



COMISIÓN PARA LA RECUPERACIÓN DE EMPLEOS

» INFORME FINAL

20 de Agosto, 2021

ÍNDICE

| | |
|--|-----------|
| LA COMISIÓN | 3 |
| INTEGRANTES DE LA COMISIÓN | 4 |
| Comisión para la Recuperación de Empleos - Informe Final | 5 |
| I. Medidas inmediatas | 7 |
| 1. Pase laboral | 7 |
| 2. Incentivos a la vacunación | 7 |
| 3. Apertura de establecimientos educacionales | 8 |
| 4. Reforma al Subsidio al Nuevo Empleo | 8 |
| 5. Reforma al Subsidio al Empleo en la línea Regresa y Contrata | 9 |
| 6. Extensión de los plazos de los subsidios para la contratación y el empleo de las mujeres | 9 |
| 7. Subsidio Protege | 10 |
| 8. Reforma al IFE | 10 |
| 9. Discusión inmediata de proyecto de ley de salas cuna en el Congreso | 10 |
| 10. Avanzar gradualmente hacia la universalización de la oferta de jardines infantiles para niños y niñas de entre 2 y 5 años de madres trabajadoras | 11 |
| 11. Extensión de jornada en jardines y establecimientos educacionales | 11 |
| 12. Impulso a la contratación de mujeres en licitaciones y obras públicas | 11 |
| 13. Ampliación del trabajo a 2 o 3 turnos en las obras públicas | 12 |
| 14. Simplificación y agilización de la inversión | 12 |
| 15. Ampliación de la cobertura de los programas de capacitación y reconversión laboral | 12 |
| 16. Fortalecimiento de la intermediación laboral | 13 |
| 17. Incentivo a la formalización de las micro y pequeñas empresas | 14 |
| 18. Fortalecimiento de los programas de apoyo a emprendedores pertenecientes al segmento más vulnerable de la población | 14 |
| II. Otras medidas que requieren cambios legales | 15 |
| 19. Incentivo a un mayor empleo por medio de una mayor inversión privada y pública | 15 |
| 20. Promoción del aumento de turnos adicionales en las empresas | 15 |
| 21. Fortalecimiento de la adaptabilidad laboral, con flexibilidad de horarios y jornadas | 16 |
| 22. Reforma a los subsidios permanentes a la contratación laboral | 17 |
| 23. Reforma a Sence y a la capacitación laboral | 18 |
| 24. Acceso a capacitación para cesantes y trabajadores suspendidos por medio del Fondo de Cesantía Solidario | 19 |
| III. Una recomendación metodológica de aplicación inmediata | 20 |
| 25. Información y evaluación de impacto | 20 |
| ANEXO | 22 |

LA COMISIÓN

La Comisión para la Recuperación de Empleos fue constituida el 6 de julio de 2021 por el Ministro de Hacienda, por medio del Decreto 1260 del Ministerio de Hacienda, por un lapso de dos meses.

Esta Comisión, de carácter consultivo, tuvo como objetivo revisar y proponer cambios en los instrumentos disponibles para favorecer la recuperación de empleos en el corto plazo permitiendo robustecer la calidad y duración de estos hacia el futuro.

La Comisión desarrolló sus funciones ad honorem en 45 días y para ello contó con el apoyo de la Secretaría Ejecutiva, a cargo de Silvia Leiva (Coordinadora de Política Laboral y Jefa de Asesores del Ministerio de Hacienda) y con el aporte de Andrea Mackenney (Coordinadora del Gabinete del Ministerio del Trabajo y Previsión Social). La Comisión agradece la coordinación y el intenso trabajo realizado por ellas, así como también los aportes entregados por Javier Finot y Loreto Reyes (Ministerio de Hacienda); Sebastián Merino y Hans Schlechter (Ministerio del Trabajo y Previsión Social); Amanda Dawes (Ministerio de Desarrollo Social y Familia); Ricardo Ruiz de Viñaspre (SENCE) y Cristián Duarte (Bolsa Nacional de Empleo).

INTEGRANTES DE LA COMISIÓN

- » CARLOS BOADA, Conapyme/Multigremial
- » DAVID BRAVO, Director Centro de Encuestas y Estudios Longitudinales, U. Católica
- » LORENA FLORES, Directora Ejecutiva, Centro de Microdatos, U. Chile
- » MACARENA GARCÍA, Instituto Libertad y Desarrollo
- » FRANCISCA JÜNEMANN, Presidenta Fundación ChileMujeres
- » MARIO PAVÓN, Gerente General Fondo Esperanza
- » MARCELA PERTICARÁ, Directora Depto. de Economía, U. Alberto Hurtado
- » JOSEPH RAMOS, Universidad de Chile
- » ALFONSO SWETT, Clapes UC
- » SERGIO URZÚA, Universidad de Maryland y Clapes UC

COMISIÓN PARA LA RECUPERACIÓN DE EMPLEOS INFORME FINAL

Luego de reuniones con el Presidente de la República, con los ministros de Hacienda y Trabajo, y de sesiones de trabajo en las que se nos han presentado estadísticas del mercado laboral y una descripción de los distintos programas estatales establecidos a propósito de la pandemia, los miembros de la Comisión de Empleo concluyen que:

1. El mercado laboral está demostrando una lenta recuperación. El alto número de inactivos, el estancamiento en la tasa de empleo y la falta de mano de obra en determinados sectores así lo demuestran. La situación es particularmente compleja entre mujeres, jóvenes, mayores de 55 años y grupos vulnerables (por ejemplo, de los primeros quintiles de ingreso).
2. Han existido aciertos y errores en el diseño de los programas. Entre los últimos se destaca la configuración de un intrincado conjunto de iniciativas (IFE, Subsidios Contrata, Regresa, Protege, Nuevos Empleos, Ley de Protección al Empleo y Ley de Crianza Protegida). Esto puede generar confusión entre la población y afectar incentivos.
3. Anticipamos que con el mayor desconfinamiento y la ampliación del proceso de vacunación se recuperarán empleos y salarios, lo que permitiría transitar hacia instrumentos centrados en los grupos sin empleo o con importantes caídas de ingresos.
4. Por lo expresado en los anteriores puntos, el mayor desafío se encuentra en configurar una estrategia de transición. Es opinión de los miembros firmantes de la Comisión que esta debería estar centrada en los siguientes principios:
 - i. **Simplificación:** Simplificar la red de subsidios y criterios de elegibilidad. La población debe tener acceso a un sistema de apoyo a todas las formas de empleo (asalariado, auto-empleo, etc.) claro, simple y sistémico.
 - ii. **Información:** Mejorar los canales de información y reportes del Estado en materia de recursos públicos destinados a los distintos programas.
 - iii. **Revisión:** Revisar los montos y cobertura de subsidios para asegurar incentivos al empleo formal y controlar el gasto fiscal. Esto además implica avanzar hacia la gradual extinción de aquellos subsidios que no fomentan el empleo, siempre teniendo en consideración que la epidemia no ha concluido y que los sistemas de cuidado de personas dependientes no se han regularizado.

- iv. **Integración:** Integrar y mejorar las herramientas hoy existentes a través de Sence y la Bolsa Nacional de Empleo para fomentar la adquisición de habilidades y contratación. En la misma línea, la comisión ve en la normalización de las actividades educacionales (colegios, jardines, salas cuna) una condición necesaria para activar el mercado laboral.
 - v. **Agilización:** Es urgente agilizar las medidas administrativas disponibles, incluyendo modificaciones en las obras públicas vigentes, para aumentar el número de trabajadores demandados, sin excluir aquellas medidas o reformas legales necesarias para alcanzar este propósito.
 - vi. **Responsabilidad fiscal:** Los recursos fiscales mensuales dedicados a los distintos apoyos (excluyendo el fomento al empleo) deben ajustarse a las restricciones presupuestarias. La mera extensión de los actuales programas no es técnicamente recomendable. Es necesario velar por el principio de responsabilidad fiscal.
5. Como grupo entendemos la urgencia asociada a la activación del empleo. También que algunas de las medidas necesarias para esto implican decisiones que pueden ser políticamente complejas a meses de un proceso electoral. Sin embargo, a pesar del poco tiempo que hemos tenido, llegamos a la conclusión que el Estado debe realizar un cambio en la estrategia para recuperar empleos.

Las propuestas de la comisión se estructuran en dos tipos: (i) inmediatas y (ii) otras que requieren cambios legales. Finalmente, se añade una recomendación de implementación inmediata de carácter metodológico. En total, la Comisión incluye 25 propuestas acordadas unánimemente.

Dado el escaso tiempo disponible quedaron algunas propuestas que fueron del interés de la Comisión pero que, sin embargo, no fueron posibles de discutir en profundidad como para ser presentadas como recomendaciones formales con acuerdo general, las que se presentan en un anexo.

I. MEDIDAS INMEDIATAS:

La urgencia laboral requiere de acciones rápidas. A continuación, se mencionan las medidas que esta comisión considera posibles y necesarias de implementar en forma inmediata de carácter administrativo, salvo la referente a la ley de sala cuna.

(a) **Propuestas referidas a establecer las condiciones necesarias para que se pueda desarrollar la actividad económica y laboral de manera continua, siempre en concordancia con las medidas sanitarias**

1. Pase laboral

Permitir que el pase de movilidad posibilite trabajar transitando de manera continua en el territorio nacional, independientemente de la etapa en la que se encuentren las distintas comunas y sin necesidad de contar con permisos colectivos de trabajo.

Justificación: la medida permitirá acelerar el impulso al empleo asociado a la vacunación al asegurar continuidad en las faenas productivas y en la asistencia a los lugares de trabajo, como casa particular, comercio, servicios de alojamiento y comida, entre otros.

2. Incentivos a la vacunación

2.1. Generar incentivos a la vacunación aumentando los beneficios de tener el pase de movilidad

- » Levantar el toque de queda y permitir los viajes interregionales para quienes tienen pase de movilidad.
- » Exigir la existencia de pase de movilidad para participar en actividades culturales, deportivas y recreativas, incluidos los gimnasios.
- » Evaluar la posibilidad de incluir otros incentivos.

2.2. Promover la vacunación en los lugares de trabajo y de mayor afluencia.

2.3. Una vez autorizada la vacunación de niños, niñas y jóvenes por parte de la autoridad sanitaria, utilizar los establecimientos educacionales, jardines infantiles y recintos de educación superior como plataforma para realizar la vacunación durante su asistencia a clases. En la actualidad ya podrían hacerse campañas para llegar a los jóvenes de 14 años o más rezagados.

Justificación: actualmente existen 2 millones de personas de 18 años o más rezagadas en el proceso de vacunación. La propuesta 2.1. apunta a reactivar los sectores más afectados por las restricciones de movilidad, permitiendo una operación extendida. La movilidad interregional beneficiará a la agricultura y el turismo, entre otros sectores. La ampliación de la inmunización a toda la población, incluyendo niños, niñas y adolescentes, permitirá el control de la pandemia y la reactivación del empleo. A su vez, el que se permita la vacunación (mediando consentimiento de los padres y madres) en jardines infantiles y establecimientos educacionales es una ayuda a las madres o padres que trabajan fuera del hogar para no ausentarse de sus trabajos ni tener que solicitar permisos.

3. Apertura de establecimientos educacionales

Asegurar el funcionamiento continuo de salas cuna, jardines infantiles y establecimientos educacionales en el país para clases presenciales y en horarios regulares en todas las fases. Normalizar a su vez las redes de transporte de los niños y niñas a los establecimientos, especialmente en las zonas rurales y aisladas.

Justificación: el no funcionamiento de las clases presenciales está teniendo un impacto negativo en el desarrollo cognitivo y socioemocional de niños, niñas y adolescentes y una ampliación de la brecha socioeconómica educacional que puede tener un impacto en el largo plazo. Adicionalmente, constituye un freno a la reinserción laboral femenina debido a la disímil distribución del cuidado que afecta a las mujeres. Por ello, es de suma relevancia realizar las coordinaciones posibles para que la educación pública también pueda asegurar un funcionamiento continuo.

(b) Propuestas relativas a los actuales subsidios

4. Reforma al Subsidio al Nuevo Empleo

Incrementar significativamente el monto del subsidio al nuevo empleo -como transferencia directa a las personas que se emplean- para llevarlo al 50% de la remuneración mensual en el caso de los hombres con un tope de \$250 mil (actualmente es de \$50 mil) por hasta 3 meses, que pueden ser extendidos 3 meses más en función de las condiciones sanitarias. Y en el caso de las mujeres, jóvenes, personas mayores de 55 años y personas con discapacidad subirlo desde los \$70 mil al 80% de la remuneración mensual con un tope de \$350 mil (actualmente es de \$70 mil) por hasta 3 meses, que pueden ser extendidos 3 meses más en función de las condiciones sanitarias¹.

¹ Esta propuesta fue entregada al Gobierno en un avance del documento final el día 4 de agosto de 2021. Con posterioridad, el 10 de agosto, el Gobierno anunció el nuevo IFE Laboral, un subsidio que se entrega directamente a los(as) trabajadores(as) que tengan un nuevo contrato en el periodo comprendido entre el 1 de agosto y el 31 de diciembre de 2021 y que consiste en el 50% de la remuneración bruta mensual con tope de \$200 mil mensuales para los hombres mayores de 24 años; y de 60% de la remuneración bruta mensual con tope de \$250 mil mensuales para mujeres, jóvenes entre 18 y 24 años, hombres mayores de 55 años, personas con discapacidad y asignatarios de pensión de invalidez. En ambos casos el subsidio se entrega hasta por 4 meses.

Justificación: la fuerte caída en la participación laboral -por aumento de las personas que no están saliendo a buscar trabajo- por el temor al contagio y el posible efecto negativo que puedan tener las ayudas no condicionadas al empleo sugieren privilegiar los incentivos directos a los(as) trabajadores(as) más que un subsidio a la demanda. Sin embargo, el monto debe incrementarse para impulsar la búsqueda de trabajo.

Costo fiscal: Si se apunta a una cobertura de 250 mil beneficiarios con un monto promedio de \$200 mil mensuales para los hombres y \$300 mil mensuales para mujeres, el costo total para el periodo agosto-diciembre de 2021 ascendería a US\$ 420 millones.

5. Reforma al Subsidio al Empleo en la línea Regresa y Contrata

Continuar con el subsidio Contrata -que es un subsidio a las empresas por nuevas contrataciones- solo para las mujeres y sectores económicos específicos que presentan mayor rezago en la recuperación de empleos. Y continuar con la Línea Regresa -que es un subsidio a las empresas por reintegrar a las personas con contratos suspendidos- solo para las mujeres, hasta el normal funcionamiento de colegios, escuelas, jardines infantiles y salas cuna.

Justificación: Salvo en el caso de los grupos y sectores que muestran mayores dificultades para recuperar sus empleos, resulta poco necesario incentivar la recontractación de personas que se encuentran con su empleo suspendido por la Ley de Protección del Empleo puesto que las empresas ya están pagando sus cotizaciones y su contratación depende en los sectores más afectados de las restricciones a la movilidad o a la baja demanda.

Costo fiscal: La disminución de los subsidios equivale a reducir la mitad de los subsidios Regresa y cerca del 60% del costo mensual de los subsidios Contrata. Con estas reducciones, se estima que el costo de estos subsidios para el periodo agosto-diciembre 2021 ascendería en total a US\$120 millones.

6. Extensión de los plazos de los subsidios para la contratación y el empleo de las mujeres

- 6.1. Extender del Subsidio al Empleo Línea Contrata durante 2022 para las mujeres hasta la recuperación del empleo a los niveles previos a la pandemia.**
- 6.2. Extender del Subsidio al Empleo en la Línea Regresa para las mujeres hasta diciembre 2021.**
- 6.3. Extender de los subsidios al empleo pagados directamente a las trabajadoras durante 2022 para las mujeres hasta la recuperación del empleo a los niveles previos a la pandemia.**

Justificación: Durante 2021 un grupo de mujeres, especialmente las madres con niños y niñas pequeños no podrán salir a buscar trabajos formales mientras las salas cunas jardines, infantiles, colegios y escuelas no funcionen normalmente. Por eso, el apoyo se debe extender durante el próximo año. De acabarse estas protecciones, se podría producir una mayor deserción laboral de mujeres o despidos (Línea Regresa) y que ayudas -como el nuevo IFE Laboral o el Subsidio al Empleo en la Línea Contrata- no se les entreguen en el momento adecuado: cuando realmente estén las condiciones necesarias que les permitan acceder a un trabajo formal dependiente.

7. Subsidio Protege

Mantener este subsidio -bono de \$200 mil para las madres o padres con el cuidado personal de niños y niñas menores de 2 años sin derecho a sala cuna de acuerdo con el Art. 203 del Código del Trabajo, en las condiciones actuales. Se estima que debiera ir extinguiéndose en la medida que se materialice la apertura de salas cuna (medida 3) y que se produzca una discusión con urgencia inmediata del proyecto de ley de salas cuna (medida 9).

Justificación: El subsidio Protege viene a compensar la ausencia de normal funcionamiento de las salas cuna y jardines infantiles, por lo que tiene una naturaleza transitoria mientras esta situación se mantenga.

Costo fiscal: Actualmente se están pagando mensualmente 25 mil subsidios mensuales, con un costo mensual aproximado de US\$7 millones. Con esta cobertura se puede proyectar para el periodo agosto-diciembre 2021 un gasto de US\$35 millones.

8. Reforma al IFE.

El IFE fue pensado como un subsidio extraordinario y transitorio. La favorable evolución de la emergencia sanitaria obliga a planear su término. No parece necesario mantener los montos ni la amplia cobertura de sus beneficios. Se sugiere un proceso inmediato de transición en que los recursos se centren en los grupos más afectados por la pandemia, se reduzcan gradualmente y se incorporen incentivos al empleo².

(c) Propuestas para promover adicionalmente el empleo femenino

9. Discusión inmediata de proyecto de ley de salas cuna en el Congreso

Avanzar en una expedita discusión respecto de los cambios al Art. 203 del Código del Trabajo.

² Esta propuesta fue entregada al Gobierno en un avance del documento final el día 4 de agosto de 2021. No obstante lo anterior, con posterioridad, el 10 de agosto, el Gobierno anunció la extensión del IFE hasta el mes de noviembre de 2021.

Justificación: La actual legislación (art. 203 del Código del Trabajo) incrementa el costo de contratar mujeres en el caso de empresas con 20 o más mujeres contratadas y excluye de este derecho al resto de las mujeres.

10. Avanzar gradualmente hacia la universalización de la oferta de jardines infantiles para niños y niñas de entre 2 y 5 años de madres trabajadoras

Presentar una oferta ordenada de jardines infantiles, con exigencias, calidad y financiamiento (subvención) unificadas para todos, independiente de la modalidad del servicio. Asimismo, incrementar la oferta de estos establecimientos en aquellos lugares donde más se necesitan de acuerdo con la demanda y no a decisiones centralizadas.

Implementar un horario extendido, así como uso flexible de estos jardines de forma que su horario y uso sea compatible con la jornada de trabajo de las madres y la implementación de sistemas de transporte para aquellas zonas más aisladas.

Justificación: La medida apunta a facilitar la mayor participación laboral femenina. El fomento de esta requiere de apoyo de todos las hijas e hijos pequeños en todas las etapas de su desarrollo.

11. Extensión de jornada en jardines y establecimientos educacionales

Extender el horario hasta las 19 horas para jardines infantiles y establecimientos educacionales hasta, al menos, 8° básico. La extensión requerirá de empleo para la supervisión de niños y niñas, posibilitando la inserción laboral de madres y padres.

Esto se podría lograr mediante el fortalecimiento del Programa 4 a 7.

La extensión horaria permitirá supervisión de tareas, reforzamiento y compensación de la pérdida producida en la pandemia y supervisión de juegos, con resguardo de condiciones sanitarias.

Justificación: La extensión requerirá de empleo, lo que en el corto plazo demandará principalmente mujeres y jóvenes para la supervisión de niños y niñas y posibilitará la inserción laboral de madres y padres.

12. Impulso a la contratación de mujeres en licitaciones y obras públicas

Solicitar una mayor cantidad de mujeres en el equipo de trabajo y personas que trabajan en las obras, aumentando el porcentaje asignado a las bases de licitación.

Justificación: necesidad de impulsar una mayor contratación de mujeres en este rubro clave en la etapa de reactivación económica.

(d) Medidas para incrementar el empleo en obras públicas y la agilización de la inversión

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

En la medida que sea posible, el Estado negocie la incorporación de una cláusula en los contratos vigentes para que los proveedores incorporen un segundo turno de trabajadores (si es que se opera con un turno) o un tercer turno (en el caso de las obras públicas fuera de las ciudades donde no haya problemas de ruido).

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

14. Simplificación y agilización de la inversión

Implementar de manera inmediata las nueve medidas específicas de carácter administrativo, centradas en la simplificación y agilización de trámites y permisos para la inversión identificadas por la Comisión Nacional de Productividad, CNP ("Reactivación económica y crecimiento de largo plazo" de marzo de 2021).

Justificación: se requiere incentivar la inversión privada y pública para la generación de nuevos empleos.

Costo fiscal: Referencia a Informe CNP.

(e) Integración y mejoramiento de herramientas existentes en capacitación e intermediación laboral

15. Ampliación de la cobertura de los programas de capacitación y reconversión laboral

15.1. Ampliar las becas para cursos de alfabetización digital on-line para personas cesantes.

15.2. Permitir que la capacitación por medio de precontratos de trabajo pueda ser financiada no solo a través de la franquicia tributaria, sino también por medio de subsidios directos a las empresas.

- 15.3. Ampliar las oportunidades de capacitación para las personas que se encuentren con contratos suspendidos.**
- 15.4. Ampliar el uso de los programas de aprendices y reconversión laboral actualmente existentes en Sence.**
- 15.5. Complementar los anteriores esfuerzos con programas que incluyan el diagnóstico y mitigación de problemas de salud mental.**

Justificación: la pandemia ha realzado la necesidad de capacitación de las personas sin trabajo para su reinserción al mercado laboral formal y la alfabetización digital; asimismo, es posible que muchas personas deban reconvertir sus habilidades.

16. Fortalecimiento de la intermediación laboral

- 16.1. Reforzar el financiamiento de cursos cortos (20 horas) enfocados en la habilitación laboral por medio de talleres, que potencien las habilidades transversales para promover la empleabilidad y el apresto laboral y que incluyan acompañamiento.**
- 16.2. Incorporar automáticamente a las personas en los registros administrativos, independiente de su condición laboral, en los servicios de la Bolsa Nacional de Empleo, enviándoles ofertas de capacitaciones y ofertas laborales de acuerdo con su experiencia, utilizando la herramienta que actualmente tiene esta Bolsa.**
- 16.3. Reformar el sistema de intermediación en consonancia con el sistema de capacitación, haciéndolo eficiente y efectivo, y en un contexto que responda a las distintas etapas laborales y no laborales de las personas, como una herramienta de empleabilidad y mejora de ingresos.**

Se sugiere que SENCE no se concentre en el trabajo solo con las Oficinas Municipales de Intermediación Laboral (OMIL) sino que también se abra hacia otros actores privados que actualmente desarrollan labores de intermediación laboral.

- 16.4. Potenciar el rol de proyectos como el de la nueva Bolsa Nacional de Empleo, que buscan integrar la oferta y demanda de trabajo de forma accesible a la ciudadanía, y que establece canales de gestión que deben responder a la etapa laboral o no laboral, en los distintos ámbitos (prospección, capacitación, certificación e intermediación) en que se encuentra la persona.**

Justificación: la fuerte caída en la participación laboral durante la pandemia sugiere fortalecer la activación laboral con mecanismos de búsqueda e intermediación laboral.

(f) Integración y mejoramiento de herramientas existentes en microcréditos y formalización de las micro y pequeñas empresas

17. Incentivo a la formalización de las micro y pequeñas empresas

Incentivar la formalización de micro y pequeñas empresas simplificándoles un sistema tributario vinculado a una patente municipal (Art. 28 de la Ley de Impuesto a la Renta), es decir, utilizando herramientas actualmente disponibles.

Justificación: Durante la pandemia se ha hecho evidente la falta de información existente en el Estado sobre los trabajadores independientes y microempresas informales, con la consiguiente dificultad para poder implementar políticas públicas adecuadas para este sector usualmente desprotegido de la seguridad social.

18. Fortalecimiento de los programas de apoyo a emprendedores pertenecientes al segmento más vulnerable de la población

Incrementar el apoyo a emprendedores vía microcréditos utilizando instituciones microfinancieras (IMFs) que cuentan con un modelo de intervención probado, que es escalable, con presencia en todo el territorio nacional (principales instituciones: Banco Estado Microempresas; Fondo Esperanza; Banigualdad; y Emprende Microfinanzas).

18.1. Subsidio fiscal a operaciones entregado a IMF's. Modelo: Similar al Programa de Acceso al Microcrédito de FOSIS. Se entrega un monto de subsidio por emprendedor nuevo con microcrédito que pertenezca al 60% más vulnerable de \$45.000 (este monto es el subsidio a la operación que, en promedio, es un crédito de \$500 mil en un plazo típico de 5 meses).

18.2. Incrementar la entrega de capital semilla, vía FOSIS y/o IMFs a emprendedores con un mayor nivel de afectación producto de la pandemia.

Justificación: Al utilizar canales de atención existentes con instituciones con experiencia y conocimiento de la población más vulnerable se puede expandir el apoyo focalizado a un sector que ha experimentado pérdidas en actividad e ingresos durante la pandemia³.

³ Si se considera, por ejemplo, un total de hasta 200 mil beneficiarios de operaciones de microcrédito y de otros 30 mil créditos semilla para los emprendedores más afectados en la pandemia (con un monto de \$400 mil por emprendedor) en un periodo de 2 años, se tiene un costo anual del orden de US\$13 millones por año.

II. OTRAS MEDIDAS QUE REQUIEREN CAMBIOS LEGALES:

Además de las medidas inmediatas la Comisión ha identificado algunas medidas a implementar en el corto y mediano plazo. Estas medidas no son exhaustivas y solo identifican aquellas que pudieron acordarse en el corto periodo de trabajo de sus integrantes.

No obstante, la Comisión insta al Gobierno y al Congreso a considerarlas por cuanto, además de ser de utilidad en el periodo de recuperación de los empleos también son importantes para los desafíos que tiene el mundo del trabajo en el escenario post-Covid. Por supuesto, en la evaluación de una posible implementación se deben realizar las estimaciones de los costos fiscales.

19. Incentivo a un mayor empleo por medio de una mayor inversión privada y pública

19.1. Elevar la inversión pública (en la Ley de Presupuestos 2022) por medio del desarrollo de un ambicioso programa de viviendas (considerando el actual déficit de 500-700 mil viviendas) y de mejoramiento de barrios (áreas verdes, parques e infraestructura), en la medida que se trate de proyectos con alta rentabilidad social.

19.2. Incentivar una mayor inversión privada, por medio de depreciación instantánea (100%) de toda inversión (de expansión, que genere empleo, no de reposición) de aquí a fines de 2021 y de 75% de depreciación para la inversión de expansión materializada en 2022.

Justificación: Además de su efecto directo sobre el empleo, estas medidas tienen tres virtudes. Primero, mantienen una elevada demanda agregada, lo que estimula el empleo en toda la economía por medio del efecto multiplicador. Segundo, la fase inmediata de construcción es altamente intensiva en mano de obra. Tercero, elevan la capacidad productiva del país generando nuevo empleo productivo permanente.

20. Promoción del aumento de turnos adicionales en las empresas

Ofrecer incentivos tributarios (proporcionales al empleo del nuevo turno) de carácter transitorio, para las empresas que añadan un turno adicional (2º o 3er turno) en sus operaciones.

Justificación: Esta medida permite elevar el empleo productivo por unidad de capital ya instalado, generando más empleo productivo a bajo costo, pues no requiere mayor inversión sino hace un uso más intensivo de los equipos existentes. El trabajo a más turnos es una "innovación organizacional" que rompe la inercia de hacer las cosas como siempre, por lo que se justifica el uso de incentivos (subsidios) transitorios, más aún en este período 2021-2022, cuando se requiere

acelerar la contratación. El incentivo transitorio podría llevar posteriormente a muchas empresas adoptar esta innovación como forma permanente de operar.

21. Fortalecimiento de la adaptabilidad laboral, con flexibilidad de horarios y jornadas

21.1. Permitir los contratos por hora, partiendo de cero horas y permitiendo la interrupción de la jornada laboral, con turnos variables y con todas las protecciones de la seguridad laboral. Para ello sería obligatorio el pago de cotizaciones y un mínimo de tres horas de trabajo en cada turno (para asegurar que lo trabajado sea mayor que el tiempo de traslado).

Justificación: Chile requiere avanzar a contratos por hora para ampliar las posibilidades de contratos más allá de la jornada parcial con sus limitaciones, la jornada ordinaria y el estatuto de jóvenes estudiantes. Ello, sin desproteger a los y las trabajadoras ni producir incentivos perversos en los empleadores, quienes podrían traspasar a todo su personal a este sistema. La finalidad es que sea ocupado en sectores que lo requieran sin precarizar el mercado laboral, como en los rubros de comercio o restaurants. Este tipo de contrato beneficiaría en mayor medida a los jóvenes.

21.2. Permitir acordar entre las trabajadoras o trabajadores y la empresa los Pactos de adaptabilidad para trabajadores con responsabilidades familiares, tanto en contratos individuales de trabajo como en colectivos, entregando el derecho al trabajador y trabajadora a solicitar horarios y jornadas diferentes y/o trabajar desde lugares alternativos, como el hogar. La respuesta de la empresa deberá ser entregada por escrito dentro de un plazo de 30 días, y señalar las razones en caso de no ser acogida la solicitud.

Lo anterior supone:

- a) La posibilidad de que sean acordados en todas las empresas y no solo en aquellas con 30% o más de afiliación sindical.
- b) La posibilidad que el acuerdo sea individualmente entre un trabajador/a y el empleador/a, sin mediar negociación colectiva.

Justificación: Los vigentes pactos de adaptabilidad para trabajadores con responsabilidades familiares aplicables también a jóvenes estudiantes, personas con discapacidad, de la tercera edad y otra categoría de trabajadores que acuerden empresa y sindicato, se encuentran limitados a la negociación colectiva en empresas con 30% o más de afiliación sindical, lo que excluye de

este derecho a las personas para acordarlos por sí mismas y en empresas sin sindicatos o con una afiliación sindical menor.

Con esta medida se alienta al trabajador o trabajadora a dar a conocer sus preferencias y necesidades, para que la empresa las conozca y evalúe su factibilidad con sus operaciones. En efecto, algo que para la empresa podría no ser importante (como el horario o jornada propuesto), sí podría serlo para el trabajador. Esto es especialmente relevante para mujeres y trabajadores en edades próximas a jubilar (donde puede permitirles ir reduciendo su trabajo gradualmente en lugar de jubilar del todo).

22. Reforma a los subsidios permanentes a la contratación laboral

22.1. Modificar los montos y modalidad de los subsidios existentes (Subsidio al Empleo Juvenil y Bono al Trabajo Femenino) que han quedado fuertemente rezagados desde su introducción.

Establecer que estos subsidios se expresen en términos de la remuneración mínima imponible mensual, así como también el monto del subsidio máximo y el de la remuneración máxima con subsidio⁴.

En el caso de que el subsidio se perciba mensualmente, el subsidio será igual al 20% de la remuneración mensual imponible del trabajador o trabajadora elegible en el caso que esta remuneración sea igual o inferior a 1 ingreso mínimo; igual al 20% de la remuneración mínima imponible mensual en el caso que la remuneración del trabajador esté entre 1 y 1,05 ingresos mínimos mensuales; y, finalmente, en el caso que la remuneración del trabajador fluctúe entre 1,05 y 1,25 ingresos mínimos, el subsidio descenderá proporcionalmente desde el 20% de un ingreso mínimo mensual hasta extinguirse.

Justificación: el Subsidio al Empleo Juvenil se introdujo en 2009 aproximadamente con estos parámetros, pero en el tiempo estos se fueron reajustando solo por variaciones en el IPC.

22.2. Introducir un Subsidio al trabajo de personas mayores (60 años y más) equivalente a los Subsidios al empleo juvenil y al Bono de trabajo femenino (recomendación Comisión Asesora Presidencial de Pensiones en 2015) con la modificación establecida en 22.1.

⁴ Estos subsidios también se pagan en una modalidad anual por lo que los tramos descritos en términos mensuales deben también hacerse equivalentes para este caso.

23. Reforma a Sence y a la capacitación laboral

El país necesita avanzar hacia un sistema de capacitación más efectivo e integrado. Estudios y evaluaciones previas⁵ y resultados presentados por SENCE a esta comisión, dan cuenta qué tipo de estrategias de capacitación son más efectivas para mejorar la empleabilidad y salarios de la población de beneficiarios. En particular, no hay evidencia de que los cursos típicamente financiados con Franquicia Tributaria (cursos cortos, de competencias básicas) sean efectivos. Por el contrario, sí hay evidencia de que programas de capacitación en oficios, de más larga duración (como el Programa de Capacitación en Oficios-Línea Registro Especial o Aprendices) aumentan la probabilidad de empleo y salarios.

En esta línea la Comisión recomienda avanzar hacia la reforma del Sence y del sistema de capacitación laboral. Para ello se requiere la conformación de un grupo de trabajo especial que pueda implementar los cambios necesarios diagnosticados ya hace más de una década.

En el intertanto, esta Comisión considera necesario avanzar en la reestructuración de la capacitación impartida por Sence:

- » Proveer capacitaciones de calidad, en función de resultados en empleabilidad.
- » Mejorar la coordinación entre capacitación y necesidades del mercado laboral.
- » Identificar las brechas que tienen los trabajadores y promover capacitaciones para cerrarlas.
- » Priorizar cursos para la adquisición de las competencias básicas de un oficio. Esto significa cursos de 300-500 horas (1 semestre a jornada completa, 1 año en jornada nocturna) en lugar del curso típico de la franquicia de 25 horas. Se considera importante también que estos cursos de competencias básicas incluyan un componente de certificación y un componente de acompañamiento e intermediación laboral para mejorar las altas tasas de deserción.
- » Considerar la tercerización de los procesos de Sence.

⁵ Véase Informe Final. Comisión Revisora del Sistema de Capacitación e Intermediación Laboral (2011). Disponible en <https://www.estudiospnud.cl/publicaciones/informe-final-comision-revisora-del-sistema-de-capacitacion-e-intermediacion-laboral/>

Justificación: La pandemia ha generado cambios importantes en el mercado laboral que han agudizado los déficits de capacitación de la fuerza laboral. Muchos trabajadores no tienen las competencias básicas de algún oficio, por lo que están condenados a estar crónicamente cesantes o subocupados en trabajos marginalmente productivos, con salarios un poco por encima del mínimo. Es necesario poner énfasis en capacitaciones en oficios con alta empleabilidad. La capacitación apunta a obtener no solo más sino mejores empleos.

24. Acceso a capacitación para cesantes y trabajadores suspendidos por medio del Fondo de Cesantía Solidario

Permitir que tanto las personas cesantes como suspendidas de una relación laboral accedan a capacitaciones financiada por el Fondo de Cesantía Solidario, eliminando la restricción de los cupos disponibles y considerando capacitaciones de mayor cantidad de horas. En períodos de cuarentena, las capacitaciones deberán ser online, estableciendo la obligatoriedad a las OTEC de proveer los medios para su realización (por ejemplo, entrega de tablets, las que serían de propiedad del beneficiario al aprobar el curso). La trabajadora o el trabajador podrá por razones familiares o personales y de forma expresa, rechazar la capacitación.

Justificación: Durante la suspensión o cesantía trabajadores y trabajadoras deben invertir su tiempo en capacitarse, y de esa forma no perder habilidades y experiencia, permitiéndoles mejorar su acceso a trabajos formales.

III. UNA RECOMENDACIÓN METODOLÓGICA DE APLICACIÓN INMEDIATA:

25. Información y evaluación de impacto

25.1. Implementar, de manera inmediata, por parte del Ministerio del Trabajo y Previsión Social y el Ministerio de Hacienda, un sistema abierto de información laboral a nivel de microdatos anonimizados que al menos incluya:

- » Las bases de datos del Seguro de Cesantía con la información histórica acumulada y actualizada mensualmente;
- » Información sobre los programas y sus beneficiarios (empresas y trabajadores anonimizados) implementados durante la pandemia (Ley de Protección del empleo, subsidios Regresa, Contrata, Protege, Nuevo Empleo, etc.).
- » Información sobre los programas y sus beneficiarios (empresas y trabajadores anonimizados) implementados a través de Sence con información histórica acumulada y actualizada mensualmente, incluyendo subsidios al empleo administrados por Sence y programas de capacitación (incluyendo aquella vía franquicia tributaria) e intermediación laboral.
- » Información relativa al Registro Social de Hogares de los individuos, características de los beneficiarios, subsidios recibidos (incluyendo IFE), entre otras variables.

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

Justificación: La información abierta anteriormente descrita permitirá contar con bases de datos que, actualizadas mensualmente, permitirán evaluar el seguimiento de la situación del mercado laboral y de los distintos programas. Asimismo, también posibilitarán contar con mediciones independientes del impacto de los distintos programas y políticas.

25.2. Disponibilizar y difundir, de manera periódica, con frecuencia mensual, la información sobre el mercado laboral disponible en los registros administrativos de la Dirección del Trabajo. Esto incluye información valiosa como cartas de aviso de término de la relación laboral, pactos de teletrabajo, sindicatos vigentes, negociaciones colectivas y huelgas, etc.

Lo anterior supone que el Ministerio del Trabajo y Previsión Social dedique recursos para estandarizar y presentar la información con un tratamiento metodológico que le provea valor estadístico y comparabilidad en el tiempo.

Justificación: La información recogida en los registros administrativos de la Dirección del Trabajo constituye información valiosa que permitirá complementar las estadísticas laborales tradicionales.

25.3. En relación con los datos producidos por el Instituto Nacional de Estadísticas recomendamos:

- » Medir de manera regular en la Encuesta Nacional de Empleo la realización de teletrabajo en el hogar y las horas asociadas;
- » Implementar a la brevedad la Segunda Encuesta Nacional del Uso del Tiempo que debió haberse aplicado en 2020.

Justificación: Estas estadísticas son relevantes para capturar las prácticas laborales que se han extendido durante la pandemia así como para examinar los cambios en la distribución del tiempo al interior del hogar entre hombres y mujeres.

ANEXO

Las siguientes fueron ideas discutidas por la Comisión pero que no pudieron tener mayor desarrollo como para ser presentadas como recomendaciones formales con acuerdo general, habida consideración de las restricciones de tiempo

- A.1. Un grupo de comisionados(as) propone **implementar una asignación profesional de los funcionarios públicos proporcional a la jornada y no limitado, como ocurre actualmente, a los trabajadores de jornada completa.**

Justificación: La persona que tal vez prefiere o desea trabajar jornada parcial muchas veces acepta trabajar jornada completa para conseguir la asignación. De igual forma, otras personas interesadas en trabajar jornada parcial pero no completa, optan por quedarse en casa pues el sueldo sin asignación no las compensa. En cambio, sí trabajarían a jornada parcial si recibieran una asignación proporcional a su jornada. Esto es particularmente relevante para las mujeres profesionales de la Administración Pública.

- A.2. Algunos comisionados proponen **reservar 40% de cupos preferencialmente a cada sexo en todo curso de capacitación de oficios de Sence y carreras técnicas impartidas en CFTs.** Adicionalmente, proponen **implementar un programa de paridad de género en todas las instituciones adscritas a gratuidad y al sistema de acceso a educación superior que ofrezcan cupos especiales a mujeres que queden en la lista de espera.**

Justificación: Se trata de una cuota por género "a la oferta", que asegura que haya suficientes oportunidades de calificación y desarrollo para mujeres en todos los oficios y profesiones, que le permitirán competir en igual plano con los hombres, para atender las necesidades de las empresas.

- A.3. Un grupo de comisionados propone que el sistema educacional considere **la adición de un semestre de educación obligatorio posterior a la enseñanza media, destinado a adquirir las competencias básicas del oficio de su interés, a todo joven que no hubiera completado la enseñanza media y no asista a la educación superior.** El curso constaría de un semestre a jornada completa o de dos semestres nocturno para quienes estén trabajando, en un CFT acreditado u otra institución debidamente acreditada para dar estos cursos, después del cual se dará el título de enseñanza media con el oficio de especialización.

Justificación: Cada año desertan o egresan de la enseñanza media e ingresan directamente al mercado laboral sin seguir estudios superiores unos 50.000-70.000 jóvenes, carentes, en general, de las competencias básicas de un oficio. Garantizarles este semestre de capacitación en competencias básicas en un CFT les abriría acceso a trabajos mucho más productivos y mejor pagados a lo que ellos normalmente acceden (que son trabajos en torno al ingreso mínimo).



COMISIÓN PARA LA RECUPERACIÓN DE EMPLEOS

INFORME FINAL