Septiembre 2026

Agenda pro empleo para la urgencia laboral

Centro de Estudios Públicos
Confederación de la Producción
y del Comercio

CEP CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

CPC CONFEDERACIÓN DE LA PRODUCCIÓN Y DEL COMERCIO

Agenda pro empleo para la urgencia laboral

Centro de Estudios Públicos
Confederación de la Producción
y del Comercio

En la elaboración de este informe colaboraron Andrés Araya, Roberto Cases, Xiomara Kuwae y Jorge Rodríguez del CEP; y Cristóbal Gamboni, Jorge Lira y Camila Ramos de la CPC.

Resumen Ejecutivo

El mercado laboral chileno atraviesa una situación de debilidad persistente, acumulando 43 meses consecutivos con una tasa de desempleo por sobre el 8%, situándose actualmente en un 9,5%, lo que se traduce en cerca de un millón de personas que no encuentran trabajo. Esta crisis afecta de manera especialmente aguda a las mujeres y a los jóvenes, mientras que la tasa de ocupación agregada aún no logra recuperar sus niveles previos a la pandemia. A este rezago, que posiciona al país por debajo de la recuperación observada en la OCDE, se suma una menor capacidad de la economía para crear puestos de trabajo por cada punto de crecimiento del PIB, coincidiendo además con un aumento sostenido en los costos laborales.

Frente a este escenario, la posibilidad de implementar una política expansiva tradicional para fomentar el empleo se encuentra severamente limitada por la estrechez fiscal. La deuda bruta del gobierno central se acerca rápidamente al nivel prudente del 45% del PIB, los ahorros del Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES) han caído a niveles mínimos, y el estricto cumplimiento de la meta de balance estructural restringe el crecimiento del gasto público para 2027 a un acotado rango de entre 1% y 2% real. Sumado a que el 83% del presupuesto base ya está comprometido por leyes permanentes, la respuesta de política pública debe descansar en reasignaciones dentro del margen flexible y, fundamentalmente, en medidas no presupuestarias de gestión, destrabe regulatorio y eficiencia normativa.

Para enfrentar esta coyuntura, se propone una agenda urgente estructurada en cuatro ejes de acción:

Eje I. Un Presupuesto Pro Empleo

1. **Aumentar la inversión pública:** Elevar o al menos mantener el peso de la inversión pública en un 15% del presupuesto total para 2027.

2. **Proteger la ejecución de la inversión:** Reducir automáticamente el gasto total autorizado si existe subejecución en la inversión gubernamental, más allá de un rango acotado, evitando el desvío de esos fondos a gasto corriente.

3. **Automatizar la identificación de proyectos:** Compartir bases de datos en línea y en formatos estándar entre ministerios sectoriales, la DIPRES y la CGR.

4. **Mejorar la gestión contractual:** Homologar el diseño de contratos y reducir la discrecionalidad en su interpretación, explorando modelos colaborativos o términos de referencia estandarizados aprobados por la CGR.

5. **Priorizar carteras de rápida ejecución en el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU):** Destinar recursos a reparaciones y mejoramientos de viviendas (DS27), condominios, eficiencia energética y pavimentación participativa, debido a su más rápida implementación respecto a proyectos de mayor escala.

6. **Agilizar la ejecución de los Gobiernos Regionales (GOREs):** Priorizar iniciativas con recomendación favorable listas para licitar durante el primer semestre de 2027 y fortalecer los convenios de programación con el MOP y los SERVIU.

7. **Ampliar turnos en obras públicas:** Incorporar cláusulas en los contratos vigentes para que los proveedores operen con un segundo o tercer turno de trabajo, adelantando la entrega de obras y multiplicando el empleo directo.

8. **Reestimar los parámetros de impacto en empleo de la inversión pública:** Que DIPRES realice nuevas estimaciones del impacto de la inversión pública en empleo, que diferencien por tipo de inversión y sector, para tener una mejor evaluación y orientar la priorización de recursos en el presupuesto.

9. **Ampliar los programas de empleo de coyuntura:** Aumentar la cobertura de programas como Inversión en la Comunidad y CONAF, pero integrando reglas claras de entrada y salida, para evitar que permanezcan más allá del tiempo necesario.

10. **Focalizar el apoyo al microemprendimiento:** Mejorar la identificación de per-

files de beneficiarios (como los de FOSIS) para orientar la entrega de capital y capacitación a proyectos verdaderamente sostenibles en el tiempo.

11. **Al menos mantener el aumento de recursos del Programa 4 a 7:** Durante el presente año se asignó un aumento presupuestario a este programa, el que debiese al menos mantenerse en el Presupuesto 2027, por su potencial apoyo al empleo femenino.

Eje II. Más Certeza Regulatoria y Más Flexibilidad

12. Agilizar y dar mayor certeza en la autorización de jornadas excepcionales: Establecer una presunción de continuidad operacional cuando exista acuerdo sindical para evitar rechazos discrecionales. Asimismo, emitir un dictamen que liste las actividades habilitadas por naturaleza (como minería o data centers). Y crear un recurso de reconsideración expedito ante el director nacional y la penalización por la dilación de la DT mediante herramientas como el silencio administrativo positivo o el escalamiento automático.

13. Avanzar en mayor certeza y racionalización en la aplicación de la Ley Karin: Exigir antecedentes mínimos completos para dar curso a las denuncias. Es decir, que el inicio de los plazos de investigación se contabilice solo cuando los antecedentes estén completos, evitando la congestión del sistema. También, permitir investigaciones internas imparciales para altas jefaturas (reemplazando la derivación automática a la DT) e incorporar sanciones concretas ante denuncias formuladas de mala fe.

14. Otorgar certeza jurídica a la polifuncionalidad: Emitir un nuevo pronunciamiento de la DT que aclare la aplicación de funciones alternativas o complementarias, especialmente en el sector comercio.

15. Simplificar trámites para el trabajo agrícola adolescente de temporada: Adecuar el requisito del certificado de alumno regular durante las vacaciones y trasladar el aviso de contratación a la Inspección del Trabajo en lugar de la Oficina Local de la Niñez.

Eje III. Mayor Agilidad para la Contratación

16. Implementar eficazmente el Subsidio Unificado al Empleo (SUE): Otorgar certeza anticipada a la empresa respecto de la elegibilidad de los postulantes mediante un certificado binario ("cumple/no cumple"). Además, el sistema debe asegurar la trazabilidad del estado de la postulación y pago en la Ventanilla Única Social y reducir al máximo la brecha de tiempo entre la contratación y el pago del subsidio. Asimismo, fijar un plazo máximo de resolución perentorio para el SENCE y establecer reglas claras de distribución de riesgos, para que el empleador no reintegre pagos por antecedentes del trabajador fuera de su control. Todo lo anterior, para alcanzar la cobertura esperada del SUE de 685 mil trabajadores en régimen en 2028, con un 2027 que también se acerque a esa cifra.

17. Utilizar el subsidio a la contratación del SENCE mientras el SUE alcanza su actividad en régimen: Mantener operando este subsidio al menos con los 25 mil cupos de 2026, los que debiesen aumentar si es que el SUE demora en alcanzar su cobertura esperada.

18. Articular activamente el ecosistema de intermediación por parte del Ministerio del Trabajo y Previsión Social: Liderar una estrategia que fortalezca el trabajo de las OMIL mediante mayor fiscalización y apoyo del SENCE. Esto debe ir acompañado por la fijación de metas de impacto específicas y transitorias orientadas directamente a la generación de empleo —como número de vacantes en la Bolsa Nacional de Empleo (BNE)— y el despliegue de campañas informativas activas dirigidas a personas y empresas.

19. Potenciar el uso y herramientas de las bolsas de empleo electrónicas: Fomentar una mayor integración de las bolsas de empleo, permitiendo que sistemas como la BNE puedan redirigir perfiles a plataformas privadas. Es imperativo incorporar más herramientas de inteligencia artificial para mejorar el calce entre oferta y demanda, e incluir métricas específicas orientadas a contabilizar y hacer seguimiento a la concreción de nuevos empleos.

20. Optimizar el uso del 2% del Seguro de Cesantía: Redirigir recursos subejecutados licitando programas de capacitación a privados que tengan contacto y conocimiento real de la demanda del mercado. Dicho esquema debe premiar de manera específica la reinserción laboral de los grupos más vulnerables: jóvenes, mujeres y adultos mayores.

21. Vincular la franquicia tributaria SENCE a las prácticas de alumnos en formación técnico-profesional: Permitir que las pymes subsidien el salario de alumnos técnicos durante su período de práctica.

Eje IV. Máxima Prioridad para Leyes Pro Empleo

22. Aprobar el proyecto de Sala Cuna Universal: Eliminar el costo asociado a la contratación de la vigésima trabajadora y financiar el beneficio de manera universal para reducir la brecha de costos de contratación femenina.

23. Aprobar el proyecto de Estatuto laboral para el turismo y adaptabilidad de jornada: Ampliar el período de referencia para distribuir la jornada (hasta 52 semanas en turismo y 16 semanas en régimen general) para absorber la demanda sin despedir personal.

24. Avanzar en el proyecto de Contrato por horas: Habilitar esta modalidad (máximo 30 horas semanales o 120 mensuales) para flexibilizar la contratación manteniendo derechos laborales.

25. Sancionar el uso indebido de licencias médicas: Aprobar la iniciativa que tipifica esta práctica como falta grave a la probidad, habilitando el despido sin indemnización y reduciendo la incertidumbre del empleador.

En conclusión, enfrentar la debilidad coyuntural del mercado laboral exige una respuesta inmediata que reconozca los estrictos límites del gasto fiscal y asigne al Estado un rol de facilitador más que de mero financista. La implementación ágil de esta agenda —centrada en destrabar inversiones, priorizar recursos, entregar certeza normativa y agilizar los subsidios al empleo— resulta indispensable para estimular la contratación formal en 2027. Ello deberá operar en paralelo a una agenda de largo plazo que enfrente los desafíos estructurales de la productividad, el cambio demográfico y la automatización tecnológica.

Presentación

Al comenzar el período del actual gobierno, el ministro de Hacienda anunció tres metas para cumplir al cabo de cuatro años: una economía creciendo al 4%, un balance fiscal en equilibrio y un desempleo acercándose al 6% (que luego ajustó a 6,5%).

Dichas metas fueron en su momento juzgadas como difíciles, pero no imposibles (Rodríguez y Vergara, 2026) y, con el tiempo, ha quedado de manifiesto la magnitud del desafío. En particular, sobre la meta de empleo, se reconoce que una parte muy importante de ello depende directamente del crecimiento económico. Sin embargo, la economía aún no se ha dinamizado. Además, en un contexto de cambios estructurales en el mercado laboral, como una mayor automatización de tareas y el aumento de los costos laborales asociados a regulaciones, el crecimiento puede ser insuficiente, requiriéndose políticas públicas específicas pro-empleo.

Así, actualmente completamos 43 meses consecutivos con una tasa de desempleo sobre el 8%, llegando actualmente a un 9,5%, lo que implica la existencia de cerca de un millón de personas con la necesidad de trabajar. Reducir el desempleo es hoy de máxima prioridad, algo que parece estar generando consenso técnico y político.

A las puertas de la tramitación del proyecto de ley de presupuestos del sector público para 2027, es un hecho que este tema se tomará la discusión en el Congreso. El presupuesto, en efecto, ofrece herramientas para fomentar el empleo. El problema es que el prolongado estrés fiscal actual le impone límites severos. La sostenibilidad y credibilidad de las cuentas fiscales exigen cumplir la meta de balance estructural en 2026 y 2027, tras tres años consecutivos de incumplimientos. Esto significa que el gasto total difícilmente podrá crecer más de 2% el próximo año. Además, más del 80% del gasto base ya está comprometido por leyes permanentes. En otras palabras, con un crecimiento del gasto muy acotado y buena parte del presupuesto ya comprometida, la principal herramienta disponible es ajustar su composición.

Con todo, si bien es muy importante, el presupuesto fiscal no agota las herramientas de política pública, por lo que también urge una agenda complementaria. Al respecto, no se debe perder de vista que el principal motor de creación de empleo es el sector privado y que el Estado tiene el rol de fijar reglas claras y de agilizar sus propios procesos para no transformarse en un obstáculo.

En este contexto, el presente documento busca aportar a la construcción de una agenda pro-empleo concreta para 2027, identificando tanto propuestas para el presupuesto, como otras adicionales, con foco en que sean materias factibles de implementar en el corto plazo, incluyendo materias administrativas, la dictación de reglamentos y la aceleración de ciertos proyectos de ley ya en trámite. Por cierto, estas propuestas no se contraponen al necesario trabajo de construir una agenda de mediano y largo plazo que aborden los desafíos más estructurales del mercado laboral chileno[1].

En lo que sigue, el documento se estructura de la siguiente manera. Primero, se describe resumidamente la situación del mercado laboral en Chile, a la vez que explica las restricciones que acotan la posibilidad de una política fiscal expansiva. Luego, el Eje 1 revisa las herramientas que debe considerar un presupuesto pro empleo. El Eje 2 agrupa las medidas de certeza regulatoria, flexibilidad y adaptabilidad normativa. El Eje 3 aborda los incentivos directos a la contratación y el fortalecimiento de la intermediación laboral. El Eje 4 enumera los proyectos de ley de tramitación prioritaria. Para cerrar, se presentan comentarios finales.

Contexto del mercado laboral y situación fiscal

Desempleo en situación crítica[2]

A más de seis años del inicio de la pandemia y, a pesar de su término, el mercado laboral continúa mostrando signos de debilidad. La tasa de desocupación lleva casi cuatro años por sobre el 8%, niveles poco habituales considerando la evolución del indicador durante la década previa. En el trimestre móvil mayo-julio de 2026 alcanzó un 9,5%, lo que implica que cerca de un millón de personas buscan trabajo sin encontrarlo. Además, detrás de la cifra agregada existen importantes heterogeneidades: en varias regiones del país supera el 10%; y el desempleo es especialmente crítico en mujeres (10,3%) y en jóvenes de 15 a 24 años (23,5%).

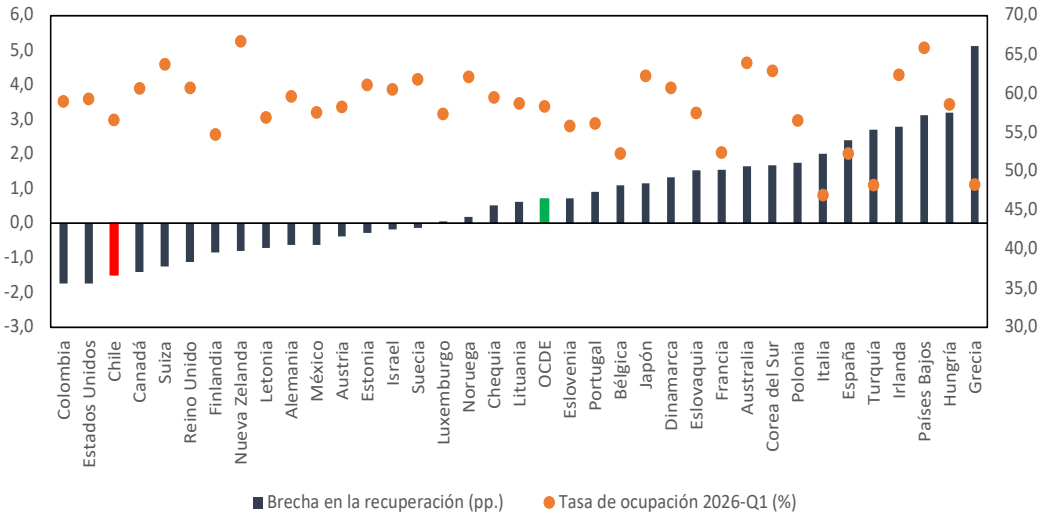
Esta persistencia del desempleo es solo una dimensión del problema. Tras la crisis sanitaria, la ocupación, esto es, la proporción de la población en edad de trabajar que tiene un empleo, no ha recuperado su nivel prepandemia. En efecto, la tasa de ocupación alcanza actualmente un 55,9% versus el 58,1% previo. De haberse recuperado dicha tasa, hoy existirían cerca de 390 mil ocupados adicionales.

[1] Para propuestas de más largo plazo, ver CPC (2025), Abud et al. (2026), Bastidas y Undurraga (2026), Contreras et al. (2024) y Abud et al. (2023).

[2] Para mayor detalle, ver Cases et al. (2026).

La comparación internacional refuerza el diagnóstico de un problema especialmente agudo en nuestro país. Al primer trimestre de 2026, Chile era el tercer país de la OCDE con mayor rezago en la recuperación de su tasa de ocupación respecto de 2019: mientras el promedio de los países OCDE se ubicaba 0,7 puntos porcentuales por encima de su nivel prepandemia, Chile aún se encontraba 1,5 puntos por debajo (Gráfico 1). Este rezago resulta especialmente llamativo considerando que entre 2022-2025 el crecimiento promedio de la economía chilena fue levemente superior a la mediana de la OCDE.

Gráfico 1. Brecha en la recuperación de la tasa de ocupación: primer trimestre de 2026 versus situación prepandemia



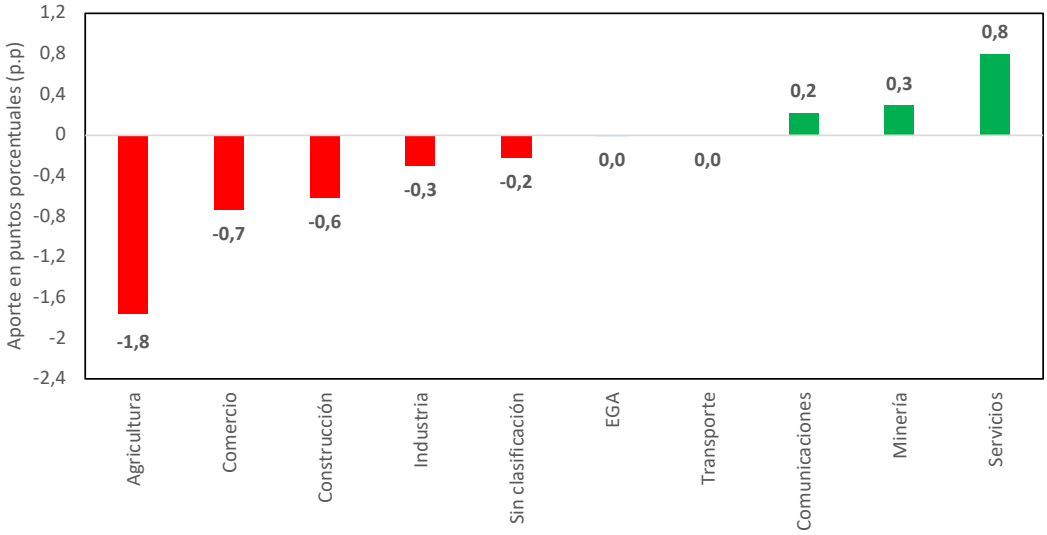
Notas: (1) La brecha de recuperación se obtiene mediante la comparación de la tasa de ocupación del primer trimestre de 2026 (2026-Q1) y la del cuarto trimestre de 2019 (2019-Q4). (2) La brecha en recuperación se mide en el eje izquierdo y la tasa de ocupación en el derecho.

Fuente: Elaboración propia a partir de estadísticas OCDE y basado en Undurraga y Vergara (2025).

Detrás de estos datos existe un fenómeno relevante: en años recientes, el crecimiento económico ha venido acompañado de una creación de empleo más débil que en el pasado. Es así como, antes de la pandemia, un punto porcentual adicional de crecimiento del PIB se asociaba, en promedio, con un aumento de 0,62 puntos porcentuales en el número de ocupados. En contraste, entre 2022 y 2025 esa relación disminuyó a 0,40 puntos. Puesto en términos simples, antes de la pandemia un crecimiento de 1,6% del PIB venía acompañado de un incremento de 1% de empleo (cerca de 90 mil ocupaciones). Mientras que, desde 2022, para lograr esa misma expansión del empleo se requiere un crecimiento de la economía cercano a 2,5%.

Este fenómeno, en parte, puede explicarse por la composición de la actividad, pues la recuperación del empleo ha sido marcadamente heterogénea entre sectores: agricultura, comercio y construcción explican una fracción importante de la brecha que la tasa de ocupación todavía mantiene respecto de su nivel prepandemia (Gráfico 2). Esto es clave, porque algunos de estos sectores tuvieron históricamente un papel muy importante en la creación y rotación del empleo. Por ejemplo, construcción y comercio concentraron cerca del 35% de la creación neta de puestos de trabajo entre 2014 y comienzos de 2020.

Gráfico 2. Aporte sectorial en el cambio de la tasa de ocupación con relación a su nivel prepandemia



Notas: (1) El gráfico muestra el cambio en la tasa de ocupación entre los trimestres móviles de diciembre-febrero de 2020 y mayo-julio de 2026. (2) Las etiquetas de los sectores denotan: i) Agricultura (agricultura, ganadería, silvicultura y pesca), ii) Comercio (comercio, restaurantes y hoteles), iii) Comunicaciones, iv) Construcción, v) EGA (suministro de electricidad, gas y agua), vi) Industria, vii) Minería, viii) Servicios (financieros, inmobiliarios, administrativos, salud, entre otros) y ix) Transporte. (3) La categoría sin clasificación se muestra para asegurar la consistencia con la variación en la tasa de ocupación.
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Nacional de Empleo.

A la composición sectorial se suma un segundo elemento. En los últimos años también han cambiado las condiciones bajo las cuales las empresas toman decisiones de contratación. Entre comienzos de 2022 y enero de 2026, el salario mínimo nominal aumentó de $350.000 a $539.000, la jornada laboral se redujo de 45 a 42 horas semanales y, desde agosto de 2025, comenzó a regir una nueva cotización de cargo del empleador a raíz de la reforma de pensiones. Estas modificaciones, más allá de los méritos que podrían justificarlas, se traducen en presiones al alza de los costos laborales de contratación[3] y coinciden con el período de menor creación de empleo, aunque esa coincidencia no permite establecer por sí sola una relación causal. Con todo, la evidencia reciente sugiere que el alza de costos laborales afecta el tamaño de la dotación de las empresas (Albagli et al., 2025).

Finalmente, la evidencia sobre transiciones laborales permite identificar si la baja creación neta de empleo se debe a las entradas y/o salidas de la ocupación. Al respecto, Cases y Vergara (2026) muestran que, después de la pandemia, disminuyó la probabilidad de pasar desde el desempleo o la inactividad hacia un puesto de trabajo, mientras que la probabilidad de salir de la ocupación prácticamente no cambió. Dicho de otra forma, el problema parece concentrarse particularmente en la puerta de entrada al empleo.

Esta distinción tiene consecuencias para la política pública. Frente a un mercado laboral persistentemente debilitado, resulta razonable estudiar instrumentos capaces de facilitar nuevas contrataciones en el corto plazo, a la espera de que, a mayor plazo, surjan efecto en el crecimiento económico iniciativas como la Ley de Reconstrucción Nacional, que apuesta principalmente por dinamizar el crecimiento económico mediante rebajas tributarias y una tramitación más rápida de los proyectos de inversión.

[3] Bravo (2026) estima que el costo salarial real por hora de un trabajador afecto al salario mínimo aumentó 50,8% entre enero de 2016 y junio de 2026.

Acotado espacio fiscal

Una respuesta habitual ante una situación de bajo dinamismo económico y alto desempleo es una expansión fiscal, para fomentar la demanda agregada en un escenario de capacidades productivas ociosas. Chile lo ha hecho en el pasado, con una política fiscal contracíclica apoyada en la regla de balance estructural.

Pero esa posibilidad en la actualidad es acotada, con bordes impuestos por la misma regla estructural y por la cercanía al umbral de deuda prudente. En simple, el país no tiene hoy las espaldas fiscales que tuvo para enfrentar crisis recientes, como la *subprime* y la pandemia. Dos indicadores lo muestran claramente.

Primero la deuda bruta del gobierno central se ha multiplicado por 10 en las últimas dos décadas, y hoy está solo a un par de puntos de alcanzar el nivel prudente de 45% del PIB fijado por el ministerio de Hacienda. De hecho, las estimaciones del Consejo Fiscal Autónomo (CFA, 2026) muestran en su escenario central el cruce del umbral en 2029, con una deuda de 45,6% del PIB y un máximo de 46,7% en 2032. Además, en su ejercicio estocástico, considerando desviaciones normales en torno a los supuestos, en el 50% central de la distribución para 2030, la deuda se ubica entre 42,7% y 49,9% del PIB, y la probabilidad de superar el nivel prudente ese año alcanza 59,3%. Vale decir, el umbral puede superarse dentro de rangos habituales de variación, sin necesidad de un escenario adverso.

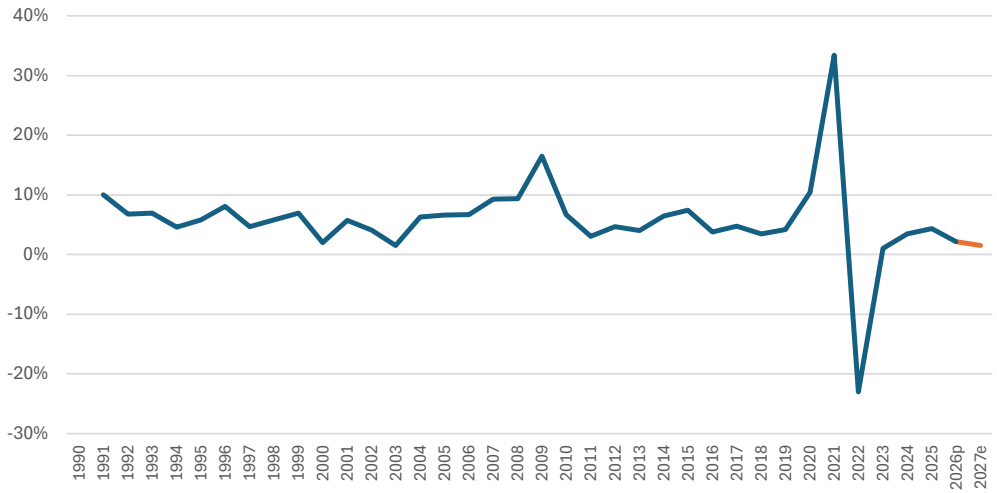
Y segundo, el Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES) —que es el fondo soberano en el cual el Fisco ahorra para tener recursos para enfrentar situaciones de déficit— ha caído hasta solo un 1% del PIB, sólo un quinto del nivel que recomienda el Fondo Monetario Internacional (FMI) para poder reaccionar ante una crisis.

Ante esta situación, el gobierno, correctamente, ha propuesto una senda de convergencia fiscal que permita estabilizar la deuda[4]. En materia de balance estructural, esto se traduce en una trayectoria de convergencia que reduce el déficit estructural desde 2,6% del PIB en 2026 hasta 1,5% en 2030, con metas intermedias de 1,8% en 2027, 1,7% en 2028 y 1,6% en 2029.

[4] Reflejada en metas establecidas en su propuesta de decreto de política fiscal, en trámite en la Contraloría General de la República (CGR) desde el 9 de junio de 2026.

Así, para cumplir con un déficit estructural de 1,8% del PIB en 2027, considerando las nuevas estimaciones de los parámetros de largo plazo realizadas por los comités de expertos que inciden en la estimación de los ingresos estructurales[5], es probable que el gasto el próximo año pueda crecer entre 1 y 2% en términos reales respecto de 2026. Con todo, para atenuar el acercamiento al nivel prudente de deuda y/o realizar aportes al FEES se requeriría un crecimiento menor (Rodríguez, 2026a). En cualquier caso, esta sigue siendo una holgura muy acotada en perspectiva histórica. En efecto, un crecimiento del gasto menor que 2% real lo situaría entre los 5 menores crecimientos de los últimos 35 años (Gráfico 3).

Gráfico 3. Variación real anual del gasto del Gobierno Central, 1991-2027e



Nota: p corresponde a la proyección de DIPRES presentada en el Informe de Finanzas Públicas del segundo trimestre de 2026; e corresponde a una estimación elaborada con información disponible al 10 de septiembre de 2026.
Fuente: Elaboración propia en base a Izquierdo et al. (2026) a partir del Estado de Operaciones anual publicado por la DIPRES para 1991-2025, proyectado para 2026 y estimado para 2027.

[5] En particular, el precio del cobre de largo plazo aumentó de los US$4,38 la libra utilizado para el presupuesto 2026, a US$5,37 para el presupuesto 2027. Por su parte, la nueva estimación del crecimiento del PIB no minero tendencial resultó en 2,6% para 2027 y en 2,3% para el promedio 2027-2031, lo que contrasta con la estimación previa de 2,1% promedio para el período 2026-2030. Las actas de ambos comités de expertos están disponibles en: http://www.DIPRES.cl/598/w3-article-426526.html.

Ante el muy acotado espacio de expansión fiscal, cobra especial relevancia la composición del gasto, por cuanto algunos componentes del mismo son más pro-empleo que otros, en particular, la inversión pública, además de ciertos programas específicos de apoyo a la contratación o al emprendimiento.

Aquí surge una restricción adicional: el alto porcentaje del presupuesto rígido que está establecido por leyes permanentes, y que no puede ser rechazado en la discusión presupuestaria anual. Las cifras de la Dirección de Presupuestos (DIPRES) muestran que la proporción del presupuesto comprometida en leyes permanentes se mantuvo relativamente estable entre 2013 y 2018, en torno a un promedio de 66,6%, y alcanzó 69% en 2019. A partir de ese año inició una caída continua hasta 61% en 2022, para luego revertirse y aumentar de forma sostenida hasta 83% en la ley de presupuestos aprobada para 2026, el mayor valor de la serie (Izquierdo et al., 2026).

En consecuencia, el margen de acción de la política fiscal está limitado por una doble restricción. Por el lado de la regla fiscal, cumplir la meta de balance estructural comprometida para 2027 exige un crecimiento del gasto muy acotado. Y, por el lado de la estructura del gasto, cualquier reasignación solo puede alojarse en la fracción flexible del presupuesto.

Eje I: Un Presupuesto Pro Empleo

La política fiscal dispone de distintos instrumentos que inciden sobre el empleo, aunque lo hacen por canales diferentes. Algunos financian directamente puestos de trabajo; otros apoyan actividades por cuenta propia; otros buscan facilitar la contratación o mejorar la empleabilidad; mientras que la inversión pública genera demanda por trabajadores cuando las obras se encuentran en ejecución. La Ley N.º 20.128 sobre Responsabilidad Fiscal mandata publicar periódicamente las coberturas de estos instrumentos bajo cuatro categorías: (i) programas de empleo de coyuntura económica, (ii) programas de fomento al microemprendimiento, (iii) programas de fomento a la capacitación e inserción laboral y (iv) empleos asociados a la inversión pública (Dirección de Presupuestos y Ministerio del Trabajo y Previsión Social, 2026). Esta clasificación reúne, por tanto, políticas que no son directamente comparables entre sí. Un cupo en un programa de empleo directo corresponde efectivamente a un puesto financiado por el Estado; un beneficiario de fomento al emprendimiento puede no

perseverar en esa línea; un beneficiario de un subsidio tiene un cofinanciamiento estatal pero no hay certeza del efecto adicional neto del instrumento en la creación de empleo; y los puestos de trabajo vinculados a la inversión pública son estimaciones promedio construidas a partir del monto ejecutado. Por lo tanto, la evolución de cada instrumento debe leerse considerando estas diferencias. A continuación, se detallan las medidas propuestas en este primer eje.

Propuesta 1: Aumentar la inversión pública

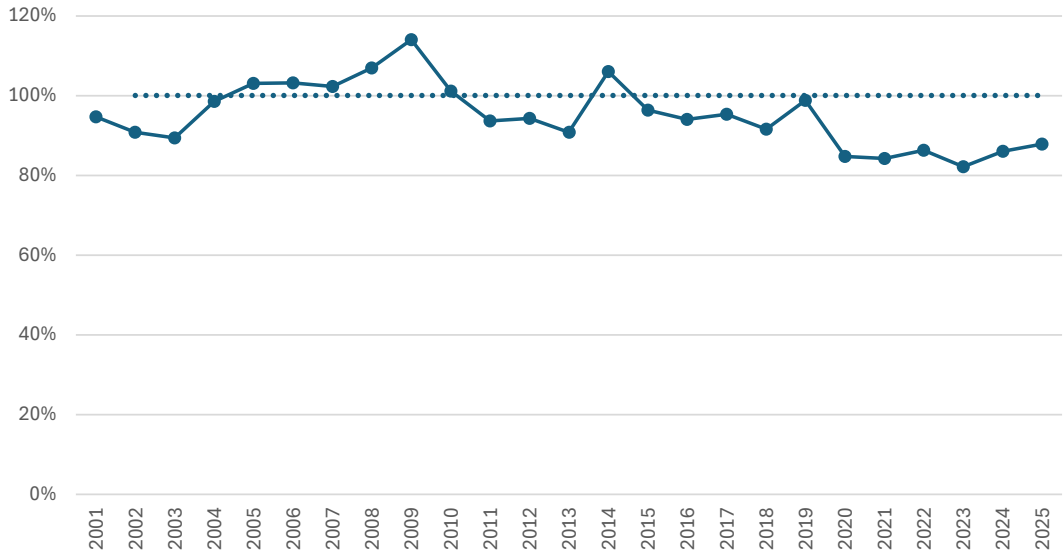
El objetivo principal de la inversión pública es proveer infraestructura y bienes públicos. Pero, durante la ejecución de las obras, genera demanda por trabajadores, proveedores y materiales. Además, una vez terminados los proyectos, la nueva infraestructura puede además elevar la productividad y facilitar nueva actividad privada.

Por ello, en el actual escenario **recomendamos que la inversión pública aumente, o al menos mantenga, su peso relativo de 15% dentro del presupuesto total en 2027.** Como referencia, en el período 2009-2012 alcanzó su peso relativo máximo de 21%.

Propuesta 2: Proteger la ejecución de la inversión

Para el Presupuesto 2027, la inversión enfrenta, junto con competir por espacio en un presupuesto acotado, un segundo problema: una vez aprobados los recursos, una parte de ellos no siempre llega a ejecutarse. Por ello, para efectos del empleo, importa no solo que estos recursos se aprueben en la Ley de Presupuestos, sino que efectivamente se ejecuten. Entre 2001 y 2025, el gasto de capital del Gobierno Central se ha subejecutado de forma recurrente respecto de lo aprobado por el Congreso, promediando solo 95% de ejecución y cerrando por debajo de lo presupuestado en la mayoría de los años desde 2011 (Gráfico 4). El punto más bajo se registró en 2021, cuando la ejecución cayó a 84%, lo que ocurrió en el contexto de pandemia cuando existían restricciones sanitarias para trabajar en las obras. Lo complejo es que desde entonces la situación no ha logrado acercarse a una ejecución completa: en ningún año posterior el gasto de capital ha alcanzado siquiera el 90% de lo presupuestado.

Gráfico 4. Ejecución del gasto de capital, porcentaje respecto de la Ley de Presupuestos aprobada, 2001-2025



Fuente: Elaboración propia a partir de Izquierdo et al. (2026), sobre la base de los Informes de Ejecución Presupuestaria publicados por la DIPRES.

Esta subejecución recurrente se explica por la mayor flexibilidad del gasto de capital dentro del presupuesto, que suele sacrificarse para dar espacio a presiones de gasto corriente que exceden lo presupuestado. Sin embargo, este comportamiento no es homogéneo entre los ministerios que concentran la mayor parte de la inversión pública. Obras Públicas presenta una subejecución de su gasto de capital persistente desde la pandemia, con una recuperación en años recientes que, aun así, no ha alcanzado el 100% (Izquierdo et al., 2026). Vivienda y Urbanismo, en cambio, no muestra una subejecución sistemática, sino episodios puntuales de sobre y subejecución.

Al respecto, el CFA ha recomendado privilegiar los ajustes sobre el gasto corriente por sobre la inversión pública, dada su relevancia potencial para el crecimiento económico y la base recaudatoria futura (CFA, 2026). En la práctica, sin embargo, la inversión ha operado como variable de ajuste, de modo que la subejecución de los gastos de capital ha financiado la sobreejecución del gasto corriente.

Por ello, resulta necesario avanzar en medidas de gestión que mejoren la ejecución de la inversión pública. El documento "Modernizar el Estado: una agenda prioritaria

de corto plazo" (CEP, CPC y CPP UC, 2026), propone un conjunto de medidas para optimizar el proceso de ejecución de la inversión pública. Una de ellas es **reducir el gasto total ante una subejecución de la inversión.** Esta medida está contenida en la propuesta 16 de la Comisión Asesora para Reformas Estructurales al Gasto Público. Con el fin de aumentar los incentivos a ejecutar por completo el presupuesto en inversión del gobierno central, suscribimos la propuesta de dicha Comisión referida a que, en caso de subejecución de la inversión pública, más allá de un rango acotado, se reduzca automáticamente el gasto total autorizado por la Ley de Presupuestos, evitando que dichos recursos se desplacen a gasto corriente.

Propuesta 3: Automatizar la identificación de proyectos de inversión

En línea con las propuestas del documento mencionado previamente, otra recomendación es **automatizar el proceso de identificación de proyectos.** Aunque han existido avances en materia del proceso de identificación, aún existe una iteración entre los Ministerios sectoriales que levantan la información de los proyectos de inversión con la DIPRES, que puede reducirse en la medida que las bases de datos fueran compartidas en línea y con formatos estándares para las reparticiones involucradas. El proceso se haría aún más expedito si la Contraloría General de la República también tuviera acceso a dicha base. Esto acortaría los tiempos sin sacrificar control.

Propuesta 4: Mejorar la gestión contractual

Muchos de los problemas de eficiencia del gasto pasan por contratos con un diseño poco eficiente, cuya elaboración queda a discreción de la repartición que lo emite. **Se propone homologar el diseño de los contratos, identificando los aspectos que pueden ser estandarizados,** de manera que todos los Ministerios sectoriales que realizan gasto de capital tengan un sistema de contratación unificado y coherente, acotando las cláusulas específicas, y reduciendo así la discrecionalidad en su interpretación o la ausencia de solicitudes claves para el proyecto. Algunas alternativas interesantes a explorar serían contar con un modelo de contratos colaborativos, o que la Contraloría apruebe previamente términos de referencia estándares para contratos de obras comparables.

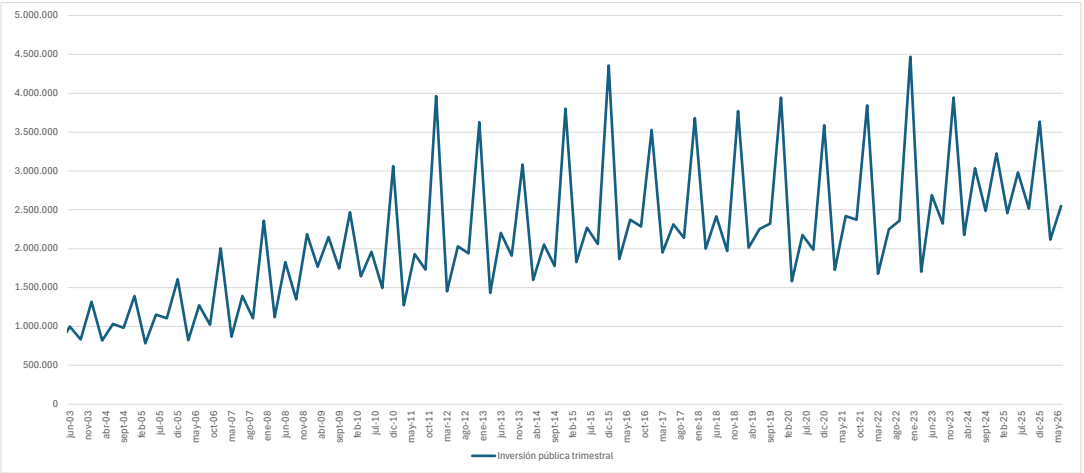
Propuesta 5: Priorizar carteras de rápida ejecución en el MINVU

Una vez establecida la importancia de facilitar una ejecución completa del gasto de capital, también resulta útil entender la distinción entre la ejecución presupuestaria y la ejecución física de obras. La asignación de recursos permite financiar el proyecto

y el pago o imputación de un subsidio constituye ejecución financiera, pero el efecto directo sobre la contratación aparece cuando las obras comienzan efectivamente a desarrollarse. En el sector vivienda, el tránsito entre ambas etapas puede incluir formulación de proyectos, disponibilidad de suelo, organización de la demanda, permisos, licitación y contratación de las obras, por lo que existe un rezago importante entre la ejecución presupuestaria y la ejecución de obras y, por tanto, en su incidencia en la generación de empleo.

Adicionalmente, para el empleo en el corto plazo, el efecto laboral depende no solo del volumen de recursos ejecutados, sino también de cuándo se ejecutan. Al respecto, la serie de inversión pública muestra una marcada concentración hacia el final del año. Entre 2015 y 2025, el cuarto trimestre concentró en promedio cerca de 37% de la inversión anual, muy por encima del 25% que correspondería a una distribución uniforme (Gráfico 5).

Gráfico 5. Inversión pública ejecutada trimestral 2003-2026, en pesos de 2025.



Nota: Los valores se expresan en millones de pesos de 2025.
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de DIPRES.

Desde la perspectiva del empleo, el momento en que se materializa el gasto importa. Una obra ejecutada en noviembre o diciembre puede contribuir a que el servicio termine el año con una alta ejecución presupuestaria, pero la demanda por trabajadores también habrá ocurrido tarde. Si el propósito es que la inversión contribuya a sostener el empleo durante un período de debilidad del mercado laboral, adelantar la ejecución es relevante. Una cartera con proyectos en condiciones de licitar, adjudicar e iniciar trabajos durante los primeros meses puede anticipar el efecto sobre actividad y empleo, incluso si el monto anual de inversión termina siendo similar.

En esta línea, de particular interés para la generación de empleo son los proyectos ejecutados por el MINVU. En el caso que se le asignen recursos adicionales a partidas de gasto de capital e inversión pública, una priorización de su dimensión como generadora de empleo implicaría **destinar una parte de ellos hacia reparaciones y mejoramientos de viviendas, mejoramientos de condominios, obras de eficiencia energética, pavimentación participativa y otras obras urbanas menores,** siempre que sus condiciones administrativas, técnicas y financieras permitan una ejecución oportuna, y equilibrando con no dejar de lado los objetivos de desarrollo habitacional y urbano del ministerio (ver Recuadro 1 para mayores detalles sobre el MINVU).

Propuesta 6: Agilizar ejecución en los GOREs

Otro caso de particular interés junto al MINVU son los GORES. En su caso, una mayor contribución de su parte a la generación de empleo pasa por lograr que los recursos existentes se conviertan lo antes posible en obras. Primero, en la distribución inicial de 2027 convendría **priorizar iniciativas del subtítulo 31 (iniciativas de inversión) con recomendación favorable vigente y en condiciones de licitarse durante el primer semestre. Segundo, convendría fortalecer los convenios de programación con el MOP, los SERVIU o los servicios de salud, que permiten canalizar recursos hacia ejecutores con capacidad técnica y con horizonte plurianual.** También convendría fortalecer las capacidades de formulación de proyectos de los GOREs y los municipios, y agilizar la evaluación en el Sistema Nacional de Inversiones (SNI), pero sin debilitarla. Por último, realizar un seguimiento de las transferencias del subtítulo 33 (transferencias de capital) que registre el avance físico de las obras, y no solo el traspaso de recursos permitiría saber cuándo esos recursos se convierten efectivamente en obras y, por tanto, en empleos (ver Recuadro 2 para mayores detalles sobre los GOREs).

Propuesta 7: Ampliar turnos en obras públicas

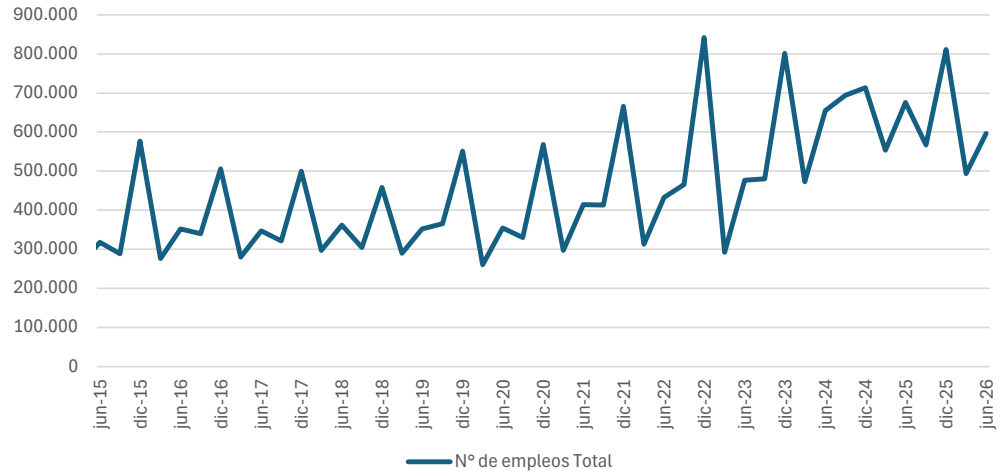
Complementariamente, también debe evaluarse la **ampliación de turnos en las obras públicas en ejecución.** La Mesa de Reactivación Laboral, convocada por el Ministerio del Trabajo en 2026, propuso que el Estado incorpore a los contratos de los proyectos de inversión pública en curso una cláusula para que los proveedores sumen un segundo turno de trabajadores —cuando operan con uno solo— o un tercero, en la medida en que ello sea factible contractualmente (Abud et al., 2026).[6] Al hacer un uso más intensivo de los equipos ya desplegados, la medida permite adelantar los beneficios de las obras y duplicar o triplicar el empleo asociado a los proyectos en curso, con un costo de capital adicional acotado. Se trata de una medida de efecto inmediato sobre el empleo, aplicable tanto a proyectos en ejecución como hacia adelante, para incorporarlo como criterio en las bases de futuras licitaciones.

Propuesta 8: Reestimar los parámetros de impacto en empleo de la inversión pública

Si bien existe amplio consenso en la relevancia de la inversión pública para la generación de empleo, existen desafíos respecto a cuantificar su contribución exacta. A junio de 2026, la DIPRES estima que la inversión pública estaría generando 596 mil empleos, en base a un coeficiente promedio de empleo por cada millón de pesos de inversión, calculado en 2013 (Gráfico 6). El Recuadro 3 describe cómo la DIPRES estima hoy los empleos asociados a la inversión y las limitaciones de esa medición. En esta línea, **es recomendable que la DIPRES realice nuevas estimaciones del impacto de la inversión pública en el empleo, que diferencien por tipo de inversión y sector, y actualice así los parámetros que realiza sus reportes trimestrales en esta materia.** Esto permitirá tener una mejor evaluación del impacto en empleo, lo que será útil para la priorización de recursos en el presupuesto.

6 La misma propuesta, con idéntica justificación, había sido recomendada por la Comisión para la Recuperación de Empleos en su informe de agosto de 2021, sin ser entonces adoptada.

Gráfico 6. Empleos asociados a inversión pública según los coeficientes vigentes de DIPRES, 2015-2026.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de DIPRES.

Recuadro 1: Ministerio de Vivienda y Urbanismo: instrumentos para una agenda pro-empleo

El MINVU cuenta con un portafolio de programas habitacionales y urbanos. El primero incluye subsidios para construir o adquirir viviendas nuevas —como los DS49 y DS19— y programas de reparación, ampliación y mejoramiento de viviendas existentes, como el DS27. El segundo comprende pavimentación, recuperación de barrios, equipamiento y espacios públicos. Aunque la política habitacional tiene como finalidad principal atender el déficit habitacional y urbano, sus efectos sobre la actividad de la construcción pueden aprovecharse en una estrategia pro-empleo. En esta línea, el MINVU (2026) estima que la construcción de viviendas nuevas impulsadas por dicha cartera también genera empleo indirecto en actividades como el comercio, industria manufacturera, transporte, comunicaciones y servicios empresariales.

La Organización Internacional del Trabajo (2019) indica que los proyectos basados en recursos locales e intensivos en mano de obra pueden ser especialmente pertinentes en obras de escala acotada, mantenimiento e infraestructura básica. Por su parte, Bagga et al. (2026), en una revisión de 11 evaluaciones experimentales de programas de obras públicas en países de ingresos bajos y medios, encuentran aumentos de empleo e ingresos durante la intervención, pero efectos que tienden a disiparse en el mediano plazo, salvo algunos casos con mayor ahorro o inversión en actividades de autoempleo. Esta evidencia respalda considerar reparaciones, mejoramientos y ciertas obras menores para el corto plazo, sin desplazar los objetivos habitacionales, urbanos y de focalización social del Ministerio. La vivienda nueva, en cambio, puede movilizar actividad en un horizonte más largo.

A partir de estos antecedentes, la contribución del MINVU al empleo debe analizarse considerando simultáneamente el tipo de obra, su horizonte de ejecución y los objetivos propios de cada programa. No todos los instrumentos ofrecen la misma capacidad de respuesta en el corto plazo; algunos intervienen sobre viviendas o infraestructura existentes, mientras que otros requieren ciclos más largos de diseño, coordinación, permisos y construcción:

Mejoramiento, reparación y acondicionamiento de viviendas (DS27). Es uno de los instrumentos con mayor pertinencia relativa para una respuesta de corto plazo, aunque su ejecución presenta desafíos. La evaluación de DIPRES del capítulo III, referido al mejoramiento de condominios de vivienda (DIPRES, 2025b), mostró un avance lento: de 608 proyectos seleccionados entre 2021 y 2024, 35% estaba terminado, 20% en ejecución y 31% no había iniciado obras. El informe identifica problemas de gestión, coordinación y preparación que deben resolverse antes de ampliar significativamente los recursos para esta línea. La evaluación del capítulo IV, sobre eficiencia energética para las familias

[7] El DS27 está organizado en cuatro capítulos, con tipos de intervención diferentes. Las evaluaciones de DIPRES citadas corresponden a los capítulos III y IV, no a una evaluación integral del programa ni a los proyectos de sus capítulos I y II.

(DIPRES, 2026), entrega antecedentes complementarios, pero sus resultados deben interpretarse con cautela por la heterogeneidad de las intervenciones y la información incompleta de cohortes recientes.

Pavimentación Participativa y obras urbanas menores. Pueden atender carencias de infraestructura urbana básica y movilizar empleo en las economías locales, pero no constituyen automáticamente una respuesta rápida. La evaluación de DIPRES (2021) registró una etapa administrativa superior a nueve meses y señaló que, en esas condiciones, el programa no era recomendable como instrumento prioritario de estímulo inmediato al empleo. Cualquier uso contracíclico, es decir, como respuesta temporal frente a altas tasas de desempleo, debería considerar los plazos de preparación y las condiciones administrativas, técnicas y financieras de los proyectos, de forma de poder acortarlos.

Vivienda nueva: DS49 y DS19. Ambos programas son relevantes para enfrentar el déficit habitacional, pero tienen ciclos más largos. El DS49 busca facilitar el acceso a una vivienda adecuada para hogares de mayor vulnerabilidad, principalmente mediante soluciones de construcción o adquisición financiadas con apoyo estatal. Por su escala y por los procesos de suelo, diseño y construcción que suelen involucrar, su aporte al empleo debe entenderse principalmente como parte de una estrategia de mediano plazo. El MINVU (2026) estima, como referencia, que la inversión de dicha cartera en una vivienda nueva generaría 1,2 empleos directos y 0,5 empleos indirectos por unidad.

Por su parte, el DS19 busca promover proyectos de integración social y territorial que combinan viviendas para hogares vulnerables y sectores medios. El programa combina subsidios, ahorro familiar y, según la modalidad, financiamiento privado. Para medir su dimensión laboral, el MINVU (2026) utiliza información de proyectos observados y estima aproximadamente un contrato anual por vivienda.

Recuperación de Barrios y proyectos urbanos de mayor escala. Este programa tiene un horizonte más largo. Según la evaluación de DIPRES (2010), el procedimiento contemplaba 24 meses para los barrios estándar —4 meses de diagnóstico, 18 de ejecución y 2 de cierre— y 36 meses para los barrios de mayor complejidad —6, 26 y 4 meses, respectivamente—. La evaluación de DIPRES (2017), basada en Contratos de Barrio terminados durante 2006–2012, encontró que 90% se ejecutó fuera de plazo y que algunos casos demoraron entre 104 y 118 meses, frente a los 24–36 meses planificados. Aunque se trata de evidencia antigua y de una cohorte previa, este antecedente aconseja considerar el programa principalmente en una cartera de mediano plazo y revisar su capacidad efectiva de ejecución antes de asignarle un papel central en una respuesta de empleo de corto plazo.

A partir de lo anterior, una estrategia de empleo debería comenzar por ordenar una cartera según su nivel de avance y las condiciones que aún debe cumplir para ejecutarse, distinguiendo entre intervenciones que pueden avanzar en el corto plazo, proyectos que requieren gestión adicional y proyectos de ciclo más largo. Esta priorización es

especialmente relevante al definir el destino de un eventual incremento del presupuesto del MINVU para 2027: si se asignan recursos adicionales a partidas de gasto de capital e inversión pública, una parte de ellos podría orientarse hacia reparaciones y mejoramientos de viviendas, mejoramientos de condominios, obras de eficiencia energética, pavimentación participativa y otras obras urbanas menores, siempre que sus condiciones administrativas, técnicas y financieras permitan una ejecución oportuna. El DS49 y el DS19, en cambio, deben seguir siendo instrumentos centrales para enfrentar el déficit habitacional y promover la integración social; su contribución al empleo debe considerarse como un efecto complementario dentro de esos objetivos, y no como una razón para alterar su propósito o focalización.

Con todo, respecto del presupuesto del MINVU, cabe advertir que la generación de empleo debe ser un criterio complementario y no sustituir los objetivos de desarrollo habitacional y urbano del ministerio. En un escenario de estrechez fiscal y déficit habitacional (Rodríguez et al., 2026; Rodríguez, 2026b), la búsqueda de efectos sobre el empleo a partir de estos programas no debe desplazar la necesidad de abordar el déficit de viviendas. En esta línea, se debe considerar que los programas del MINVU responden a necesidades distintas y no son intercambiables; por ello, la asignación territorial de eventuales recursos adicionales debiera ponderar el desempleo junto con el déficit habitacional, la vulnerabilidad de los hogares, la calidad del programa, la capacidad institucional y la factibilidad de las obras. Los programas presentan perfiles diferentes: el mejoramiento de viviendas (DS27) puede ser más intensivo en mano de obra que los proyectos urbanos de mayor escala, mientras que el DS19 puede movilizar más financiamiento privado por peso público, pero alcanzar con mayor dificultad a los hogares del 40% más vulnerable que enfrentan restricciones de acceso al crédito (DS49).

Finalmente, la asignación de recursos debe acompañarse de un seguimiento estricto de la ejecución. La DIPRES ha evaluado varios de los programas mencionados e identificado desafíos de diseño, gestión, coordinación, preparación y cumplimiento de plazos. En un contexto de estrechez fiscal y alto desempleo, estos problemas son particularmente relevantes: para obtener el mayor impacto posible por peso asignado, no basta con aumentar el presupuesto, sino que es necesario verificar que los recursos se traduzcan en proyectos que avancen y terminen, y corregir oportunamente los cuellos de botella detectados. Esto supone identificar en cada línea qué impide avanzar —por ejemplo, permisos, convenios, proyectos incompletos, disponibilidad de contratistas o problemas de coordinación— y vincular los refuerzos presupuestarios con metas verificables de avance y término.

Recuadro 2: El rol de los Gobiernos Regionales en la inversión pública

Los Gobiernos Regionales (GOREs) son un canal relevante de inversión pública en regiones. Sus programas de inversión suman más de un billón de pesos al año, financiados principalmente con transferencias del Tesoro Público, entre las que destaca el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), con 43% del total en 2026. Desde la elección democrática de los gobernadores, las leyes de presupuestos han ampliado su margen de decisión: la ley les asigna montos globales que cada GORE distribuye con acuerdo del Consejo Regional. Aun así, históricamente el GORE ha sido más financista que ejecutor. Asigna recursos a proyectos que ejecutan municipios, el MOP, los SERVIU o los servicios de salud, y otras entidades. Recién en 2023 una glosa reforzó su facultad para ejecutar directamente sus iniciativas.

El presupuesto de inversión de cada GORE se clasifica en subtítulos (ST), que agrupan los gastos según su naturaleza. Los recursos llegan a convertirse en obras principalmente por dos de ellos: las iniciativas de inversión (ST 31) y las transferencias de capital (ST 33). En las iniciativas de inversión, el GORE financia estudios, proyectos y programas que deben contar con recomendación favorable del Sistema Nacional de Inversiones (SNI). Casi 99% de lo ejecutado corresponde a proyectos de obras civiles (Martínez et al., 2026). El GORE actúa como mandante y financista, mientras que la licitación e inspección de las obras suele recaer en una unidad técnica, con frecuencia un municipio. Es la vía con mayor contenido físico y con evaluación previa, pero también la más lenta: formular y evaluar un proyecto puede tomar dos a tres años, un plazo poco atractivo para autoridades con mandatos de cuatro (Cáceres et al., 2025).

En las transferencias de capital, en cambio, el GORE transfiere recursos a otras instituciones, que son las encargadas de ejecutar la inversión; en 2024, 96% de estas transferencias se dirigió a entidades públicas, principalmente servicios y municipios. Para el GORE, el gasto se registra como ejecutado al momento de transferir, aunque la obra se realice después, según el ritmo y la capacidad del receptor. Por ello, una alta ejecución de las transferencias no garantiza obras en el mismo año. Esta mayor rapidez financiera explica por qué, hasta 2023, los GORE solían cargar el presupuesto inicial en iniciativas de inversión y reasignarlo durante el año hacia transferencias de capital. Las restricciones de 2024, posteriores al llamado Caso Convenios, revirtieron esa tendencia.

Además de la vía, importa el momento en que se ejecuta. En 2024 los GOREs ejecutaron solo 77% a 78% de su presupuesto inicial de inversión, con una concentración en el último trimestre. Las regiones donde esto ocurre con más fuerza son también las que menos invierten en proyectos evaluados por el SNI (Cáceres et al., 2025). Entre las causas destacan las carteras de proyectos insuficientes, las glosas presupuestarias con normativas

que cambian cada año, la aprobación del Consejo Regional para toda modificación presupuestaria desde 2024 y la devolución al Tesoro de los saldos no ejecutados. Desde el punto de vista del empleo que podrían generar las obras, esto es doblemente costoso: la inversión llega tarde, y la presión por ejecutar favorece los gastos más rápidos, que no necesariamente son los más intensivos en mano de obra.

En este contexto, la contribución de los GOREs a una agenda pro-empleo pasa por lograr que los recursos existentes se conviertan lo antes posible en obras. Primero, en la distribución inicial de 2027 convendría priorizar iniciativas del ST 31 con recomendación favorable vigente y en condiciones de licitarse durante el primer semestre. Segundo, en línea con lo planteado por Cáceres et al. (2025) y Martínez et al. (2026), convendría fortalecer los convenios de programación con el MOP, los SERVIU o los servicios de salud, que permiten canalizar recursos hacia ejecutores con capacidad técnica y con horizonte plurianual. También convendría fortalecer las capacidades de formulación de proyectos de los GOREs y los municipios, y agilizar la evaluación en el SNI, pero sin debilitarla. Por último, un seguimiento de las transferencias del ST 33 que registre el avance físico de las obras, y no solo el traspaso de recursos permitiría saber cuándo esos recursos se convierten efectivamente en obras y, por tanto, en empleos.

Recuadro 3: Consideraciones a las mediciones de impacto en empleo por parte de la inversión pública

En 2013, la DIPRES publicó un ejercicio econométrico para estimar la relación entre inversión pública y empleo, como alternativa a la metodología utilizada hasta entonces, basada en coeficientes construidos a partir de un número acotado de proyectos (Rojas et al., 2013). El estudio utilizó 28 observaciones trimestrales entre 2003T1 y 2009T4, con el empleo total del INE, la inversión pública (subtítulos 31 y 33, en pesos reales de 2009) y el IMACEC como control por el ciclo económico. Entre los modelos estimados, el de Mínimos Cuadrados Dinámicos (DOLS, por sus siglas en inglés) resultó el más apropiado según el criterio de información bayesiano (BIC). Su coeficiente, de 0,239, implica que un nivel de inversión pública de $1.000 millones en un trimestre se asocia a 239 empleos en ese mismo trimestre.

Desde entonces, la DIPRES reporta en sus informes trimestrales de "Programas de Empleo con Apoyo Fiscal" los empleos asociados a la inversión pública multiplicando el monto invertido por este coeficiente, aplicado de manera uniforme a todos los ministerios. Con este método, la inversión ejecutada durante el segundo trimestre de 2026 se asocia a aproximadamente 596 mil empleos: cerca de 41% corresponde al MINVU, 32% al MOP, 6% a Salud y el resto a Interior y otros ministerios (Dirección de Presupuestos & Ministerio del Trabajo y Previsión Social, 2026). La cifra corresponde a los empleos asociados al nivel de

inversión ejecutado en el trimestre, y no al número de nuevos puestos de trabajo creados durante ese período.

Hay varias consideraciones respecto a este procedimiento. En primer lugar, el coeficiente fue estimado con inversión en pesos reales de 2009, pero se aplica sobre montos en pesos corrientes. Como $1.000 millones de 2009 representan un monto mucho mayor que hoy, $1.000 millones de mayor inversión actual debieran generar bastante menos que 239 empleos. Expresado en pesos de 2025, el coeficiente equivale a unos 0,125 empleos por millón de pesos, lo que, aplicado a la inversión del segundo trimestre de 2026, resulta en alrededor de 320 mil empleos, frente a los cerca de 596 mil que reporta la DIPRES.

En segundo lugar, la estimación original termina en 2009, pero desde entonces han cambiado los salarios reales, la composición de los proyectos, las tecnologías constructivas y la intensidad relativa de capital y trabajo. Hoy la Encuesta Nacional de Empleo del INE posee información desde inicios de 2010, lo que permite volver a estimar el modelo DOLS, con la misma especificación de la DIPRES, con cifras trimestrales hasta el segundo trimestre de 2026 y controlando por estacionalidad y por el período de pandemia. La estimación encuentra una relación positiva y estadísticamente significativa entre inversión pública y empleo, aunque con una elasticidad implícita algo menor que el modelo original. Sin embargo, este tipo de especificaciones requiere que las series sean integradas de primer orden, y los test respectivos no son concluyentes, por lo que el resultado no es suficientemente robusto. Una especificación alternativa, un modelo ARDL en logaritmos que incorpora además el Índice de Costos Laborales, no arroja coeficientes estadísticamente significativos.

En tercer lugar, el coeficiente no distingue entre tipos de inversión: se aplica de igual forma a cualquier tipo de obra. El MINVU (2026) ha comenzado a estimar el empleo por tipo de intervención, reconociendo que estos factores no pueden extrapolarse mecánicamente a proyectos de mejoramiento ni a obras urbanas, y que resultan inferiores a los coeficientes históricos utilizados para vivienda. Lo anterior, lo atribuye posiblemente a mayor intensidad de capital, subcontratación no observada, concentración del empleo en actividades indirectas e informalidad. Ambas mediciones no son directamente comparables, pero sugieren que el empleo asociado a la inversión varía según el tipo de proyecto. Además, más que la inversión pública en sí misma, el impacto dependerá del tipo de gasto de capital que se ejecute, donde lo relacionado con construcción y obras debería tener un impacto mayor.

En esta línea, es recomendable que la DIPRES realice nuevas estimaciones del impacto de la inversión pública en el empleo, que diferencien por tipo de inversión y sector, y actualice así los parámetros que utiliza sus reportes trimestrales en esta materia.

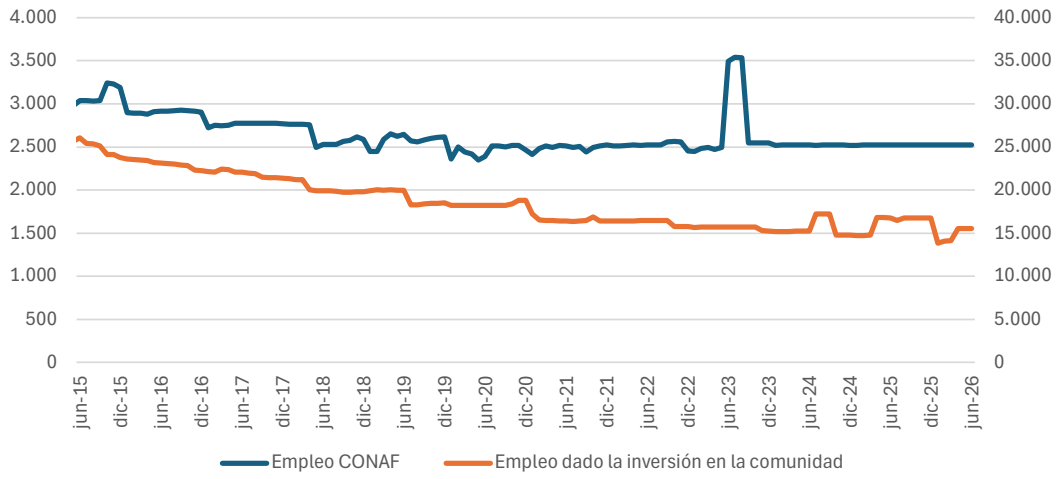
Propuesta 9: Ampliar los programas de empleo de coyuntura económica

Los programas de empleo de coyuntura económica constituyen la herramienta más directamente orientada a absorber desempleo en el corto plazo. Actualmente sus principales componentes son el Programa de Emergencia de Empleo de la Corporación Nacional Forestal (CONAF) y el Programa Inversión en la Comunidad de la Subsecretaría del Trabajo, ambos dirigidos a entregar una fuente laboral en territorios afectados por una contracción de la demanda laboral o por situaciones de emergencia.

En el caso del programa de Inversión en la Comunidad, este surgió en 2001, cuando el desempleo permanecía elevado después de la crisis asiática. Su diseño original buscó responder a una situación transitoria mediante proyectos intensivos en mano de obra y con focalización territorial (Mansilla Bravo et al., 2016). Ese origen explica buena parte de la lógica que todavía tiene el programa: disponer de cupos que puedan activarse cuando una zona enfrenta condiciones laborales particularmente adversas, y desactivarse una vez normalizada la situación.

En cuanto a su cobertura actual, durante el segundo trimestre de 2026 ambos programas financiaron en promedio 18.068 empleos mensuales. De ellos, 15.546 correspondieron a Inversión en la Comunidad y 2.522 al Programa de Emergencia de Empleo de CONAF (Dirección de Presupuestos & Ministerio del Trabajo y Previsión Social, 2026). En perspectiva histórica, la cobertura actual es inferior a la observada una década atrás (Gráfico 7). La disminución se explica principalmente por el programa Inversión en la Comunidad, mientras que los empleos de CONAF han mostrado una trayectoria bastante más estable.

Gráfico 7. Evolución mensual de los empleos del Programa Inversión en la Comunidad y del Programa de Emergencia de Empleo de CONAF, 2015-2026.



Nota: El eje izquierdo corresponde a los empleos generados a través de CONAF, mientras que el eje derecho corresponde a los empleos asociados a inversión en la comunidad.
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de DIPRES.

La evidencia disponible muestra que estos programas tienen, como cabría esperar, un efecto directo sobre la ocupación, cuya incidencia depende de su cobertura. Para las cohortes que ingresaron a programas de empleo directo en 2001, 2002 y 2003, Bravo et al. (2004) estimaron aumentos en la probabilidad de encontrarse empleado de aproximadamente 11-12, 22 y 38 puntos porcentuales, respectivamente. También se observaron efectos posteriores, aunque de una magnitud menor.

El problema de estos programas aparece cuando se observa cuánto tiempo permanecen los beneficiarios dentro de ellos. Entre enero de 2000 y junio de 2004, la permanencia promedio en programas de empleo directo alcanzaba 18,5 meses, frente a 4,9 meses en programas de FOSIS y alrededor de tres meses en el programa de SENCE incluido en la evaluación (Bravo et al., 2004). Más adelante, la evaluación de Inversión en la Comunidad volvió a encontrar permanencias prolongadas: en 2015, un 42,1% de sus beneficiarios llevaba seis años o más vinculado al programa (Mansilla Bravo et al., 2016).

Esto muestra que parte de un instrumento concebido para responder a situaciones coyunturales ha terminado atendiendo también problemas de vulnerabilidad laboral persistente. Ambas funciones pueden ser relevantes, pero no son equivalentes. Un programa de emergencia busca amortiguar temporalmente una pérdida de empleo; mientras que uno de carácter permanente cumple, en los hechos, una función más cercana a una política de ingresos o de empleo protegido.

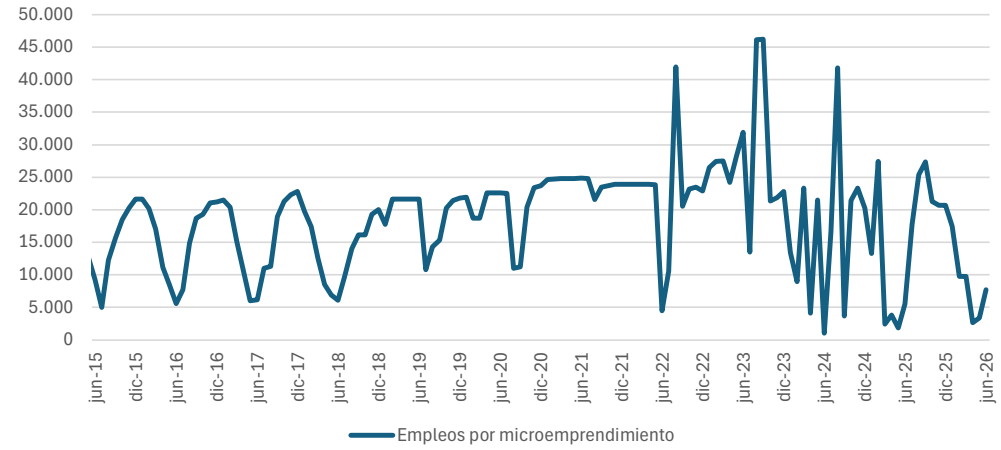
En consecuencia, la evolución reciente del desempleo abre espacio para discutir el uso de estos programas, **mejorando las coberturas, alcanzando los niveles superiores del pasado (en torno a un 50% más), que podrían retomarse.** El financiamiento de la mayor cobertura debe darse dentro del marco presupuestario compatible con cumplir la meta de balance estructural. Con todo, **su ampliación debe ir acompañada de reglas más claras de entrada y salida de beneficiarios. La tasa de desempleo regional o comunal, la duración acumulada del beneficio y la existencia de alternativas de empleo deben incorporarse de manera más sistemática a la asignación de cupos. Al mismo tiempo, una mayor vinculación con intermediación laboral, capacitación o subsidios a la contratación permitiría que el empleo directo opere como una etapa de transición y no necesariamente como el destino final del beneficiario.**

Propuesta 10: Focalizar el apoyo al microemprendimiento

El apoyo al microemprendimiento, en lugar de financiar directamente un puesto de trabajo, busca que las personas generen ingresos mediante una actividad propia, combinando normalmente capacitación, asistencia técnica y recursos para iniciar o fortalecer un negocio. La mayor parte de estos programas se concentra en población vulnerable atendida por FOSIS.

Su ejecución presenta una estacionalidad considerable. En el segundo trimestre de 2026, la cobertura aumentó desde 2.651 beneficiarios en abril a 7.726 en junio, alcanzando un promedio trimestral de 4.587 personas (Dirección de Presupuestos y Ministerio del Trabajo y Previsión Social, 2026). De todas formas, se aprecia que en distintos momentos de la última década la cobertura ha sido bastante mayor, por lo que la lectura de un mes aislado puede resultar poco representativa del tamaño efectivo del programa durante el año (Gráfico 8).

Gráfico 8. Beneficiarios mensuales de programas de fomento al microemprendimiento, 2015-2026.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de DIPRES.

La evaluación de impacto del programa Yo Emprendo publicada por la DIPRES en 2025 permite observar qué ocurre después de la intervención. El estudio utilizó asignación aleatoria para comparar una modalidad tradicional de capacitación, otra centrada en iniciativa personal, una intervención mínima y un grupo de control. Las intervenciones comenzaron en 2019 y posteriormente se midieron sus efectos sobre empleo, ingresos y desempeño de los negocios (DIPRES, 2025a).

Los resultados fueron, en general, modestos. La mayor parte de los efectos estimados sobre empleo e ingresos no resultó estadísticamente significativa. La modalidad tradicional registró una disminución de 6,5 puntos porcentuales en el empleo por cuenta propia y de 5,2 puntos en el empleo total respecto del grupo de control. Las demás modalidades tampoco mostraron efectos estadísticamente significativos en varias de las principales variables laborales analizadas (DIPRES, 2025a).

Si bien el período evaluado coincidió con el estallido social y con la pandemia, de modo que se trata de una cohorte expuesta a condiciones excepcionalmente adversas, aun considerando esta limitación los resultados muestran que la entrega de capital y capacitación no se traduce automáticamente en una fuente de ingresos sostenible.

Esto hace que la cobertura inicial sea solo una parte de la información relevante. La permanencia del negocio después de uno o dos años, las ventas, los ingresos, la formalización y las cotizaciones permiten observar si el emprendimiento logra consolidarse. También importa seguir la trayectoria laboral posterior, porque una persona puede abandonar el trabajo por cuenta propia y posteriormente insertarse en un empleo asalariado.

Las evaluaciones muestran que la heterogeneidad de los beneficiarios también juega un papel importante. Para una persona con un proyecto viable pero con restricciones de financiamiento o conocimientos de gestión, el programa puede destrabar una oportunidad productiva. Para otra que emprende principalmente porque no logra encontrar un empleo asalariado, la actividad puede funcionar más bien como una estrategia temporal de subsistencia. Por lo tanto, **se recomienda una ampliación de cobertura de estos programas, que considere una mejor identificación de esos perfiles, para orientar el apoyo hacia modalidades distintas según las características de cada beneficiario, priorizando para el próximo año los casos con mayor potencial de generar empleo.**

Propuesta 11: Al menos mantener el aumento de recursos en el Programa 4 a 7

El Programa 4 a 7: Participación Laboral Femenina y Cuidado Infantil, ejecutado por el Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género (SernamEG), tiene como objetivo liberar tiempo a las mujeres para facilitar su inserción y permanencia en el mercado laboral, mediante la suscripción de convenios con municipios para el cuidado infantil en el horario posterior a la jornada escolar (de 16:00 a 19:00 horas).

La anteriormente mencionada Mesa de Reactivación Laboral, en su Propuesta 3, la considera un programa referente para diseñar un nuevo sistema de cuidado extraescolar (Abud et al., 2026). Después de haber sido reformulado, una evaluación ex ante de DIPRES en 2018 recomendó favorablemente su continuidad. Durante el presente año, el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género impulsó un fortalecimiento estratégico de este programa dentro de las iniciativas de reactivación del empleo femenino y el Sistema Nacional de Apoyos y Cuidados (Chile Cuida). En particular, se asignó un alza real cercana al 10% en el presupuesto del programa, se amplió su cobertura en 51 comunas, y se alcanzó una presencia en 350 establecimientos educacionales del país, con la meta de que 278 puedan prestar la atención de manera continua durante los 12 meses del año.

Dado que el potencial de beneficiarias aún es elevado, que el programa en su diseño actual ha sido evaluado positivamente, y que es una medida que apoya en especial el empleo femenino, el cuál enfrenta tasas de desocupación mayores al 10%, **se recomienda que el Presupuesto 2027 al menos mantenga el aumento presupuestario que durante el presente año se asignó al Programa 4 a 7.**

Eje II: Más Certeza Regulatoria y Más Flexibilidad

No todas las medidas para estimular la generación de empleos en el corto plazo pasan por lo que la Ley de Presupuestos pueda hacer. De hecho, hay espacios para facilitar la generación de actividades productivas que requieren más trabajadores, mantener una regulación que no se traduzca en un desincentivo a la contratación y promover leyes que corrijan distorsiones del mercado laboral.

En Chile no existen barreras administrativas que condicionen o retrasen la contratación de trabajadores. El ingreso al empleo es libre y no está sujeto a autorizaciones, permisos, ni trámites previos ante la autoridad. Sin embargo, sí hay un problema de costos laborales, plazos e incertidumbre regulatoria que enfrentan las empresas para operar y mantener su dotación. Es sobre este segundo conjunto de trámites —de organización y no de contratación— que se centran las propuestas normativas que se presentan a continuación.

Propuesta 12: Agilizar y dar mayor certeza en la autorización de jornadas excepcionales

Las jornadas excepcionales son sistemas de distribución del tiempo de trabajo y descanso que se apartan de la jornada ordinaria (semanal) prevista en el Código del Trabajo. Se utilizan cuando, por la naturaleza de la actividad —procesos productivos que exigen continuidad operacional, faenas ubicadas lejos de centros urbanos, o labores de alta especialización— no resulta posible aplicar una distribución semanal normal de la jornada. Son el régimen característico de sectores como minería, salud y plantas industriales de proceso continuo, y suponen ciclos de trabajo y descanso (por ejemplo, 7x7 o 4x3) que no pueden implementarse por la sola voluntad del empleador, requieren autorización previa y expresa de la Dirección del Trabajo (DT).

El director del Trabajo puede autorizar, mediante resolución fundada, un sistema ex-

cepcional en "casos calificados", previo acuerdo de los trabajadores involucrados "si los hubiere" y siempre que la fiscalización constate condiciones de higiene y seguridad compatibles. La resolución debe emitirse dentro de los 30 días hábiles siguientes a la solicitud, con vigencia de hasta 3 años (o hasta 4 en obras o faenas). El Reglamento (Decreto Supremo N.º 48/2023) digitalizó la tramitación —solicitud vía plataforma electrónica, con 10 días hábiles para revisión de admisibilidad— y redujo la vigencia de 4 a 3 años, pero no introdujo criterios objetivos de calificación. En otras palabras, reguló el procedimiento, pero no el estándar sustantivo de evaluación, el cual estaba contenido en órdenes de servicio de la Dirección del Trabajo.

En este aspecto, se identifican los siguientes problemas. La DT rechaza muchas de las solicitudes, aun cuando exista acuerdo entre trabajadores y empresa, entregando como razones que no califica para estar exceptuado de la jornada ordinaria.

Junto con lo anterior, se conoce de casos en que la autorización sindical se ha transformado, en la práctica, en un verdadero proceso de negociación, en que, aun cuando el caso cumpla con todos los requisitos exigidos por la normativa, el sindicato no está obligado a otorgarla, lo que le confiere un poder de negociación frente a la empresa y da lugar a que su otorgamiento quede sujeto, en ocasiones, a contraprestaciones adicionales, generando costos transaccionales altos para contar con una jornada idónea para el desarrollo de su actividad.

A esto se suma que dado que, la solicitud se resuelve a nivel de cada Dirección Regional del Trabajo (salvo los "sistemas marco" por actividad, de competencia exclusiva del director nacional), se da una heterogeneidad en las decisiones a lo largo del país.

Finalmente, es común que cuando ya se ha dado la autorización de jornada excepcional y corresponda renovarla, la dificultad en alcanzar un consenso con el sindicato genere el riesgo de que la autorización se venza y no se haya presentado oportunamente la renovación. Esto trae como consecuencia que debe presentarse una nueva solicitud completa, con el riesgo de que esta vez ya no se considere calificado el caso, y que —en el intertanto mientras no se presente la nueva solicitud— sindicatos y trabajadores reclamen que los trabajadores se encuentran excediendo la jornada ordinaria y trabajando ilegalmente domingos y festivos, lo que ha dado lugar a procesos de fiscalización y demandas de cobro de horas extraordinarias de grandes volúmenes de dotación de personas, lo que genera una contingencia laboral relevante. La Mesa de Reactivación Laboral recientemente creada por el Ministerio del Trabajo (Abud et al., 2026), recomendó lo siguiente en su Propuesta número 14: **"Se propone simplificar la autoriza-**

ción y renovación de jornadas excepcionales en sectores que requieren operación ininterrumpida (por ejemplo, minería, data centers, transporte público, etc.), por cuanto la naturaleza técnica de estas faenas hace inviable la aplicación de la jornada ordinaria." Reiteramos la necesidad de avanzar en esta propuesta.

Adicionalmente, se sugiere avanzar en las siguientes acciones concretas: [8]

- **Presunción de continuidad operacional o calificación técnica cuando hay acuerdo sindical:** Establecer que, existiendo acuerdo de los trabajadores (o del sindicato, en su caso), se presuma cumplido el requisito de "caso calificado", salvo que la fiscalización constate un incumplimiento objetivo de higiene y seguridad.

- **Acortar el margen de apreciación a través de un listado de actividades o rubros habilitados:** Un instructivo o dictamen que identifique, por sector (minería, salud, plantas de proceso continuo, data centers, transporte, etc.), los casos en que la continuidad operacional se entiende acreditada por la sola naturaleza de la actividad, sin necesidad de que cada Dirección Regional la evalúe caso a caso.

- **Recurso de reconsideración expedito ante el director nacional:** Actualmente, el rechazo regional puede impugnarse por vías generales (reclamo administrativo o judicial), con plazos largos. Se podría establecer un procedimiento abreviado de revisión ante el director nacional, con plazo acotado, especialmente para los casos en que exista acuerdo sindical y el rechazo se funde en apreciación de mérito más que en incumplimientos objetivos de seguridad.

- **Dilación en la resolución de las solicitudes:** Estas hoy no generan ninguna consecuencia para la DT y traslada todo el costo de la demora a la empresa. Existen alternativas de distinto grado de intensidad que podrían evaluarse, por ejemplo:

    - Silencio administrativo positivo: si la DT no resuelve dentro de los 30 días hábiles, la solicitud se entiende aprobada en los términos solicitados.

    - Escalamiento a nivel nacional: vencido el plazo sin resolución, el caso se eleva automáticamente al director nacional para su resolución en un plazo adicional acotado.

[8] Se deja constancia de que la calificación de carácter reglamentario de estas medidas es sin perjuicio de que podría ser sujeto de otro análisis.

- Cómputo del plazo para efectos de vigencia: la vigencia de la autorización (hasta 3 años) comienza a correr desde el vencimiento del plazo legal para resolver, y no desde la fecha en que la DT efectivamente se pronuncia, de modo que la demora de la institución no reduzca el tiempo útil de operación de la empresa bajo el sistema excepcional.

Los costos de transacción sindical, sumado a la demora y la incertidumbre en la autorización de jornadas excepcionales afectan la decisión de iniciar o ampliar operaciones que, por su naturaleza técnica, solo son viables bajo un sistema de turnos distinto al ordinario. Mientras la resolución esté sujeta al criterio discrecional de cada Dirección Regional y a plazos que en la práctica pueden extenderse, la empresa enfrenta el riesgo de no poder operar legalmente con la dotación que el proyecto requiere, lo que retrasa la puesta en marcha de faenas y, con ello, la generación de los puestos de trabajo asociados a ellas.

Propuesta 13: Avanzar en mayor certeza y racionalización en la aplicación de la Ley Karin

La Ley N.º 21.643, conocida como Ley Karin, previene, investiga y sanciona el acoso laboral, sexual, y la violencia en el trabajo. El objetivo de esta ley es deseable, y resguarda el correcto desarrollo de las actividades productivas que se realizan en las empresas de todo el país. Sin embargo, los tiempos de tramitación de las causas ante la DT constituyen el nudo crítico más señalado en la implementación de esta ley, con demoras que pueden llegar a seis meses.

Mientras la investigación de una causa por Ley Karin no concluye, deben mantenerse medidas de resguardo (separación física, teletrabajo, suspensión de funciones) que resultan difíciles de sostener por períodos tan extensos, especialmente en empresas con dotación reducida. A esto se suman medidas genéricas que no consideran las particularidades de cada empresa y la falta de canales ágiles para modificarlas o desistir de ellas, lo que prolonga la incertidumbre y afecta en mayor medida a las pequeñas y micro empresas.

Esta combinación —investigaciones largas, medidas rígidas y escasa capacidad de ajuste— eleva el costo esperado de cada trabajador adicional, no solo el de una denuncia puntual, y genera un incentivo a limitar la contratación o evitar formalizar cargos de jefatura, más expuestos a este tipo de procesos. Este ma-

yor costo implícito, no cuantificado aún, ocurre en un contexto de mayores costos laborales que está impactando el empleo (Albagli et al., 2025). La falta de certeza sobre la duración del proceso impide además planificar la dotación necesaria mientras el caso está abierto, lo que puede llevar a postergar contrataciones.

Para abordar este punto, se proponen las siguientes medidas:

- Exigencia de antecedentes mínimos para una denuncia: Para evitar la congestión del sistema por denuncias que no corresponden a su naturaleza, se propone ordenar el ingreso exigiendo antecedentes mínimos para iniciar el procedimiento, habilitando su complementación cuando falte información esencial, y estableciendo la reconducción de los casos que no correspondan a la Ley Karin.

- Complementación de la denuncia: Se sugiere que solo una vez que se hagan llegar los antecedentes necesarios se inicie formalmente la investigación, y que los plazos del procedimiento de investigación del empleador se cuenten desde dicho momento, y no desde la presentación inicial de la denuncia.

- Investigación interna en denuncias contra altas autoridades de la empresa: La derivación automática a la Dirección del Trabajo, en los casos en que la denuncia se dirige contra quienes ejercen representación legal o altas autoridades de la empresa, sobrecarga el sistema y extiende los plazos de resolución. Por ello, se propone reemplazar esa derivación automática, permitiendo que la investigación pueda derivarse voluntariamente a la Dirección del Trabajo o realizarse internamente, a través de un equipo investigador independiente e imparcial, sin que ello comprometa las garantías de imparcialidad correspondiente.

- Sanción de denuncias de mala fe: Se propone incorporar un mecanismo que permita identificar y sancionar las denuncias formuladas de mala fe, con el fin de resguardar la legitimidad del sistema y desincentivar su uso instrumental, sin que ello afecte la protección de quienes presentan denuncias fundadas ni genere un efecto inhibidor sobre denuncias legítimas.

Estas medidas, tendientes a reducir los plazos de investigación, no solo corrigen un problema de gestión institucional: reduce directamente el costo esperado de cada contratación adicional. Si una empresa —en particular una pyme— sabe que un even-

tual proceso se resolverá en semanas y no en meses, y que las medidas de resguardo podrán adaptarse a su realidad operativa, el riesgo asociado a ampliar su dotación o a formalizar un cargo de jefatura disminuye de forma significativa.

Propuesta 14: Otorgar certeza jurídica a la polifuncionalidad

Es relevante avanzar hacia un marco normativo que permita extender o modificar las funciones pactadas en el contrato de trabajo, por acuerdo voluntario entre trabajador y empleador, sin que dicho acuerdo quede limitado por la naturaleza del cargo originalmente convenido. La incorporación de la tecnología, la digitalización y la inteligencia artificial está impulsando una acelerada automatización de los procesos productivos, que altera la estructura tradicional de tareas asociadas a cada cargo y vuelve insuficiente una definición rígida de funciones. Esta dificultad, además, no es nueva para las pequeñas y medianas empresas: al operar con dotaciones reducidas, la distribución de labores en ellas no puede responder a esquemas estancos, sino que exige que un mismo trabajador asuma diversas tareas según las necesidades de la operación.

Como primer paso, **se propone otorgar certeza en la aplicación del artículo 10 N.º 3 del Código del Trabajo, que permite que el contrato señale dos o más funciones específicas, sean estas alternativas o complementarias.** Si bien esta disposición ya admite la pluralidad de funciones convenidas como parte del objeto del contrato, su aplicación práctica ha presentado dificultades, particularmente en el sector comercio, según las experiencias recabadas por la Cámara Nacional de Comercio (CNC), cuya operación habitual requiere que un mismo trabajador pueda desempeñar distintas tareas vinculadas entre sí.

La jurisprudencia administrativa de la DT ha desarrollado criterios para determinar cuándo las funciones pueden considerarse específicas, alternativas o complementarias. Sin embargo, la aplicación de dichos criterios genera incertidumbre respecto del grado de detalle que debe contener el contrato y de las funciones que pueden agruparse válidamente dentro de un mismo cargo. En atención a lo anterior, **se propone que la DT emita un nuevo pronunciamiento que sistematice los criterios de aplicación del artículo 10 N.º 3 del Código del Trabajo, otorgando mayor certeza respecto de la posibilidad de convenir funciones alternativas o complementarias.**

En particular, se sugiere que dicho pronunciamiento contemple los siguientes aspectos:

- Incorporación de criterios específicos para el comercio. Reconocer administrativamente las características propias de la operación de los establecimientos comerciales, en particular los de menor tamaño, mediante ejemplos de funciones que, por su naturaleza, puedan considerarse relacionadas, alternativas o complementarias.
- Distinción entre polifuncionalidad y cláusulas genéricas. Precisar que la prohibición de pactar funciones indeterminadas no impide convenir una pluralidad de labores, siempre que éstas se encuentren previamente identificadas en el contrato, guarden relación con el cargo y sean conocidas por el trabajador.

Junto con lo anterior, la DT podría elaborar cláusulas tipo o criterios orientadores, compatibles con la normativa vigente, de manera que empleadores y trabajadores conozcan de antemano el nivel de determinación exigido para pactar válidamente dos o más funciones.

Una interpretación clara de la polifuncionalidad permitiría a las empresas, especialmente a las de menor tamaño, diseñar cargos acordes con sus necesidades reales de funcionamiento. Esto fomentaría la retención de los trabajadores y facilitaría el encuentro entre la demanda y la oferta de trabajo. Por el contrario, la incertidumbre respecto de las funciones que puede desempeñar un trabajador incrementa el riesgo de fiscalización y de judicialización, con costos tanto para el empleador como para la estabilidad de la relación laboral.

Propuesta 15: Simplificar trámites para el trabajo agrícola adolescente de temporada

Como se documentó previamente, la agricultura es el sector con mayor destrucción de empleo post pandemia, lo que puede incluir tanto aspectos estructurales como coyunturales. Una medida en línea con el apoyo a este sector es la simplificación de trámites para el trabajo adolescente de temporada.

La ley exige, para la contratación de adolescentes en trabajos de temporada, acreditar haber concluido la Educación Media o encontrarse cursando esta o la Educación Básica, mediante certificado vigente emitido por la institución educacional. Este requisito, valioso por cuanto busca la protección del adolescente, resulta impracticable en los trabajos agrícolas de verano, período en que los establecimientos educacionales permanecen cerrados, dejando a muchos adolescentes fuera de la posibilidad de

contratación formal en la temporada alta. A ello se suma la exigencia administrativa de informar la contratación a la Oficina Local de la Niñez o al órgano de protección administrativa correspondiente.

Se propone ajustar el requisito del certificado mediante vías administrativas —por ejemplo, extender su vigencia al período de vacaciones, habilitar una declaración jurada simple mientras el establecimiento está cerrado, enviar por defecto un certificado de alumno regular al cierre del año escolar, o verificar la situación educacional directamente contra la base de datos del Mineduc—, **y trasladar el aviso a la Oficina Local de la Niñez desde el empleador hacia la Inspección del Trabajo**, que de todas formas recibe el contrato al momento de su registro. Ambos ajustes eliminan cargas duplicadas sin reducir la protección del adolescente, facilitando que más adolescentes accedan a un empleo formal en el sector agrícola durante la temporada alta.

Eje III: Mayor Agilidad para la Contratación

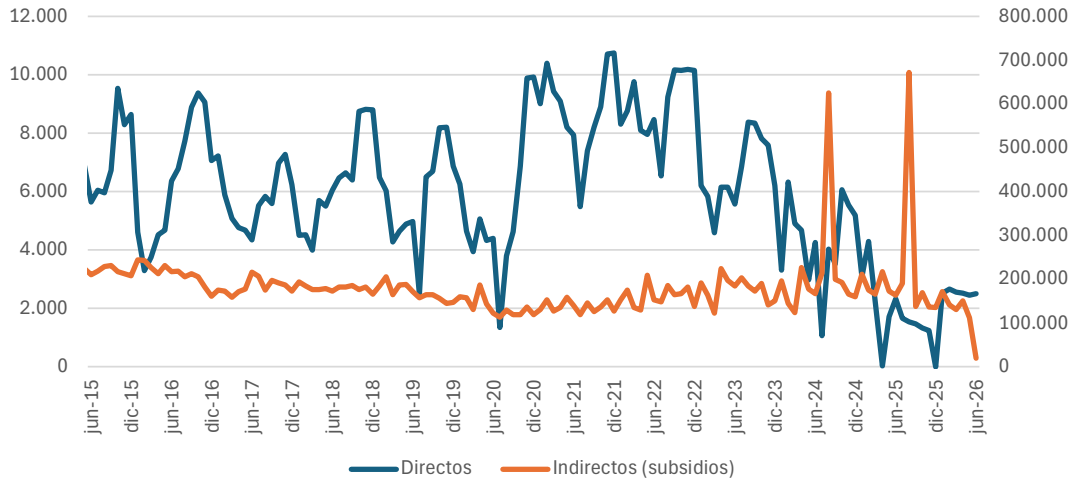
A continuación, se abordan los programas de fomento a la capacitación e inserción laboral (subsidios), así como las medidas orientadas a fortalecer la intermediación y potenciar las plataformas de encuentro entre la demanda y la oferta de trabajo.

Propuesta 16: Implementar eficazmente el Subsidio Unificado de Empleo (SUE)

Los programas de capacitación e inserción laboral reúnen instrumentos de naturaleza diversa. Incluyen programas de empleo directo, capacitación y subsidios dirigidos a trabajadores y empleadores. Dentro de este conjunto, los subsidios indirectos han explicado históricamente la mayor parte de la cobertura, principalmente a través del Subsidio al Empleo Joven y del Bono al Trabajo de la Mujer.

Las cifras históricas de cobertura de estos instrumentos deben analizarse con precaución, pues los subsidios se encuentran en una transición de cambios legales. Es así como durante el segundo trimestre de 2026 los programas directos registraron un promedio de 2.496 empleos mensuales. Mientras que, en los instrumentos indirectos, la cobertura pasó de 150.139 beneficiarios en abril a 112.002 en mayo y a 19.501 en junio (Gráfico 9). Esta caída responde principalmente al proceso de transición desde los antiguos subsidios hacia el nuevo Subsidio Unificado de Empleo (SUE) (que comenzará a operar en octubre del presente año) y, por tanto, no refleja una reducción equivalente del universo potencialmente cubierto por la política (Dirección de Presupuestos y Ministerio del Trabajo y Previsión Social 2026).

Gráfico 9. Cobertura mensual de programas directos e indirectos de capacitación e inserción laboral, 2015-2026



Nota: El eje izquierdo corresponde a los empleos generados de manera directa, mientras que el eje derecho corresponde a los empleos indirectos (subsidios) asociados a capacitación e iniciación laboral.
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de DIPRES.

El nuevo SUE, creado mediante la Ley N.º 21.808 de 2026, reemplaza al Subsidio al Empleo Joven, al Bono al Trabajo de la Mujer y al Subsidio Previsional para Trabajadores Jóvenes. El sistema mantiene un componente dirigido al trabajador e incorpora también un incentivo asociado al empleador, buscando fortalecer los incentivos a la inserción y permanencia en el empleo formal de personas pertenecientes a grupos prioritarios.[9] Mientras el beneficio al trabajador complementa sus ingresos laborales, el aporte a la empresa reduce directamente el costo asociado a su contratación.

La cobertura proyectada cuando se aprobó la ley da cuenta de la escala que tendrá el instrumento. En régimen, esto es, a partir de 2028, se estima que podrá alcanzar anualmente a alrededor de 685 mil trabajadores, de los cuales cerca de 200 mil recibirían el beneficio de manera dual, es decir, junto con un subsidio pagado también a su empleador (Ministerio del Trabajo y Previsión Social, 2025). La diferencia entre el número total de trabajadores beneficiados y aquellos cuya contratación también da lugar a un subsidio para el empleador será relevante para evaluar el funcionamiento del instrumento, particularmente el uso efectivo de su componente empresarial, el cual busca incidir más directamente sobre la decisión de contratación.[10]

La experiencia del Subsidio al Empleo Joven ofrece antecedentes sobre este segundo mecanismo. Su evaluación de impacto encontró aumentos de hasta 4,1 puntos porcentuales en la participación laboral formal de los beneficiarios durante algunos meses de 2009 y 2010. Además, el efecto tendió a disminuir cuando mejoraron las condiciones generales del mercado laboral, un patrón consistente con un mayor impacto del subsidio en períodos de mayor debilidad del empleo (Centro de Microdatos, 2012).

Como el primer año completo de funcionamiento del SUE será 2027, además de su cobertura efectiva, será posible observar cuántas empresas utilizan efectivamente el componente dirigido al empleador, los tiempos de tramitación y pago, las características de las relaciones laborales beneficiadas y cuánto tiempo estas se mantienen después de terminado el período del subsidio. Los datos sobre las remuneraciones, la duración previa del desempleo y los resultados según tamaño de empresa permitirán caracterizar con mayor precisión dónde se concentra la utilización del instrumento y qué ocurre con las relaciones laborales beneficiadas. Posteriormente, una evaluación de impacto debiera determinar en qué medida el subsidio genera contrataciones adicionales.

[9] La Ley define como grupos prioritarios a: i) Personas jóvenes de entre 18 y 24 años, ii) Mujeres de entre 25 años y 54 años, iii) Personas desde los 55 años y iv) Personas con discapacidad inscritas en el Registro Nacional de la Discapacidad, desde los 18 años

. [10]La Ley considera un límite por empresa para el componente que recibe el empleador. Una empresa puede recibir el subsidio por un máximo de 200 personas beneficiaria, considerando los distintos grupos prioritarios. Este límite no impide que trabajadores adicionales de esa misma empresa reciban el componente asociado a la persona.

La efectividad del SUE dependerá no solo de su diseño y cobertura potencial, sino también de cómo opere en la práctica. Para que el objetivo de incentivar la contratación formal de personas pertenecientes a grupos prioritarios se cumpla, es relevante que quien toma la decisión de contratar perciba el incentivo económico como cierto, oportuno y de bajo costo administrativo, de modo que efectivamente incida en su decisión. **Por lo tanto, se recomienda reducir la incertidumbre sobre la elegibilidad, los costos administrativos y los tiempos de tramitación, así como evitar que riesgos difíciles de controlar por la empresa disminuyan lo atractivo del incentivo.** El Recuadro 4 ahonda en algunas alternativas de implementación orientadas a estos objetivos, las cuales son pertinentes en una etapa en que aún deben definirse aspectos reglamentarios y operativos para el funcionamiento del instrumento. Con todo, en la coyuntura actual debe avanzar en la implementación del SUE de forma tal de cumplir su cobertura esperada de 685 mil trabajadores en régimen en 2028, con un 2027 que también se acerque a esa cifra.

Con todo, la implementación del primer año del SUE se rige por las disposiciones transitorias de la ley, que establecen como criterio de elegibilidad pertenecer al 40% más vulnerable según el Registro Social de Hogares. A partir de entonces, este umbral debe fijarse anualmente, durante el mes de marzo, mediante decreto de los Ministerios del Trabajo y Previsión Social y de Hacienda, con un límite máximo del 60%. Dicho decreto debe fundarse en informes sobre el funcionamiento e impactos del sistema y sobre su conformidad presupuestaria, y las propuestas de parámetros deben someterse previamente a la opinión del Consejo Superior Laboral. Con la información que proporcionen estos informes, **se propone realizar, en el corto plazo desde la entrada en vigencia de la ley, una evaluación del instrumento a la luz de los cambios que experimenta el mercado laboral, orientada a determinar la conveniencia de ampliar el rango de vulnerabilidad exigido, como también revisar los tramos de edad de los grupos prioritarios y ajustar otros parámetros de elegibilidad, promoviendo, en lo que corresponda, las modificaciones legales necesarias.**

Recuadro 4: Alternativas a considerar para una mejor implementación del SUE

Información y certeza sobre la elegibilidad

a. Mecanismos para dar mayor certeza al empleador sobre la elegibilidad del postulante.
Un factor clave para que el subsidio funcione como un incentivo real es el momento en que el empleador puede conocer si el postulante genera derecho al beneficio. Cabe distinguir, sin embargo, que no todos los requisitos de admisibilidad son verificables anticipadamente conforme a la ley, algunos corresponden a una condición personal del postulante que existe con independencia de la contratación —como la edad, la inscripción en el Registro Nacional de Discapacidad (RND), el nivel de vulnerabilidad socioeconómica o la cesantía previa—, mientras que otros solo se generan con la propia contratación, como la renta pactada o el hecho de que el contrato efectivamente se formalice. La certeza ex ante razonable solo puede referirse al primer grupo de requisitos. En ese sentido, se propone como alternativa la opción de que el postulante pueda obtener, desde la plataforma pública competente, un certificado de carácter binario ("cumple" o "no cumple"), el que no informaría el grupo prioritario, nivel de vulnerabilidad, situación de cesantía ni ninguna otra circunstancia que explique el resultado, y que solo podría ser entregado al empleador con autorización expresa del postulante.

b. Trazabilidad y visibilidad del estado de la solicitud.
La plataforma de gestión del SUE, la cual será diseñada por el SENCE y estará alojada en la Ventanilla Única Social, debiera entregar información suficientemente detallada sobre cada etapa del procedimiento. Además, debiera indicar si la solicitud se encuentra en proceso, aprobada o rechazada. Empresa y trabajador debieran conocer en tiempo real los antecedentes pendientes, la etapa específica de la tramitación, los plazos aplicables y, una vez asignado el beneficio, la fecha prevista de pago. De esta manera, se reduciría la incertidumbre y la necesidad de gestionar el trámite "a ciegas".

c. Campaña de información y difusión.
Es necesaria una campaña activa y sostenida, dirigida especialmente a empresas de menor tamaño, explicando en qué consiste el subsidio, cómo se postula y cuáles son los plazos, con acompañamiento de SENCE en la postulación. Esto es relevante para lograr la cobertura esperada del subsidio.

d. Procedimiento simplificado y asistencia reforzada para empresas de menor tamaño.
Debiera existir un trámite más simple para micro y pequeñas empresas, que enfrentan mayor costo relativo de cumplimiento administrativo frente al beneficio que reciben.

Plazos y flujo del procedimiento

a. Postulación abierta de forma permanente.
La postulación debiera mantenerse disponible de manera permanente y continua, de modo que las empresas y personas puedan ejercer durante todo el plazo legal la posibilidad de solicitar el beneficio. Esto evita que restricciones operativas reduzcan, en la práctica, la

oportunidad de acceder al subsidio.

b. Coincidencia temporal entre contratación y percepción del beneficio.
Es necesario que exista la mayor coincidencia posible en el tiempo entre el momento en que se contrae el costo laboral y el momento en que se recibe la ayuda estatal. Se tiene presente que, conforme a la ley, la secuencia implica que primero debe existir una relación laboral vigente y solo entonces formularse la solicitud. Sin perjuicio de ello, existe margen reglamentario para reducir los tiempos de las etapas posteriores a la postulación —evaluación, concesión y pago—, que es donde efectivamente puede acortarse la brecha entre la contratación y la percepción del beneficio. Mientras más se alargue esa brecha, menor es el efecto incentivador del subsidio y mayor la exposición de caja que debe asumir la empresa en el intertanto, problema particularmente crítico para empresas pequeñas que no cuentan con capital de trabajo para financiar meses de espera.

c. Certeza sobre los plazos del pago.
La implementación debiera establecer plazos claros y conocidos para el pago del beneficio, de manera que las empresas puedan anticipar cuándo recibirán los recursos y planificar su flujo de caja con certeza.

d. Plazo máximo de resolución, con consecuencia si se incumple.
Debiera establecerse un plazo perentorio para que el SENCE resuelva las solicitudes de subsidio, y su incumplimiento debiera traducirse en un efecto favorable para el solicitante, por ejemplo, que se eleve automáticamente al superior jerárquico, por el solo ministerio de la ley.

Incompatibilidad con otros beneficios de contratación.
La ley establece incompatibilidades del SUE con otros beneficios monetarios destinados a reducir el costo de contratación. En particular, debiera evitarse una interpretación extensiva de esta disposición que impida combinar el SUE con instrumentos de naturaleza complementaria, como programas de capacitación, intermediación laboral y otros apoyos que no tengan por objeto subsidiar directamente el costo de contratación.

Reglas claras en la distribución de riesgos para reintegro de pagos indebidos
Establecer con claridad a quién corresponde el reintegro cuando se produzca un pago indebido, considerando su causa y la información que cada parte estaba obligada a proporcionar y su verificación razonable. En particular, debiera evitarse trasladar a la empresa la responsabilidad por antecedentes personales del trabajador que no se encuentran bajo su control. Un diseño que reparte el riesgo según quién puede efectivamente controlarlo protege mejor el incentivo a contratar.

Propuesta 17: Utilizar el subsidio a la contratación del SENCE mientras el SUE alcanza su actividad en régimen

En 2026 se implementó, vía decreto, el Subsidio a la Contratación del SENCE dentro de su línea de Activación Laboral, para incentivar nuevas contrataciones formales en regiones con alto desempleo. Originalmente se le asignaron 5 mil cupos, los que luego se ampliaron a 25 mil, todo dentro del marco presupuestario vigente. Este subsidio tiene un alcance más acotado que el SUE y, en principio, estaría vigente hasta fines del presente año. En ese sentido, se puede concebir como una política que estaría actuando como puente entre los antiguos subsidios al empleo y el SUE, mientras este último entra en plena operación.

En este contexto, y más allá de las propuestas específicas señaladas previamente para una implementación rápida y eficaz del SUE, **proponemos mantener operando este subsidio en 2027 al menos con los 25 mil cupos de 2026, los que debiesen aumentar si es que el SUE demora en alcanzar su cobertura esperada.**

Propuesta 18: Articular activamente el ecosistema de intermediación laboral por parte del MINTRAB

El programa de intermediación laboral está a cargo del Ministerio del Trabajo, gestionado por el SENCE (DIPRES, 2023). Involucra a muchas entidades que tienen distintos roles en el proceso de intermediación, como el propio SENCE, direcciones regionales y Oficinas Municipales de Información Laboral (OMIL).

Dada la necesidad de reforzar la intermediación laboral en el escenario actual, y con el rol de liderazgo que tiene el Ministerio del Trabajo en esta línea, se proponen las siguientes acciones urgentes e inmediatas:

- **Fortalecimiento del trabajo de las OMIL,** a través de las siguientes líneas: Mayor fiscalización por parte de SENCE a las tareas de intermediación que las OMIL ejercen; Acelerar el proceso de integración de las OMIL a las plataformas laborales; Generación de un portal de información y manual de buenas prácticas para las OMIL; Generar una instancia de coordinación y transmisión de experiencias exitosas por parte de las OMIL clasificadas en categoría de desarrollo avanzado a nivel nacional.
- **Fijación de metas de impacto.** Más allá de las metas que el Programa de Mejoramiento de Gestión indique, se propone, por parte del MINTRAB, la fijación de metas específicas y transitorias asociadas a la generación de empleo para todo

el ecosistema de intermediación laboral. Estas pueden ser, por nombrar algunos ejemplos, un número de postulantes por OMIL, un número de vacantes en la Bolsa Nacional de Empleo (BNE), o metas de gestión del SENCE.

- **Campañas informativas para empresas y personas.** En la actual coyuntura, se propone fortalecer la información y publicidad que el Gobierno entrega sobre las distintas herramientas de intermediación laboral que el Estado posee, junto con aumentar el espectro de canales informativos no explorados previamente en, por ejemplo, medios de comunicación, redes sociales, y otros canales presenciales.

Propuesta 19: Potenciar el uso y herramientas de las bolsas de empleo electrónicas

Las bolsas de trabajo electrónicas son una herramienta muy útil para facilitar la intermediación laboral. Su alcance y visibilidad es mayor a la que una oficina física en una ciudad o región pueda tener, permite operaciones de publicación y postulación en tiempo real, reduce los costos del proceso, y permite una mejor gestión al tener la información de manera centralizada, entre otros aspectos (Kuhn y Mansour, 2014).

Chile es un país de la región con mayor conectividad a internet (Subsecretaría de Telecomunicaciones, 2026), por lo que posee ventajas al momento de utilizar herramientas digitales en la facilitación de la intermediación laboral.

Por otra parte, la inteligencia artificial generativa o los modelos de lenguaje de gran tamaño permiten un mejor uso de la información de estas plataformas, incorporando mejores algoritmos de coincidencia, filtros avanzados, seguimiento de candidatos, asesorías con agentes inteligentes, y muchos otros aspectos más (OECD, 2024).

Dadas las ventajas que estas plataformas poseen, se recomienda potenciar su uso por parte de empresas y personas que buscan trabajo a lo largo del país.

Un ejemplo de buen uso de la herramienta es el que se está dando al portal https://empleaxchile.cl/, iniciativa conjunta de la CPC y sus ramas junto a INACAP, que tiene como objetivo utilizar esta bolsa de empleo electrónica para movilizar a empresas y personas en el encuentro de oportunidades laborales disponibles, pero con una meta específica: la creación de 20.000 empleos logrados en un periodo de 8 meses. Junto con una meta específica, se han realizado esfuerzos por contar con una interfaz simple e intuitiva para el usuario, e incorporar herramientas que la tecnología, en especial la inteligencia artificial generativa, permiten, como son un Coach Laboral, un simu-

lador de entrevistas, un chatbot de soporte, test psicolaborales, asesorías en línea para la generación de un Currículum Vitae, y la recomendación de ofertas laborales según el perfil, entre otros.

En base a lo anterior, algunas recomendaciones específicas son:

- **Incorporar más decididamente, a las bolsas de empleo, herramientas de inteligencia artificial** que permitan mejorar la búsqueda y el encuentro de oportunidades tanto a empresas como personas.
- **Permitir una mayor integración de las bolsas de empleo**, para unificar la información por parte de los que buscan trabajo o buscan trabajadores. Esto podría lograrse con la posibilidad de que la BNE pueda redirigir búsquedas a otras bolsas de empleo privadas para perfiles que no encuentran un buen calce con la disponibilidad del momento.
- **Incorporar métricas sobre el número de nuevos empleos concretados**, y hacer un seguimiento activo de empresas que publican vacantes pero que no muestran movimiento en su publicación después de algún tiempo prudente.
- **Facilitar que las OMIL que así lo deseen, puedan vincularse con otros portales de empleo**, adicionales a la BNE.
- **Realizar campañas de uso de estas plataformas** como herramientas eficaces para el encuentro entre empresas y quienes buscan trabajo.

Propuesta 20: Optimizar el uso del 2% del Seguro de Cesantía

La ley dispone que el Fondo de Cesantía Solidario puede financiar medidas de intermediación y habilitación laboral para reinsertar a personas cesantes que perciben las prestaciones del seguro. SENCE administra y fiscaliza estas medidas. Cada enero, mediante decreto conjunto de los Ministerios de Hacienda y del Trabajo, se fijan las prestaciones del año y el monto total de recursos destinado a financiarlas, considerando la sustentabilidad del Fondo. Ese monto puede ser de hasta el 2% del saldo total del Fondo registrado el año anterior.

Dichos montos el SENCE los dirige a tres áreas: 1) intermediación laboral, mediante atención en las OMIL, a plataformas laborales SENCE y a ferias laborales, 2) capacitación en competencias para reinsertarse al mundo laboral, y 3) evaluación y certificación de competencias (ChileValora).

Con todo, las cifras indican que este monto no se ejecuta completo. En 2025, del total de $3.716.044 millones que se asignaron en el Presupuesto, solo se ejecutó el 75%. Y en el componente de capacitación en particular, la ejecución solo alcanzó 64%.

Para un mejor aprovechamiento de estos recursos, sobre todo en el actual escenario de debilidad en el mercado laboral, se propone:

- **Licitar programas de capacitación para que sean realizados por terceros**, privados, con conocimiento de lo que las empresas están demandando y de las tendencias del sector o la región que representan, y con un esquema que premie la reinserción de los grupos más vulnerables. Aunque esto requeriría una regulación clara por parte del SENCE respecto a quienes pueden postular y la utilización de los recursos, delegar parte de la capacitación a privados posee numerosas ventajas. La primera es que recursos hoy desaprovechados tendrían un uso concreto orientado a la generación de empleo. Segundo, se asemeja en parte a experiencias internacionales exitosas, en particular al Workforce Australia, en la competencia de proveedores privados por generar reinserción entre personas cesantes. Tercero, es clave que quienes participen en la licitación tengan contacto con el mundo empleador, conociendo bien el sector o región al que representen, lo que permitirá tener mayor claridad de la demanda e involucrar a las empresas en las áreas de capacitación. Este tipo de capacitación ha tenido muy buenos resultados en otros países, por ejemplo, Estados Unidos (Roodman y Massenkoff, 2026). Y por último, que el esquema premie la reinserción de grupos más vulnerables, como jóvenes, mayores, mujeres o personas con menor nivel educativo, evitará el riesgo de que las empresas prefieran capacitar solo candidatos con una alta probabilidad per se de reinserción.
- **Potenciar la labor activa del SENCE en la intermediación laboral**. En una propuesta anterior, se proponía que SENCE tomara una labor activa en el proceso de intermediación laboral, tanto en temas de fiscalización, coordinación y seguimiento. Esto requiere recursos. Se propone que parte de esos recursos sean obtenidos desde esta partida.

Propuesta 21: Vincular la franquicia tributaria SENCE a las prácticas de alumnos en formación técnico-profesional

Se propone incorporar la posibilidad de franquiciar el salario correspondiente al período de práctica de los alumnos de establecimientos de educación media técnico-profesional (TP). Esta medida resulta particularmente pertinente para las pequeñas y medianas empresas, cuyo interés no es necesariamente capacitar a su personal, sino contratar nueva mano de obra contando con un subsidio que reduzca el costo de dicha contratación durante el período de práctica.

También se debe **facilitar el uso del precontrato, específicamente para financiar la etapa formativa de practicantes TP y alumnos de formación dual.**

Por último, **se recomienda coordinar con los liceos técnico-profesionales y programas de formación dual para generar una bolsa de practicantes disponibles para pymes afiliadas a un OTIC**, reduciendo el costo de búsqueda que hoy enfrenta cada empresa por separado.

Eje IV: Máxima Prioridad para Leyes Pro Empleo

Actualmente, existen proyectos de ley que se discuten en el Congreso que, al momento de su aprobación e implementación, se espera que impacten positivamente en la generación y formalización de empleos. Si bien cada proyecto requiere un análisis pormenorizado, consideramos necesario que se pueda acelerar su tramitación y que los aspectos específicos que lo requieran puedan ser perfeccionados durante su tramitación legislativa. A continuación, se enumeran los cuatro proyectos de ley que identificamos que van en esa línea, y que conforman este cuarto eje.

Propuesta 22: Aprobar el proyecto de Sala Cuna Universal

El cambio que propone este proyecto de ley es especialmente relevante. Al eliminar la exigencia de sala cuna al contar con una vigésima trabajadora contratada, se corrige la distorsión regulatoria que introduce la normativa vigente al asociar el costo del beneficio específicamente al hecho de alcanzar dicho umbral con trabajadoras mujeres, lo que desincentiva su contratación en torno a ese número. Adicionalmente, al universalizar el derecho —extendiéndolo a trabajadores hombres e independientes y financiándolo a través del Fondo de Sala Cuna— el costo deja de estar asociado a la

variable de género, reduciendo con ello la diferencia de costos de contratación entre hombres y mujeres.

Por otra parte, la mayor disponibilidad de cuidado infantil que resulta de esta ampliación facilitaría la incorporación y permanencia en el mercado laboral de personas con responsabilidades de cuidado, contribuyendo así tanto a aumentar la oferta laboral como a reducir una barrera adicional para la contratación formal de mujeres.

El proyecto se encuentra en segundo trámite constitucional en la Cámara de Diputadas y Diputados (Boletín N.º 14.782-13). Un elemento rechazado en el primer trámite, y que resulta indispensable para la discusión, es su fuente de financiamiento, en particular, que resulte en un diseño que no genere mayores costos laborales.

Propuesta 23: Aprobar el proyecto de Estatuto laboral para el turismo y adaptabilidad de jornada

El proyecto perfecciona los mecanismos de adaptabilidad de la jornada de trabajo. Para el régimen general, se amplía el período de referencia para distribuir la jornada de 4 a 16 semanas, manteniendo el tope de horas ordinarias semanales. Para los trabajadores de casinos, hoteles, pubs, discotecas, restaurantes, clubes, bares y operadores de turismo, el período puede extenderse hasta 52 semanas, dada la naturaleza estacional de su demanda. Igual extensión puede pactarse vía negociación colectiva o pactos sindicales para otros trabajadores. En todos los casos se mantienen como resguardos el pacto escrito, el calendario previo de distribución y el aviso al trabajador con al menos una semana de anticipación.

La motivación del proyecto es que, mientras más largo el ciclo, mayor el espacio para absorber fluctuaciones de demanda sin despedir trabajadores, pues las empresas prefieren ajustar horas antes que personal, lógica que la experiencia comparada respalda. Esto resulta especialmente relevante en el contexto chileno, donde el alza proyectada de costos laborales reduce el margen financiero de las empresas para absorber caídas de demanda sin ajustar dotación.

El proyecto se encuentra en primer trámite constitucional en la Cámara de Diputadas y Diputados (Boletín N.º 18.478-13). La Comisión de Trabajo y Seguridad Social ya aprobó en general la iniciativa y debe continuar su revisión en la Comisión de Economía.

Propuesta 24: Avanzar en el proyecto de Contrato por horas

El proyecto busca incorporar al Código del Trabajo una modalidad específica de contratación por horas. La iniciativa contempla contratos por una cantidad determinada de horas, con un máximo de 30 horas semanales o 120 horas mensuales, manteniendo los derechos laborales y de seguridad social correspondientes a una relación de trabajo dependiente. La contratación por horas facilitaría el acceso al empleo formal de personas que requieren jornadas flexibles y permitiría a empresas con demanda variable cubrir necesidades puntuales sin recurrir a arreglos informales. Su diseño debe evitar que esta modalidad sustituya empleos estables o traslade excesivamente al trabajador el riesgo de las variaciones de demanda.

Durante su discusión, el Ejecutivo ha planteado perfeccionamientos orientados a regular aspectos como la anticipación con que deben comunicarse los turnos, las horas mínimas, las remuneraciones garantizadas cuando no se utilizan todas las horas pactadas, los descansos y el registro de las convocatorias. Parte de estas modificaciones todavía se encuentran en discusión, por lo que deben ser resueltas durante la tramitación.

Actualmente el proyecto de ley se encuentra en primer trámite constitucional en el Senado (Boletín N.º 11.929-13), en estudio de la Comisión de Trabajo y Previsión Social.

Propuesta 25: Sancionar el uso indebido de licencias médicas

El proyecto modifica el Código del Trabajo, y para efectos de precisar las causas de despido sin indemnización, precisa como falta grave a la probidad laboral el uso indebido de la licencia médica, especificando que incurre en ella el trabajador que: (a) incumple sin causa justificada el reposo o el lugar prescrito; (b) realiza actividades remuneradas o no incompatibles con dicho reposo; (c) falsifica, adultera u obtiene fraudulentamente la licencia; o (d) proporciona antecedentes clínicos falsos o simula una enfermedad para obtenerla o mantenerla. Estas conductas pueden acreditarse por cualquier medio de prueba, pero se presume legalmente configurada la falta de probidad cuando exista resolución firme de la Isapre o la COMPIN que rechace o invalide la licencia por alguna de dichas causales.

Al precisar las conductas que configuran esta causal de término del contrato sin derecho a indemnización, el proyecto entrega mayor certidumbre al empleador respecto

de las medidas que puede adoptar frente a incumplimientos, lo que reduce la incertidumbre jurídica y el riesgo de judicialización, e impacta en menores costos laborales asociados a una situación que no debería darse.

El proyecto de ley se encuentra en segundo trámite constitucional en el Senado (Boletín N.º 17.914-13).

Comentarios finales

El mercado laboral chileno enfrenta una situación crítica que exige respuestas en el corto plazo. La persistencia de un desempleo elevado, la recuperación incompleta de la ocupación y la menor probabilidad de entrada al empleo después de la pandemia justifican avanzar en medidas que contribuyan a dinamizar la creación de puestos de trabajo en un horizonte relativamente corto. Al mismo tiempo, la estrechez fiscal obliga a que esta respuesta no descanse únicamente en un mayor gasto, sino también en una mejor priorización de los recursos disponibles y en medidas de gestión, regulatorias y legislativas que faciliten la contratación y el funcionamiento del mercado laboral.

Ese es precisamente el alcance de este informe. Las propuestas presentadas no pretenden constituir una agenda exhaustiva de las reformas necesarias para el mercado laboral chileno, sino identificar un conjunto de medidas concretas y factibles de implementar o acelerar en el corto plazo. Esto comprende tanto un mejor uso de instrumentos presupuestarios ya existentes, como medidas normativas, reglamentarias y legislativas que pueden contribuir a la generación de empleo. Por ello, no se abordan otras herramientas —como la creación de nuevos subsidios o créditos tributarios al empleo— que requieran modificaciones legales sustantivas, dado que su diseño y tramitación legislativa puede extenderse por un período prolongado, reduciendo así su capacidad de incidir sobre la situación del empleo en el horizonte considerado en este documento.

Por tanto, más allá de esta agenda corta coyuntural, persiste el desafío de abordar los problemas más estructurales del mercado del trabajo en Chile. Al respecto, la Mesa de Reactivación Laboral convocada por el Ministerio del Trabajo en 2026 ha destacado, entre otros, la necesidad de elevar el crecimiento tendencial y la productividad, aumentar la participación laboral femenina removiendo las barreras asociadas al cuidado, reducir la informalidad, mejorar la calidad del sistema de capacitación y desarrollar mecanismos de formación continua, y revisar aspectos de la regulación laboral que inciden sobre la adaptabilidad, los costos y la creación de empleo formal (Abud et al., 2026).

A los desafíos estructurales mencionados, se suma el reto de anticiparse a transformaciones que modificarán progresivamente tanto la oferta como la demanda de empleo. En primer lugar, el cambio demográfico, marcado por el envejecimiento de la población y un menor tamaño de la población en edad de trabajar. En segundo lugar, la velocidad de los avances tecnológicos, particularmente la inteligencia artificial y la automatización, procesos que transforman las tareas y competencias requeridas por las empresas, al mismo tiempo que pueden abrir oportunidades para elevar la productividad. Por último, y relacionado con lo anterior, es de especial importancia actualizar la formación de capital humano, ya que la capacidad de adaptación dependerá de manera crucial de que las personas cuenten con las competencias necesarias a lo largo de su ciclo de vida.

Tanto los desafíos actuales como las transformaciones futuras refuerzan la necesidad de avanzar en una agenda de mediano y largo plazo que complemente las medidas urgentes propuestas en este informe. Responder a la debilidad actual del empleo y preparar el mercado laboral para el futuro son objetivos distintos, pero necesariamente complementarios.

Referencias

Abud, M. J., Acevedo, M., Darville, P., Granados, S., y Larrañaga, O. 2025. Comisión Asesora para Reformas Estructurales al Gasto Público. Informe Final. Dirección de Presupuestos. https://www.DIPRES.gob.cl/598/articles-383579_doc_pdf.pdf

Abud, M. J., Bravo, D., Cifuentes, C., Martínez, C., Micco, A., Pérez, M., Ruiz de Viñaspre, R., Villena-Roldán, B., y Zaldívar, M. J. 2026. Mesa de Reactivación Laboral. Informe Final. Ministerio del Trabajo y Previsión Social. https://www.mintrab.gob.cl/wp-content/uploads/2026/06/Mesa-Reactivacion-Laboral-Informe-Final-1.pdf

Abud, M. J., Eyzaguirre, S., y Feliú, J. T. 2023. Propuestas para fomentar la participación laboral femenina en Chile. Puntos de Referencia N.° 642. Centro de Estudios Públicos. https://static.cepchile.cl/uploads/cepchile/2023/01/pder642_abud_et-al.pdf

Albagli, E., Araya, P., Bauducco, S., Bertinatto, L., Díaz, I., García, B., Gillmore, R., González, Í., Guzmán, F., Kirchner, M., Kohn, D., Logan, V., Olivares, J., Peña, J., Pérez, D., Quevedo, D., Rivera, N., Vallejos, O., Vidal, K., y Vivanco, D. 2025. Evolución del mercado laboral. Minuta citada en el Recuadro I.3. Minutas Citadas en el IPoM de septiembre 2025. División de Política Monetaria, Banco Central de Chile.

Bagga, A., Holmlund, M., Khan, N., Mani, S., Mvukiyehe, E. y Premand, P. 2026. Do Public Works Programs Have Sustained Impacts? A Review of Experimental Studies from LMICs. The World Bank Research Observer, 41(1), 1–38. https://doi.org/10.1093/wbro/lkae011

Bastidas, F. y Undurraga, S. 2026. Hacia un nuevo sistema de indemnización laboral: evaluación de un esquema de cuentas individuales. Puntos de Referencia N.° 759. Centro de Estudios Públicos. https://static.cepchile.cl/uploads/cepchile/2026/01/27-192856_ko4t_pder759_bastidas_undurraga.pdf

Bravo, D., Contreras, C., y Medrano, P. 2004. Evaluación de impacto: Programas de empleo con apoyo fiscal. Departamento de Economía, Universidad de Chile y Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

Bravo, J. 2026. Análisis de la evolución de costos salariales en la última década. Informe N.º 80. Observatorio del Contexto Económico UDP.

Cáceres, I., Irarrázaval, I., Larraín, C., y Rodríguez, J. 2025. Ensayo y error: análisis presupuestario del primer período de gobernadores regionales electos. Temas de la Agenda Pública, 20 (185), 1-23. Centro de Políticas Públicas UC. https://politicaspublicas.uc.cl/publicacion/ensayo-y-error-analisis-presupuestario-del-primerperiodo-de-gobernadores-regionales-electos/

Cases, R., Kuwae, X. e Izquierdo, S. 2026. El empleo que no vuelve: la cicatriz que Chile no logra cerrar. Boletín Voces del CEP N.º 31. Centro de Estudios Públicos. https://www.cepchile.cl/investigacion/voces-del-cep-31-septiembre-2026/

Cases, R. y Vergara, R. 2026. Entrada y salida al empleo: una caracterización para el período pre y postpandemia. Puntos de Referencia N.º 783. Centro de Estudios Públicos. https://static.cepchile.cl/uploads/cepchile/2026/09/01-190816_mtsn_pder783_CasesVergara.pdf

Centro de Estudios Públicos, Confederación de la Producción y del Comercio, y Centro de Políticas Públicas UC. 2026. Modernizar el Estado: Una agenda prioritaria de corto plazo. Centro de Estudios Públicos, Centro de Políticas Públicas UC y Confederación de la Producción y del Comercio. https://static.cepchile.cl/uploads/cepchile/2026/04/10-195703_cijr_Modernizar-el-Estado.-Una-agenda-prioritaria-de-corto-plazo.pdf

Centro de Microdatos. 2012. Evaluación de impacto del programa de Subsidio al Empleo Joven. Centro de Microdatos, Departamento de Economía, Universidad de Chile. Santiago.
Confederación de la Producción y del Comercio. 2025. Motores para impulsar el crecimiento sostenible de Chile. https://www.cpc.cl/wp-content/uploads/2026/02/CPC_Documento_Motores-para-Impulsar-el-Crecimiento-sostenible-de-Chile_12.02.26.pdf

Consejo Fiscal Autónomo. 2026. Informe al Congreso N.º 14 - Informe del Consejo Fiscal Autónomo sobre el Ejercicio de sus Funciones y Atribuciones. https://cfachile.cl/publicaciones-del-cfa/informes-del-consejo/informes-de-evaluacion-periodica-de-la-situacion-fiscal/informes-semestrales-al-congreso/informe-al-congreso-n-14-informe-del-consejo-fiscal-autonomo-sobre-el-ejercicio/informe-al-congreso-n-14-informe-del-consejo-fiscal-autonomo-sobre-el-ejercicio

Contreras, D., Duarte, F., Flores, L., Puentes, E., Vivanco, C. y Weintraub, M. 2024. Revisión comparada de políticas y planes para reducir la informalidad laboral e incentivar el ahorro previsional. Centro Microdatos. Estudio encargado por el Consejo Consultivo Previsional. https://previsionsocial.gob.cl/wp-content/uploads/2024/12/Estudio-Revision-comparada-de-politi-

cas-y-planes-para-reducir-la-informalidad-laboral-e-incentivar-el-ahorro-previsional.pdf

Dirección de Presupuestos. 2010. Evaluación de programas gubernamentales: Programa Recuperación de Barrios. Informe Final. Panelistas: Carlos Fuensalida Claro, Jorge Larenas Salas y Lorena Herrera Ponce (coordinadora). http://www.dipres.cl/597/articles-141175_informe_final.pdf?ts=1450898967

Dirección de Presupuestos. 2017. Evaluación de programas gubernamentales: Programa Recuperación de Barrios. Informe Final. Panelistas: Marisol Saborido (coordinadora), Raúl de la Barrera y Felipe Saavedra. http://www.dipres.cl/597/articles-163123_informe_final.pdf?ts=1505935070

Dirección de Presupuestos. 2021. Evaluación focalizada de ámbito: Programa de Pavimentación Participativa. Informe Final. http://www.dipres.cl/597/articles-243996_informe_final.pdf?ts=1631562903

Dirección de Presupuestos. 2023. Evaluación de programas gubernamentales: Programa de Intermediación Laboral. Informe Final. Panelistas: Nicolás Didier, Irene Azócar y Silvia Leiva. https://www.DIPRES.gob.cl/597/articles-316277_informe_final.pdf

Dirección de Presupuestos. 2025a. Evaluación de impacto: Programa Yo Emprendo. Informe Final. Departamento de Evaluación, Transparencia y Productividad Fiscal, Ministerio de Hacienda. Equipo a cargo: Boris Aguilera, David Contreras, Edgar Kausel, Claudia Martínez, Esteban Puentes, Jaime Ruiz-Tagle y Valeria Signorini. https://www.dipres.gob.cl/597/articles-401090_informe_final.pdf?ts=1769540572

Dirección de Presupuestos. 2025b. Evaluación de programas gubernamentales: Programa Mejoramiento de Condominios de Vivienda — DS 27, capítulo III. Informe Final. Panelistas: Jorge Larenas Salas (coordinador), Camilo Arriagada Luco y Roberto Gallardo Terán. http://www.dipres.cl/597/articles-383589_informe_final.pdf?ts=1757084059

Dirección de Presupuestos. 2026. Evaluación de programas gubernamentales: Programa Eficiencia Energética para la Vivienda — DS 27, capítulo IV. Informe Final. Panelistas: Carola Mansilla Bravo y Jorge Larenas Salas; coordinación: Viviana Fernández Prajoux. http://www.dipres.cl/597/articles-416570_informe_final.pdf?ts=1782269260

Dirección de Presupuestos y Ministerio del Trabajo y Previsión Social. 2026. Programas de empleo con apoyo fiscal: Segundo trimestre del año 2026. Ministerio de Hacienda. http://

www.dipres.cl/598/articles-422448_doc_pdf.pdf?ts=1785969213

Izquierdo, S., Rodríguez, J. y Álvarez, J. 2026. Radiografía del gasto fiscal en Chile 1990-2025. Puntos de Referencia N.º 781. Centro de Estudios Públicos. https://static.cepchile.cl/uploads/cepchile/2026/08/12-204802_pw5n_pder781_Rodriguez.pdf

Kuhn, P., y Mansour, H. 2014. Is Internet job search still ineffective? The Economic Journal, 124(581), 1213-1233. https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/ecoj.12119

Mansilla Bravo, C., Carrillo Magna, F., y Haefner Velásquez, C. 2016. Evaluación de Programas Gubernamentales: Programa Inversión en la Comunidad. Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

Martínez, J., Riquelme, L. y Parada, J. 2026. Descentralización fiscal: evolución, ejecución y desafíos de los presupuestos de inversión de los gobiernos regionales 2021-2026. Estudios de Finanzas Públicas N.º 2026/49. Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda. https://bibliotecadigital.dipres.gob.cl/handle/11626/23621

Ministerio de Vivienda y Urbanismo. 2026. Cálculo de indicadores financieros: Inversión, empleo, préstamos y costos por vivienda. https://catalogo.minvu.cl/bib/25919

Ministerio del Trabajo y Previsión Social. 2025. Presentación sobre el Proyecto de ley que crea un nuevo sistema de Subsidio Unificado al Empleo. Boletín N.° 17.641-13. https://tramitacion.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=24319&tipodoc=docto_comision

OECD. 2024. A new dawn for public employment services? OECD Publishing. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/06/a-new-dawn-for-public-employment-services_25e1e70e/5dc3eb8e-en.pdf

Organización Internacional del Trabajo. 2019. Developing the construction industry for employment-intensive infrastructure investments. https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_policy/@invest/documents/publication/wcms_734235.pdf

Rodríguez, J. 2026a. Doce claves para abordar el presupuesto 2027. Puntos de Referencia N.º 785. Centro de Estudios Públicos. https://static.cepchile.cl/uploads/cepchile/2026/09/18-170006_

xbm9_pder785_Rodriguez.pdf

Rodríguez, J. 2026b. Política habitacional en riesgo: más gasto, menos soluciones. Boletín Voces del CEP N.º 24. Centro de Estudios Públicos. https://www.cepchile.cl/investigacion/voces-del-cep-24-enero-2026/

Rodríguez, J., Palacios, R. y Nova, F. 2026. Claves para enfrentar el déficit de vivienda: heterogeneidad de la demanda, alza de costos y estrechez fiscal. Puntos de Referencia N.° 771. Centro de Estudios Públicos. https://static.cepchile.cl/uploads/cepchile/2026/06/17-191441_soye_PdR771_rodriguezpalacios.pdf

Rodríguez, J., y Vergara, R. 2026. Las 3 metas del ministro Quiroz: Difíciles, pero no imposibles. Boletín Voces del CEP N.º 25. Centro de Estudios Públicos. https://www.cepchile.cl/investigacion/voces-del-cep-25-marzo-2026/

Rojas, E., Sánchez, R., y Vega, A. 2013. Apronte econométrico para la estimación de coeficientes para programas de empleo asociados a inversión pública. Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda. https://www.dipres.gob.cl/598/articles-96371_doc_pdf.pdf

Roodman, D., y Massenkoff, M. 2026. An evidence review of worker retraining. Anthropic. https://cdn.sanity.io/files/4zrzovbb/website/169e4adceebbab066b91e0b45127d73cb2bda24b.pdf

Subsecretaría de Telecomunicaciones. 2026. Informe de Estadísticas de Telecomunicaciones. Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, Gobierno de Chile. https://www.subtel.gob.cl/chile-supera-las-10-millones-de-conexiones-5g-y-cuenta-con-el-internet-fijo-mas-barato-de-america-latina/

Undurraga, S. y Vergara, R. 2025. ¿Es el rezago del mercado laboral en Chile un fenómeno excepcional? Un análisis de la recuperación postpandemia en comparación con la OCDE. Puntos de Referencia N.º 743. Centro de Estudios Públicos. https://static.cepchile.cl/uploads/cepchile/2025/08/27-213131_2lgm_pder741_undurraga.pdf

Septiembre 2026

Agenda pro empleo para la urgencia laboral

Centro de Estudios Públicos
Confederación de la Producción
y del Comercio

CEP CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

CPC CONFEDERACIÓN DE LA PRODUCCIÓN Y DEL COMERCIO