

Capítulo 5

Retos del empleo: Flexibilidad del mercado laboral, informalidad y oportunidades laborales

Recomendaciones principales

Este recuadro presenta las recomendaciones básicas en las áreas del mercado laboral y de políticas de formación a partir de las evaluaciones del proceso de revisión de acceso, pero también se toman en cuenta las reformas de políticas que se emprendieron desde entonces:

- Reducir las indemnizaciones por separación laboral con el fin de fortalecer los incentivos para que los empleadores formalicen las relaciones laborales.
- Promover las negociaciones colectivas y considerar el desarrollo de entidades de consulta y diálogo con sindicatos y empleadores, para así fomentar la confianza mutua.
- Promover aquellas reformas que fortalezcan las Inspecciones del Trabajo y los tribunales laborales, junto con más medidas que eliminen los bastiones restantes de empleo informal y falta de cobertura de seguridad social.
- Aumentar de 18 a 25 años la edad para recibir salario mínimo completo, y decretar tasas más bajas (que aumenten con la edad) para trabajadores jóvenes.
- Complementar un mayor gasto en beneficios de desempleo con una mejora del servicio de oficinas públicas de empleo. Considerar su fusión con el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo. Considerar la subcontratación de servicios de empleo al sector privado.
- Dar prioridad a políticas que desarrollen el sistema continuo de educación y formación. Garantizar una capacitación de alta calidad en empresas y ofrecer capacitación adicional a los trabajadores de empresas más pequeñas.
- Establecer mecanismos sistemáticos que faciliten el diálogo entre el sistema de educación vocacional y capacitación (VET, por su sigla en inglés) y el sector industrial, permitiendo el intercambio a nivel sectorial y regional.
- Fomentar la capacitación en el lugar de trabajo en todo el sistema de VET, fomentando asociaciones entre instructores y empleadores.

Un mercado laboral segmentado

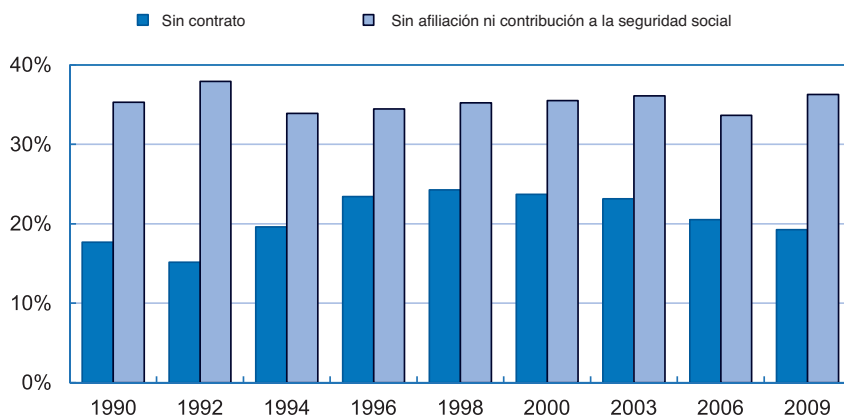
En 2008, la OCDE analizó el mercado laboral y las políticas sociales de Chile. Si bien el análisis destacó el impresionante desempeño económico de la década previa, también subrayó que Chile aún tiene mucho por hacer tanto para alcanzar los estándares promedio de calidad de vida de la OCDE como para reducir la desigualdad. De hecho, la participación de la población activa es aún relativamente baja, con pocas oportunidades de empleo para ciertos grupos. En particular, mientras la participación laboral de mujeres aumentó de manera sostenida durante las dos décadas pasadas, la tasa de empleo femenino en 2009 (42%) se ubicaba todavía 28 puntos porcentuales por debajo de la tasa de empleo masculina, y muy por debajo del promedio de la OCDE de 57%. Al mismo tiempo, sólo 26% de los jóvenes (de 15 a 24 años de edad) tenía un empleo en 2009, en comparación con un promedio de 40% en los países de la OCDE. Como en otros lugares, esto en parte refleja los esfuerzos por promover niveles mayores de educación, pero para muchos jóvenes con pocas habilidades, el acceso al trabajo aún es un reto en Chile.

Es difícil la comparación internacional, pero los indicadores sugieren que el empleo informal en Chile permanece alto en relación al estándar de la OCDE, aunque va a la baja y es menor que en la mayoría de América Latina (OCDE, 2009a). Cálculos basados en la encuesta CASEN (Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional) sugieren que cerca de un tercio de los trabajadores chilenos no está afiliado ni contribuye a la seguridad social (gráfica 5.1). La cantidad de trabajadores sin contrato cayó durante la década pasada, pero su participación en el empleo total fue aún alta, de 19% en 2009. La informalidad es más común en los segmentos de baja productividad del mercado laboral, donde empleados con pocas habilidades son a menudo contratados en empresas pequeñas, que a su vez son informales. Por lo general, estos trabajadores son de edad más avanzada, están desempleados y carecen de seguro de salud, y no reciben la cobertura de las leyes laborales (salario mínimo, protección al empleo o criterios de seguridad e higiene laborales). A menudo se les paga poco, y tienen un acceso limitado a la capacitación y avance profesional.

Hacia un crecimiento más incluyente en Chile

Con el fin de crear más y mejores empleos, la revisión del mercado laboral y políticas sociales de la OCDE (OCDE, 2009a) identificó un conjunto de opciones de políticas para Chile, a partir de las experiencias de los países de la OCDE. Las siguientes secciones actualizan esta obra y consideran la normativa de protección al empleo, salarios mínimos, impuestos laborales, beneficios de desempleo y servicios públicos de empleo en Chile.

Gráfica 5.1. Empleo informal en Chile, 1990-2009



Fuente: Cálculos de la OCDE con base en Mideplan (CASEN, 1990 a 2009).

Dualismo en el mercado laboral

Las normas de protección al empleo para los contratos corrientes en Chile no son muy estrictas según mediciones de la OCDE, con excepción de las indemnizaciones por despido para trabajadores regulares. Éstas llegan a ser de hasta 11 meses de salario, en comparación con 3 ó 4 en muchos países de la OCDE.¹ Los altos costos de las indemnizaciones por despido disuaden a los empleadores de formalizar las relaciones laborales. Los empleadores asimismo suelen evitar el pago de las indemnizaciones totales por despido mediante acuerdos con los trabajadores o sencillamente se niegan a hacerlo. Hasta hace poco, agencias de empleo temporal (AET) y contratos de empleo subcontratado contribuían a una mayor segmentación del mercado laboral, pero una ley de 2007 eliminó la opción de usar estas formas de contratación atípicas para evadir las responsabilidades de los empleadores.

Las relaciones laborales en Chile suelen ser de enfrentamiento y estar viciadas por falta de confianza, factor cada vez más problemático para el desarrollo de una versión chilena de “flexiguridad”. Esto se debe en parte a la limitada afiliación a sindicatos y asociaciones comerciales. Por ejemplo, la membresía sindical representó sólo 12.5% de la población activa en 2009, y se concentra en empresas grandes y sólo en algunos sectores, en particular la minería. Como en casi todos los países, el principal organismo de aplicación de las leyes laborales, la Dirección del Trabajo, tiene recursos limitados y sólo participa en disputas reportadas y quejas específicas. Por la limitada cobertura de los sindicatos, muchos trabajadores permanecen vulnerables a las violaciones a las leyes laborales y recae en ellos la carga de verificar que la ley se aplique de manera correcta y si se pagan las contribuciones al seguro social. Las

reformas recientes facilitan los procedimientos legales para llevar a juicio los casos laborales, pero es esencial un mayor reforzamiento de la Dirección del Trabajo para reducir costos y extender los beneficios a un grupo más amplio de trabajadores.

El gobierno chileno pretende elaborar una nueva legislación que promueva negociaciones colectivas de mayor alcance en las empresas. Se espera que estas leyes fomenten más la negociación sobre otros asuntos además de los salariales - como jornada laboral, horas extras, movilidad de puestos y prestaciones sociales - y fortalezcan la representación sindical. Además, como parte de su esfuerzo por desarrollar relaciones industriales más eficaces, el gobierno instrumenta una reforma significativa tendiente a mejorar el sistema judicial para casos laborales, junto con procedimientos “express” opcionales para zanjar conflictos laborales. Estas iniciativas son importantes, pero el gobierno debe considerar otros avances necesarios para promover el diálogo y la consulta con empleadores y sindicatos, así como para fortalecer la confianza mutua.

Salario mínimo

Expresado como proporción del salario promedio, el salario mínimo legal aumentó de forma sustancial entre mediados de la década de 1990 y 2003. Para finales de 2009, representaba 44% del salario promedio, lo que excede el promedio de la OCDE de 40%. La edición 2003, de *Estudios Económicos de la OCDE, Chile (2003)* reveló evidencia de que los aumentos hasta mediados de la década de 2000 contribuyeron a un incremento del desempleo, resultado que aún parece importante. Además, a pesar de que los acuerdos de empleo informal son muy comunes entre la gente menos capacitada, el salario mínimo tiende a operar como fuerte referencia de pago en el sector informal. Esto implica que aumentos pronunciados del salario mínimo tienen implicaciones en la distribución que trascienden el sector formal: no sólo es probable que aumenten los salarios de quienes ganan menos en ambos segmentos de la economía, sino que sus perspectivas de empleo pueden declinar también en ambos sectores (Cunningham, 2007). Las autoridades chilenas son conscientes de los riesgos relacionados con un salario mínimo elevado y, en 2010, el cambio del salario mínimo se basó por primera vez en un análisis técnico de la recién creada Comisión Consultiva del Trabajo y Salario Mínimo, que tomó en cuenta el riesgo de desempleo y el empleo informal para trabajadores menos capacitados y jóvenes. No obstante, el aumento del salario mínimo a mediados de 2010 (+4.2%) aún fue casi el mismo aumento del salario promedio de 2009 (+4.8%), y mucho mayor que la inflación en 2009 (+0.4%).

Por las dificultades que enfrentan los trabajadores jóvenes que ingresan al mercado laboral en Chile, hay una buena justificación para introducir un salario mínimo más bajo para jóvenes de hasta 25 años de edad, como se hace en muchos países de la OCDE. Las prestaciones

laborales que comenzaron a regir en 2009 para los jóvenes entre 18 y 25 años de edad (Subsidio al Empleo Joven) podrían apoyar a estos empleados de bajo salario. Este programa se dirige a los jóvenes provenientes de familias de menos recursos y subsidia 30% de los salarios menores a 160 000 CLP mensuales (como 300 dólares estadounidenses), y se reduce a cero para salarios mayores a 360 000 CLP (680 dólares estadounidenses). El trabajador recibe dos tercios del subsidio, mientras el empleador recibe un tercio para estimular la contratación de empleados en condiciones de trabajo formal.

Contribuciones a la seguridad social

De acuerdo con estudios de la OCDE, una recaudación fiscal y contribuciones a la seguridad social eficaces son instrumentos importantes para el cumplimiento de las normativas de empleo formal (OCDE, 2004). La recaudación fiscal es un problema significativo en Chile, donde la carga fiscal es muy baja. De hecho, el impuesto al ingreso sólo se grava en percepciones superiores a casi 1.4 veces el salario promedio, con un impuesto marginal inicial de 5% que aumenta a 40%. La mayoría de los trabajadores sólo paga las contribuciones obligatorias a la seguridad social, que representan alrededor de 26% del salario. Pese a esta carga fiscal relativamente baja, cerca de un quinto de los empleados —concentrados en empresas pequeñas con niveles de productividad inferiores al promedio— no contribuye a la seguridad social.² Como muchos de ellos también carecen de contratos laborales, parece haber un problema más general en el cumplimiento de las microempresas.

Aunque la Inspección del Trabajo desempeña una función importante en hacer cumplir las obligaciones laborales y de contribución social, medidas dirigidas a fiscalizar el cumplimiento deben acompañarse de otras políticas para promover la formalización del empleo. En particular, los impuestos, contribuciones sociales y otras normativas deben reevaluarse de manera periódica con miras a fortalecer la recaudación fiscal. Por ejemplo, es probable que la reforma a las pensiones de 2008, que introdujo incentivos financieros a los seguros previsionales para trabajadoras y jóvenes (véase el capítulo 6), promueva la formalización de empleos.

Servicios de empleo y capacitación laboral

El esquema compensatorio de desempleo de Chile consiste sobre todo en *cuentas individuales* de las cuales se pagan las contribuciones acumuladas cuando se produce una terminación laboral debida a cualquier circunstancia, las más de las veces el pago consiste en un monto único. Las cuentas se financian con las contribuciones de empleadores y empleados, con tasas que implican que un trabajador permanente y uno temporal acumularían, respectivamente, 26% y 36% de un salario mensual por año de contribución (antes del ajuste por

rendimientos financieros, costos administrativos y cambios de salario). Si el saldo de la cuenta es demasiado bajo para permitir un nivel determinado de compensación, un Fondo de Solidaridad paga prestaciones adicionales (financiadas por un subsidio estatal y una parte de la contribución del empleador). Sin embargo, debido a las estrictas reglas de elegibilidad, hasta mediados de 2009 el Fondo de Solidaridad sólo había participado en 6% de los casos de compensación. Como parte de la reforma de mayo de 2009 para combatir la crisis económica, los trabajadores con contratos temporales recibieron acceso permanente al Fondo de Solidaridad, aunque sólo por dos meses para reducir los efectos disuasivos al empleo. Además, la duración de esta prestación proveniente del Fondo ahora se extiende de manera automática por dos meses (con una tasa de sustitución de 25%) cuando la tasa de desempleo aumente 1 punto porcentual sobre la tasa promedio de desempleo de los cuatro años anteriores. En noviembre de 2010, el Fondo de Solidaridad estuvo involucrado en el pago de 23% de todos los casos de compensación³.

Una ventaja del sistema chileno de cuentas de ahorro de desempleo es que tiende a promover la búsqueda activa de empleo entre los beneficiarios que hacen retiros de su cuenta mientras están desempleados. En este sentido, el sistema es menos exigente en términos de asesoría y activación de empleo, factor de importancia dado los limitados recursos disponibles en las dependencias laborales (Vodopivec, 2009). Sin embargo, el apoyo complementario del Fondo de Solidaridad reintroduce el problema del riesgo moral. El mayor acceso al Fondo y derechos más generosos pueden requerir que los servicios públicos de empleo hagan mayores esfuerzos en hacer cumplir el requerimiento de la búsqueda de trabajo.

Ofrecer servicios eficaces de recontractación para desempleados aún plantea un reto significativo en Chile. Existen más de 200 Oficinas Municipales de Intermediación Laboral, (OMILs), pero a menudo tienen recursos muy limitados - el gasto en los servicios públicos de empleo equivale a cerca de 0.1% del PIB, en comparación con 0.4% del promedio en la OCDE -, y muchas OMIL no cuentan con la capacidad administrativa para ofrecer servicios adecuados de búsqueda de empleo. Una reforma en 2009 abordó en parte el problema de los recursos, pero con el fin de mejorar la provisión de servicios de empleo, el gobierno debe considerar la fusión de las OMIL en una red nacional, combinadas con el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE). Se requieren asimismo más mejoras a la Bolsa Nacional de Empleo, sistema gratuito de búsqueda nacional disponible en Internet. El nuevo gobierno pretende aprovechar las organizaciones privadas para proporcionar servicios de empleo a los trabajadores más vulnerables. La experiencia de la OCDE señala que una subcontratación parcial de servicios de empleo presenta beneficios, pero la dependencia pública debe entonces estar preparada para vigilar los resultados y compararlos con los servicios provistos por las agencias públicas. El sistema de incentivos para las agencias privadas también tiene que diseñarse para

recompensar los buenos resultados y reducir el riesgo de “trabajar con lo fácil” (es decir, que seleccionen a los clientes con las mayores probabilidades de contratarse).

Retos para aprovechar el capital humano

El prolongado periodo de fuerte crecimiento económico en Chile estuvo acompañado de drásticas mejoras en la cobertura educativa, con cerca de 70% de los jóvenes acabando actualmente la educación media y una gran proporción ingresando a la educación terciaria. Asimismo se han registrado mejoras significativas en calidad, como revela la sustancial mejora en el desempeño en lectura de los estudiantes según el Programa Internacional para la Evaluación de los Estudiantes (PISA) entre 2000 y 2009 (OCDE, 2010d). Pero si Chile ha de mantener su sólido crecimiento económico, necesita aprovechar con eficacia este mayor capital humano. Como ya se vio, el empleo informal aún es un reto, y la participación femenina en la población activa, aunque está al alza, aún está muy por debajo del promedio de la OCDE. Estos factores sugieren que una educación y un sistema de formación mejorados deben ser acompañados de más esfuerzos para reformar las políticas laborales y sociales, con el fin de movilizar el capital humano y apuntalar el crecimiento económico futuro. Las siguientes secciones analizan el marco de calificación y el sistema de educación vocacional y formación, la práctica profesional y las sociedades entre empleadores, el sistema educativo y el aprendizaje en general de Chile.

Implementar un marco de calificaciones

Desde hace varios años se trabaja en un sistema de certificación nacional para las habilidades vocacionales. Regulado por ley desde 2008, se diseñó para cubrir a todo el mercado laboral, aunque no se han establecido criterios para una buena parte del mercado laboral (por ejemplo turismo, producción de alimentos y bebidas, construcción, instalaciones técnicas y mecánicas). El marco de calificación mejoraría el acceso a una mayor educación para todos, facilitaría el aprendizaje continuo y contribuiría a sustentar un esfuerzo amplio de reforma. La experiencia internacional sugiere que un marco de calificaciones en Chile tiene el potencial de dar unidad a un fragmentado sistema de educación vocacional y formación (VET) y de aumentar la transparencia del mercado laboral, de modo que se reconozca con más claridad el valor de las distintas calificaciones. Hoy en día se ofrece VET a varios niveles y en muchos contextos de aprendizaje, pero la falta de coordinación institucional o curricular inhibe el avance dentro del sistema (véase el recuadro 5.1).

Recuadro 5.1. Panorama de la educación y formación vocacional en Chile¹

La educación obligatoria abarca ocho años de educación básica y cuatro años de educación media. Durante los dos primeros años de educación media, los estudiantes cumplen con un currículo general. Durante los últimos dos años, eligen entre el tronco general (preferido por dos tercios de los estudiantes) y el tronco vocacional (que prefiere el tercio restante).² Tras completar los cuatro grados de educación media, los estudiantes obtienen el certificado de Licencia de Enseñanza Media. Para obtener un certificado VET deben completar un periodo de 480 a 960 horas de práctica profesional, que suele tener lugar tras graduarse de la escuela media. Los cálculos disponibles sugieren que la mitad de los estudiantes no completa su periodo de práctica profesional. El VET de educación terciaria abarca programas de dos años en centros de formación técnica (CFT) y programas de cuatro años en institutos profesionales (IP).

Sin embargo, los diversos elementos del sistema VET tienen una interconexión débil, y se dedican pocos recursos al sistema. Aunque más de 90% de los estudiantes del VET de educación media aspira a estudios superiores (VET Commission, 2009), muchos están mal preparados, y las tasas de deserción en la educación superior son preocupantemente altas. La admisión a programas superiores suele basarse en los resultados de una prueba nacional, la Prueba de Selección Universitaria (PSU), 3 si bien algunas instituciones (a menudo IP y CFT) no requieren la PSU. Los estudiantes del tronco vocacional obtienen calificaciones significativamente más bajas que los del tronco general (Bassi, 2009). Además, a muchos de quienes son aceptados les cuesta mucho trabajo aprobar parte del currículo de educación superior, a causa de las bajas habilidades generales adquiridas anteriormente. De quienes ingresan a una universidad después de la educación media vocacional, 61% no termina sus estudios, mientras que para el EFV superior la cifra es de 47% (Bassi, 2009). Chile asigna un 22% más de recursos por estudiante a la educación general que a los programas vocacionales/prevocacionales: estos resultados contrastan con los de la mayoría de los países de la OCDE, donde por lo general se gasta más por estudiante en programas vocacionales (OCDE, 2009b).

1. Como parte del ejercicio de la OCDE Learning for Jobs (OCDE, 2010b), se efectuó un estudio del sistema VET de Chile en 2009, explorando formas para que el sistema responda mejor a los requerimientos del mercado laboral. La revisión examinó tres aspectos en particular: i) la aplicación de un marco de calificaciones, ii) el equilibrio entre habilidades genéricas y específicas en los programas vocacionales y iii) la necesidad de crear sociedades con los empleadores (Kis y Field, 2009).

2. La mayoría de los estudiantes de EFV de educación media provienen de estratos socioeconómicos desfavorecidos (65% pertenece a los dos quintiles de ingreso más bajos; VET Commission, 2009).

3. La prueba es obligatoria en lengua y comunicación, y matemáticas; es opcional en historia y ciencias sociales, y ciencia. Los solicitantes pueden elegir presentar las cuatro pruebas (www.demre.cl/psu.htm).

Con el fin de garantizar calidad y coherencia en el sistema de educación y formación, los marcos de calificación necesitan apoyarse en una estricta metodología, y deben ser respaldados con medidas complementarias que unifiquen los sistemas de educación y formación. Es crucial la consulta con los empleadores para garantizar que las calificaciones sean reconocidas y valoradas en el mercado laboral. Esto requiere mayor compromiso del empleador en la formulación de los programas. Como ilustra la experiencia de Irlanda, Escocia y Nueva Zelanda, es esencial contar con procesos eficaces de consulta y compromisos de principios (Young, 2005; Raffe, Gallacher y Toman, 2007). También es necesario un mejor diálogo social (como ya se analizó) para fortalecer el vínculo entre calificaciones y estructura salarial, lo cual es requisito para promover inversiones adicionales en educación y formación. El papel del gobierno en el establecimiento de criterios puede reducirse una vez que esté en marcha un sistema efectivo de formación no gubernamental. Algunos países, como Alemania y Corea, tienen largas tradiciones en el uso de puestos para aprendices coadministrados por empleadores y asociaciones comerciales, que han contribuido a elevadas habilidades vocacionales y a un desempleo juvenil relativamente bajo.

Mejorar la práctica profesional y las asociaciones con los empleadores

El gobierno entrante expresó su inquietud respecto de los jóvenes de escasas habilidades que no encuentran empleo. Como ya se vio, los salarios mínimos tienden a ser relativamente altos en Chile según criterios internacionales, y esto puede tener algún efecto de desplazamiento, en especial entre los jóvenes con pocas habilidades. Si bien esto subraya la necesidad de que el sistema de educación y formación proporcione mayores habilidades iniciales, una efectiva práctica en terreno como parte del VET inicial también puede suavizar el camino al empleo y reducir los riesgos de desempleo juvenil.

Hay razones de peso a favor de promover la práctica en terreno en el EFV, siempre y cuando se vincule a estándares normativos eficaces (OCDE, 2010b). La primera es que ofrece un ambiente de aprendizaje de alta calidad: esto permite a los estudiantes adquirir habilidades prácticas con equipo actualizado y con instructores que conocen los métodos de trabajo y tecnologías más recientes. También permite a los estudiantes desarrollar habilidades “blandas” básicas —como el trato con los clientes— en un ambiente de la vida real. La segunda es que la práctica en terreno facilita un flujo de información en dos sentidos, entre empleadores y empleados potenciales, lo que hace que la posterior contratación sea mucho más eficaz y menos onerosa. La tercera es que la disposición de los empleadores a ofrecer una práctica en terreno envía el mensaje de que programas del VET son valiosos en el mercado laboral. La cuarta es que quienes practican en el lugar de trabajo realizan una contribución productiva.

Sin embargo, los acuerdos actuales para la práctica en terreno en la educación media en Chile son insatisfactorios, pues muchos estudiantes no logran terminar el programa. Una opción sería insistir en que los estudiantes no obtengan su certificado de educación media a menos que cumplan con esta práctica. Para garantizar que las prácticas laborales sean sustantivas, se necesitarían controles de calidad adecuados. Las prácticas de trabajo obligatorias también delimitarían la provisión a áreas en las que se interesen los empleadores. Al mismo tiempo, los empleadores necesitarían recibir incentivos para ofrecer puestos en las áreas donde necesiten mano de obra.

Como en otros países, una eficaz asociación entre empleadores y el sistema de educación y formación vocacional desempeña una función muy importante para facilitar las prácticas profesionales y, de manera más amplia, para apoyar al sistema VET de modo que satisfaga las necesidades del mercado laboral. Si bien previos mecanismos para comprometer a empleadores han sido limitados, la creación del Consejo Nacional de Educación y Formación Vocacional anunciada en 2009 es muy bienvenida.

Además, Chile necesita una estrategia para mejorar de manera sistemática las habilidades generales de los graduados del VET. Como observa el informe reciente de la Comisión VET (2009), los empleadores no se interesan tanto en habilidades vocacionales específicas, sino en habilidades globales, de alfabetización y aritmética. Sin embargo, estas habilidades generales no parecen recibir suficiente atención en el currículo. Para asegurar que los graduados del VET cuenten con las habilidades generales adecuadas, tanto para el mercado laboral como para un aprendizaje posterior, el sistema educativo chileno debe garantizar que los programas del VET dediquen espacio suficiente en el currículo para la adquisición de habilidades generales tanto “duras” como “blandas”.

Financiar el aprendizaje continuo

El aprendizaje continuo suele depender de una compleja interacción entre trabajo y aprendizaje, difícil de lograr a menos que empleadores y trabajadores compartan un interés mutuo en la mejora de habilidades. De acuerdo con la experiencia de la OCDE, los trabajadores con menor escolaridad suelen ser los que menos asisten a una capacitación adulta relacionada con el trabajo, problema que se acentúa cuando están contratados en condiciones precarias.

La capacitación de los empleados en Chile se financia sobre todo con créditos fiscales, que corresponden hasta 1% de la carga salarial. Se dispone de un descuento fiscal un poco mayor si la capacitación se aprueba por un comité bipartito a nivel de la empresa, pero muy pocas empresas aprovechan esta opción. En 2005, el descuento fiscal se sustituyó por becas de capacitación para las microempresas más pequeñas con hasta un empleado, donde la presencia frecuente de

trabajadores informales y familiares dificulta la evaluación de los costos salariales. Aún así, el esquema de financiamiento basado en impuestos en la práctica tiende a favorecer a las grandes empresas, pues la carga administrativa propia de las deducciones fiscales tal vez no ofrezca los incentivos suficientes a las empresas pequeñas y medianas para invertir en capacitación (debido a la pequeña cantidad de candidatos potenciales). En general, se reporta que cerca de 20% de los empleados dependientes participa cada año (alrededor de 1 millón de personas en 2008, de 600 000 en 2000).

Los responsables de diseñar políticas se han preocupado desde hace ya un buen tiempo por la calidad de los esquemas de capacitación existentes. Los empleadores tienen libertad para elegir el contenido de la capacitación y para seleccionar instructores, mientras el administrador, SENCE, tiene un control limitado. En general, debe aprobarse la reducción fiscal si la capacitación se adquiere mediante un proveedor autorizado, y también, con pocas excepciones, si se proporciona de manera interna (OCDE, 2007a). Una normativa relativamente laxa, combinada con información insuficiente - en especial en empresas pequeñas - han tendido a hacer que el programa se determinado por los proveedores de formación, pues los empleadores tienden a ser susceptibles a la publicidad de los centros de formación. El gobierno y el SENCE poco a poco han ajustado los requerimientos para la acreditación de Organismos Técnicos de Capacitación, con cambios importantes, sobre todo en 2006, cuando la cantidad de los organismos técnicos se redujo en casi un tercio, a cerca de 1 900. El SENCE también procura ofrecer más asesoría e información a los empleadores sobre la capacitación.

Como observó la OCDE (2007a), el SENCE necesita fortalecerse aún más para que el incentivo tributario otorgado a las empresas refuerce eficazmente la calidad de capital humano. Esto es necesario en especial cuando se aceptan reducciones tributarias para la capacitación interna (en las empresas). Muchos países de la OCDE tienen programas semejantes para subsidiar la capacitación empresarial, y, por ejemplo, Bélgica, Canadá, Francia, Irlanda, España y Reino Unido han empleado esquemas de recaudación/becas o “capacitar o pagar” parecidos al presente en Chile (OCDE, 2005). Se han detectado algunos efectos positivos, pero la experiencia internacional sugiere que estos programas a menudo acarrear fuertes pérdidas de eficiencia de mercado.

Debido a la heterogeneidad del mercado laboral en Chile, las acciones para promover la acumulación de capital humano deben dirigirse a un conjunto más amplio de actores, incluyendo a pequeños empresarios y sus empleados tanto formales como informales. Esto justificaría mayores subsidios directos (de ser posible), por ejemplo, extendiendo el subsidio de capacitación de microempresas para incluir empresas un poco más grandes, p. ej., las que tengan hasta cinco o diez empleados. El gobierno también estudia la posibilidad de introducir un Bono de Capacitación para dar a los trabajadores la posibilidad de

adquirir capacitación cuando y donde deseen. Sin embargo, la variedad de los cursos de capacitación disponibles es limitada, y el potencial de extenderlos tal vez permanezca limitado en el futuro cercano.

Conclusión

Pese al fuerte crecimiento económico anterior a la crisis financiera global y a las mejoras generales del mercado laboral, muchas mujeres y jóvenes aún se ven perjudicados por escasez de oportunidades, y la crisis agravó sus perspectivas de empleo. Las autoridades chilenas son conscientes de ello, y han emprendido varias políticas para asegurar un ingreso estable a trabajadores más vulnerables. Chile necesita tomar más medidas para retirar las barreras que aún impiden la participación de grupos subrepresentados en la fuerza laboral y su acceso a empleos del sector formal, grupos como mujeres, jóvenes y trabajadores con pocas habilidades generales. En particular, las políticas deben reevaluar aquellos impuestos, contribuciones a la seguridad social y pisos salariales que encarezcan el empleo de trabajadores con menos habilidades.

Se requiere más inversión en el sistema de educación vocacional y formación, para así aumentar el capital humano y responder mejor a los requerimientos del mercado laboral. Deben reforzarse las acciones orientadas a crear un sistema nacional de certificación para diversas habilidades laborales, de modo que aumente la eficiencia tanto en el mercado laboral como en los mercados para la capacitación. Al mismo tiempo, es necesario fortalecer los vínculos entre el sistema educativo y las empresas mediante la figura de aprendices, combinándola con efectivos estándares de calidad.

Notas

1. Sin embargo, los empleadores que pagan indemnizaciones por despido deducen sus contribuciones previas a las cuentas individuales del trabajador en el sistema de seguro de desempleo.
2. Encuesta de hogares CASEN de 2009 de Mideplan (www.mideplan.cl/casen/).
3. www.spensiones.cl/safpstats/stats/.

Lectura adicional

- Bassi, M. (2009), *Educación técnica en Chile. Conclusiones de una encuesta sobre inserción laboral de jóvenes*, documento presentado en el seminario “Bases para una política de formación técnico-profesional en Chile”, Santiago de Chile, 22 de junio de 2009. Disponible en: www.formaciontecnica.cl/archivosNoticias/Pres_M_Bassi_BID_junio_22_Comision_FTP.pdf
- Cunningham, W.V. (2007), “Minimum Wages and Social Policy: Lessons from Developing Countries”, World Bank, Washington, DC.
- Dirección del Trabajo (2007), *ENCLA 2006: Resultados de la Quinta Encuesta Laboral*, Santiago.
- Government Programme (2010), *Programa de gobierno para el cambio, el futuro y la esperanza. Chile 2010-2014*. Disponible en: http://pinera-presidente.cl/programa-de-gobierno/Programa_de_Gobierno_2010.pdf.
- Kis, V. y S. Field (2009), “Learning for Jobs: OECD Reviews of Vocational Education and Training: Chile: a first report”, OCDE, París. Disponible en: www.oecd.org/dataoecd/33/13/44167258.pdf.
- OCDE (2007a), *PISA 2006: Science Competencies for Tomorrow's World: Volume 1: Analysis*, PISA, OCDE, París. DOI: 10.1787/9789264040014-en.
- OCDE (2007b), *Qualifications Systems: Bridges to Lifelong Learning, Education and Training Policy*, OCDE, París. DOI: 10.1787/9789264013681-en.
- OCDE (2009a), *OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Chile 2009*, OCDE, París. DOI: 10.1787/9789264060616-en.
- OCDE (2009b), *Education at a Glance 2009: OECD Indicators*, OCDE, París. DOI: 10.1787/eag-2009-en.
- OCDE (2010a), *OECD Employment Outlook 2010: Moving beyond the Jobs Crisis*, OCDE, París. DOI: 10.1787/empl_outlook-2010-en.
- OCDE (2010b), *Learning for Jobs*, OECD Reviews of Vocational Education and Training, OCDE, París. DOI: 10.1787/9789264087460-en.
- OCDE (2010c), “The Global Crisis in Emerging Economies: The Jobs Impact and Policy Response - Further Material”, OCDE, París. Disponible en: www.oecd.org/els/employment/outlook.
- OCDE (2010), *PISA 2009 Results: Learning Trends: Changes in Student Performance Since 2000 (Volume V)*, PISA, OCDE, París. DOI: 10.1787/9789264091580-en.

- OCDE/Banco Mundial (2009), *Reviews of National Policies for Education: Tertiary Education in Chile 2009*, OCDE, París. DOI: 10.1787/9789264051386-en.
- Raffe, D., J. Gallacher y N. Toman (2007), “The Scottish Credit and Qualifications Framework: Lessons for the EQF”, en *European Journal of Vocational Training*, núm. 42/43.
- VET Commission (2009), “Bases para una política de formación técnico-profesional en Chile”, resumen ejecutivo. Disponible en: www.oecd.org/dataoecd/33/13/44167258.pdf.
- Vodopivec, M. (2009), “Introducing Unemployment Insurance to Developing Countries”, en *IZA Policy Paper*, núm. 6, Bonn, abril.
- Young, M. (2005), “National Qualifications Frameworks: Their Feasibility for Effective Implementation in Developing Countries”, en *Skills Working Papers*, núm. 22, International Labour Office, Ginebra. <http://ilo.law.cornell.edu/public/english/employment/skills/download/wp22young.pdf>.



From:
Maintaining Momentum
OECD Perspectives on Policy Challenges in Chile

Access the complete publication at:
<https://doi.org/10.1787/9789264095199-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2011), “Retos del empleo: Flexibilidad del mercado laboral, informalidad y oportunidades laborales”, in *Maintaining Momentum: OECD Perspectives on Policy Challenges in Chile*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264095755-6-es>

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to rights@oecd.org. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.