DIAGNÓSTICO Y PROPUESTAS PARA ENFRENTAR

LA CRISIS DE EMPLEO

HORIZONTAL

PIVOTES

DIAGNÓSTICO Y PROPUESTAS PARA ENFRENTAR LA CRISIS DE EMPLEO

HORIZONTAL | PIVOTES

María José Abud
Franco Antonucci
Soledad Hormazábal
Franco Nieri

JULIO 2026

HORIZONTAL

PIVOTES

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO 5

I. DIAGNÓSTICO 7

II. PROPUESTAS 16

III. REFLEXIONES FINALES 43

BIBLIOGRAFÍA 47

RESUMEN EJECUTIVO

- El mercado laboral chileno enfrenta un conjunto de desafíos estructurales que limitan su capacidad para generar empleo formal, aumentar la productividad y ofrecer oportunidades reales de progreso. En los últimos años, la economía ha mostrado un bajo dinamismo, con un crecimiento promedio cercano al 1,9%, acompañado de una persistente tasa de desempleo sobre el 8%, alta informalidad y una desaceleración en la creación de empleo formal.

- Más allá del ciclo económico, existen problemas de fondo que afectan el funcionamiento del mercado del trabajo. Chile presenta bajos niveles de productividad y en habilidades básicas en comparación con países de la OCDE, brechas significativas en la participación laboral —especialmente femenina— y un marco regulatorio que, en algunos casos, introduce rigideces que dificultan la contratación y la movilidad laboral.

- Se ha debilitado el rol del trabajo como principal mecanismo de movilidad social: la reducción reciente de la pobreza se explica por transferencias del Estado y no por un aumento de los ingresos autónomos. Este escenario refleja una desalineación entre el mercado laboral y la política social, donde múltiples instrumentos generan incentivos que, en lugar de fomentar la formalidad y el empleo, pueden desincentivarlos. Como resultado, se configura un equilibrio de bajo crecimiento, alta informalidad y dependencia creciente de transferencias estatales.

- Adicionalmente, derechos laborales como la indemnización por años de servicio o el derecho a sala cuna para madres trabajadoras tienen una lógica disfuncional e inequitativa, discriminando entre trabajadores y favoreciendo solo a algunos.

- Por ello, este documento propone una agenda integral de reformas orientada a modernizar el mercado laboral, corregir distorsiones y fortalecer el trabajo como eje central del desarrollo económico y social.

- Construyendo sobre el reciente informe de la Mesa de Reactivación Laboral convocada por el Gobierno, en este documento se presentan las siguientes propuestas: reformar la sala cuna y avanzar en cobertura de jardín infantil entre los 2 y 4 años, reformar el sistema de indemnización por años de servicio, medidas de adaptabilidad laboral, reforma del SENCE, modificación al reglamento de la Ley Karin, avanzar hacia un nuevo sistema de licencias médicas y reformar nuestro sistema de focalización para evitar el comportamiento estratégico de los hogares que desincentiva la formalidad laboral.

- La implementación de este conjunto de reformas permitiría avanzar hacia un mercado del trabajo más dinámico, inclusivo y productivo, donde el empleo formal vuelva a ser el principal mecanismo de generación de ingresos y movilidad social.

- En un contexto de bajo crecimiento y crecientes demandas sociales, avanzar en esta agenda no sólo es deseable, sino necesario para sentar las bases de un desarrollo más sostenible e inclusivo para Chile.

I.
DIAGNÓSTICO

I. DIAGNÓSTICO

El siguiente documento presenta un diagnóstico y propuestas para hacer frente a la crisis de empleo que enfrentamos, construyendo sobre el informe de propuestas de la Mesa de Reactivación Laboral convocada por el Ministro del Trabajo y Previsión Social[1]. A partir de las 22 propuestas del informe, y en base al trabajo previamente realizado por Pivotes y Horizontal, ahondamos en aquellas que requieren ser abordadas con mayor urgencia: reformar la sala cuna y avanzar en cobertura de jardín infantil entre los 2 y 4 años, reformar el sistema de indemnización por años de servicio, medidas de adaptabilidad laboral (incluyendo la creación de la figura de contratos por hora) y la reestructuración al SENCE.

A su vez identificamos medidas adicionales que deben ser atendidas para reactivar el empleo: modificación al reglamento de la Ley Karin, avanzar hacia un nuevo sistema de licencias médicas y reformar nuestro sistema de focalización para evitar el comportamiento estratégico de los hogares que desincentiva la formalidad laboral.

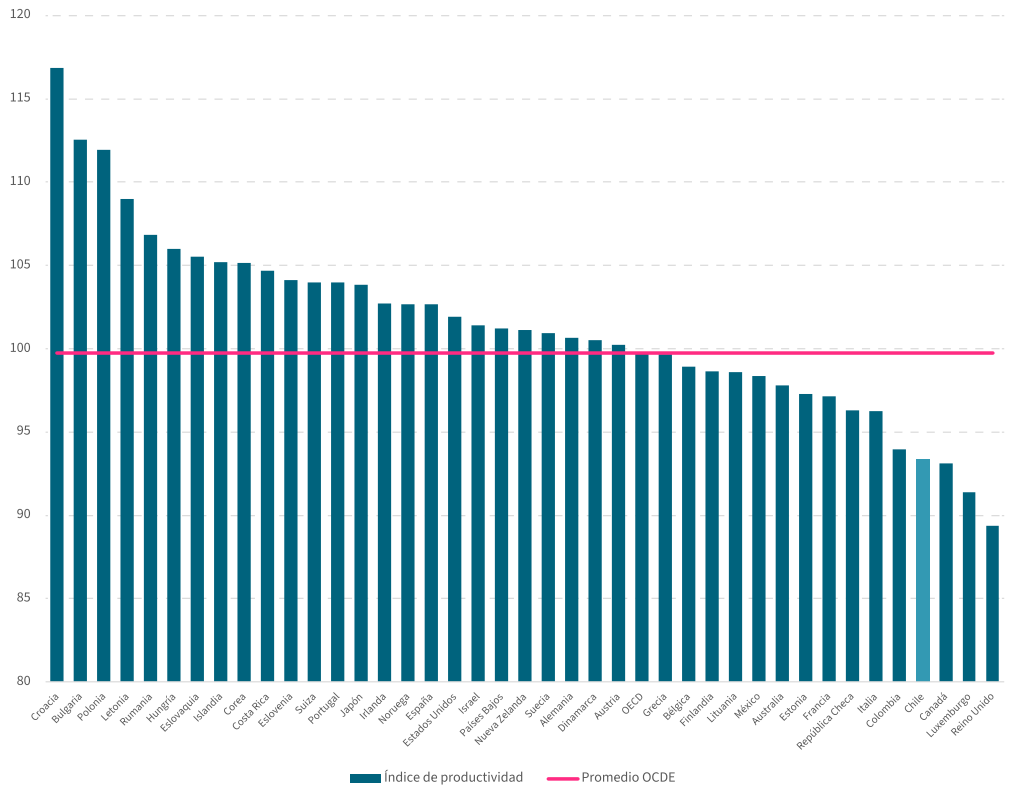
Durante los últimos años, la economía chilena ha experimentado una desaceleración significativa en su capacidad de crecimiento. En los últimos cuatro años, el país ha registrado una tasa de expansión promedio cercana al 1,9% real anual, lo que ha reducido la capacidad de la economía para generar nuevos puestos de trabajo. Este menor dinamismo se refleja en distintos indicadores del mercado laboral: la tasa de desempleo se ha mantenido por sobre el 8% durante más de 36 meses consecutivos, mientras que la informalidad laboral superó el 26% promedio en 2025. Al mismo tiempo, la creación de empleo formal ha mostrado una tendencia a la baja, creciendo a tasas inferiores al 2% anual en el último año.

Sin embargo, los desafíos del mundo del trabajo en Chile no se limitan únicamente a la generación de empleo. También persisten brechas relevantes en materia de productividad, participación laboral e igualdad de oportunidades. Estos factores condicionan la capacidad del país para sostener mayores niveles de crecimiento económico y mejorar los ingresos de los trabajadores en el largo plazo.

1. Informe disponible en: https://www.mintrab.gob.cl/wp-content/uploads/2026/06/Mesa-Reactivacion-Laboral-Informe-Final-1.pdf

Uno de los principales desafíos estructurales es el bajo nivel de productividad del trabajo. Tal como muestra el gráfico 1, Chile se ubica entre las economías con menor productividad laboral de la OCDE medida como PIB por hora trabajada. Esta brecha refleja limitaciones tanto en capital humano como en organización del trabajo, innovación y eficiencia en la asignación de recursos. En la práctica, esto implica que la economía chilena produce menos valor por cada hora trabajada que la mayoría de los países desarrollados, lo que, entre otros problemas, restringe el potencial de crecimiento de los salarios reales.

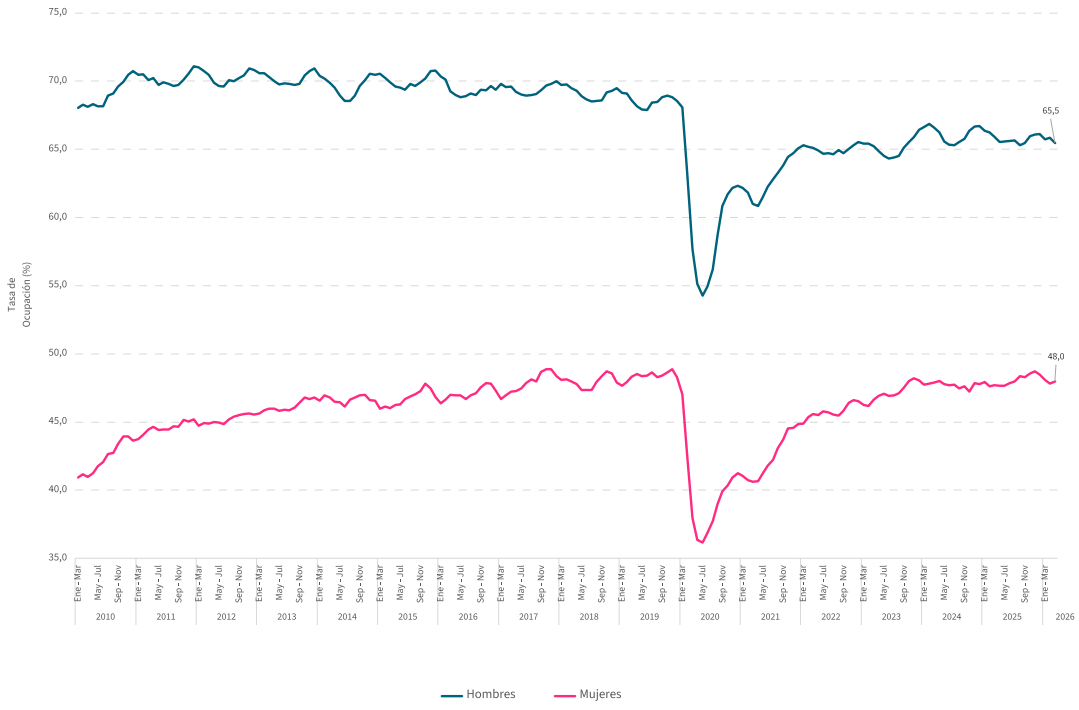
Gráfico 1. Productividad medida como PIB por hora trabajada (índice, precios constantes de 2020), 2024 o último dato disponible



Fuente: elaboración propia en base a OCDE.

Al desafío de la baja productividad laboral se suma una recuperación incompleta del empleo tras la pandemia. Si bien la tasa de ocupación femenina ya logró retornar a niveles similares a los observados antes de la crisis sanitaria, la tasa de ocupación masculina aún no recupera plenamente esos niveles (gráfico 2). Esto sugiere que la recuperación del mercado laboral ha sido heterogénea entre distintos grupos de trabajadores y plantea interrogantes respecto de los cambios estructurales que se han producido en la demanda por trabajo en determinados sectores.

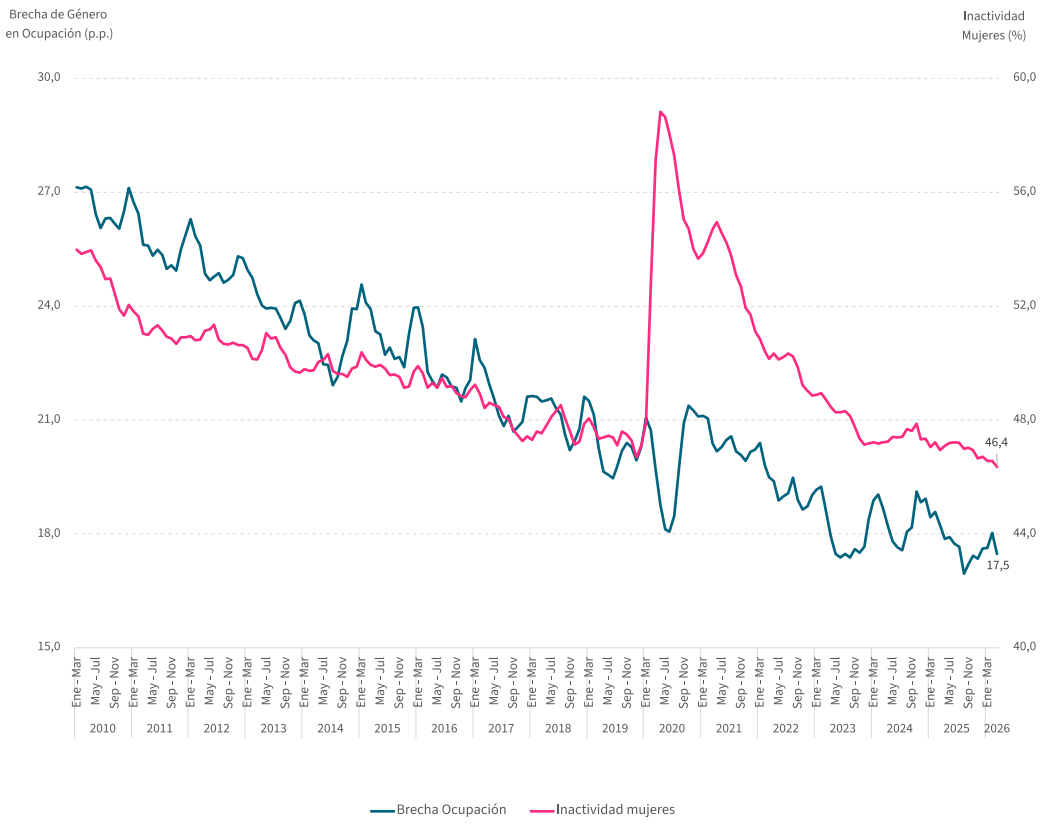
Gráfico 2. Tasa de ocupación laboral, enero - marzo 2010 a marzo - mayo 2026



Fuente: elaboración propia en base a INE.

Asimismo, persiste una importante brecha de participación laboral entre hombres y mujeres. Aunque esta brecha ha disminuido de manera significativa en las últimas décadas —pasando de cerca de 25 puntos porcentuales en 2010 a poco más de 15 puntos en la actualidad—, sigue siendo elevada en comparación con estándares internacionales (gráfico 3). Reducir esta diferencia constituye una tarea clave no solo desde una perspectiva de equidad, sino también para aumentar el potencial de crecimiento de la economía.

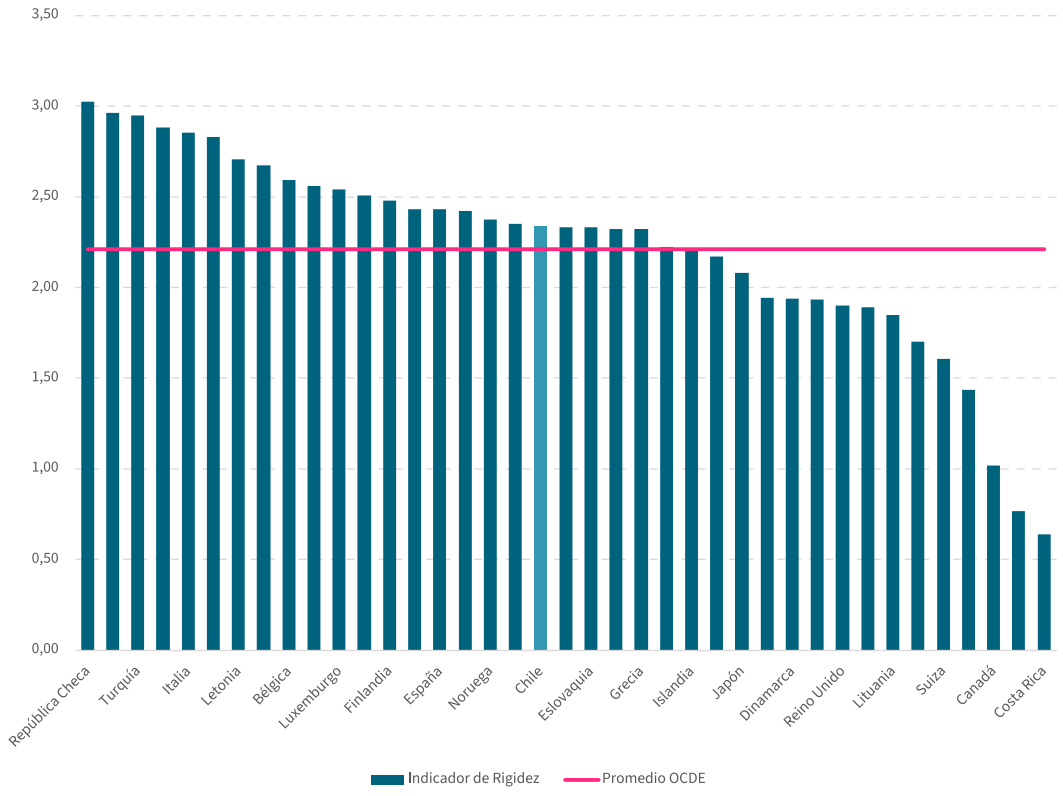
Gráfico 3. Brecha de ocupación entre hombres y mujeres, e inactividad mujeres



Fuente: elaboración propia en base a INE.

Otro elemento que incide en el funcionamiento del mercado laboral chileno es el grado de rigidez de su regulación. De acuerdo con el índice de protección del empleo de la OCDE, Chile presenta niveles de rigidez superiores al promedio de los países (gráfico 4). Si bien las regulaciones laborales cumplen un rol importante en la protección de los trabajadores, un exceso de rigidez puede dificultar la creación de empleo formal, especialmente en contextos de bajo crecimiento económico.

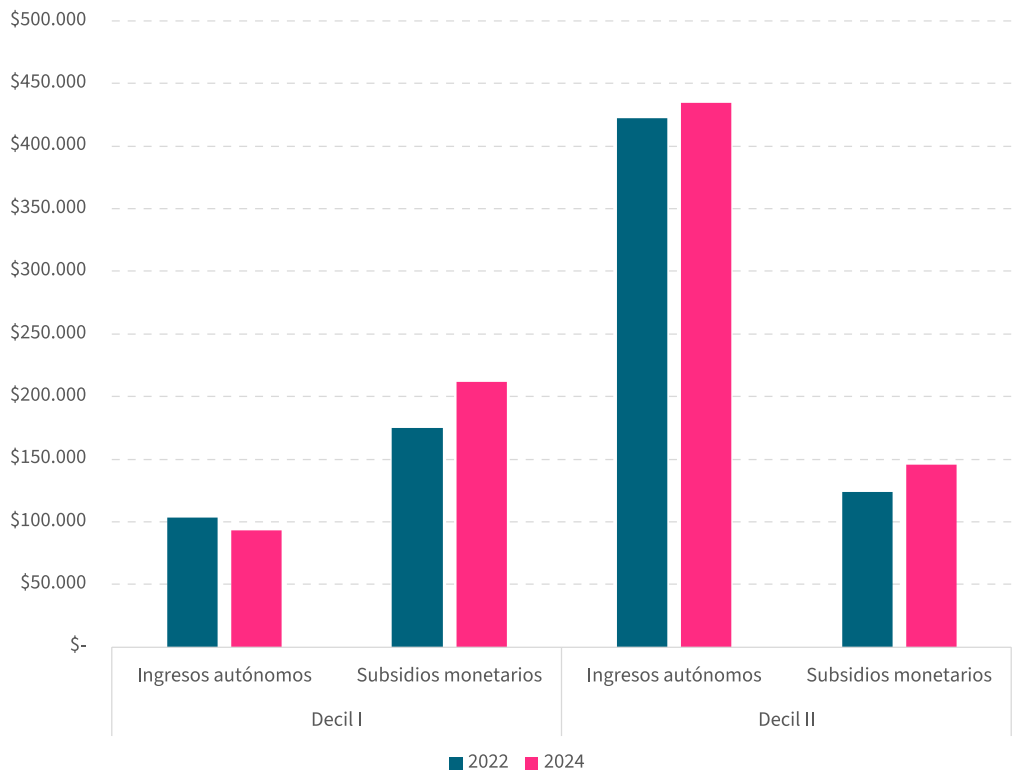
Gráfico 4. Índice de rigidez de la regulación del empleo, OCDE y países de Latinoamérica, 2025



Fuente: elaboración propia en base a OCDE. Islandia e Israel tienen datos de 2024, que es el último disponible.

Una consecuencia particularmente preocupante del debilitamiento del mercado laboral se observa en los resultados de las dos últimas encuestas Casen. Estas muestran que la reducción de la pobreza registrada en el país se explica fundamentalmente por el aumento de las transferencias estatales y no por un mayor crecimiento de los ingresos autónomos de los hogares de los primeros deciles de ingreso, es decir, aquellos provenientes principalmente del trabajo (Gráfico 5). En efecto, se observa que en el decil más pobre los ingresos autónomos experimentan un retroceso de 10% en términos reales entre 2022 y 2024, mientras que, en el segundo decil, crecen sólo 3% en dicho período de tiempo. Este patrón sugiere que el mercado laboral no está cumpliendo plenamente su rol como principal mecanismo de generación de ingresos y movilidad social, aumentando la dependencia de los hogares respecto del apoyo del Estado.

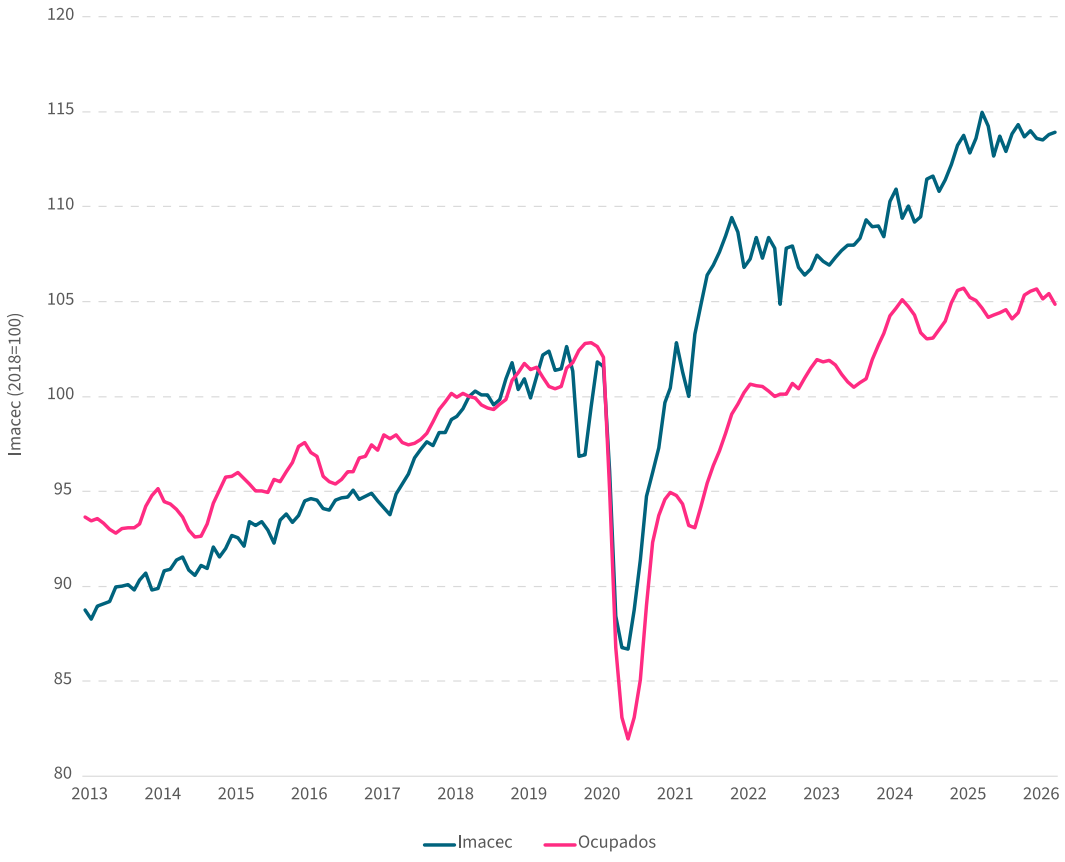
Gráfico 5. Ingresos mensuales promedio de los hogares, por deciles



Fuente: elaboración propia en base a Encuesta Casen. Nota: Decil de ingreso autónomo per cápita del hogar, pesos de noviembre 2024.

Por otro lado, como se observa en el gráfico 6, al analizar la evolución de la actividad económica y el empleo, desde 2013 a 2026, previo a la pandemia tenían una tendencia similar, aunque con mayor crecimiento de la actividad que de los ocupados. Durante la pandemia hay una caída de ambas, derivada de la contracción que se explica por las restricciones de movilidad, cadenas de suministro, entre otras. Luego, se observa que tanto la actividad económica como el empleo muestran signos de recuperación, pero la actividad lo hace en mayor proporción. Utilizando el año 2018 como base 100, observamos que la actividad creció en este período un 12% mientras que el empleo solamente un 3% entre febrero 2020 y febrero 2026.

Gráfico 6. Actividad económica y empleo: evolución 2013 - 2026



Fuente: elaboración propia en base a INE y Banco Central de Chile.

Nota: ocupados está construido como índice base 100=2018.

También, como parte del diagnóstico es fundamental considerar el aumento en los costos asociados a la contratación formal. El Banco Central, en septiembre de 2025, constata que los costos laborales han crecido por encima de su promedio prepandemia y ratifica cuantitativamente su impacto negativo en el empleo. En materia de salario mínimo, la Ley 21.578 estableció alzas sucesivas que acumularon un incremento de 24,5% entre abril de 2023 y enero de 2025, muy por encima tanto del IPC del período (7,0%) como del alza promedio de las remuneraciones nominales (14,2%). La evidencia presentada por el Banco Central muestra que las empresas con mayor proporción de trabajadores afectos al salario mínimo vieron crecer sus salarios un 4,8% más que las menos afectadas, pero al mismo tiempo registraron una caída de empleo de 5,6% en promedio; efecto que se extendió además a trabajadores con salarios cercanos al mínimo. Respecto a la ley de reducción de jornada a 40 horas, el Banco Central la identifica junto al salario mínimo como uno de los principales shocks de oferta y costos que explican el alza de los costos laborales y han incidido negativamente en el empleo[2].

El crecimiento económico es una condición necesaria para volver a generar puestos de trabajo. Sin embargo, por sí solo no será suficiente para enfrentar los desafíos previamente descritos. Para avanzar hacia un mercado laboral más dinámico, inclusivo y capaz de ofrecer oportunidades reales de progreso, es necesario impulsar una agenda de reformas que aborde las rigideces y brechas existentes. A continuación, se presentan algunas de las principales medidas orientadas a fortalecer el funcionamiento del mercado del trabajo en Chile.

2. Para más información ver: https://www.bcentral.cl/documents/33528/7622834/Minutas+Citadas+en+el+IPoM+Septiembre+2025.pdf/7257ed56-fd4e-14ae-240b-e583bac7f7d0?t=1757518457046

II.
PROPUESTAS

II. PROPUESTAS

1. REFORMA A LA ACTUAL LEGISLACIÓN DE SALA CUNA UNIVERSAL Y AVANZAR HACIA COBERTURA DE JARDINES INFANTILES ENTRE 2 Y 4 AÑOS.

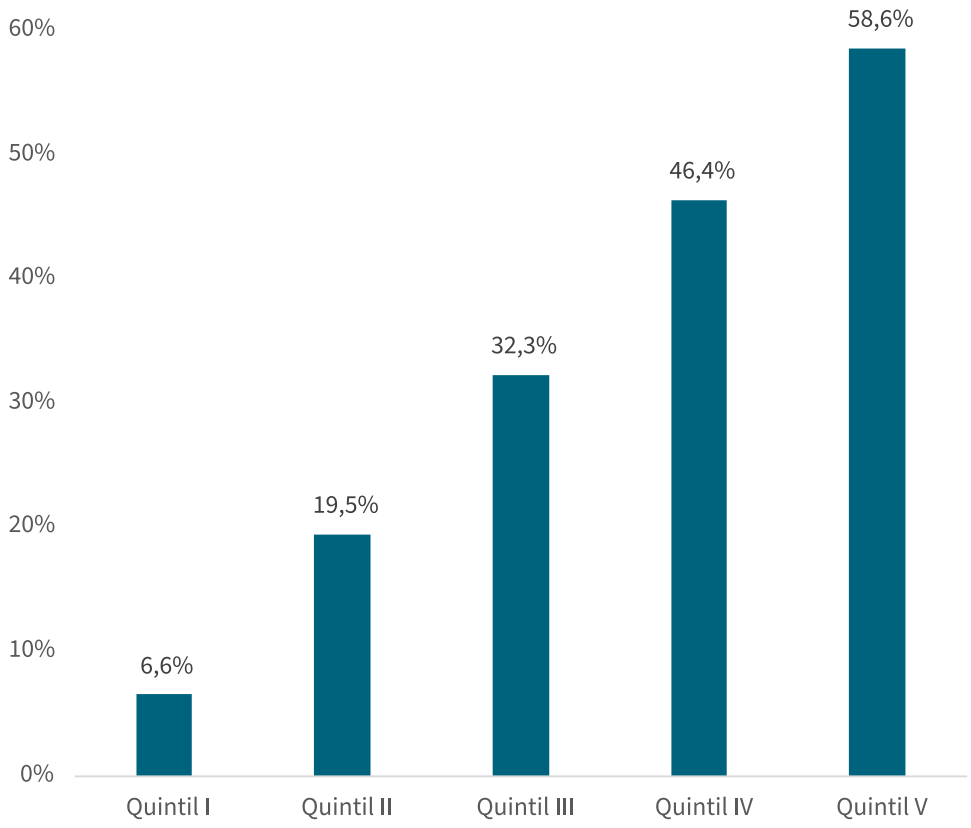
Como se evidenció en el diagnóstico, Chile mantiene una deuda persistente en materia de participación laboral femenina, la que continúa significativamente por debajo de la de los hombres. Esta brecha no solo refleja desigualdades estructurales, sino también fallas en el diseño de políticas públicas que afectan los incentivos a la contratación y permanencia de las mujeres en el mercado laboral. En este contexto, la regulación de sala cuna constituye uno de los principales nudos que explican esta situación.

La legislación vigente —contenida en el artículo 203 del Código del Trabajo— establece que las empresas con 20 o más trabajadoras deben proveer o financiar sala cuna para sus trabajadoras con hijos menores de dos años. Este diseño genera una distorsión central: vincula el costo del beneficio exclusivamente a la contratación femenina. En la práctica, esto constituye un impuesto al empleo formal femenino encareciendo la contratación de mujeres en relación con la de hombres, independiente de si tienen o no hijos en edad de sala cuna, en definitiva, introduce un desincentivo directo a su contratación formal.

Adicionalmente, el sistema actual genera discriminación entre mujeres, ya que el acceso al beneficio depende del tamaño de la empresa en que trabajan. Esto implica que trabajadoras en empresas pequeñas —o en condiciones laborales más precarias— quedan excluidas del derecho, profundizando inequidades en el acceso a apoyos para la conciliación entre trabajo y cuidado.

Este diseño resulta especialmente problemático considerando que la baja participación laboral formal femenina se concentra en los hogares de menores ingresos (gráfico 7). En estos segmentos, la falta de acceso a servicios de cuidado constituye una barrera crítica para la inserción laboral. La evidencia muestra que el acceso a una sala cuna de calidad tiene efectos positivos tanto en la participación laboral femenina como en la reducción de desigualdades (Abud y Hormazábal, 2025).

Gráfico 7. Participación laboral femenina formal por quintil de ingreso autonomo, 2024



Fuente: elaboración propia con datos Casen 2024. Nota: formal se define como personas que están trabajando y cotizaron el mes anterior.

Pese a la existencia de un amplio consenso técnico sobre los problemas del sistema, Chile ha sido incapaz de reformar esta legislación en más de 30 años. La discusión ha estado entrampada por tensiones entre su dimensión laboral —quién financia el beneficio y cómo afecta la contratación— y su dimensión educacional —qué estándares deben cumplir los establecimientos y qué tipo de oferta se permite—.

El proyecto actualmente en discusión (Boletín 14.782-13), al cual el Ejecutivo le ingresó una discusión sustitutiva en junio de este año, representa una oportunidad relevante para destrabar este debate. Esta propuesta tiene elementos de su diseño

que van en la dirección correcta, terminando con el costo asociado a la contratación femenina, avanzando gradualmente a una cobertura para mujeres y hombres. Como también, el diseño construye sobre los acuerdos alcanzados en los últimos dos gobiernos. Sin embargo, para garantizar una efectiva implementación de la reforma, se proponen los siguientes aspectos a mejorar.

Primero, es fundamental que el monto del aporte del Fondo de Sala Cuna sea suficiente para cubrir el costo efectivo de una sala cuna a nivel territorial. En este sentido, es clave fortalecer el rol de la Comisión Técnica de Financiamiento y Sustentabilidad del Fondo de Sala Cuna, la cual según lo que establece el proyecto de ley como la encargada de proponer los aportes de sala cuna al Ministerio de Hacienda, incorporando criterios territoriales y mejor información sobre costos. Como también, establecer algún criterio vinculante entre dicho informe y los montos determinados por Hacienda, de manera que se pueda garantizar que los montos sean diferenciados según las realidades territoriales y que al menos permita el acceso a una sala cuna a nivel comunal.

Segundo, para monitorear correctamente el buen funcionamiento de esta reforma se propone que se realicen anualmente estudios actuariales que permitan evaluar la sustentabilidad del Fondo y no al menos cada 4 años como establece la propuesta del Ejecutivo. Se propone también que estos informes anuales incluyan un análisis del comportamiento de la oferta y demanda de salas cunas, de manera que permitan comprender a nivel territorial los desafíos de implementación de la reforma.

Adicionalmente, es fundamental delimitar claramente las obligaciones de los empleadores, evitando que enfrenten costos adicionales o responsabilidades en situaciones donde no existe oferta disponible. La legislación debe limitar la responsabilidad del empleador al pago de la cotización establecida para este fin y así evitar situaciones de judicialización.

Avance gradual hacia la cobertura de 2 a 4 años

Hoy la cobertura de jardín infantil en este tramo etario presenta una diferencia de más de 20 puntos porcentuales respecto del promedio OCDE. Se propone que una vez aprobada la reforma de sala cuna se resuelva este vacío en acceso universal a cuidados de niños y niñas antes de ingresar a la educación pre-escolar.

Se propone que se evalúe al quinto año de la implementación de la reforma de sala cuna la extensión de este derecho a los niños y niñas entre 2 y 4 años, completando así de manera integral el ciclo de jardines infantiles para los hijos de madres y padres trabajadores dependientes, independientes y de casa particular.

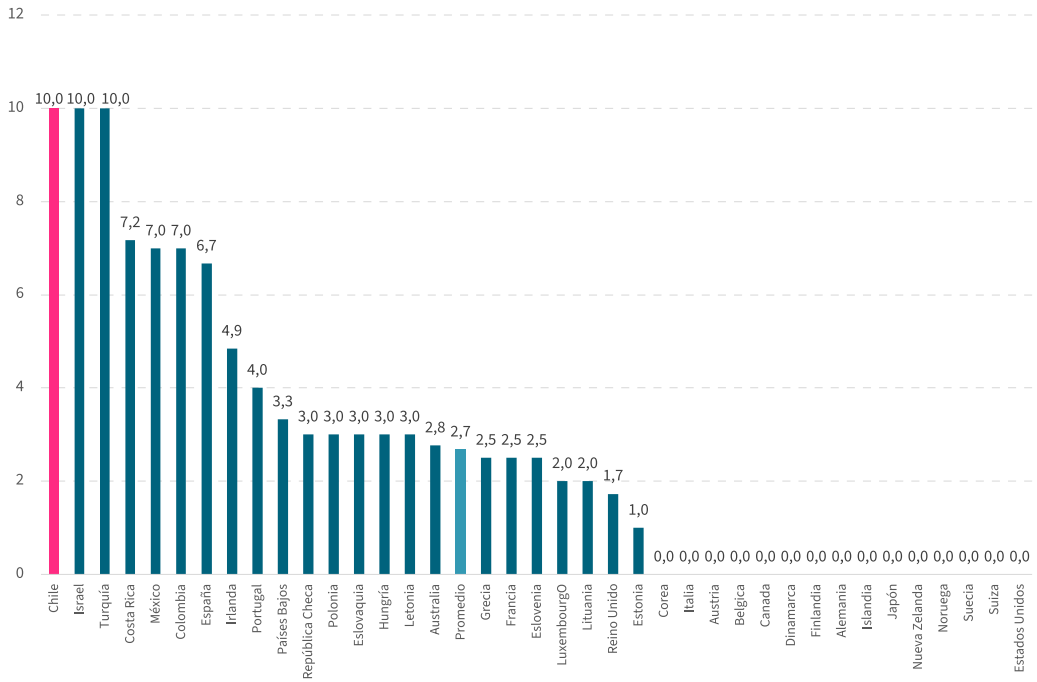
Esta ampliación dependerá de la sostenibilidad del fondo de sala cuna, por tanto es fundamental un informe en el quinto año que proyecte el impacto de extender la cobertura a este tramo etario sobre el fondo de sala cuna, considerando el comportamiento observado de la oferta y la demanda durante los primeros años de implementación de la reforma. En caso de que este derecho no pueda financiarse a través del fondo de sala cuna, se propone avanzar en su provisión mediante fondos estatales directos.

2. REFORMAR LA INDEMNIZACIÓN POR AÑO DE SERVICIO

El sistema chileno de indemnización por años de servicio (IAS) constituye uno de los principales mecanismos de protección frente al despido, pero presenta importantes deficiencias en términos de equidad, eficiencia e incentivos. En su diseño actual, la indemnización se activa en contratos indefinidos en casos de despido por necesidades de la empresa o desahucio y equivale a un mes de remuneración por cada año trabajado, con un tope de 11 años y un límite en la base de cálculo de 90 UF. Adicionalmente, los contratos por obra o faena tienen derecho a una indemnización de 2,5 días por mes trabajado. Si bien este esquema busca compensar la pérdida del empleo, su funcionamiento efectivo genera distorsiones relevantes.

El sistema de IAS nos sitúa dentro de los países con costos de despido más altos de la OCDE (gráfico 8), lo cual afecta la movilidad laboral de los trabajadores y también, perjudica negativamente la productividad y la creación de empleo formal.

Gráfico 8. Meses de pago por indemnización por despido luego de 10 años de servicio, países OCDE



Fuente: elaboración propia en base a OIT y OCDE.

En primer lugar, el sistema presenta una cobertura limitada e incierta. La indemnización no es un derecho universal para todos los trabajadores, sino que depende de la causal de término del contrato. Esto implica que una proporción significativa de trabajadores —particularmente aquellos con contratos de corta duración, alta rotación o que enfrentan el término de su contrato por causales distintas como renuncia— no accede a este beneficio. En efecto, cerca del 35% de los contratos formales vigentes tiene una duración inferior a un año (esta alta proporción podría estar influenciada por el incentivo a empleadores a no tener que pagar la IAS) y sólo un 14,3% de las relaciones laborales finalizan con derecho a IAS. Adicionalmente, aproximadamente el 20% de los contratos laborales que finalizan son por obra o faena. En definitiva, cerca de dos tercios de las relaciones laborales terminan sin derecho a indemnización. En la práctica, ello debilita el rol de la IAS como instrumento de protección frente al riesgo de desempleo y genera una fuerte heterogeneidad en la protección entre trabajadores.

En segundo lugar, el sistema genera incentivos que afectan negativamente el funcionamiento del mercado laboral. Al estar basado en la antigüedad con un mismo empleador, la IAS introduce rigideces a la movilidad laboral, desincentivando cambios de empleo incluso cuando estos podrían significar ganancias en productividad y salarios. Asimismo, encarece los costos de despido, lo que afecta la contratación, especialmente de trabajadores jóvenes o con trayectorias laborales más inciertas. Este efecto es particularmente relevante en un contexto donde Chile ya presenta niveles de rigidez laboral superiores al promedio de la OCDE.

Un tercer problema relevante es su regresividad. Dado que la indemnización se calcula en función del salario y de la permanencia en el empleo, tiende a beneficiar en mayor medida a trabajadores de mayores ingresos y trayectorias laborales más estables. En contraste, trabajadores más vulnerables —con empleos informales, discontinuos o de menor duración— acceden en menor medida a este beneficio. De esta forma, el sistema no necesariamente cumple un rol redistributivo ni de protección efectiva para quienes más lo necesitan. Los datos muestran que los trabajadores más perjudicados por la alta rotación laboral son los de menores ingresos. El salario promedio de los contratos que duran menos de 12 meses –que por lo tanto no tienen derecho a IAS– no alcanza los 280 mil, mientras que el de aquellos contratos de más de 5 años supera los 890 mil[3].

3. Fuente: Hormazábal (2026), con datos del Seguro de Cesantía. Nota: se incluyen todos los contratos: tiempo parcial y tiempo completo.

Adicionalmente, el sistema presenta problemas de incertidumbre y judicialización. La dependencia de la causal de despido genera conflictos entre empleadores y trabajadores respecto de su procedencia, lo que puede traducirse en litigios y mayores costos de transacción. Esta incertidumbre afecta tanto la planificación de las empresas como la protección efectiva de los trabajadores.

Finalmente, la IAS opera de manera poco integrada con otros instrumentos de protección social, particularmente con el seguro de cesantía. En lugar de constituir un sistema coherente y complementario, ambos mecanismos funcionan de manera paralela, con escasa coordinación, lo que reduce la eficiencia global del sistema de protección frente al desempleo.

Ante este diagnóstico, resulta necesario avanzar hacia un sistema de indemnizaciones más moderno, equitativo y coherente con un mercado laboral dinámico. Planteamos crear un esquema de indemnización a todo evento, que permita extender la cobertura del sistema a un mayor número de trabajadores, independiente de la causal de término del contrato. Esto reduciría la incertidumbre jurídica, disminuiría la litigiosidad y garantizaría un piso mínimo de protección para todos los trabajadores formales.

En concreto, se propone transitar voluntaria y gradualmente desde un sistema basado en la antigüedad hacia uno de acumulación gradual de derechos, mediante mecanismos de ahorro individual (fondos de indemnización). Este tipo de instrumento permitiría la portabilidad entre empleos, evitando castigar la movilidad laboral y favoreciendo una mejor asignación de trabajadores en la economía. Cabe señalar que los actuales trabajadores mantendrán su actual derecho a indemnización, siendo las nuevas relaciones laborales las sujetas a este nuevo régimen.

Este régimen podrá ser elegido por el trabajador al comienzo de la relación laboral, siendo el sistema actual la norma general en caso de no mencionar preferencia. Este nuevo sistema se financiaría con una cotización del empleador que sería cobrada, administrada e invertida por la AFC o las AFP, y el monto acumulado sería entregado en un pago al trabajador al exhibir su finiquito firmado o bien la carta de autodespido. Desde el punto del empleador, el pago de esta cotización lo liberaría del pago de indemnización por años de servicio, por lo que tampoco debiera provisionarla (práctica que deben incurrir las empresas, siendo especialmente complejo para las

Pymes), mientras que desde la perspectiva del trabajador le asegura el pago de una indemnización al término de la relación laboral, cualquiera sea su causa.

Esta propuesta busca establecer un monto de la indemnización a todo evento que sea cercana a los países de la OCDE, el cual dependerá de la tasa de cotización que se defina. En la Tabla 1 se muestra como referencia cuántos sueldos recibiría un trabajador tras una relación de 5 y 10 años bajo distintos niveles de tasa de cotización mensual. Se observa que con una cotización de 2% de la remuneración se alcanzaría el promedio de número de sueldos que recibe un trabajador al ser despedido en los países de la OCDE (2,7 al cabo de 10 años).

Tabla 1. Escenarios de montos de indemnización según distintas tasas de cotización.

TASA DE COTIZACIÓN	N° SUELDOS TRAS 5 AÑOS	N° SUELDOS TRAS 10 AÑOS
0,5%	0,3	0,7
1,0%	0,6	1,3
1,5%	1,0	2,0
2,0%	1,3	2,7

Fuente: Horizontal (2025) Hacia un sistema de indemnizaciones por años de servicio más justo y eficiente. Nota: Supone una tasa de rentabilidad real anual de 4%. Asume un crecimiento de 2% real anual de los salarios.

A futuro será fundamental fortalecer la complementariedad con el seguro de cesantía, de modo de configurar un sistema integrado de protección frente al desempleo. Esto implica revisar la interacción entre ambos instrumentos, evitando duplicidades y mejorando la progresividad del sistema, de manera que los trabajadores más vulnerables reciban una protección más efectiva.

Por último, resulta clave reducir la incertidumbre y los espacios de discrecionalidad, simplificando las reglas del sistema y fortaleciendo los mecanismos administrativos por sobre la judicialización. Un sistema más claro y predecible no solo mejora la protección de los trabajadores, sino que también facilita la toma de decisiones de las empresas.

En conjunto, avanzar hacia un sistema de indemnizaciones más universal, portable y coherente con otros instrumentos de protección social permitiría mejorar tanto la equidad como la eficiencia del mercado laboral chileno, contribuyendo a un entorno más dinámico, con mayor creación de empleo formal y mejores oportunidades de desarrollo para las personas. La introducción de un nuevo sistema de ahorro individual financiado por el empleador permitiría a los trabajadores acceder a una alternativa más justa, equitativa y moderna, que favorece la movilidad laboral y contribuye al crecimiento de largo plazo de la economía chilena.

3. REESTRUCTURACIÓN DEL SERVICIO NACIONAL DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO (SENCE)

La reestructuración del SENCE constituye una pieza clave para enfrentar uno de los problemas estructurales más persistentes de la economía chilena: el bajo crecimiento de la productividad. Existe hoy un diagnóstico ampliamente compartido respecto de las debilidades del sistema de capacitación laboral. Ya en 2011, la Comisión Larrañaga concluyó que los programas de empleo del SENCE tenían un bajo impacto en variables relevantes como empleabilidad, salarios y productividad (Comisión Revisora del Sistema de Capacitación e Intermediación Laboral, 2011). A más de una década de ese diagnóstico, la evidencia disponible sugiere que estos problemas persisten, lo que hace indispensable avanzar hacia una reforma de carácter estructural.

El principal instrumento del SENCE —la franquicia tributaria— ha mostrado limitaciones importantes. Si bien su objetivo es incentivar la inversión en capacitación por parte de las empresas, en la práctica ha beneficiado desproporcionadamente a trabajadores de mayores ingresos y a grandes empresas, reproduciendo desigualdades en el acceso a oportunidades de formación (Bravo, Urzúa y Rau, 2014). A ello se suma una débil evidencia respecto de su efectividad: múltiples evaluaciones indican que los cursos financiados no logran mejorar significativamente la empleabilidad ni los ingresos de los trabajadores (Álvarez, Benguria y Morales, 2018). Por lo tanto, existen problemas de calidad y pertinencia en la oferta formativa, con programas que muchas veces no responden a las necesidades reales del mercado laboral ni a los cambios tecnológicos en curso.

Este diagnóstico resulta particularmente preocupante en un contexto de transformación productiva acelerada. Chile enfrenta el desafío de adaptarse a nuevas tecnologías —como la inteligencia artificial— que están redefiniendo las habilidades requeridas en el mundo del trabajo. Sin embargo, el punto de partida es desfavorable. La última versión de la Encuesta Internacional PIAAC, que mide capacidades y habilidades de los adultos entre 16 y 65 años, se realizó en 2023 y muestra que Chile es el país de peor desempeño general en todas las dimensiones evaluadas. Además, es el país donde una mayor proporción de los adultos alcanzan resultados insuficientes en habilidades básicas y cognitivas: 53,4% cae en la categoría de bajo desempeño en capacidad lectoescritura y 55,6% en dicha categoría en capacidades matemáticas y de resolver problemas, mientras que el promedio de la OCDE de adultos con bajo

desempeño es de 26,1% en lenguaje, 24,8% en matemáticas y 29,3% en capacidad de resolver problemas (OECD, 2024). Esto dificulta la capacidad de los trabajadores de adaptarse a entornos laborales más complejos y tecnológicamente intensivos. En este escenario, existe el riesgo de que los trabajadores se conviertan en sustitutos —y no complementos— de las nuevas tecnologías, profundizando problemas de empleo y desigualdad (Acemoglu y Restrepo, 2020).

La evidencia sectorial refuerza este diagnóstico. En industrias estratégicas para el desarrollo futuro del país, como las energías renovables y el hidrógeno verde, ya se observan importantes brechas de capital humano. Se estima que este sector requerirá entre 12.000 y 27.000 trabajadores en la próxima década (Ministerio de Energía, 2025), pero actualmente un alto porcentaje de los proyectos reporta vacantes difíciles de llenar. Según el Observatorio Laboral del SENCE, un 71% de las empresas declara tener posiciones sin cubrir y un 80% enfrenta dificultades de contratación, principalmente por falta de competencias técnicas, escasez de postulantes y ausencia de experiencia laboral (Observatorio Laboral SENCE, 2022). Esto evidencia una desconexión crítica entre la oferta de capacitación y la demanda efectiva de habilidades, fenómeno ampliamente documentado en la literatura sobre "skill mismatch" (McGuinness, Pouliakas y Redmond, 2018).

Las propuestas de la Mesa de Reactivación son fundamentales para hacer frente a los problemas que enfrenta hoy en SENCE. La Mesa propone mantener la franquicia tributaria de capacitación pero con cambios significativos tales como establecer copago obligatorio de las empresas para alinear incentivos de calidad, mejorar el acceso para Pymes aumentando el límite del 1% y eliminando su copago, excluir las modalidades de programas online asincrónicas, limitar la comisión al OTIC al 5% del gasto efectivo (hoy es hasta 15%), y ampliar el uso de la franquicia sin copago para prácticas de estudiantes técnico-profesionales y egresados de programas SENCE.

En cuanto a los programas sociales, la Mesa propone crear un sello de calidad conjunto entre el Estado y el sector privado para los OTECs, establecer licitaciones multianuales de al menos 3 años para los proveedores de mayor calidad, asegurar presupuesto para programas con evidencia de impacto como capacitación en oficios y Talento Digital, entregar incentivos económicos a los OTECs en función del empleo formal que logren sus egresados, alinear los programas de capacitación con

la demanda del sector privado, crear un voucher de capacitación para trabajadores desempleados, y fortalecer el programa Aprendices para subsidiar prácticas en la educación media técnico-profesional.

Estas medidas son claves para un mejor funcionamiento del actual sistema, sin embargo, no serán suficientes para hacer frente a todos los desafíos profundos que hay que atender para revertir la baja productividad de los trabajadores y los desafíos en habilidades. Paralelamente a la implementación de esta agenda, se propone avanzar hacia una reforma profunda del sistema, transformando al SENCE en una Agencia de Capital Humano. Este cambio no debe ser meramente institucional, sino que debe implicar una redefinición del rol del Estado en la formación para el trabajo. En lugar de un sistema basado en subsidios a la demanda poco focalizados —como la franquicia tributaria—, se requiere un modelo orientado a resultados, con mecanismos de financiamiento que privilegien programas efectivos y alineados con las necesidades productivas (Heckman, Lalonde y Smith, 1999; Card, Kluve y Weber, 2018).

Un elemento central de esta nueva institucionalidad es la articulación con el sistema de educación formal, especialmente con la educación técnico-profesional. La formación de capital humano no puede seguir operando en compartimentos estancos. Es necesario avanzar hacia trayectorias formativas integradas, que permitan a los trabajadores adquirir, certificar y actualizar sus competencias a lo largo de la vida laboral (OECD, 2019; World Bank, 2019). Esto implica fortalecer los mecanismos de reconocimiento de aprendizajes previos, mejorar los sistemas de certificación de competencias y promover una mayor flexibilidad en la oferta formativa.

Asimismo, resulta clave fortalecer la vinculación con el sector productivo. La experiencia internacional ofrece ejemplos interesantes en esta materia. Países como Australia y Canadá han desarrollado modelos basados en consejos sectoriales (skill councils), en los que participan empresas, trabajadores y el Estado para definir de manera conjunta las necesidades de habilidades y orientar la oferta de capacitación (OECD, 2019). Este enfoque permite mejorar la pertinencia de los programas, reducir las brechas de habilidades y anticipar las demandas futuras del mercado laboral.

En Chile, ya existen experiencias que avanzan en esta dirección. El Consejo de Competencias Mineras constituye un ejemplo destacado, al articular eficazmente al sector productivo con la formación técnico-profesional. A través de la definición de estándares ocupacionales y la implementación de un sello de calidad, este modelo ha contribuido a alinear la oferta formativa con las necesidades reales de la industria, mejorando la calidad y pertinencia de la capacitación en un sector estratégico (Fundación Chile, 2021). Este tipo de iniciativas debería ser replicado y escalado a otros sectores productivos.

En síntesis, la reestructuración del SENCE es una condición necesaria para enfrentar los desafíos de productividad, empleabilidad y adaptación tecnológica que enfrenta Chile. Ello requiere transitar desde un sistema fragmentado y de bajo impacto hacia una política de desarrollo de capital humano moderna, articulada y orientada a resultados. La creación de una Agencia de Capital Humano, con fuerte vinculación con el sistema educativo y el sector productivo, representa una oportunidad para avanzar en esta dirección y para asegurar que los trabajadores cuenten con las herramientas necesarias para desenvolverse en un mercado laboral en constante transformación.

4. AVANZAR EN ADAPTABILIDAD LABORAL

El mercado laboral chileno presenta importantes rigideces tanto en la organización de la jornada como en las modalidades de contratación (gráfico 4), lo que limita la productividad y dificulta la capacidad de adaptación de trabajadores y empresas a un entorno económico cada vez más dinámico. Estas restricciones no sólo afectan la eficiencia del mercado laboral, sino que también reducen las oportunidades de empleo formal, particularmente para grupos con mayores barreras de entrada, como mujeres, jóvenes y personas mayores.

En un contexto de cambios tecnológicos acelerados, nuevas formas de organización del trabajo y trayectorias laborales cada vez menos lineales, contar con un marco regulatorio más flexible —pero que al mismo tiempo resguarde derechos fundamentales de los trabajadores— se vuelve una condición clave para promover un mercado laboral más inclusivo y dinámico. En esta línea, se propone avanzar en una agenda de modernización laboral que amplíe los márgenes de adaptabilidad, permitiendo compatibilizar mejor las necesidades productivas de las empresas con las distintas realidades de los trabajadores.

En primer lugar, se propone permitir y regular explícitamente la polifuncionalidad, de modo que los trabajadores puedan desempeñar diversas funciones, en la medida que exista acuerdo entre las partes. Esto permitiría una asignación más eficiente del trabajo, especialmente en empresas de menor tamaño o en sectores con alta variabilidad en la demanda, contribuyendo a mejorar la productividad y la sostenibilidad del empleo. Además, resulta en una herramienta que entrega protección a los trabajadores frente a riesgos de automatización, y es coherente con los desafíos que introducen los cambios tecnológicos.

En segundo lugar, se plantea habilitar pactos de productividad entre trabajadores y empleadores, que permitan acordar condiciones de trabajo adaptadas a las características específicas de cada empresa o sector. Estos pactos podrían incluir ajustes en la organización de la jornada, metas de desempeño o mecanismos de compensación asociados a resultados, siempre dentro de un marco que resguarde derechos laborales básicos. Este tipo de instrumentos fortalece el diálogo al interior de las empresas y permite avanzar hacia esquemas más modernos de organización del trabajo.

En tercer lugar, resulta fundamental ampliar y simplificar los mecanismos de flexibilidad de la jornada laboral, incorporando herramientas como bandas horarias, jornadas adaptables y turnos compartidos accesibles para todos los trabajadores. Esto es particularmente relevante para facilitar la conciliación entre trabajo y vida personal, especialmente en el caso de mujeres con responsabilidades de cuidado, y para adaptarse a sectores donde la demanda laboral presenta alta variabilidad.

En cuarto lugar, se propone ampliar el período de referencia para calcular el promedio de la jornada ordinaria desde las actuales 4 semanas hasta 16 semanas (acercándonos al promedio OCDE) manteniendo el techo absoluto de 52 horas semanales que actualmente existe en nuestra legislación. El objetivo de esta medida es que ante la implementación de las 40 horas no se vea afectado el empleo de las personas. Se propone establecer un tope de semanas para que se pueda trabajar el máximo de 52 horas legales en el marco de las 16 semanas para distribuir la jornada. Esto podría dejarse por expreso o que, en el diseño de los topes máximos, en la aplicación práctica se imponga ese límite.

En el caso del sector del turismo se propone en línea con la propuesta del ejecutivo, que este periodo de referencia de extienda hasta 52 semanas, dado que este sector enfrenta necesidades estacionales de empleo y contar con ese nivel de referencia para organizar la jornada debería tener un efecto positivo en la contratación formal, adaptándose a las necesidades de trabajo del sector, sin aumentar las horas totales trabajadas ni los máximos semanales. Este tipo de medidas han sido exitosas en otros países y ante la crisis de empleo que enfrentamos debemos buscar soluciones que, protegiendo a los trabajadores y los avances en reducción de jornadas, permitan dinamizar el empleo. Asimismo, se propone incorporar esquemas de retiro progresivo, que permitan a los trabajadores de mayor edad reducir gradualmente su jornada laboral en la etapa previa a la jubilación. Esta medida facilita transiciones más suaves hacia el retiro, promueve la permanencia en el mercado laboral y permite aprovechar la experiencia acumulada de los trabajadores, contribuyendo al mismo tiempo a mejorar su calidad de vida.

Finalmente, se propone avanzar en la figura de contrato por horas que consiste en un contrato en el que las partes pactan un marco general (como funciones, salario por hora y reglas de convocatoria) sin fijar de antemano la distribución de la jornada,

de modo que las horas efectivamente trabajadas se ajustan a la demanda real de la empresa. Este instrumento es ampliamente utilizado hace décadas en países como el Reino Unido (*zero hours contracts*) o Italia (*lavoro intermittente*) mostrando que responde a una necesidad real para sectores económicos y empresas que necesitan gestionar actividades con demanda genuinamente variable como turismo, gastronomía, comercio o eventos. Este esquema permite a las empresas ajustar sus dotaciones a la realidad operativa sin recurrir a la informalidad, y permite acceder al empleo formal a trabajadores que no pueden o no quieren comprometer una jornada fija, como estudiantes, cuidadores y personas mayores. Adicionalmente, en la actualidad hay más de 600 mil personas ocupadas que trabajan a tiempo parcial involuntario (INE, Encuesta Nacional de Empleo) que podrían encontrar en el esquema de trabajo por hora una forma de complementar sus actividades e ingresos.

Se debe tener presente que cuando el diseño es deficiente, se corre el riesgo de incurrir lo que en Reino Unido se documentó como "flexibilidad unilateral" (Taylor et. al., 2017) donde toda la incertidumbre recae sobre el trabajador. Por lo que una adecuada regulación debe limitar eventuales abusos como cláusulas de exclusividad, turnos cancelados sin compensación o relaciones permanentes encubiertas bajo esta modalidad.

En Chile existe una oportunidad concreta para avanzar con el proyecto de ley que crea el contrato por horas (Boletín N° 11.929-13) que se encuentra actualmente en tramitación en el Congreso. Su diseño incorpora protecciones a los trabajadores que ni el Reino Unido ni Italia tuvieron en su origen, como un aviso mínimo legal de 24 horas para concurrir a cada turno, una compensación del 75% de las horas pactadas que el empleador no utilice, y la presunción de jornada completa en caso de incumplimiento. Es un buen punto de partida. Sin embargo, hay aspectos que pueden ser perfeccionados a la luz de la experiencia comparada:

- Definir el criterio habilitante en función del puesto de trabajo y no del trabajador, pues la demanda variable es una característica de la actividad, no de la persona.
- Restringir esta modalidad a contratos a plazo fijo o por obra o faena.
- Incorporar una regla de conversión automática a contrato indefinido cuando las horas efectivamente trabajadas superen un cierto umbral en un período de tiempo a definir. Reemplazando, exclusivamente para los contratos por hora a plazo fijo, la regla de renovaciones del artículo 159 N° 4 que permite sólo una renovación.
- Prohibir las cláusulas de exclusividad y las represalias contra un trabajador que rechaza un turno.
- Establecer un registro de turnos verificable por la Dirección del Trabajo que prevenga la evasión de cotizaciones.

Ninguna de estas correcciones debilita el instrumento, sino que lo fortalecen al distribuir el riesgo de forma equilibrada En conjunto, estas medidas apuntan a construir un mercado laboral más flexible, pero también más inclusivo y eficiente, donde la adaptabilidad no sea sinónimo de precariedad, sino una herramienta para ampliar oportunidades de empleo formal, mejorar la productividad y responder de mejor manera a las transformaciones del mundo del trabajo.

Avanzar en esta agenda implica reconocer que la rigidez normativa, si bien busca proteger a los trabajadores, puede terminar excluyendo a quienes enfrentan mayores dificultades de inserción laboral. Por el contrario, una regulación moderna debe ser capaz de equilibrar protección y flexibilidad, promoviendo un entorno donde tanto trabajadores como empresas puedan desarrollarse en mejores condiciones.

5. MEJORAS AL REGLAMENTO DE LA LEY KARIN

La Ley N° 21.643, conocida como Ley Karin, se acerca a sus dos años de vigencia (rige desde el 1 de agosto de 2024) y sus primeros balances ya permiten un análisis informado. Su origen y su aporte son indiscutibles: por primera vez se contempla una obligación de prevenir, investigar y sancionar el acoso laboral, el acoso sexual y la violencia en el trabajo. Este avance se valora. La pregunta pertinente no es si proteger o no la dignidad en el trabajo, sino cómo lograr que la protección sea efectiva y no se diluya en un sistema saturado.

Las cifras oficiales de la Dirección del Trabajo (DT)[4] dimensionan el problema. Entre la entrada en vigencia y el 31 de diciembre de 2025 se ingresaron 66.596 denuncias ante la DT por materias asociadas a la ley, sin contar las investigadas directamente por los empleadores ni las del sector público. De ese total, solo 26.862 (40%) fueron preclasificadas como Ley Karin, mientras que 29.382 (44%) no correspondían a acoso laboral, acoso sexual o violencia en el trabajo en los términos que fija la norma. Tras el término del proceso de tramitación, entre los 6.105 casos ya resueltos, solo en 1.258 (20,6%) se constató la vulneración, mientras que en 4.847 (79,4%) no se configuró.

El desajuste entre denuncias ingresadas y acoso efectivamente configurado[5] nos indica que la Ley Karin ha cumplido un objetivo importante: visibilizar y canalizar las denuncias por acoso y violencia laboral. Sin embargo, su implementación también ha evidenciado un desafío distinto, que comienza al interior de las organizaciones. De acuerdo con el Informe Final del Consejo Consultivo de la Ley Karin la frontera entre el acoso laboral y los conflictos propios de la convivencia cotidiana se ha vuelto menos nítida, haciendo que diferencias interpersonales, problemas de liderazgo o tensiones organizacionales escalen directamente hacia procedimientos sancionatorios. Ello dificulta que las empresas gestionen oportunamente sus propios conflictos mediante herramientas preventivas y de resolución temprana, deteriorando los espacios de confianza y convivencia laboral[6]. Esa misma dinámica termina trasladándose al sistema institucional: la DT solo ha logrado resolver el 22,7% de las denuncias preclasificadas como Ley Karin. El desafío consiste, por

4. Dirección del Trabajo (enero 2026). Informe de denuncias por "Ley 21.643: Prevención y Protección contra el Acoso Laboral, Sexual y Violencia en el Trabajo" ingresadas entre el 1 de agosto 2024 y 31 de diciembre 2025 en la Dirección del Trabajo. Nota: De acuerdo con la Ley, un nuevo informe deberá emitirse dentro del mes de julio.
5. Sea por estándar probatorio, dificultad de acreditar los hechos o porque el conflicto, siendo real, no constituye acoso en los términos de la ley.
6. Consejo Consultivo de la Ley Karin (2025). Informe Final. Diagnóstico, desafíos y propuestas de mejora en el marco de la conmemoración de un año de la implementación de la Ley 21.643, Ley Karin.

tanto, en fortalecer un sistema que proteja eficazmente a las víctimas de acoso, pero que al mismo tiempo permita distinguir con mayor eficacia aquellas situaciones que requieren otras respuestas de gestión.

Uno de los factores que contribuye a esta situación es que con la eliminación de la exigencia de reiteración y permitirse que la causal de denuncia se configure con un solo acto, la frontera entre una conducta aislada impropia y un verdadero patrón de hostigamiento se vuelve considerablemente más difusa. Ello facilita que conflictos laborales ordinarios sean canalizados mediante el procedimiento de la Ley Karin, cuando lo pertinente es que se encaucen a través de otras herramientas de gestión laboral. El efecto no solo es institucional. Cuando toda diferencia interpersonal tiende a judicializarse, las organizaciones pierden capacidad para resolver tempranamente sus conflictos, se tensionan las relaciones entre trabajadores y jefaturas y disminuyen los incentivos para utilizar herramientas preventivas de liderazgo, diálogo y mediación[7]. Finalmente, el sistema también dispersa recursos públicos y reduce la capacidad de respuesta oportuna frente a las víctimas de acoso.

Además, como la legislación habilita un criterio de preclasificación a la Dirección del Trabajo, pero le prohíbe expresamente al empleador cualquier examen de admisibilidad[8], toda denuncia (incluso las manifiestamente infundadas) obliga a activar el procedimiento completo: investigación, medidas de resguardo, atención psicológica temprana y derivación. Con ello, los efectos pensados para el resguardo de la persona denunciante se activan a todo evento.

Con todo, la ley también protege, y las cifras lo confirman. El informe anual de la Superintendencia de Seguridad Social (Suseso)[9] consigna que, en su primer año de vigencia, se registraron 33.131 Atenciones Psicológicas Tempranas (la medida de resguardo inmediato que se ofrece a quien denuncia), de las cuales un 78,5% correspondió a acoso laboral. Si bien estas atenciones se activan con la sola denuncia y no equivalen a casos acreditados, su distribución revela un patrón inequívoco: las mujeres concentraron cerca del 71% de los casos, proporción que se eleva al 90,2% en el acoso sexual.

7. Ibíd.
8. Decreto 21 de 2024 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Aprueba el Reglamento que establece las directrices a las cuales deberán ajustarse los procedimientos de investigación de acoso sexual, laboral o de violencia en el trabajo.
9. Superintendencia de Seguridad Social (diciembre 2025). Informe anual. Atención Psicológica Temprana (Ley N° 21.643). Primer año de implementación.

Las cifras sugieren que el desafío ya no consiste únicamente en ampliar el acceso a la denuncia, sino en fortalecer simultáneamente dos capacidades: por una parte, la capacidad institucional para investigar oportunamente los casos de acoso, y, por otra, la capacidad de las organizaciones para prevenir, gestionar y resolver tempranamente aquellos conflictos laborales que no constituyen infracciones propias de la Ley Karin.

En esa línea, se proponen cinco correcciones:

- Primero, precisar por vía legal la definición de acoso laboral, reincorporando la exigencia de reiteración, pero manteniendo la posibilidad de perseguir hechos únicos cuando, por su entidad, resulten suficientes para afectar gravemente la dignidad o integridad del trabajador. La propuesta no desconoce que una conducta aislada puede revestir suficiente gravedad para constituir acoso, precisamente por ello mantiene expresamente esa excepción. Lo que busca es evitar que todo conflicto interpersonal aislado active automáticamente el procedimiento más gravoso previsto por la ley.

- Segundo, dotar al empleador de un examen de admisibilidad que, mediante un pronunciamiento fundado (siempre susceptible de revisión por la DT, de oficio o a petición de parte), le permita descartar de plano denuncias de acoso laboral manifiestamente insostenibles. Las denuncias por acoso sexual se excluyen de todo examen de admisibilidad de parte del empleador en atención a su especial gravedad.

- Tercero, incorporar instancias de conciliación, mediación y gestión temprana de conflictos, que no activen el procedimiento de investigación cuando la naturaleza del conflicto lo permita, para los conflictos interpersonales que hoy escalan directamente al procedimiento ideado para las situaciones de acoso sexual, acoso laboral y violencia en el trabajo.

- Cuarto, fortalecer la capacidad fiscalizadora de la DT con dotación especializada y enfoque preventivo, antes que acortar plazos que, sin más recursos, solo multiplicarían los incumplimientos.

- Quinto, crear programas de **capacitación de jefaturas en liderazgo, gestión de conflictos y técnicas de desescalada, especialmente en pequeñas y medianas empresas,** donde la implementación de la Ley Karin presenta mayores brechas.

Ninguna de estas correcciones busca debilitar la Ley Karin, todo lo contrario, buscan que cumpla mejor su promesa: proteger a quien sufre acoso o violencia en el trabajo. Perfeccionar su implementación es la mejor forma de honrar su origen y de evitar que la saturación termine perjudicando, precisamente, a las víctimas que la ley quiso amparar.

6. MEJORAR NUESTRO SISTEMA DE FOCALIZACIÓN SOCIAL PARA NO CASTIGAR EL PROGRESO Y FOMENTAR LA FORMALIDAD.

El sistema de focalización social en Chile ha sido una herramienta clave para asignar de manera eficiente los recursos públicos, permitiendo dirigir beneficios hacia los hogares más vulnerables. La creación del Registro Social de Hogares (RSH) representó un avance significativo en esta línea, al incorporar información proveniente de registros administrativos y reducir la dependencia del autorreporte, mejorando así la precisión y legitimidad del sistema. Sin embargo, pese a estos avances, persisten problemas estructurales que afectan tanto la equidad como los incentivos que genera el sistema.

Uno de los principales desafíos es que el diseño actual de la focalización puede generar incentivos adversos al progreso. En la práctica, muchos beneficios sociales se asignan en función de umbrales rígidos de calificación socioeconómica. Esto implica que pequeños aumentos en los ingresos formales de los hogares pueden traducirse en la pérdida abrupta de múltiples beneficios, generando lo que comúnmente se conoce como "trampa de la pobreza" o "impuesto implícito al progreso". En este contexto, avanzar en el mercado laboral formal o aumentar ingresos puede no traducirse en una mejora efectiva del bienestar, desincentivando la formalización y el esfuerzo individual.

Este problema se ve reforzado por la existencia de comportamientos estratégicos por parte de los hogares (Hormazábal y Obach, 2025). Tal como muestra la evidencia reciente, los sistemas de focalización enfrentan un desafío inherente: la presencia de "falsos positivos", es decir, hogares que acceden a beneficios sin cumplir plenamente con los criterios de vulnerabilidad, desplazando recursos desde quienes más lo necesitan. Cuando los beneficios están asociados a umbrales estrictos, los hogares tienen fuertes incentivos a ajustar su comportamiento —ya sea en la declaración de ingresos, en su inserción laboral o en la composición del hogar— para mantenerse dentro de los tramos que permiten acceder a prestaciones. Esto no solo afecta la equidad del sistema, sino que también erosiona su legitimidad.

A lo anterior se suma un problema de fragmentación del sistema de beneficios. En Chile, múltiples programas sociales utilizan el RSH como criterio de elegibilidad,

pero con reglas distintas y sin una coordinación plena. Como resultado, la pérdida de un tramo en la calificación socioeconómica puede implicar la caída simultánea de varios beneficios, amplificando los efectos de los "cortes abruptos" y generando una alta volatilidad en el ingreso disponible de los hogares. Esto refuerza la incertidumbre y debilita el rol del trabajo como principal vía de movilidad social.

Frente a este diagnóstico, resulta necesario avanzar hacia un sistema de focalización que, manteniendo su capacidad de dirigir recursos a quienes más lo necesitan, no castigue el progreso ni desincentive la formalidad. En esta línea, se proponen tres ejes de reforma.

En primer lugar, es clave avanzar hacia mecanismos de retiro gradual de beneficios, reemplazando los actuales umbrales discretos por esquemas continuos o escalonados. Esto permitiría que los apoyos del Estado disminuyan progresivamente a medida que aumentan los ingresos, evitando caídas abruptas en el bienestar de los hogares y reduciendo los desincentivos a la formalización laboral. Por ejemplo, en el caso de la gratuidad en educación superior, utilizando la encuesta Casen es posible constatar que 1 de cada 5 beneficiarios se encuentra fuera de la población objetivo (excede el sexto decil de ingresos). Para evitar el mal uso de recursos y los desincentivos de la política social a la formalidad, desde Horizontal hemos propuesto dos escenarios de retiro gradual, manteniendo cobertura completa hasta el percentil 40 y un umbral mínimo de financiamiento de 10%, de modo de no asignar coberturas marginales. En el primero, el beneficio se reduce progresivamente entre los percentiles 40 y 60, generando un ahorro estimado de 9,7% ($296 mil millones anuales) en el gasto de gratuidad. En el segundo, la reducción se extiende entre los percentiles 40 y 70, con un ahorro de 2,5% ($77 mil millones anuales) (Castillo, 2026).

En segundo lugar, se requiere una mayor integración y coordinación entre programas sociales. En lugar de operar como un conjunto fragmentado de beneficios, el sistema debiese avanzar hacia una lógica más articulada, donde se evalúe el impacto conjunto de las prestaciones sobre los hogares. Esto permitiría evitar la superposición de beneficios y, al mismo tiempo, reducir el riesgo de pérdidas simultáneas ante cambios marginales en la situación socioeconómica.

En tercer lugar, es fundamental fortalecer los mecanismos de información y fiscalización, aprovechando de mejor manera los datos administrativos disponibles. Un sistema más robusto en el uso de información permitiría reducir los espacios para el comportamiento estratégico, mejorar la precisión de la focalización y aumentar la confianza ciudadana en la asignación de beneficios.

Finalmente, avanzar en esta agenda implica reconocer que la política social no solo debe proteger frente a la vulnerabilidad, sino también promover la autonomía y el progreso de las personas. Un sistema que castiga los avances en ingresos o la formalización laboral termina debilitando su propio objetivo. Por el contrario, una focalización moderna debe ser capaz de acompañar a los hogares en su trayectoria de desarrollo, asegurando que siempre exista un incentivo claro a progresar.

En síntesis, mejorar el sistema de focalización social es una condición necesaria para compatibilizar equidad y eficiencia. Esto implica pasar desde un esquema basado en cortes rígidos hacia uno que reconozca la gradualidad del progreso, reduzca los incentivos perversos y fortalezca el rol del trabajo como motor principal de movilidad social.

7. REESTRUCTURACIÓN DEL SISTEMA DE LICENCIAS MÉDICAS

El ausentismo laboral se ha convertido en uno de los desafíos crecientes para el funcionamiento del mercado del trabajo y la productividad de las organizaciones en Chile. La evidencia muestra que las ausencias prolongadas o recurrentes de trabajadores no solo generan mayores costos fiscales y empresariales, sino que también afectan la continuidad de los servicios, la organización del trabajo y la eficiencia de las instituciones. En particular, en el sector público el ausentismo laboral ha alcanzado niveles significativamente altos: en 2023 el ausentismo laboral en el Estado habría llegado a 31,8 días donde 22,3 días corresponden a licencias médicas no parentales (Dipres, 2024). Se estima que las tasas de ausentismo en el Estado prácticamente duplican a las observadas en empresas privadas (Bravo, J. 2024), lo que refleja brechas en los incentivos y en los mecanismos de control.

Como se señaló, una parte importante de este fenómeno está vinculada al uso del sistema de licencias médicas. Si bien este sistema cumple un rol esencial en la protección social de los trabajadores, su expansión durante las últimas décadas ha generado crecientes tensiones en términos de sostenibilidad fiscal, eficiencia y legitimidad. En este contexto, revisar el funcionamiento del sistema de licencias médicas y sus incentivos resulta clave no sólo para resguardar su objetivo de protección social, sino también para reducir niveles excesivos de ausentismo y mejorar la productividad del sector público y del conjunto de la economía.

El sistema de licencias médicas y el Subsidio por Incapacidad Laboral (SIL) cumple un rol fundamental en la protección social de los trabajadores, permitiendo reemplazar ingresos cuando una persona se encuentra temporalmente imposibilitada de trabajar por razones de salud. Sin embargo, en las últimas décadas su uso y costo han aumentado de manera significativa, generando crecientes desafíos de sostenibilidad para el sistema. Durante la última década el gasto asociado al SIL se duplicó como porcentaje del PIB, pasando de 0,6% a 1,2%, reflejando tanto un mayor número de licencias emitidas como un incremento en su duración promedio (Hormazábal y Velasco, 2024).

Este aumento ha sido particularmente marcado en el sector público, donde el uso de licencias médicas es considerablemente mayor que en el resto del mercado laboral. Mientras los trabajadores del sector privado registran en promedio alrededor

de 1,2 licencias médicas autorizadas por persona al año, en el sector público la cifra alcanza 3,3 licencias por trabajador. Este diferencial sugiere la existencia de incentivos institucionales, debilidades en los sistemas de control y heterogeneidades regulatorias que favorecen un uso más intensivo del beneficio.

A lo anterior se suma un problema de gobernanza y fiscalización del sistema. Diversos diagnósticos han identificado falencias en los controles internos de las instituciones públicas, debilidades en los mecanismos de validación clínica y administrativa de las licencias, así como la ausencia de sistemas integrados de monitoreo que permitan detectar oportunamente irregularidades o patrones de uso anómalos. Estos problemas no solo afectan la sostenibilidad financiera del sistema, sino que también erosionan la legitimidad de un instrumento clave de protección social.

Frente a este escenario, siguiendo las recomendaciones de Hormazábal y Velasco 2024, se propone avanzar hacia una reforma integral del sistema de licencias médicas, orientada a fortalecer su sostenibilidad, mejorar los incentivos y reforzar los mecanismos de control. Se debiese establecer un límite máximo a la duración de las licencias médicas, fijado en 52 semanas; introducir una tasa de reemplazo decreciente a lo largo del tiempo —hasta llegar a un 70% del salario— con el objetivo de reducir incentivos a licencias prolongadas; y fortalecer la institucionalidad encargada de la fiscalización y gestión del sistema.

Adicionalmente, es necesario avanzar hacia una mayor convergencia regulatoria entre el sector público y privado, reduciendo las diferencias existentes en las reglas de acceso y financiamiento del beneficio. Junto con ello, se propone fortalecer los sistemas de información, mejorar la coordinación entre las instituciones involucradas —como Fonasa, las isapres, la Superintendencia de Seguridad Social y la COMPIN— y establecer mecanismos más efectivos de control y sanción frente al uso indebido del beneficio. En conjunto, estas medidas buscan resguardar el objetivo original de las licencias médicas —proteger a trabajadores enfermos— al mismo tiempo que se corrigen los incentivos que hoy permiten su uso excesivo o fraudulento afectando los niveles de ausentismo y productividad en el mercado laboral.

III.

REFLEXIONES FINALES

REFLEXIONES FINALES

El diagnóstico presentado en este documento muestra con claridad que el mercado laboral chileno enfrenta desafíos de carácter estructural que no pueden ser abordados mediante medidas aisladas o de corto plazo. La baja productividad, el estancamiento en la creación de empleo formal, las persistentes brechas de participación —especialmente femenina—, y los desincentivos a la formalidad configuran un escenario que limita tanto el crecimiento económico como las oportunidades de progreso de las personas.

Un elemento central que emerge de este análisis es la necesidad de recuperar el rol del trabajo como principal mecanismo de movilidad social. Hoy, la evidencia muestra que la reducción de la pobreza se explica más por transferencias del Estado que por mejoras en los ingresos autónomos. Si bien la política social cumple un rol fundamental en la protección frente a la vulnerabilidad, su sostenibilidad en el tiempo depende de la capacidad del mercado laboral para generar empleos formales, productivos y con ingresos crecientes. En este sentido, fortalecer el vínculo entre trabajo y bienestar no es solo un objetivo económico, sino también social.

Las propuestas planteadas apuntan precisamente a ese objetivo: corregir distorsiones, alinear incentivos y modernizar instituciones que hoy no están respondiendo adecuadamente a las dinámicas del mundo del trabajo. Las reformas propuestas no deben entenderse como iniciativas independientes, sino como parte de una agenda coherente que busca avanzar hacia un mercado laboral más dinámico, inclusivo y eficiente. Como es fundamental ampliar derechos laborales que hoy funcionan de manera disfuncional, discriminatoria e inequitativa como la indemnización por años de servicios o el acceso a sala cuna.

Un aspecto particularmente relevante es que muchas de las rigideces actuales no solo afectan la eficiencia del mercado laboral, sino que también profundizan inequidades. La penalización implícita a la contratación femenina, la exclusión de trabajadores informales de los sistemas de protección, y los desincentivos al progreso derivados de la focalización, son ejemplos de cómo el diseño de políticas puede, inadvertidamente, reproducir brechas. Corregir estas distorsiones no solo mejora la eficiencia económica, sino que también contribuye a una mayor equidad en el acceso a oportunidades.

Asimismo, el documento pone de relieve la importancia de avanzar hacia una mayor coherencia entre las distintas políticas públicas. El mercado laboral, la política social y los sistemas de protección no pueden seguir operando de manera fragmentada. La creación de incentivos adecuados requiere una mirada integral, donde las decisiones en un ámbito no generen efectos contraproducentes en otro. En este sentido, avanzar hacia sistemas más integrados —como en el caso de la articulación entre indemnizaciones y seguro de cesantía, o entre subsidios y formalidad— resulta fundamental para mejorar la efectividad global de las políticas.

Otro elemento clave es la necesidad de adaptar las instituciones a los cambios tecnológicos y demográficos en curso. La transformación del mundo del trabajo, impulsada por la digitalización, la automatización y el envejecimiento de la población, exige sistemas más flexibles, capaces de acompañar trayectorias laborales más diversas y dinámicas. En este contexto, la formación de capital humano, la adaptabilidad laboral y la protección frente a riesgos deben ser entendidas como componentes de una misma estrategia de desarrollo.

Finalmente, avanzar en esta agenda requiere no solo buenos diagnósticos y propuestas técnicamente sólidas, sino también acuerdos políticos que permitan su implementación. Muchas de estas reformas han sido discutidas por años sin lograr avances significativos, lo que refleja la dificultad de conciliar intereses y visiones en materias que afectan directamente a trabajadores, empresas y al Estado. Sin embargo, el costo de la inacción es elevado: un mercado laboral estancado no solo limita el crecimiento económico, sino que también erosiona la cohesión social y las expectativas de progreso.

Chile enfrenta hoy una oportunidad para modernizar su mercado del trabajo y fortalecer las bases de su desarrollo futuro. Aprovechar esta oportunidad implica avanzar hacia un equilibrio entre eficiencia y equidad, entre flexibilidad y protección, y entre crecimiento económico y bienestar social. En definitiva, se trata de construir un mercado laboral que no solo funcione mejor, sino que también ofrezca a las personas reales posibilidades de desarrollo a lo largo de sus vidas.

BIBLIOGRAFÍA

Abud MJ y Hormazábal S. (2025). Sala Cuna: una ventana de oportunidad. Horizontal, Diciembre 2025. Disponible en: https://horizontalchile.cl/assets/uploads/2025/12/Sala-Cuna-una-ventana-de-oportunidad.pdf

Abud MJ, Hormazábal S, y Pizarro P. (2025) Hacia un sistema de indemnizaciones por años de servicio más justo y eficiente. Horizontal, Agosto 2025. Disponible en: https://horizontalchile.cl/assets/uploads/2025/08/Hacia-un-sistema-de-indemnizaciones-por-an%CC%83os-de-servicio-mas-justo-y-eficiente.pdf

Acemoglu, D. y Restrepo, P. (2020). Robots and Jobs: Evidence from US Labor Markets. Journal of Political Economy.

Álvarez, R., Benguria, F. y Morales, L. (2018). Impacto de programas de capacitación en Chile.

Bravo, D., Urzúa, S. y Rau, T. (2014). Evaluación de impacto de programas de capacitación laboral en Chile.

Bravo, J. (2024). Licencias médicas bajo la lupa: enormes diferencias entre trabajadores del sector público y el sector privado. Noviembre de 2024. Disponible en: https://ocec.udp.cl/cms/wp-content/uploads/2024/11/Informe-46-VF.pdf

Card, D., Kluve, J. y Weber, A. (2018). What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations. Journal of the European Economic Association.

Castillo, F. (2026). ¿Quién recibe la gratuidad? Evidencia y propuestas para un mejor uso del beneficio. Horizontal. Disponible en: https://horizontalchile.cl/assets/uploads/2026/05/%C2%BFQuie%CC%81n-recibe-la-gratuidad-.pdf

Comisión Revisora del Sistema de Capacitación e Intermediación Laboral (2011). Informe Final. Disponible en: https://files.acquia.undp.org/public/migration/cl/undp_cl_pobreza_InformeFinal_211011_doc2.pdf

Código del Trabajo.

Dipres (2024). Radiografía del Ausentismo Laboral en el Sector Público. Diciembre 2024. Disponible en: https://www.dipres.gob.cl/598/articles-355566_doc_pdf.pdf

Heckman, J., Lalonde, R. y Smith, J. (1999). The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs

Hormazábal S. y Obach, J. (2025). Comportamiento estratégico en el Registro Social de Hogares. Horizontal, octubre (2025). Disponible en: https://horizontalchile.cl/assets/uploads/2025/11/Comportamiento-estrategico-en-el-RSH.pdf

Hormazábal S. y Velasco C. (2024). Licencias médicas: análisis crítico y propuestas de reforma. Horizontal, junio (2024). Disponible en: https://horizontalchile.cl/assets/uploads/2024/06/Licencias-Me%CC%81dicas-Pa%CC%81ginas-1.pdf

Hormazábal S. (2026). Indemnización por años de servicio: una alternativa más justa y funcional. Pivotes, junio 2026. Disponible en: https://www.pivotes.cl/web/wp-content/uploads/2026/06/260624-Pivotes-propone-IAS-VF.pdf

Fundación Chile (2021). Consejo de Competencias Mineras: modelo y resultados. disponible en: https://fch.cl/publicacion/estudio-fuerza-laboral-de-la-gran-mineria-chilena-2021-2030/

McGuinness, S., Pouliakas, K. y Redmond, P. (2018). Skills mismatch: Concepts, measurement and policy approaches.

Ministerio de Energía (2025). Fuerza Laboral para el Sector Energía. disponible en: https://energia.gob.cl/noticias/nacional/sector-energia-requerira-entre-12000-27000-trabajadores-con-distintos-perfiles-durante-la-proxima-decada

Observatorio Laboral Sence. Disponible en: https://www.subtrab.gob.cl/division-politicas-de-empleo/prospeccion-laboral/POL/

OECD (2019). OECD Skills Strategy 2019. Disponible en: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2019/05/oecd-skills-strategy-2019_g1g9ff20/9789264313835-en.pdf

OECD (2024), Resultados Encuesta PIACC 2023. Disponible en https://gpseducation.oecd.org/IndicatorExplorer?plotter=h5&query=55

Taylor, M. et al. (2017), Good Work: The Taylor Review of Modern Working Practices (2017). gov.uk Disponible en: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a82dc-dce5274a2e87dc35a4/good-work-taylor-review-modern-working-practices-rg.pdf

World Bank (2019). The Changing Nature of Work. Disponible en: https://documents1.worldbank.org/curated/en/816281518818814423/2019-WDR-Report.pdf

HORIZONTAL

PIVOTES