalecerlo, para que permita estimar el grado de conocimiento y utilización de los instrumentos de adaptabilidad vigentes en la legislación, y las razones de no utilización.

12. Condiciones especiales de trabajo

CUT NO SUSCRIBE A ESTA PROPUESTA

1. Fortalecer los pactos sobre condiciones especiales de trabajo (arts. 374 y 376 del Código del Trabajo), habilitándolos para todos los trabajadores, sin exigencia de un umbral de afiliación sindical, y requiriendo la aprobación del sindicato para quienes estén sindicalizados.

⁴³ La propuesta es suscrita por la SOFOFA con la salvedad de que la ampliación a 16 semanas, con avance hacia 52, se aplique a todos los sectores y no solo a determinados rubros, ya que la estacionalidad no es propia de ciertos rubros sino de muchas actividades y empresas, y una lista de rubros dejaría fuera a empresas con ciclos reales y obligaría a cada sector a probar su estacionalidad ante la autoridad, agregando discrecionalidad e incertidumbre; y de que se resuelva el desafío que presenta la existencia de empresas sin sindicatos o de trabajadores no sindicalizados. Por su parte, Libertad y Desarrollo no suscribe la exigencia de que la ampliación del período de referencia se realice con autorización del sindicato, pues la institución privilegia el acuerdo individual entre empleadores y trabajadores, considerando las garantías que establece el proyecto de ley. CPC suscribe la incorporación de mecanismos de compensación frente a la pérdida de previsibilidad, con la salvedad de que estos mecanismos se establezcan de forma voluntaria, mediante acuerdo entre trabajador y empleador y no como obligación general, ya que pueden generar costos laborales relevantes, especialmente en las micro, pequeñas y medianas empresas. Respecto del rol de los sindicatos y su alcance, la CPC está de acuerdo con eliminar el inciso tercero del artículo 22 bis tal como plantea el proyecto de ley, que exige el acuerdo previo del sindicato para trabajadores sindicalizados en todos los casos, porque el acuerdo individual y las garantías de la norma ya protegen la voluntad del trabajador. CLAPES UC comparte ampliar el período de referencia de 4 a 16 semanas, extensible hasta 52 semanas en actividades con estacionalidad o variabilidad de la demanda, con los límites vigentes de horas diarias, de promedio semanal y de semanas consecutivas con jornada máxima, y con compensación por la pérdida de previsibilidad. CLAPES UC no comparte exigir autorización del sindicato para aplicar el régimen general de 16 semanas a los trabajadores sindicalizados, requisito que el proyecto en tramitación (Boletín N° 18.478-13) no contempla. El acuerdo con la organización sindical se justifica para extender el período más allá de 16 semanas, pero no para el régimen general: introduciría diferencias entre trabajadores de una misma empresa lo cual podría restar eficacia al instrumento en la fase baja del ciclo, que es cuando permite ajustar horas en lugar de desvincular. Esta distinción permite compatibilizar la adaptabilidad requerida por las empresas con el papel de la negociación colectiva en los regímenes excepcionales, evitando que su aplicación general dependa de condiciones diferentes según la afiliación sindical. Tampoco comparte condicionar la anualización a la negociación ramal.

⁴⁴ La ley vigente ya establece un límite al número de semanas que se puede trabajar de manera consecutiva tanto 45 horas como de 52 horas semanales.

13. Adaptabilidad funcional

CUT NO SUSCRIBE A ESTA PROPUESTA
CPC Y CLAPES UC COMPLEMENTAN ⁴⁵

El eje se enmarca en el art. 10 N°3 del Código del Trabajo, que permite al contrato de trabajo señalar dos o más funciones específicas, alternativas o complementarias, pero exige que respondan a una única "naturaleza de los servicios". La jurisprudencia restringió el alcance original de esta norma al exigir que las funciones pactadas respondan a una naturaleza única y no puedan combinarse funciones alternativas y complementarias en un mismo cargo. Esta restricción puede corregirse por vía legal o administrativa (vía pronunciamiento de la Dirección del Trabajo).

1. Modificar el art. 10 N°3 del Código del Trabajo reemplazando la conjunción "o" por "y" entre funciones alternativas y complementarias, habilitando expresamente su combinación en un mismo cargo, manteniendo la exigencia de especificar las funciones en el contrato y con resguardos que impidan su uso para ampliar indefinidamente las funciones de un mismo cargo, sistematizando lecciones de los casos ya cuestionados judicialmente.

2. Respecto del alcance de la adaptabilidad funcional, existen dos posturas:

- a) **Ampliar el mecanismo,** pasando de regímenes categoriales por tipo de trabajador a un régimen general de adaptabilidad organizado por función y autonomía del cargo.
- b) **Adaptación de funciones dentro del marco de "ajustes razonables"** (para eliminar barreras de acceso, permanencia y reincorporación al empleo), que deben mantener las funciones esenciales del cargo, de modo de reducir los riesgos asociados a prácticas de polifuncionalidad ya cuestionadas por tribunales.

3. Acompañar la modificación con una guía de la Dirección del Trabajo sobre matrices de funciones intercambiables, enfocada en las Pymes.

14. Jornada de trabajo^{46 47}

CUT NO SUSCRIBE A ESTA PROPUESTA
CLAPES UC, LYD, SOFOFA, LILIA JEREZ SUSCRIBEN CON ALCANCE⁴⁸
CPC COMPLEMENTA ⁴⁹

1. Extender el derecho a banda horaria parental a madres y padres por igual, sin limitarlo a uno de ellos, y evaluando el riesgo de desincentivo a la contratación.

2. Habilitar los pactos 4x3, con jornadas de 42 horas, con gradualidad proporcional a la jornada vigente en cada tramo de la transición hacia las 40 horas.

3. Simplificar y agilizar la autorización y renovación de los sistemas excepcionales de distribución de jornada ante la Dirección del Trabajo, fijando un plazo máximo de resolución, con silencio administrativo positivo y digitalizando el trámite.

4. Evaluar la posibilidad de reemplazar la autorización previa de la Dirección del Trabajo por información y fiscalización ex post.

5. Ampliar el límite máximo de duración de los contratos de las empresas de suministro para jóvenes sin experiencia laboral, mujeres, personas mayores de 55 años y personas con desocupación de larga duración.

6. Revisar el reglamento agrícola (hoy de lunes a sábado), que no refleja que la mayoría de los trabajadores del sector son de temporada, por obra o faena.

7. Habilitar un mecanismo temporal y acotado de reducción de jornada en períodos de shocks económicos y sujeto a decreto de las autoridades cuando se cumplan ciertas condiciones en materia de actividad económica o mercado laboral. Este mecanismo debe contar con compensación del seguro de cesantía y condicionado a la prohibición temporal de despido, sin institucionalizarse como reducción permanente. De ser posible, los períodos transitorios de reducción de jornada deben articularse con el sistema de capacitación, de tal manera que estos episodios sean una oportunidad para la formación para el trabajo, ampliando el abanico de habilidades de los trabajadores.

⁴⁵ CPC: Respecto de la elaboración de una guía de la Dirección del Trabajo, CPC adiciona la propuesta de avanzar en criterios complementarios a incorporarse en una guía o pronunciamiento de la DT: i) criterios específicos por sector: establecer ejemplos de funciones relacionadas, alternativas o complementarias para determinados sectores, como el comercio, con especial atención a los establecimientos pequeños; y ii) distinción entre polifuncionalidad y cláusulas genéricas: precisar que la prohibición de funciones indeterminadas no impide pactar varias labores, siempre que estén identificadas en el contrato, se relacionen con el cargo y sean conocidas por el trabajador.

CLAPES UC: Reemplazar la conjunción "o" por "y" en el artículo 10 N° 3 del Código del Trabajo no basta para superar la interpretación restrictiva de la Corte Suprema y de la Dirección del Trabajo, que exige que las funciones pactadas respondan a una única naturaleza. Proponen, en la línea planteada por la Mesa de Reactivación Laboral, permitir pactar dos o más funciones específicas, cualquiera sea su naturaleza, siempre que se determinen en el contrato, con los resguardos que la propuesta contempla.

15. Feriado legal y descanso

CUT NO SUSCRIBE A ESTA PROPUESTA

8. Modificar el mecanismo de reducción o adecuación transitoria de jornada por vacaciones escolares para personas cuidadoras, eliminando su dependencia de la existencia de un sindicato y permitiendo la solicitud directa al empleador cuando no lo haya.

9. Condicionar los esquemas de flexibilidad horaria a criterios de voluntariedad, previsibilidad, reversibilidad y acuerdo con los trabajadores y sindicatos (cuando los hay), sin rebaja salarial ni pérdida de horas extraordinarias, derecho a desconexión y mayor fiscalización de la Dirección del Trabajo.

1. Permitir pactar trabajar feriados renunciables a cambio de más días de vacaciones.

2. Permitir fraccionar los días de feriado legal de manera más flexible, solo a solicitud del trabajador y manteniendo un mínimo continuo de días de descanso.

3. Ampliar de 5 a 10 días hábiles al año la compensación de horas extraordinarias con días adicionales de feriado, utilizables dentro de los 12 meses siguientes.

⁴⁶ Las organizaciones sindicales plantean la mirada crítica a los mecanismos de flexibilidad de jornada, pues pueden fragmentar la jornada, generando bloques horarios significativos sin remuneración.

⁴⁷ OIT apunta, respecto de este punto, que la Recomendación núm. 116 sobre la reducción de la duración del trabajo contempla la posibilidad de calcular la duración normal del trabajo como promedio durante un período superior a una semana cuando circunstancias especiales de una rama de actividad o necesidades técnicas lo justifiquen, correspondiendo a la autoridad u organismo competente fijar la duración máxima de dicho período. Asimismo, prevé la consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y trabajadores respecto de la determinación de esa duración máxima.

⁴⁸ LyD suscribe el punto en general, pero no suscribe la propuesta 1 (extensión del derecho a banda horaria parental a madres y padres), pues considera que debe ser un acuerdo voluntario entre empleador y trabajador más que un derecho de los trabajadores, pues este último aumenta costos laborales para el empleador. SOFOFA la suscribe con la observación de que, en el punto 3, el silencio positivo no siempre colabora en la certeza jurídica y eventualmente puede ser causa de judicialización. Lilia Jerez no suscribe al punto 4 (reemplazar la autorización previa de la Dirección del Trabajo por información y fiscalización ex post), pues la autorización previa permite verificar que el sistema propuesto cumpla las condiciones que justifican su excepcionalidad y resguarde adecuadamente los descansos y la seguridad y salud de los trabajadores. CLAPES UC comparte que los esquemas de flexibilidad horaria sean voluntarios, previsibles y reversibles. El acuerdo con los sindicatos debe entenderse referido a los pactos colectivos y no a los derechos individuales de adaptabilidad, como la banda horaria parental, que no deben quedar sujetos a acuerdo sindical.

⁴⁹ CPC propone complementar la consideración 3 (autorización y renovación de los sistemas excepcionales de distribución de jornada) con criterios objetivos y públicos de calificación de los casos; una regla clara sobre la autorización sindical; uniformidad de criterios entre las Direcciones Regionales del Trabajo; y un mecanismo de renovación anticipada que evite que la autorización venza antes de que se tramite el nuevo sistema.

Principios para la Adaptación al Cambio Tecnológico, Upskilling, Reskilling y Preskilling

Priorización del financiamiento público de la capacitación

Se debe reforzar la relevancia de la capacitación en el mundo del trabajo. En este contexto, la capacitación financiada por el Estado debe entenderse como un bien público y, por lo tanto, debiese concentrarse en habilidades generales y transferibles, que permiten a las personas trabajadoras (empleadas o desocupadas) utilizar sus competencias en un mercado laboral dinámico, y que las empresas no tienen incentivos suficientes para financiar por sí solas. Por lo mismo, se debe priorizar la empleabilidad y evitar financiar con recursos públicos las instancias de capacitación que las propias empresas financiarían de todas maneras para sus fines particulares. Asimismo, un foco particular de este financiamiento debe estar en los trabajadores de menor cualificación o menores ingresos, que suelen tener menor capacidad relativa para capacitarse o reconvertirse.

Capacitación flexible y adaptativa

Se debe potenciar rutas de formación constante, ancladas en una infraestructura común de clasificación de competencias y reconocimiento de aprendizaje (taxonomía de habilidades y ocupaciones, marco de cualificaciones, planes de formación, microcredenciales), reconociendo que la demanda de habilidades específicas puede cambiar con rapidez, por lo que es desaconsejable concentrar el financiamiento en temáticas puntuales. Se reconoce, en cambio, el valor de focalizar según la condición laboral de las personas (empleadas o desocupadas, formales o informales), según el tamaño de la empresa y según los objetivos de política (por ejemplo, incorporación versus reconversión).

Articulación institucional del sistema

Se debe relevar la importancia de fortalecer la institucionalidad, incluidas las capacidades y atribuciones de SEN-CE, de modo que los distintos actores del sistema operen de forma articulada, en torno a objetivos comunes. Ello, buscando generar taxonomías comunes para la clasificación de competencias, ocupaciones y credenciales, que permitan a todos los actores del sistema funcionar sobre la base de un lenguaje compartido. En esta línea, se debe buscar un mayor grado de articulación entre las componentes de capacitación, y las instancias de intermediación laboral y de certificación de competencias.

Implementación de estándares para la capacitación y fortalecimiento de la evaluación

La efectividad de la capacitación debe evaluarse por su impacto en empleabilidad, productividad y remuneraciones, y no únicamente por las horas lectivas o la asistencia registrada. Más aún, la atomización del sistema y la heterogeneidad de sus actores exigen avanzar en estándares y mecanismos comunes de evaluación de los aprendizajes, que permitan alinear los incentivos de los distintos actores, particularmente de los organismos que imparten la capacitación, hacia el aumento de la empleabilidad de los trabajadores.

Propuestas para la Adaptación al Cambio Tecnológico, Upskilling, Reskilling y Preskilling

16. Implementar capacitación que responda a las necesidades actuales del mercado laboral: reconversión y desempleo

CPC COMPLEMENTA⁵⁰

1. Implementar políticas activas de reconversión para trabajadores en ocupaciones de alto riesgo de automatización, combinando formación, intermediación laboral y protección de ingresos durante la transición. En particular, elaborar e implementar un Plan Nacional de Formación para el Trabajo en Reconversión Laboral para el sector industrial y comercial, con tres enfoques (transición justa, organizada sectorialmente y basada en el aprendizaje permanente) y fases de capacitación/certificación, orientación y recalificación.

2. Promover activamente la reubicación, capacitación y rediseño de funciones ante riesgos de desvinculación por automatización o inteligencia artificial, incluyendo en los procesos de reconversión de las empresas, procesos de diagnóstico y la gestión del cambio de forma paulatina y planificada, con participación informada de los trabajadores en su diseño.

3. Implementar el acompañamiento de los procesos de reconversión sobre la base de modelos adaptados a las características de cada grupo de trabajadores, con respaldo psicosocial para facilitar la adquisición de nuevas habilidades.

4. Diseñar e implementar programas específicos para las prioridades públicas actuales (por ej. desempleo de mujeres y la elevada duración del desempleo de personas mayores de 50 años) y también para los desafíos futuros (por ej. la profundización de los efectos sobre el mercado laboral de los efectos del envejecimiento de la población). Por ejemplo, desarrollar programas de formación e intermediación laboral para mujeres en condición de vulnerabilidad, conectados con redes de apoyo al cuidado; y/o

servicios de intermediación adaptados a jóvenes mediante alianzas entre liceos técnicos, el sistema de intermediación laboral y empresas.

5. Flexibilizar y fortalecer los instrumentos de precontrato y postcontrato de capacitación, para incrementar su utilización con la franquicia tributaria SENCE.

6. Fortalecer el uso del Fondo de Cesantía Solidario para personas desocupadas, que permite destinar hasta un 2% de su saldo anual a capacitación y reinserción laboral, hoy fuertemente subutilizado (solo 0,65% del máximo legal en 2020, con una ejecución de 15,6% de lo asignado desde 2024). Se propone transformar su uso mediante cuatro reformas:

- a) Una ventanilla única con rutas diferenciadas según el perfil de cada persona cesante.
- b) Financiar la capacitación solo cuando responda a una brecha de demanda verificable.
- c) Destruir la ejecución presupuestaria mediante asignación temprana y convenios plurianuales.
- d) Establecer un sistema de medición y pago por resultados de reinserción.

⁵⁰ Respecto del punto 6 (uso del Fondo de Cesantía Solidario), CPC complementa proponiendo que los programas financiados con el 2% del Fondo de Cesantía Solidario (art. 25 bis de la Ley N° 19.728) se evalúen por la reinserción laboral efectiva de las personas cesantes, y no por el número de acciones realizadas. Parte de esos recursos podría destinarse a fortalecer la intermediación, la orientación laboral y la vinculación con empleadores que desarrollan las OMIL, así como a explorar un voucher de capacitación y licitaciones a entidades privadas especializadas con criterios de resultados.

17. Simplificar y modernizar la estructura del sistema de capacitaciones, consolidando el desarrollo de una clasificación de ocupaciones, marco de cualificaciones, taxonomía común de habilidades, rutas formativas, entre otros.

LYD SUSCRIBE CON ALCANCE⁵¹
CPC COMPLEMENTA⁵²

1. Consolidar el proceso de desarrollo de una clasificación actualizada de ocupaciones (basada en una ampliación del CIUO-08, que sea capaz de recoger ocupaciones asociadas a las transformaciones laborales como el avance tecnológico, la transición hacia una economía medioambientalmente sostenible, entre otras), un diccionario de habilidades y una matriz de correspondencias, con interoperabilidad (APIs) entre los distintos actores del sistema (por ej. Bolsa Nacional de Empleo, SENCE, ChileValora, Ministerio de Educación), y aplicar un lenguaje y taxonomía común de habilidades. Este tipo de desarrollos son de largo plazo, habitualmente varios años, por lo que se requiere que la institucionalidad que lo lleve adelante tenga continuidad y estabilidad institucional, que trascienda al gobierno de turno.

2. Implementar un marco de cualificaciones que vincule los puestos de trabajo con las competencias y tecnologías requeridas, avanzando hacia un Marco Nacional de Cualificaciones operativo y articulado con ChileValora y el sistema formativo. Complementar esta clasificación y este marco con:

- a) **La habilitación de microcredenciales**, que faciliten la convalidación de aprendizajes a lo largo de la vida, potenciando y fortaleciendo el reconocimiento formal de habilidades adquiridas en el trabajo.
- b) Rúbricas nacionales o sectoriales y bitácoras digitales que **reconozcan las trayectorias y los aprendizajes adquiridos en la empresa** como parte de la certificación, facilitando la movilidad laboral, y
- c) La creación de **rutas formativo-laborales por sector**, que reconozcan aprendizajes previos, mediante la coordinación entre el sistema de liceos técnico-profesionales, CFT, IP, SENCE y ChileValora.

3. Revisar los códigos de cursos SENCE, de modo que reflejen el contenido de los cursos en términos de las habilidades y competencias que buscan desarrollar.

4. Unificar la oferta de SENCE (Foncap y Becas Laborales) en una oferta adaptable de programas para públicos priorizados, ampliar la cobertura hacia profesionales subempleados y desempleados de larga duración, y permitir que las empresas desarrollen cursos internos aprovechando su propio conocimiento experto.

5. Crear rutas formativas flexibles por sector económico que agrupen la demanda de las pequeñas empresas, adaptar modalidad y duración de los cursos a las necesidades de los trabajadores, incorporando mayor pertinencia y flexibilidad horaria para quienes participan en procesos de capacitación o certificación. Por ejemplo, procurar que SENCE incorpore las particularidades del sector rural (tiempos de traslado, distancias, estacionalidad) en el diseño de su oferta, incentivando a los OTEC a desarrollar cursos de interés para personas y empresas rurales, articulados con la certificación de ChileValora.

18. Fortalecer y consolidar el actual proceso de articulación institucional

PIVOTES, HORIZONTAL y CPC COMPLEMENTAN⁵³

1. Fortalecer y consolidar el actual proceso de articulación institucional logrando una coordinación efectiva entre las instituciones del Estado, y que integre a representantes gremiales del sector productivo, de las entidades formadoras, y de los trabajadores.

2. Utilizando la información e inteligencia disponible, este órgano debiese velar por la **articulación entre oferta pública de capacitación, el sistema de certificaciones, el marco de cualificaciones y el sistema de evaluación de la formación**, velando por su pertinencia y efectividad, y generar espacios de diálogo entre los distintos actores del sistema con miras a crear una Política Nacional de Gobernanza en la materia.

19. Transitar el financiamiento del sistema hacia un modelo basado en resultados

1. Transitar el financiamiento del sistema desde un modelo de verificación por insumos hacia uno basado en resultados, de modo de vincular la ejecución de los recursos a métricas verificables de empleabilidad, formalización, transición de contrato a plazo fijo a indefinido o ingresos posteriores a la formación, entre otros, dando menos peso al número de horas lectivas o a métricas de asistencia.

a) Priorizar cursos con mejor perspectiva de empleabilidad y vinculados a aumentos de productividad, permitiendo, simultáneamente, que SENCE excluya del financiamiento público cursos de bajo valor agregado o aquellos ampliamente disponibles de manera gratuita.

⁵¹ LyD no suscribe el punto 2 (implementar un marco de cualificaciones).

⁵² Respecto del punto 2.a (habilitación de microcredenciales) CPC complementa agregando que cada microcredencial debiera acreditar una Unidad de Competencia Laboral de los perfiles de ChileValora, alineados con el Marco de Cualificaciones Técnico-Profesional, de modo que conforme un "pasaporte de competencias" acumulable. Esta posibilidad podría extenderse a los estudiantes de educación media técnico-profesional durante su formación.

⁵³ Asociado a la propuesta 1 (fortalecer y consolidar del proceso de articulación institucional), Pivotes y Horizontal proponen la transformación del SENCE en una Agencia de Capital Humano. Por su parte, CPC propone las siguientes medidas: i) fortalecer la detección de necesidades de capacitación (DNC): hoy la franquicia permite imputar hasta 10% de los costos directos de capacitación para financiar estos estudios. Ese monto resulta insuficiente para las pymes, cuyo volumen de capacitación es bajo. Se propone ampliar el monto imputable para pymes o permitir estudios agrupados por sector o territorio a través de los OTIC; ii) comités bipartitos de capacitación: se propone fortalecer su rol en el levantamiento de necesidades dentro de la empresa, de modo que esa información alimente la consolidación sectorial y territorial; iii) rol articulador de los OTIC: consolidarían las necesidades de sus empresas adheridas, asistirían técnicamente a las pymes y reportarían a SENCE en términos de habilidades y con un formato común. Esta función exige financiamiento específico, porque hoy excede sus funciones y su mecanismo de proyectos está pensado para iniciativas acotadas; iv) uso de la información: la información consolidada debería orientar la franquicia, los programas sociales de SENCE y las políticas públicas. Debería considerar la demanda proyectada, los oficios críticos y la situación rural, y articularse con las instancias de prospección existentes (Observatorio Laboral de SENCE, Estrategia Nacional de Prospección Laboral y Consejos Regionales de Capacitación) para no crear un canal paralelo.

20. Establecer estándares mínimos de calidad y procedimientos, para todos los organismos públicos y privados que realizan capacitación e intermediación laboral

CPC COMPLEMENTA⁵⁴

1. Diseñar un sistema de acreditación y supervisión de empresas formadoras adaptado a la realidad de cada tipo de empresa, en particular las pymes (similar al rol de las IHK en Alemania).

2. Licitación la formación con plazos de tres a cinco años, para permitir a los proveedores justificar inversiones; preservar y fortalecer el ecosistema diverso de múltiples proveedores acreditados.

3. Establecer estándares de calidad más exigentes para los OTEC, implementando modalidades de pago por resultados, con especial foco en la empleabilidad efectiva de los trabajadores y en la adquisición efectiva de competencias.

21. Modernizar la oferta de capacitación e intermediación laboral, poniendo el acento en competencias interpersonales y habilidades para la empleabilidad, levantadas mediante encuestas de detección de necesidades de los empleadores

1. Redefinir las métricas desde cantidad de colocaciones hacia calidad de empleo (duración de contratos, remuneraciones, seguridad social).

2. Profesionalizar y estabilizar los equipos de las OMIL, con un enfoque multidisciplinario y la utilización de marcos de competencias certificables.

3. Incorporar un diagnóstico individual al inicio de cada intervención, estructurar rutas de usuarios diferenciadas según el diagnóstico sociolaboral.

4. Establecer un período de acompañamiento post-inserción de al menos tres meses para usuarios vulnerables.

5. Digitalizar e integrar sus sistemas con plataformas de ofertas laborales de empresas, con atención multicanal; en particular implementar servicios tecnológicos de orientación laboral que identifiquen rutas eficientes de formación.

6. Crear un marco regulatorio moderno que otorgue certeza jurídica a los convenios de aprendizaje, reconozca a la empresa como coformadora, con requisitos mínimos de idoneidad y planificación y simplifique la apertura de nuevas especialidades técnicas.

7. Crear visas simplificadas para talento extranjero en inteligencia artificial y mecanismos de vinculación con profesionales chilenos en el extranjero.

8. Expandir las posibilidades de capacitación a segmentos de dependientes informales, y, en paralelo, desarrollar campañas informativas sobre las oportunidades de expansión de negocio que abre la formalización para independientes, con información sobre acceso a nuevos mercados o a crédito. Por ejemplo, generar estrategias de habilitación digital y asesoría a la formalización para trabajadores informales.

9. Impulsar cursos masivos, gratuitos y en línea sobre alfabetización en inteligencia artificial, seguridad digital y educación financiera y previsional.

⁵⁴ En línea con la propuesta 3 (establecimiento de estándares de calidad más exigentes para los OTEC), CPC propone considerar establecer un sistema de calificación de desempeño de los OTEC y OTIC, con criterios previamente definidos y conocidos, que integre la evaluación de los participantes, de las empresas contratantes y el seguimiento de SENCE. La evaluación de los cursos debe medir resultados según su propósito (empleabilidad, productividad, cumplimiento normativo, reconversión o certificación), y no solo asistencia o aprobación. Esa calificación debiera ser requisito de permanencia en el Registro de OTEC, con consecuencias graduales, y publicarse de manera comparable a través de plataformas existentes como Elige Mejor. Asimismo, se propone transitar desde la aprobación previa de cada curso hacia una fiscalización basada en riesgo y resultados, y que el valor hora SENCE considere el costo real de ejecución, incluidos el componente práctico, las zonas rurales y el equipamiento.

22. Consolidar un sistema integrado de información del mercado laboral

1. Consolidar un sistema integrado de información del mercado laboral, interoperable entre los distintos actores públicos y los gremios, con desagregación regional. En particular, integrar datos administrativos, registros de seguridad social, información tributaria, la Bolsa Nacional de Empleo, las OMIL y encuestas laborales para focalizar mejor las políticas de empleo formal, y avanzar hacia la implementación un Sistema Nacional de Anticipación y Reconversión de Competencias, con coordinación permanente entre el Estado, las empresas, las organizaciones de trabajadores, las entidades de educación superior y los organismos de capacitación.

a. Fortalecer la institucionalidad de prospección del país (incluyendo la Comisión Asesora Ministerial de Prospección Laboral, la División de Políticas de Empleo y el Departamento de Prospección Laboral de la Subsecretaría del Trabajo, los Observatorios Laborales de SENCE, los OSCL de ChileValora, y el INE) para identificar brechas de competencias y actualizar perfiles ocupacionales, y generar información sistemática sobre trayectorias laborales y necesidades de la demanda.

b. Establecer Consejos de Competencias. Se requiere una entidad capaz de recolectar las necesidades de la industria y traspasar dicha información a las instituciones de formación del sector educativo, lo que facilita la elaboración de directrices respecto a los contenidos. Esto es fundamental para poder anticipar tendencias futuras y capturar el pulso de los avances debido al cambio tecnológico. En estas entidades participan el gobierno, las instituciones del sector formativo y las del sector productivo, permitiendo el intercambio de información respecto a los requerimientos de competencias que debe dominar la fuerza laboral y así la oferta formativa se oriente a cubrirlos. A diferencia de los actuales Organismos Sectoriales de Competencias Laborales que no son vinculantes, esta instancia sí lo sería para el diseño de programas de formación para el trabajo y en armonía con el Marco Nacional de Cualificaciones.

23. Fortalecer las instancias de formación para el trabajo en la empresa

LYD SUSCRIBE CON ALCANCE⁵⁵
CPC COMPLEMENTA⁵⁶

1. Fortalecer los sistemas de educación dual y de prácticas laborales para jóvenes, junto con modelos de educación continua y de reconocimiento de aprendizajes previos. Por ejemplo, generar pilotos sectoriales en alianza con gremios y liceos técnicos, replicando el modelo de consorcios formativos alemanes. Es necesario evaluar la implementación de incentivos a las empresas para la implementación de estos programas, puesto que la formación dual tiene costos para las empresas, tanto en términos de contar con maestros guía, así como en implementos y equipamiento necesario para poder realizar las tareas adecuadamente, sumado al hecho de que el alumno en formación carece de experiencia y competencias para el trabajo, que son las que adquirirá en el componente de formación en el trabajo.

2. Diseñar un estándar nacional de certificación de maestros guía, vía ChileValora, convocando a trabajadores de pymes en sectores prioritarios a formarse y certificarse, con financiamiento público.

3. Ampliar la cobertura del programa Aprendices de SENCE, entregándole mayor cupo, bonificación al 60% del ingreso mínimo mensual, bono de capacitación más alto, extensión a consorcios de pymes y articulando el programa con el Crédito Tributario Diferenciado Pyme-Empleo Joven.

⁵⁵ La propuesta de expandir el programa Aprendices de SENCE no es suscrita por Libertad y Desarrollo, que propone, en su lugar, destinar mayores recursos a programas como el SUE aplicado a personas jóvenes.

⁵⁶ CPC complementa proponiendo las siguientes propuestas específicas: i) crear un programa país de formación intensiva (bootcamps) para programadores, ingenieros de datos y científicos computacionales, como Chile Tech Talent, y fortalecer los programas existentes, como Talento Digital para Chile, con una visión exportadora que aproveche la ventaja horaria con Estados Unidos y la creciente demanda de estos profesionales; ii) financiamiento de la etapa formativa de la práctica profesional. Se propone habilitar el uso de la franquicia tributaria, a través de la figura del precontrato y eximida del copago, para financiar acciones de capacitación de estudiantes de educación media técnico-profesional y de alumnos en formación dual durante su práctica en la empresa. Estas acciones deberán articularse con el plan de práctica acordado entre el establecimiento y la empresa, contemplando objetivos de aprendizaje verificables, de modo que la práctica se configure efectivamente como un proceso formativo y no solo de desempeño. Las propuestas para mejorar el precontrato en general se desarrollan en la sección V (Precontratos y cuentas de reparto); iii) interoperabilidad de las bolsas de práctica. Actualmente, la Bolsa Nacional de Empleo cuenta con una sección de prácticas técnico-profesionales, que permite a empresas, liceos y egresados publicar y buscar ofertas de práctica. Sin embargo, no todas las bolsas de práctica y empleo de las instituciones de formación están integradas a ella, ni se comunican entre sí, lo que eleva el costo de búsqueda para las empresas, especialmente pymes, y deja a cada estudiante buscando su práctica de forma individual. Se propone fortalecer este espacio, de modo que la Bolsa Nacional de Empleo asuma un papel activo, identificando y recabando la oferta de practicantes de la formación técnico-profesional en todos sus niveles y estableciendo mecanismos de interacción permanente con las bolsas de las instituciones educacionales correspondientes, de modo de operar como punto de consulta unificado que integre esa información sin reemplazarlas. Para ello, se requiere una mayor coordinación entre el SENCE y el Ministerio de Educación, que podría aportar información sobre los estudiantes que requieren práctica, promover que las instituciones educacionales vinculen sus bolsas a la BNE y velar por la pertinencia formativa de las prácticas, con resguardo del consentimiento de los estudiantes. Esta coordinación debiera tener una dimensión territorial, de modo de vincular la oferta formativa de cada región con la demanda de su entorno productivo. Los OTIC difundirían este punto de consulta unificado entre sus empresas adheridas, en especial las pymes.

24. Rediseñar el financiamiento del sistema, para mejorar sostenibilidad y orientación a resultados en grupos específicos

CLAPES UC Y LYD SUSCRIBEN CON ALCANCE⁵⁷

1. Diseñar un sistema de instrumentos de financiamiento diferenciados según grupo objetivo (población vulnerable sin empleo, trabajadores activos en riesgo de obsolescencia tecnológica, ocupados informales, personas cesantes en proceso de reinserción y jóvenes en su primer empleo), en lugar de una política única.

a) La distribución de los recursos públicos totales destinados a incentivos fiscales a la capacitación debe focalizarse en segmentos con mayores dificultades (desocupados, ocupados informales, trabajadores dependientes de empresas de menor tamaño).

b) Crear una Cuenta Individual de Aprendizaje Permanente, instrumento cofinanciado para impulsar el reskilling y el upskilling a lo largo de toda la vida laboral, e incentivos para que las ganancias de productividad derivadas de la inteligencia artificial se reinviertan en capacitación, reconversión, contratación y nuevas trayectorias laborales.

2. Crear un fondo permanente con estructura legal plurianual, de a lo menos tres años y con un financiamiento que recupere la cobertura real alcanzada en 2020 (\$35.000 millones); con cursos de oficio de intensidad mínima, coherente con la evidencia de impacto para este tipo de formación (por ejemplo, 200 horas); calendarización oportuna de licitaciones, con cronograma público; y estándares y barreras de entrada para los proveedores.

a) Incorporar un piso de financiamiento de transición durante 2027 para las instituciones del Registro Especial, dados sus costos fijos de infraestructura, equipos técnicos y talleres construidos durante décadas.

3. Reformar la franquicia tributaria para permitir que las grandes empresas imputen, con un tope ampliado, el cos-

to de formación en sus empresas proveedoras o subcontratistas de menor tamaño, dentro de programas articulados por cadena de valor, incluyendo el uso de excedentes de la cuenta de reparto para ese fin.

a) Restringir el uso de la franquicia tributaria a acciones de capacitación efectivamente realizadas.

b) Incorporar a las mejoras de corto plazo de la franquicia tributaria la obligatoriedad del copago por parte del empleador, la exclusión de los cursos en línea asincrónicos y un esquema en que la demanda del sector privado defina los programas y el Estado financie y mida la empleabilidad.

c) Entender estas mejoras a la franquicia tributaria como una agenda de corto plazo y no como el punto de llegada, avanzando en paralelo hacia una reforma estructural que transforme el SENCE en una Agencia de Capital Humano, con financiamiento orientado a resultados y en la que los sectores productivos tengan un rol fundamental en la definición de las capacitaciones, en reemplazo de la lógica actual en que es el Estado quien determina las habilidades necesarias.

⁵⁷ La propuesta 1.b (crear una cuenta individual de aprendizaje permanente) no es suscrita por Libertad y Desarrollo, que considera que se requieren más detalles respecto de quién cofinanciaría la cuenta y quién dictaría los programas de formación. LyD no suscribe la propuesta 2 (crear un fondo permanente con estructura legal plurianual). CLAPES UC, comparte el objetivo de focalizar los recursos públicos de capacitación en los segmentos con mayores dificultades, especialmente considerando la concentración de uso: el diagnóstico del propio informe indica que el 87,4% de los trabajadores capacitados en empresas cuya principal fuente de financiamiento es la franquicia tributaria está contratado por una gran empresa. No obstante, por la misma razón, no suscribe ampliar el tope de la franquicia para que las grandes empresas imputen la capacitación de sus proveedores o subcontratistas. Si bien reconoce la importancia de fortalecer las competencias de los trabajadores de empresas de menor tamaño, consideramos que la medida podría incrementar el gasto tributario en el segmento que hoy concentra el beneficio, sin garantizar una mayor focalización ni efectividad de los recursos públicos. Por ello, estima preferible priorizar mecanismos de financiamiento que permitan dirigir los recursos directamente hacia los segmentos con mayores necesidades de capacitación, sobre la base de criterios de focalización, calidad y resultados. Asimismo, considera que los nuevos instrumentos que propuestos (Cuenta Individual de Aprendizaje Permanente, fondo plurianual y piso de financiamiento para 2027) debieran financiarse con la reasignación y el uso más eficientes de los recursos públicos actualmente destinados a capacitación, evitando incurrir en gasto fiscal adicional sin una evaluación previa de sus costos, beneficios y sostenibilidad.



chilemujeres[®]
fundación

FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN Y ECONOMÍA
OCECudp
Observatorio del Contexto Económico

