



**CHILE FLEXISEGURO**

**¿QUÉ IMPLICARÍA ADAPTAR EL MERCADO LABORAL CHILENO A LA  
INSTITUCIONALIDAD DANESA?**

Actividad formativa equivalente para optar al grado de

**Magíster en Políticas Públicas**

**Alumna: Angélica Romero López**

**Profesor guía: Oscar Landerretche Moreno**

**Santiago de Chile**

**Octubre 2016**

## CONTENIDO

RESUMEN.....	3
1. INTRODUCCION.....	4
2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA .....	7
3. OBJETIVO Y METODOLOGIA .....	11
4. MARCO TEORICO ¿Qué es la FLEXISEGURIDAD? .....	12
5. DATOS MACROECONOMICOS .....	14
6. ANALISIS COMPARATIVO .....	16
<b>6.1. Institucionalidad .....</b>	<b>16</b>
<b>6.2. Activación del seguro de desempleo .....</b>	<b>17</b>
<b>6.3. Activación en la búsqueda de empleo .....</b>	<b>22</b>
<b>6.4. Activación de la capacitación.....</b>	<b>25</b>
<b>6.5. Jornada laboral flexible.....</b>	<b>27</b>
<b>6.6. Seguridad laboral y accidentes de trabajo. ....</b>	<b>30</b>
<b>6.7. Maternidad y trabajo.....</b>	<b>31</b>
<b>6.8. Salas Cunas y Jardines infantiles .....</b>	<b>32</b>
7. CONSIDERACIONES PARA UN SISTEMA FLEXISEGURO EN CHILE. ....	34
<b>7.1. Financiamiento del sistema .....</b>	<b>34</b>
<b>7.2. Cambios para un sistema de flexiseguridad en Chile.....</b>	<b>37</b>
8. CONCLUSIÓN.....	42
BIBLIOGRAFIA.....	43

NOTA: Este grado académico fue financiado por la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica CONICYT, a través de la Beca Nacional Magíster para Funcionarios del Sector Público.

## RESUMEN

Encontrar un equilibrio en el mercado laboral, que permita otorgar seguridad a los empleados y flexibilidad a los empleadores, es uno de los mayores desafíos que los gobiernos deben enfrentar. Es común escuchar a los empresarios decir que hay que flexibilizar el mercado; y a la clase trabajadora indicar que es necesario entregar seguridad a los trabajadores en sus respectivos empleos. ¿Pero cómo se enfrentan las crisis que traen desempleo o cierre de empresas? ¿Qué políticas dinamizan el mercado laboral?

En la búsqueda de respuestas, se han encontrado algunos sistemas que funcionan y que por ello se toman como ejemplo a seguir. Dentro de ellos, está el modelo desarrollado por Dinamarca, llamado flexiseguridad por estar basado en hacer compatibles dos pilares: la flexibilidad y la seguridad laboral.

Este trabajo busca analizar el modelo danés y compararlo con la institucionalidad laboral chilena, para determinar la brecha que existe entre ambos y cuáles serían los cambios que deberían realizarse para poder aplicar un sistema de naturaleza similar en nuestro país.

Del análisis se desprende que nuestro país ha estado desarrollando algunos pasos hacia ese objetivo; sin embargo, establecer un sistema de esas características requiere de un presupuesto importante, destinado a financiar los costos. Las estimaciones de este trabajo de investigación indican que para transitar a un sistema flexiseguro – de características similares al danés – se requiere del orden de un uno por ciento del PIB, como gasto laboral adicional. Asimismo, se observa que son necesarios cambios institucionales y de ejecución más eficiente de políticas públicas que faciliten su implementación.

Lo anterior requiere no sólo de voluntad política, sino también de un trabajo tripartito; es decir el Estado, el sector privado y los sindicatos.

## 1. INTRODUCCION

Las políticas públicas, en materia laboral, buscan que los países logren “*más y mejores empleos*”. Pero esa frase, al ser cualitativa, puede tener muchas definiciones; porque dependerá de la opinión que los distintos actores entreguen.

Como una forma de lograr consenso de lo que se entiende por un buen empleo, la Organización Internacional del Trabajo – OIT – está trabajando para que sus países miembros promuevan, en sus economías, el Trabajo Decente. Dicho concepto desarrollado por los mandantes de la OIT – gobiernos y organizaciones de empleadores y trabajadores – como una manera de identificar las prioridades de la Organización y “*resume las aspiraciones de la gente durante su vida laboral. Significa contar con oportunidades de un trabajo que sea productivo y que produzca un ingreso digno, seguridad en el lugar de trabajo y protección social para las familias, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración a la sociedad, libertad para que la gente exprese sus opiniones, organización y participación en las decisiones que afectan sus vidas, e igualdad de oportunidad y trato para todas las mujeres y hombres.*” (OIT, 2016)

Adicional a ello, la OIT establece que el trabajo decente se basa en cuatro grandes pilares: (1) crear trabajo, (2) garantizar los derechos de los trabajadores, (3) extender la protección social y (4) promover el diálogo social.

Al desglosar los pilares antes indicados encontramos, diferentes elementos que los componen tales como: la disponibilidad del empleo mismo, la experiencia y duración del desempleo, la calidad del empleo, la manera en que la fuerza laboral se incorpora al mercado, la composición de dicha fuerza laboral, los beneficios y los derechos de los trabajadores, la sindicalización, por mencionar algunos.

Algunos expertos sostienen que en la medida que los trabajadores puedan escoger un empleo digno y tengan la opción de moverse fácilmente de un empleo a otro, y en la medida que los empleadores puedan adoptar decisiones que le permitan hacer frente a situaciones de crisis, se logrará un mercado más dinámico. Un estudio desarrollado por la Dirección del Trabajo, el año 2004, indica que el empresariado “*solicita una mayor flexibilidad laboral*” en tiempos de bajo crecimiento porque, en ese tipo de situaciones, los empresarios cuyos márgenes son pequeños y que enfrentan demandas débiles de los consumidores finales,

requieren reducir o ajustar sus costos salariales. Pero por otra parte, el mismo estudio indica que *“cuando la flexibilidad laboral es analizada desde la perspectiva de los trabajadores, tanto en su calidad de personas individuales y sociales como de ciudadanos, emergen otras dimensiones que es necesario considerar”*, como es el caso del costo social que implica tener un alto desempleo (ECHEVERRIA Y LOPEZ, 2004). Lo anterior sugiere que se requeriría de un equilibrio entre ambas necesidades.

El Secretario General de OCDE, Ángel Gurría, durante su visita al país en abril de 2011, mencionó que *“Si uno tiene muy altas indemnizaciones por despidos, se traduce en un menor apetito por crear empleo”* Advirtiendo además que *“Mientras más flexibilidad laboral, estadísticamente, mayor tendencia a crear empleos o menor tendencia a no crear empleos”* (LA TERCERA, 2011). Ante este comentario, salieron al paso diversas opiniones tales como la del entonces Presidente de la CUT, Arturo Martínez, quien aseguró que la OCDE está equivocada y que son los chilenos quienes deciden sobre los asuntos laborales. Por otra parte, el diputado de Renovación Nacional, José Manuel Edwards, aseguró que la flexibilidad laboral contribuye a dar mayor posibilidad de empleo a los grupos más vulnerables del país. En oposición a ello, el diputado Carlos Montes aseguró que las entidades que realizan este tipo de planteamientos desconocen efectivamente el mercado laboral chileno, y que de ser puestas en práctica sólo perjudicarían a los trabajadores. En tanto, el economista de la Universidad de Chile, Joseph Ramos, aseguró que el Gobierno debía ser muy cauto al tomar una decisión de esta naturaleza, ya que durante ese año se había avanzado en el empleo sin la necesidad de una flexibilización laboral (BIOBIO, 2011).

Durante el año 2012, y a raíz de la crisis económica internacional que se estaba viviendo, el Ministro de Hacienda, Felipe Larraín y la Ministra de Trabajo, Evelyn Matthei, presentaron un proyecto de ley que proponía flexibilizar la jornada laboral. Lo anterior, permitiría a los trabajadores mantener sus empleos en el caso que la crisis internacional causara a Chile secuelas graves. El proyecto de ley indicaba que ante una crisis en el país, los trabajadores podrían acordar con su empleador trabajar media jornada laboral, recibiendo el 50% de su salario, al que se le adicionaría un 25% de su seguro de cesantía. Asimismo, establecía que el tiempo que la persona no estuviera trabajando podría utilizarlo para capacitarse, utilizando los instrumentos del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo - SENCE. El mecanismo antes descrito entraría en vigencia luego de que un comité asesor del Ministerio de Hacienda evaluara la situación de crisis económica y emitiera un informe, determinando que existían

las condiciones necesarias para que los trabajadores puedan acogerse a este mecanismo. Según lo expresó el titular de Hacienda "*nuestra preocupación es cuidar el empleo. Hemos aprendido lo que ha pasado en crisis anteriores y por eso queremos una institucionalidad laboral para proteger el empleo*" (EMOL, 2012a). Las voces a favor y en contra surgieron de manera inmediata.

Dentro de los que apoyaban la medida, se encontraban expertos tales como la economista de Libertad y Desarrollo, Natalie Kramm (EL PULSO, 2012). Por otro lado, estaban aquellos que rechazaban la propuesta, como el entonces presidente de la Central Unitaria de Trabajadores - CUT, Arturo Martínez (BIOBIO, 2012); o el Presidente de la Confederación de Trabajadores del Cobre, Cristián Cuevas (EL CIUDADANO, 2012). A ellos se suman los diputados del PPD, Jorge Tarud, Enrique Accorsi y Tucapel Jiménez (EMOL, 2012b); y el senador Camilo Escalona (LA TERCERA, 2012).

La ola de críticas obligó al gobierno a echar pie atrás en la presentación del proyecto de ley. Así, el 13 de junio de ese mismo año, afirmó que esperaría los aportes de la CUT y la CPC, y que no enviaría el proyecto de ley sobre flexibilidad laboral. Lo ocurrido demuestra las divergencias que se generan por la inherente complejidad y sensibilidad que existe al abordar estas temáticas. Finalmente, el proyecto de ley no fue presentado al Congreso, dada la férrea oposición de la CUT y de parlamentarios de la oposición.

Las políticas públicas intentan responder y/o entregar soluciones a problemas de la sociedad. Pero muchas veces los recursos, el tiempo y otros temas prioritarios, hacen que esas políticas se elaboren tomando sólo una parte del problema y no su conjunto. Se expresa entonces, en el ámbito de la política pública, el problema económico básico: necesidades ilimitadas y recursos escasos. En esa lógica, los gobiernos suelen centrar sus esfuerzos en algunos elementos, dejando otros igualmente importantes de lado. Como ejemplo, basta nombrar la preocupación constante que tienen todos los gobiernos de turno: la lucha contra el desempleo. Lograr más y mejores empleos requiere de un mercado laboral dinámico y en constante crecimiento. Según indica la OCDE, una de las maneras de lograrlo es que se balancee tanto la flexibilidad como la seguridad laboral.

## 2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Como resultado del ingreso de Chile a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, OCDE, nuestro país se sometió a diversos análisis de sus políticas públicas con el fin de determinar cómo se encuentra comparativamente con los países miembros de dicha Organización. Una de las áreas analizadas fue el mercado laboral chileno.

Un estudio que describe el mercado laboral de nuestro país y los desafíos que tiene en estas materias, destaca el ambiente macroeconómico favorable como uno de los factores que permite el crecimiento económico. Sin embargo, indica que Chile cuenta con una gran cantidad de recursos humanos que no son bien utilizados (OCDE, 2009). Según el estudio, tanto el empleo como la oferta laboral efectiva son más bajas en Chile que en la mayoría de los países OCDE, especialmente para las mujeres y los jóvenes. El diagnóstico se basa en el análisis del empleo y la población en rangos de edad de trabajar y género. Así, al considerar los hombres entre 15 y 64 años, Dinamarca, por ejemplo, tiene un 81% de su población empleada, México un 82% y Chile un 72%. Si se toma las mujeres en el mismo rango de edad, Dinamarca muestra un 73% de su población empleada; Portugal un 62% y, según el estudio, Chile solamente un 39%. Lo anterior se encuentra por debajo de países de la región como Argentina, Brasil y Uruguay. Si se analiza la población de jóvenes entre 15 y 24 años, se tiene que Dinamarca llega a un 64%; México un 45% y Chile solamente alcanza un 26%. Si se toman los jóvenes que estudian y trabajan el universo se reduce a sólo un 5,6% del total; y si se consideran los jóvenes que no estudian y no trabajan, el porcentaje aumenta a 19%. Este último dobla el promedio de la OCDE. Al observar los datos de mujeres jóvenes que trabajan, sólo alcanza un 29% del total. Esto es una muestra del déficit en los indicadores laborales respecto del promedio de esa Organización (OCDE, 2009).

Respecto de la inserción laboral de la mujer, debe mencionarse ésta ha mostrado una leve mejoría en los últimos años. Según el diagnóstico que presenta el Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad, la tasa de participación laboral de las mujeres entre los 15 y 59 años aumentó de manera significativa desde un 36% a un 49%; pero sigue siendo bajo (CONSEJO, 2008). Se sigue observando que las mujeres y los jóvenes encuentran dificultades a la hora de intentar ingresar a mercado laboral. La OCDE plantea que, durante la CASEN 2006, al consultarles a las mujeres las razones que las llevan a permanecer

inactivas en el mercado laboral, el 39% responde que están a cargo del cuidado de los niños y la casa, el 20% que realizan estudios y el 15% que están jubiladas (OCDE, 2009).

La creación de empleo y el desempleo son conceptos que están intrínsecamente ligados. Según cifras oficiales, desde mediados del 2011, nuestro país ha tenido un desempleo que ha tendido a la baja; aun cuando se presentaron alzas trimestrales en ciertos períodos. En particular el tercer trimestre de 2012, el trimestre febrero-abril 2013 y el trimestre marzo-mayo 2015 (INE, 2016a).

En relación a la creación de empleo, el estudio de la OCDE indica que tiende a concentrarse en sectores de baja productividad. Utilizando datos del INE, la OCDE establece una serie de tiempo de la distribución del empleo entre 1996 y 2007. En ella se observa que en términos relativos, los sectores agrícola y manufacturero permanecen en 12 y 13% respectivamente; y los dos tercios del empleo se dan en el sector servicios (64%) donde el comercio, así como los servicios sociales y personales son los que tienen el mayor porcentaje. Cuando se habla de servicios, se debe considerar que, a excepción de los servicios financieros que son empleos altamente calificados y bien pagados, el resto de los servicios cuentan en promedio con sueldos modestos (OCDE, 2009).

Relativo a la subcontratación, es del caso mencionar que ha sido considerada una causa de la excesiva fragmentación de las empresas y de segmentación del mercado laboral. La Quinta Encuesta Laboral, del año 2006, indicó que un poco más del 40% de las empresas utilizaban corrientemente la subcontratación como una herramienta laboral; y que este fenómeno se observaba con mayor frecuencia en las empresas de mayor tamaño. Lo relevante de esto es que la subcontratación no se limitaba a aquellas actividades anexas o complementarias a la actividad principal de la empresa, sino que muchas empresas subcontrataban a otra empresa para actividades del giro principal. El porcentaje de empresas que realizaba este tipo de subcontrataciones llegaba a 32,6% (Dirección del Trabajo, 2006). Los resultados de la Encuesta Laboral 2014 muestran que dicho porcentaje bajó a 17,6%; respecto del 30,5% obtenido el año 2008 y el 37.8% que se generó el 2011. No obstante ello, la subcontratación sigue siendo utilizada en todos los sectores productivos, en todas las regiones del país y en empresas de distintos tamaño (Dirección del Trabajo, 2014).



Referente al empleo informal, según la OIT, en América Latina y el Caribe hay al menos 130 millones de personas trabajando en condiciones de informalidad, lo que representa al 47,7% de los trabajadores no agrícolas (OIT, 2013). En Chile en tanto, las cifras oficiales plantean que en el último trimestre, 86% asalariados tenía contrato escrito (INE, 2016a); sin embargo, la informalidad llegaría a 35% y se observa en mayor medida en hogares privados con servicio doméstico (40,3%), en hoteles y restaurantes (28,7%) y en el sector silvoagropecuario (27,0%) (CIEDESS, 2016). Dicha cifra, si se compara con la región, se podría decir que es baja. No obstante ello, aún está muy extendido para los estándares de la OCDE. Según el estudio de esa Organización, el análisis de la CASEN de 2006 sugiere que el trabajo informal se asocia a patrones de segmentación del mercado laboral, concentrado en pequeñas firmas, con trabajadores escasamente capacitados y con bajos sueldos. Esta informalidad ha tendido a acercarse, en términos porcentuales, a aquellos empleados que no contribuyen para su pensión y que ronda el 20%. Al considerar todos los tipos de empleos, se llega a la conclusión de que un 30% de la fuerza laboral no contribuye de manera regular. La informalidad se presenta principalmente entre los jóvenes y también entre las personas de 55 años o más, que se suelen considerar “independientes”. Las mujeres también son un número importante de empleados informales, que principalmente están en el rubro “asesoras de hogar”. Si se analiza por tamaño de empresa, se tiene que el 40% de los empleados de firmas de hasta 5 empleados no cuentan con contrato firmado; porcentaje que se reduce a 7% con firmas de más de 200 trabajadores. El empleo informal corresponde mayoritariamente a un segmento frágil del mercado laboral. Se trata de trabajadores poco capacitados, que son contratados de manera informal, por pequeñas firmas que son también informales. No obstante lo anterior, existe evidencia que trabajadores profesionales se encuentran en situación de informalidad porque frecuentemente tienen una ganancia tributaria asociada a ese estatus (OCDE, 2009).

Por otra parte, al analizar el Informe de Competitividad Mundial desarrollado por el Foro Económico Mundial, en base a encuestas a líderes empresariales, en el año 2010, se observa que Chile se ubicó en el lugar 30; lo que sin dudas es una buena posición, considerando que el ranking tiene un total de 142 economías. Sin embargo, cuando uno revisa con detalle los factores más problemáticos, el primero de ellos son las regulaciones laborales restrictivas, seguido por la burocracia del gobierno y la inadecuada educación de la fuerza laboral. La suma de estos tres factores corresponde al 56% del total de respuestas entregadas para el informe (WEF, 2010). En el último reporte, Chile bajó 5 lugares,

ubicándose en el puesto 35 y manteniendo las regulaciones laborales restrictivas como el factor más problemático (WEF, 2015). Lo anterior refuerza la idea que se requiere repensar el equilibrio entre flexibilidad y seguridad en el mercado laboral chileno tal como lo recomienda la OCDE.

Resumiendo, los problemas que se observan en el mercado son baja calificación de mano de obra, una escasa tasa de participación femenina en el empleo, alta informalidad, precariedad en muchos de los empleos creados, bajos salarios y también baja tasa de sindicalismo. Ante este escenario, la Organización recomienda que se desarrolle una *“estrategia para mejorar el equilibrio entre la seguridad en el empleo y la flexibilidad, para generar confianza entre los actores sociales y para desarrollar una política social inclusiva y activa”*. En tanto, el Ministerio del Trabajo concluye que *“promover la creación de más y mejores empleos es uno de los principales requisitos para favorecer el crecimiento económico y asegurar que sus beneficios lleguen a todos los chilenos”* (MINTRAB, 2009)

### 3. OBJETIVO Y METODOLOGIA

Dada la recomendación de la OCDE, surge la siguiente pregunta: ¿resulta técnica y económicamente posible la aplicación de un sistema laboral que sea flexible y seguro a la vez?, ¿Puede Chile implementar un sistema flexiseuro? El objetivo de este documento es analizar un sistema que muchos han sindicado como un ejemplo en estas dos áreas; se trata del sistema de flexiseguridad que se ha implementado, con variaciones, en distintos países europeos. En particular, se evaluará el sistema de flexiseguridad de Dinamarca. Para ello, se analizará esa institucionalidad con el objeto de determinar los cambios que involucraría en nuestro país la aplicación de ese sistema en particular y calcular los costos asociados a su eventual implementación.

En el análisis, se considerará el documento desarrollado por el Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad – en adelante el Consejo Trabajo y Equidad – liderado por el Economista Patricio Meller; que fue creado durante el mes de agosto del año 2007 por la entonces Presidenta de la República Michelle Bachelet Jeria. Dicho Consejo analizó el sistema laboral chileno y entregó, en Mayo de 2008, un conjunto de propuestas con el fin de disminuir la inequidad y lograr el fortalecimiento de las políticas laborales y sociales en nuestro país.

Asimismo, un segundo documento fue presentado, en junio de 2011, por un grupo de expertos de la Universidad Adolfo Ibáñez, encabezados por la economista Andrea Repetto. Se trata de una serie de propuestas ante una eventual reforma laboral – en adelante la Propuesta UAI – bajo el título “*Hacia una nueva legislación laboral*”. Ambas estudios sugieren acciones en dirección de la flexiseguridad.

Es importante mencionar que, en el ámbito de los costos asociados a la implementación de un sistema de flexiseguridad como el danés, se realizará una comparación. Para ello, se utilizó el período con información más completa del gasto estatal de Dinamarca al que se pudo acceder; y que correspondió a datos del año 2009. Así, se comparan las cifras de gastos de ambos países en ese año. No obstante lo anterior, en el análisis se considera las reformas posteriores que han ocurrido en nuestro país.

#### 4. MARCO TEORICO ¿Qué es la FLEXISEGURIDAD?

A nivel internacional existen diversos modelos de mercados laborales. Uno de los más conocidos es el sistema de “**flexiseguridad laboral**”, que utiliza Dinamarca desde mediados de la década de los 90, a partir de una serie de reformas políticas realizadas en ese país. Basado en tres pilares - alta movilidad laboral, política activa de empleo y seguridad social – este modelo ha sido extensamente estudiado y celebrado internacionalmente por sus buenos resultados en el mercado laboral.

Desde la implementación de la flexiseguridad, y durante las últimas décadas, Dinamarca ha mantenido la tasa de desempleo en torno al 4%. Según cifras oficiales de ese país, el año 2015, la tasa promedió el 3,8% (STATISTICS, 2016). Esta cifra es una de las tasas más bajas en la OCDE, que en promedio ese mismo año fue un 6,8% (OCDE, 2016a).

El alto nivel de dinamismo queda demostrado en el hecho de que en Dinamarca, el 30% de los empleados se mueven de trabajo cada año; el 20% recibe un seguro de desempleo y el 10% de ellos se ven beneficiado por las políticas activas de empleo que permite el retorno al mercado laboral dentro de los seis meses (Comisión Europea, 2016).

La **flexiseguridad**, puede definirse como una estrategia integrada para potenciar, a un tiempo, la flexibilidad y la seguridad en el mercado laboral. La Comunidad Europea establece que el término **flexibilidad** engloba:

- los avances que las personas pueden tener en el curso de la propia vida: del colegio al trabajo, de un empleo a otro, del desempleo o la inactividad al trabajo, y del trabajo a la jubilación.
- la mayor libertad de las empresas para contratar o despedir.
- la posibilidad de que trabajadores tengan mejores empleos; lo que ellos denominan “movilidad ascendente”.
- la capacidad de la empresa de responder rápida y eficazmente a nuevas necesidades, como por ejemplo el aumento en la producción.

En tanto que el término **seguridad**, alude a:

- la seguridad de conservar el propio puesto de trabajo: orientado a que las personas cuenten con las capacidades que les permitan progresar en su vida laboral

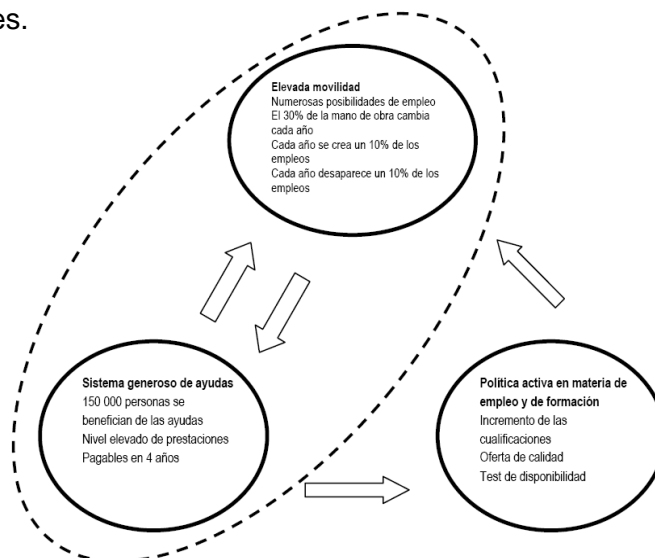
- ayudarlas a encontrar un nuevo empleo.
- las prestaciones de desempleo adecuadas para facilitar las transiciones o períodos de desempleo.
- las oportunidades de formación para todos los trabajadores, especialmente los poco calificados y los de más edad.

En Dinamarca, el modelo de flexiseguridad está construido en base a tres pilares (ANDERSEN y SVARER, 2007):

**1. Reglas flexibles de contrato y despido.** Esto implica que existe un costo bajo por contratar y despedir a los trabajadores y que existen numerosas posibilidades de empleo. En Dinamarca el 30% de la mano de obra cambia cada año de empleo. Asimismo, se crea un 10% de los empleos y desaparece otro 10% (DIARIO UE, 2006).

**2. Red de seguridad social generosa,** lo que se traduce en una duración de los beneficios del desempleo por un período de dos años. Asimismo, el beneficio no puede exceder el 90% del salario previo, el que es calculado sobre la base del último año.

**3. Políticas laborales activas que aplican el principio de “derechos y deberes”.** El argumento se basa en que el individuo por un lado tiene el derecho de contar con un ingreso asegurado, pero por otro lado tiene el deber de buscar activamente trabajo o estar dispuesto a trabajar. Además, está orientado al incremento en la calificación profesional de las personas y la mejora en la calidad de la oferta. Este punto se desarrolla con más detalle en los apartados siguientes.



**Fuente: Flexiseguridad: el caso de Dinamarca. Dictamen de la CE. (Diario UE, 2006).**

## 5. DATOS MACROECONOMICOS

Muchos podrían ser los aspectos a comparar entre Chile y Dinamarca, geográficos, políticos, sociales, religiosos, por nombrar algunos, pero en este documento servirá detenernos en la dimensión económica de cada país. Al dar una mirada general a los datos macroeconómicos y ciertos índices, encontramos lo siguiente:

Variables	Dinamarca	Chile
Índice de Desarrollo Humano (2014)	0,923 (Posición 4)	0,832 (Posición 42)
IDH ajustado por la desigualdad (2014)	0,856	0,672
Índice de desigualdad de género (2014)	0,048	0,338
Población (2014)	5.6 millones	17.8 millones
PIB* 2013	US\$ 235,7 mil millones	US\$ 382,6 mil millones
PIB Per Cápita* (2014)	US\$41.990	US\$21.714
PNB Per Cápita* (2014)	US\$44.025	US\$21.290
Fuerza laboral (2016)	2.762.000	8.070.850
Tasa de Participación femenina (2016)	72%	41%
Desocupación (2015)	3,8%	6,2%

**Fuente: PNUD, 2016; Banco Central de Chile, 2016; Statistics, 2016.**

**NOTA: \*PPA en US\$ de 2011**

Ambos países se encuentran clasificados como países con desarrollo humano muy alto. La diferencia, en una primera aproximación, no parece demasiada en términos numéricos (0,09%), pero los contrastes se hacen más evidentes cuando el IDH se ajusta con el índice

de desigualdad. Allí, se observa una brusca caída por parte de Chile; Dinamarca en tanto tiene un ajuste suave.

Además, en Chile el índice de desigualdad de género (0,33) es seis veces mayor respecto del danés, que llega sólo a 0,04. Si bien la tasa de desocupación en Chile casi dobla a la danesa, cabe indicar que Chile casi triplica en fuerza laboral a Dinamarca.

Por otra parte Chile tiene tres veces la población de Dinamarca; sin embargo, cuando comparamos el PIB per cápita, ese país casi duplica el valor de Chile. Misma situación se aplica para la tasa de participación femenina. Las cifras permiten concluir que ambas economías tienen realidades muy diferentes de desarrollo.

## 6. ANALISIS COMPARATIVO

### 6.1. Institucionalidad

Al analizar la institucionalidad de ambos países, la primera observación que se desprende es que ambas son bastantes similares. Los dos países tienen sus respectivos Ministerios del Trabajo, agencias de pensiones y organismos que cautelán el cumplimiento de la legislación.

Adicionalmente, en Dinamarca existen entidades que focalizan su labor en ciertas actividades. Ejemplo de ello es la *Autoridad Danesa del Ambiente Laboral* (DWEA, 2016), cuya principal labor es contribuir al desarrollo de ambientes laborales seguros. Esta institución, fiscaliza, elabora normas e informa. Tiene oficinas centrales y tres centros regionales. Luego está el *Seguro del Mercado Laboral* (LMI, 2016) que se encarga de analizar si una lesión o enfermedad reúne los requisitos para su reconocimiento como accidente de trabajo; en esta organización se realizan las reclamaciones y/o indemnizaciones por accidentes laborales. También está la *Agencia Danesa para el Mercado Laboral y el Reclutamiento* (DALM, 2016) cuyo objetivo es aumentar la oferta de trabajo, centrándose en el apoyo que se les da a las personas para conseguir empleo. Existen 4 centros ubicados en el país para apoyar esta labor.

En nuestro país en tanto, está la *Dirección del Trabajo*, que tiene bajo su tutela un gran número de actividades: dictámenes, estudios laborales, fiscalización, sistemas de prevención y resolución alternativa de conflictos, defensa de derechos fundamentales, asistencia técnica laboral y certificaciones. Cuenta con 16 Direcciones Regionales, 85 inspecciones provinciales y/o comunales, 30 intermitentes y 5 Centros de Conciliación Individual y Mediación Laboral (Dirección del Trabajo, 2016). Existe una opinión generalizada de que esta Dirección debe reestructurarse para enfrentar los nuevos desafíos en materia laboral. El Consejo Trabajo y Equidad, por una parte indicó que era necesaria su reestructuración en dos instituciones, separando roles de fiscalización y protección de los derechos de los trabajadores. Propuso entonces la creación de una *Defensoría laboral* que fuera independiente, autónoma, gratuita y descentralizada asegurando la calidad en la defensa; con el establecimiento de *Cortes especializadas* para el tratamiento de los conflictos laborales. Y por otra parte, consideró importante la creación de la *Dirección de Relaciones Laborales* de manera que promueva y asegure relaciones laborales equitativas y autónomas



entre los actores del mundo del trabajo, asumiendo las demás funciones que actualmente realiza la Dirección del Trabajo

La Propuesta UAI en tanto, consideró necesaria la creación de agencias especializadas con dedicación exclusiva en fiscalización del cumplimiento de la ley laboral, certificación, solución de conflictos y demás áreas del quehacer laboral.

Además, en Chile encontramos la Subsecretaría de Previsión Social que tiene bajo su responsabilidad la *Superintendencia de Seguridad Social* que tiene por objetivo regular y fiscalizar el cumplimiento de las leyes y normas en materia de seguridad laboral, social; garantizando el respeto de los derechos de los trabajadores. Cuenta con 15 oficinas regionales. Bajo su tutela está el *Instituto de Seguridad Laboral* que administra el seguro social ante accidentes y enfermedades laborales. Cuenta con una red de 53 oficinas a lo largo del país. El *Instituto de Previsión Social* está enfocado a entregar servicios relacionados a las prestaciones previsionales y sociales. Finalmente, está la *Superintendencia de Pensiones* que supervigila a la Administradora de Fondos de Cesantía)

En este primer punto se rescata la similitud en la institucionalidad. Contar con entidades bien conformadas, que tienen direcciones con objetivos y metas claros, es muy importante; porque son esas instituciones las que implementan la política pública, que en este caso sería el sistema flexiseguro. Se comparte la visión de los expertos, respecto de reestructurar la Dirección del Trabajo, para que sus subdirecciones puedan focalizarse a las tareas que se les asignen de manera más eficiente y eficaz. Esa reestructuración o, incluso, una reorganización más radical como proponen el Consejo Trabajo y Equidad y la Propuesta UAI no son una condición ineludible para implementar un sistema flexiseguro. Si bien algún tipo de reorganización institucional es deseable, lo central es que la institución fiscalice adecuadamente, entregue sus instrumentos de capacitación de manera efectiva y asegure la entrega de beneficios de manera oportuna.

## **6.2. Activación del seguro de desempleo**

El primer pilar del sistema flexiseguro en Dinamarca es un seguro de desempleo tal que permite dar tranquilidad a los trabajadores que el proceso de salida e ingreso al mercado laboral no será traumático para el empleado y su familia. Si bien ambos países cuentan con un sistema de seguros; el danés tiene diferencias importantes, respecto del chileno, en

términos de beneficios y duración. En el país europeo existe un complejo sistema que permite entregar beneficios amplios y duraderos a los empleados que han quedado cesantes. Además establece un marco más flexible para el empleador, a la hora de decidir la conformación de su personal. En Dinamarca, el 75% de la fuerza laboral se encuentra asociada a un seguro de desempleo; en tanto que el resto, si bien no cuenta con dicho seguro, si tiene acceso a una red de asistencia social, que igualmente les permite tener ingresos en períodos de cesantía. El sistema de seguro de desempleo se basa principalmente en fondos estatales, que cubre hasta el 90% de los ingresos obtenidos durante las últimas 12 semanas de empleo con un tope máximo de alrededor de 400 euros por semana. Este beneficio puede durar hasta dos años, pero para ello, el beneficiario debe cumplir ciertos requisitos. Si no cumple con ellos, se le suspende el beneficio (DIARIO UE, 2006). La persona debe buscar de manera constante un trabajo o aceptar los trabajos que se le ofrecen. En caso que una persona rechace un empleo o deje de acreditar las solicitudes, el Centro de Trabajo comunica esta situación al Seguro de Desempleo, el que inmediatamente suspende el abono del seguro por una o dos semanas. Si el rechazo se vuelve a producir o se repite la falta de solicitudes, la prestación se anula de manera definitiva. Lo anterior, requiere de un sistema de comunicación constante entre el desempleado, los Centros de Trabajo, los agentes externos y el Seguro de Desempleo. Durante el segundo trimestre de este año, el 56% de las personas desempleadas en Dinamarca utilizó el seguro (STATISTICS, 2016).

Actualmente, Chile cuenta con un sistema de indemnizaciones y un seguro obligatorio de desempleo. La indemnización equivale a treinta días de remuneración mensual por año de servicio y fracción superior a seis meses, prestados continuamente con tope de trescientos treinta días (11 años). Los trabajadores enfrentan dos riesgos en este tipo de sistemas, la pérdida del empleo de manera involuntaria, y el desempleo más largo de lo esperado. Pero a su vez, los empleadores se enfrentan a cierta inflexibilidad a la hora de adoptar decisiones de reducción de personal; porque en situaciones de crisis, el empleador debe decidir si despide a sus trabajadores con la consiguiente indemnización de por medio o si mantiene el número de trabajadores pero con posibles pérdidas financieras. Esta situación es la más compleja de tratar en el mercado laboral porque por un lado se encuentran los trabajadores temerosos de perder sus empleos; y por el otro se encuentran los empleadores con poca flexibilidad en la toma de decisiones.

Referente del Seguro Obligatorio de Cesantía, éste se aplica para todos los trabajadores con contrato, ya sea indefinido, a plazo fijo, por obra o servicio, que estén regidos por el Código del Trabajo y firmados después del 2 de octubre de 2002. Quedan fuera trabajadores de casa particular, trabajadores sujetos a contrato de aprendizaje, trabajadores menores de 18 años de edad, trabajadores que tengan la calidad de pensionados, con excepción de los pensionados por invalidez parcial, trabajadores independientes, y trabajadores regidos por cualquier otra norma que no sea el Código del Trabajo como es el caso de los empleados públicos, ya que estos últimos se rigen por el Estatuto Administrativo. El tiempo del beneficio puede variar pero en general cubre hasta 8 meses; parte el primer mes con el 70%, el segundo mes 55% y desde el tercero en adelante disminuye progresivamente en 5% hasta que se agota (AFC Chile, 2016).

Según la Superintendencia de Pensiones, en junio de este año, 208.303 afiliados recibieron el Seguro de Cesantía; lo que equivale al 35% del total de personas desempleadas a nivel nacional. Del ese total, el 61,7% corresponde a trabajadores con contrato a plazo indefinido y el 36,3% de los beneficiarios corresponde a mujeres. En el mes anterior, el número de afiliados al seguro de cesantía sobrepasó los ocho millones y medio de trabajadores; sin embargo, sólo el 49% de ellos cotizaron. De ese porcentaje, el 38.7% fueron mujeres. (S. Pensiones, 2016).

El Seguro Obligatorio de Cesantía se financia con un aporte tripartito: trabajador, empleador y Estado; pero depende del tipo de contrato. Un trabajador con contrato indefinido aporta el 0,6% de su remuneración imponible. El aporte del empleador asciende al 1,6% de las remuneraciones imponibles de ese trabajador con contrato indefinido. Cabe señalar que el aporte que el empleador realiza, es deducible de la indemnización a que tiene derecho el trabajador con contrato indefinido cuando es despedido “por necesidades de la empresa”. En el caso de los trabajadores con contrato a plazo fijo, es el empleador quien realiza un aporte que llega al 2,8%. El trabajador a plazo fijo no realiza aportes.

El Fondo de Cesantía Solidario tiene por finalidad financiar las prestaciones mínimas que la Ley garantiza a aquellos afiliados que –cumpliendo con los requisitos pertinentes- han agotado o no disponen de recursos suficientes en su cuenta individual al momento de quedar cesantes. Se financia con una fracción de la cotización del empleador 0,8%, pero sólo en el caso de los contratos indefinidos. El aporte del Estado asciende anualmente a 225.792

unidades tributarias mensuales (UTM), depositadas en 12 cuotas en el Fondo de Cesantía Solidario.

Los trabajadores que tienen derecho a recibir prestaciones del Fondo de Cesantía Solidario son aquellos que: (1) se encuentren cesantes al momento de la solicitud; (2) los recursos de su cuenta individual sean insuficientes para financiar un beneficio de acuerdo a los montos y porcentajes que establece la ley; (3) tengan 12 cotizaciones en el Fondo de Cesantía Solidario en los últimos 24 meses. Las tres últimas cotizaciones deben ser continuas con el mismo empleador; y (4) que el contrato de trabajo haya terminado por vencimiento del plazo convenido, por conclusión del trabajo o servicio que dio origen al contrato, caso fortuito o fuerza mayor.

En el caso del trabajador con contrato indefinido, las prestaciones del Fondo de Cesantía Solidario se reciben por cinco meses, y en el caso del trabajador con contrato a plazo fijo, por dos meses.

Los beneficiarios del Fondo de Cesantía Solidario deben asistir mensualmente a la Oficina Municipal de Intermediación Laboral (OMIL) más cercana a su domicilio durante todos los meses que dura la prestación y estar disponibles para la capacitación o empleo que esta oficina le pueda ofrecer.

Al hacer un análisis de este sistema, se puede observar que su formato favorece a los trabajadores que tienen una gran cantidad de años en el mismo trabajo, dando un apoyo más precario a los trabajadores que son nuevos o tienen una menor antigüedad. Adicional a lo anterior, afecta la movilidad en el mercado laboral, puesto que un trabajador que tiene muchos años en una empresa optará por esperar a que lo despidan antes que renunciar; mientras que un empleador, que tenga empleados con varios años de antigüedad, buscará evitar todo lo posible el despido por el artículo 161 – necesidades de la empresa – dado el costo que tiene una indemnización, muchas veces a costa de tener pérdidas financieras. Así, el sistema es inequitativo porque asegura de una mejor forma a los trabajadores con mayor antigüedad, versus los trabajadores que tienen una antigüedad mucho menor.

Como una manera de mejorar dicho sistema, las propuestas presentadas por el Consejo Trabajo y Equidad consideran, entre otras cosas, un Fondo de Indemnizaciones a todo evento para trabajadores con contratos indefinidos. En dicho fondo, los empleadores cotizan

un 3% hasta un plazo dado (7 años); en tanto que los trabajadores no cotizan. Las indemnizaciones se seguirían entregando por años de servicio, pero en este sistema el fondo de indemnizaciones cubriría la mitad de la indemnización, con medio mes por año de servicio y un tope de 11 años; con ello se disminuye la carga de indemnización al empleador. Otra opción es que el fondo complemente un pago que se debería definir en caso de implementarse.

Un instrumento distinto, presentado por el Consejo Trabajo y Equidad, es el acceso a un Fondo Solidario para trabajadores con contratos indefinidos. Para ello, se debería cumplir con ciertos requisitos tales como: 12 meses de cotizaciones, las últimas tres continuas y en el mismo empleo. Los trabajadores en el Fondo Solidario debieran recibir beneficios de intermediación laboral y de capacitación, de acuerdo a la evaluación de su vulnerabilidad en el empleo. Por otra parte, se sugiere que la cobertura de FONASA se extienda por 3 meses. Para aquellos trabajadores con contratos a plazos fijos, que deseen acceder al Fondo Solidario, se les pondría una exigencia de 8 meses de cotizaciones continuas o discontinuas. En este último punto existieron ciertas divergencias de opiniones ya que un grupo opinaba que no es bueno que los cubra el fondo solidario porque los trabajadores saben desde un comienzo que perderán sus empleos. Entre tanto, otro grupo era de la opinión que deberían tener un acceso parcial al Fondo.

La Propuesta UAI estima necesario sustituir el sistema actual por uno a todo evento que cubra a los contratos nuevos incluyendo los temporales. La indemnización debería ser financiada con los aportes del empleador a una cuenta individual de propiedad del trabajador, obligación que se extingue luego de 11 años de relación laboral. El aporte debería ser de un 4.11% de la remuneración. Otro punto que establece la Propuesta UAI es que, cuando se dé término a un contrato exista una causa, y que ella pueda ser sometida a examen en los tribunales si el trabajador la impugna.

El seguro de desempleo es una parte fundamental del sistema flexiseguro. Si nuestro país se decidiera avanzar hacia dicho sistema, sería el tema principal a mejorar. Las propuestas tanto del Consejo Trabajo y Equidad como de la Propuesta UAI están orientadas a optimizar el actual régimen y serían elementos importantes a considerar; puesto que se requiere de un sistema de beneficios más amplio y prolongado en el tiempo. Sin embargo, al diseñarlos debería considerarse también que los beneficios no afecten el mercado, de tal manera que

apoyen al trabajador en el tiempo de desempleo pero no mermen el interés de lograr un nuevo empleo a la brevedad posible. Esto implica no sólo contar con presupuestos para los beneficios; sino también con una fiscalización apropiada de quienes reciben estos beneficios. De otro modo, se generan incentivos perversos y se obtiene un efecto indeseado, menos personas con interés de trabajar. Este es el principal obstáculo al pensar en un sistema flexiseguro para Chile. Por tanto, en Chile se debería garantizar un seguro de desempleo que le entregue al trabajo un tiempo prudente para poder encontrar otro empleo; y se deberían fortalecer las herramientas de apoyo en la búsqueda de empleo.

### **6.3. Activación en la búsqueda de empleo**

Dada la alta movilidad laboral que existe en Dinamarca, aproximadamente el 30% o alrededor de 700.000 asalariados cambian de trabajo cada año (DIARIO UE, 2006), el Gobierno creó, a nivel regional, cuatro *Centros Regionales de Empleo*; los que tienen como fin monitorear las tendencias generales del mercado laboral y apoyar a los 91 Centros de Trabajo locales establecidos en cada municipio. Su objetivo principal es lograr que los desempleados encuentren puestos de trabajo de manera rápida y eficaz. Son responsables de brindar atención a todos ellos y a los beneficiarios de prestaciones por enfermedad. A partir del año 2000, se incorporaron lo que ellos denominaron “agentes externos”, es decir empresas privadas de colocación laboral. La orientación, formación e intermediación puede ser hecha por estos agentes. Así, el sistema tiene un fuerte apoyo desde el sector privado. Respecto de la intermediación, los Centros de Trabajo conocen y controlan el conjunto de demandas y ofertas que se producen en su ámbito y logran intermediar alrededor del 20% de los contratos que se celebran en Dinamarca. El 80% de los contratos se realizan fuera de este ámbito.

En ese contexto, parece ser que la diferenciación del sistema danés, respecto de otros sistemas, radica en la “activación intensa”; ya que los trabajadores están monitoreados y son intensamente forzados a buscar un trabajo. Así, todas las semanas tienen que remitir dos solicitudes de trabajo y tienen que acreditar haberlo hecho. Según pase el tiempo, y si no es fácil aplicar a puestos de su especialidad, deberá empezar a solicitar trabajos de otra especialidad o en otra ubicación. Por otra parte, las personas desempleadas no pueden rechazar un empleo, salvo por razones muy excepcionales; de otro modo se les suspende el

seguro. Adicional a lo anterior, el desempleado tiene contacto personal con el Centro cada tres meses como mínimo (SKOV, 2016).

Es esta “activación intensa”, la que hace posible que el desempleado esté el mínimo tiempo en ese estado y se integre al mercado cuanto antes. Esto es compartido por los agentes sociales y por los sindicatos; ya que se encuentra muy extendida la opinión de que si la demanda de trabajo existe, los desempleados deben incorporarse a ella, ayudando a mantener el mercado del trabajo activo.

En Chile en tanto, existe el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, SENCE, que tiene por misión contribuir a la generación de empleo, dinamizar el mercado laboral y desarrollar capital humano mediante la aplicación de políticas públicas de fomento e intermediación laboral y de capacitación orientada a la empleabilidad y la productividad. Con el fin de profundizar su labor, a partir de la Ley N° 19.518, promulgada en 1997, se estableció la creación de las llamadas *Oficinas Municipales de Información Laboral (OMIL)* para facilitar la incorporación y/o reincorporación de personas desempleadas y pertenecientes a los Quintiles I y II a un puesto de trabajo. A nivel nacional, existen un total de 323 OMILs (hay 345 municipalidades) que son las encargadas de la entrega de información, aplicación de instrumentos técnicos y asesorías que faciliten la elección de una profesión, actividad u oficio. Por otra parte, existe la *Bolsa Nacional de Empleo* que apoya la integración entre la oferta y demanda de trabajo. Finalmente, existen las llamadas *Agencias Privadas de Intermediación Laboral (APIL)* que tienen como función principal colocar a personas desempleadas en puestos de trabajo estables y de calidad. Están orientadas a trabajar con población vulnerable de los Quintiles I, II y III. La percepción extendida respecto de este conjunto de instituciones laborales es que son bastante deficitarias.

El año 2011, se inició la implementación del “*Programa de Fortalecimiento OMIL*”, con el fin de fomentar la inserción laboral de personas desocupadas, cesantes o de baja calificación laboral. Lo anterior se debe a los magros resultados obtenidos por estas entidades. Existe un indicador de empleo, calculado según el número de personas colocadas en el mercado del trabajo y el número de personas desocupadas en un año. Así, en el año 2009 se tuvo una eficacia de 1,2% es decir 8.916 personas colocadas frente a 765.390 desempleados. Según datos publicados en la página web de la Dirección de Presupuestos, durante el año 2011 se tuvo una tasa de 7,3%, colocando unas 41.500 personas. El año 2012, se duplicó la tasa,

llegando a 16% (DIPRES, 2016). A través del Informe de Seguimiento de Programas Sociales de 2014, el Ministerio de Desarrollo Social analizó el “Fortalecimiento Oficinas Municipales de Información Laboral (FOMIL)”. Los resultados muestran que, en el año 2013, el porcentaje de efectividad llegó a 21%; en tanto que en el año 2014 llegó al 19% (MDS, 2014).

Este segundo elemento es parte fundamental de un sistema flexiseguro. La flexibilidad del sistema viene dada por la creación y destrucción de empleo. Es decir, un trabajador que queda cesante tiene altas posibilidades de encontrar un nuevo empleo; y para ello, existe una batería de instrumentos que están a su disposición y que deben ser eficientes para evitar largos períodos de inactividad.

De la descripción realizada en este punto podría decirse que existen diferencias importantes. En primer lugar, en Dinamarca el sistema está pensado para todos los trabajadores cesantes, en tanto que en Chile, el sistema orienta sus esfuerzos en apoyar la búsqueda de empleos a los trabajadores de quintiles más vulnerables. Asimismo, se observa que en Dinamarca el impacto que tienen estos centros de empleo es importante; en nuestro país la entidad a cargo del tema tiene una eficacia muy baja.

Como una manera de aumentar el impacto que tiene este tipo de instrumento, el Consejo Trabajo y Equidad propuso la creación de un nuevo ente que tenga como eje central el empleo; se trata de la Subsecretaría de Empleo, que contribuiría a desarrollar políticas activas en materia de empleo; y que se encargaría de los programas de empleo de emergencia, el seguro de cesantía, la Bolsa Nacional de Empleo, la capacitación y certificación de competencias y de las OMIL.

Por otro lado, el mismo Consejo sugiere el desarrollo de un sistema de información del mercado laboral, con datos que hoy recopilan el seguro de cesantía y el sistema de AFP. Esta información debería utilizarse para el diseño de políticas públicas, la generación y gestión de instrumentos y su focalización; con ella se podría además, evaluar los resultados obtenidos de la implementación de estas políticas.

Si bien Chile ha avanzado en integrar la oferta y la demanda de trabajo, a fin de otorgar tranquilidad a los trabajadores de que el período de desempleo sea el mínimo posible, son necesarios varios cambios para orientar los esfuerzos hacia un sistema flexiseguro. En



primer lugar, el sistema del SENCE debe ser fortalecido para que pueda cumplir con su objetivo de manera efectiva. En segundo lugar se debe aumentar la cobertura de apoyo; la creación de la Subsecretaría, como propone el Consejo Trabajo y Equidad apunta en esa línea. Ambos puntos conllevan costos económicos importantes; lo que podría ser un obstáculo cuando se piensa en implementar un sistema como el que se está analizando.

#### **6.4. Activación de la capacitación.**

Dinamarca tiene una larga tradición en educación. La formación avanzada, en términos de negocios y de mano de obra, es importante en ese país. En ese país, los técnicos y profesionales corresponden a aproximadamente un 80% de la fuerza laboral (STATISTICS, 2016). Según datos del INE, del segundo trimestre 2016, sólo un 34% de la fuerza laboral cuenta con ese tipo de estudios; más del 44% de los trabajadores sólo cuenta con la educación media (INE, 2016b). Por tanto, existe una gran diferencia en los niveles de instrucción que tienen los trabajadores en ambos países. En Chile, los recursos públicos que financian capacitación están organizados principalmente en torno a la Franquicia Tributaria que administra el SENCE. Este sistema de financiamiento tiene el beneficio teórico de asegurar la pertinencia de la capacitación, al ser ésta de iniciativa de la empresa, aunque en la práctica existen serias dudas de que ello se esté logrando en el marco de la institucionalidad actual.

Una de las principales críticas a nuestro sistema es que no llega a todos los trabajadores. En efecto, según el Consejo Trabajo y Equidad un 1% del total de empresas que usa el beneficio tributario que existe para la capacitación. Eso equivale a aproximadamente unas 250 empresas que concentra el 42% de los recursos públicos. En general, un 80% de la franquicia tributaria atiende a empresas grandes, con una cobertura muy baja de las empresas de menor tamaño. Además, la franquicia incentiva a las empresas a sólo financiar capacitación específica a ella, dejando de lado la inversión en competencias generales.

En este tema se deben considerar dos puntos importantes. El primero de ellos tiene que ver con la educación que reciben los daneses y los chilenos. Mientras que los daneses cuentan con un sistema educativo gratuito, que es cubierto por el Estado y que el año 2011 gastó un 8,5% del PIB en este ítem, ese mismo año, en Chile se destinó alrededor del 4% del PIB a la educación (WORLD BANK, 2016). Adicional a ello, el sistema no es accesible a todos, puesto que en Chile, si bien se está realizando una reforma sustancial a la educación, se

debe pagar por ella si es que se quiere acceder a la parte del sistema que es de mayor calidad. A lo anterior, se debe sumar la brecha que existe entre el sistema de capacitación en Dinamarca y la poca o nula capacitación que los trabajadores reciben durante su vida laboral en Chile.

Para mejorar este punto, el Consejo Trabajo y Equidad propuso entre otras cosas, desarrollar un amplio plan de inversión en capital humano por medio de un bono de capacitación individual, con financiamiento tripartito. Además, un grupo de consejeros recomendó que en la medida en que la capacitación financiada con el bono muestre resultados positivos, se debe avanzar en la sustitución gradual de la franquicia tributaria por el sistema de bonos individuales. Otro grupo de consejeros recomendó que el bono de capacitación individual sea una medida complementaria y no sustitutiva de la actual franquicia tributaria.

Dado el gran rezago escolar y de competencias en la fuerza laboral chilena, también se propuso crear programas especiales de formación en oficios para: jóvenes y adultos de alta vulnerabilidad laboral y social, jóvenes en riesgo social y mujeres. Adicionalmente, consideró importante perfeccionar los programas de nivelación escolar.

Sobre el financiamiento privado de capacitación, el Consejo Trabajo y Equidad propuso establecer contratos de entrenamiento u otras modalidades contractuales civiles, que garanticen a las empresas la recuperación de la inversión directa que ellas realicen en la capacitación de sus trabajadores. Otra propuesta es que el contrato de trabajo se cumpla de buena fe, de modo que el empresario no tenga el temor a que el gasto en el que ha incurrido, termine beneficiando a terceros, si el trabajador se desvincula de la empresa una vez concluida la capacitación.

Finalmente el Consejo Trabajo y Equidad estimó que es necesario realizar una reforma institucional del SENCE y de Chilecalifica para mejorar la pertinencia y efectividad de los diferentes programas que estas instituciones administran y monitorean.

Un mercado laboral flexiseguro debe contar con trabajadores que tengan diferentes competencias que les permitan cubrir las necesidades de ese mercado y que, a raíz de ello puedan entrar y salir de él con facilidad. Esta es una de las grandes diferencias que existen entre Dinamarca y Chile. Es claro que la fuerza laboral chilena debe recibir una mayor

capacitación para poder optar a un mercado laboral que sea flexible y seguro. Actualmente, ésta llega a pocos trabajadores y lo hace atendiendo a las necesidades inmediatas de la empresa y no a las necesidades estratégicas de la economía o del trabajador. Lograr una fuerza laboral preparada, que le permita moverse desde un trabajo a otro, es una meta a mediano plazo. Si se desea implementar un sistema flexiseguro es algo que debe ser abordado desde las primeras etapas. Si bien no es condición indispensable, permite que el sistema funcione de una mejor manera porque está pensado en lograr una oferta laboral que cumpla con la demanda que existe.

### **6.5. Jornada laboral flexible**

La OCDE, en su índice de una Mejor Vida, analiza diversos indicadores a fin de determinar el balance entre el trabajo y el resto de las actividades que usualmente las personas realizan. Un importante aspecto del balance de la vida y el trabajo es el tiempo que las personas gastan en su trabajo. La evidencia sugiere que largas horas de trabajo pueden afectar la salud de las personas, poner en peligro la seguridad y aumentar el stress.

Según estadísticas de dicha organización, Chile se ubica en el puesto 32 de 38 países, como uno de los lugares que más horas anuales se trabaja, quedando sólo por delante de Israel, Sudáfrica, Japón, Corea, México y Turquía. Dinamarca en tanto se ubica en el 4 lugar.

La jornada laboral en Chile es relativamente extensa en relación a los países de la OCDE. Casi el 14% de los empleados en Chile trabaja 50 horas o más por semana. Este número es un poco mayor que el promedio OCDE. En tanto, el 2,2% de los daneses trabajan horas extras (OCDE, 2016b).

Adicional a lo anterior, en Chile se cuenta con un sistema más rígido en términos horarios. En Dinamarca, La Confederación Danesa de Empleadores<sup>1</sup> (DA) ha indicado que el 98% de los trabajadores están cubiertos por acuerdos que establecen que el número de horas trabajadas por semana puede variar, siempre y cuando el promedio se mantenga alrededor de las 37 horas semanales.

---

<sup>1</sup> La Confederación de Empleadores Daneses (DA), fundada en 1896, es una organización sin fines de lucro financiada por suscripciones de las organizaciones miembros. La Confederación representa a 14 organizaciones de empresas, cuenta con más de 28.000 empresas danesas socias de la industria manufacturera, el comercio minorista, transporte, servicios y construcción. Las principales actividades de la Confederación son las políticas de empleo y habilidades, la salud y seguridad ocupacional, la coordinación de los convenios colectivos, las leyes laborales, las relaciones internacionales y el seguimiento en términos de análisis y estadísticas sobre los salarios, el ausentismo, conflictos, etc

En Chile, la base semanal tiene un máximo de 45 horas distribuidas en no más de 6 ni menos de 5 días. Sin embargo, según la encuesta ENETS realizada durante el año 2011, los hombres trabajan en promedio 52,8 horas semanales, mientras que las mujeres 47,6 horas (MINSAL, 2011). La flexibilidad en la jornada laboral es una de las grandes diferencias con que nos encontramos al comparar ambos sistemas. En Chile se tiene una jornada laboral mucho más rígida que en Dinamarca.

Al pensar en la implementación de un sistema flexiseguro, se debería considerar la flexibilización de la jornada laboral; pero existen costos asociados a ella. Por el lado del trabajador serían varios; el primero de ellos es el costo de movilización. Según cálculos desarrollados por Tomas Rau, un trabajador a tiempo parcial (20 horas) podría destinar hasta el 9% de su salario promedio en pagar la movilización (RAU, 2012). Otro costo es el tiempo. Según un estudio sobre las consecuencias laborales del sistema de transporte, el tiempo promedio que demora una persona de ida y vuelta a su trabajo es de 133 minutos. Lo que implica que una persona que trabaja media jornada, destinaría en tiempo de viaje lo que equivale en promedio al 55% del tiempo que dedica a trabajar (BRAVO y MARTINEZ, 2008). Por el lado del empleador se tiene una asimetría de costos porque los trabajadores tienen los mismos derechos, sin importar si son a tiempo parcial o tiempo completo. Eso implica costos de salas cunas, administración de turnos de una manera diferente, etc. Si bien no se tuvo acceso a estudios similares para la realidad danesa, la comparación del tamaño de las ciudades insinúa que es probable que la realidad sea muy diferente.

En un sistema flexiseguro, la jornada laboral flexible cobra importancia porque permitiría aumentar la participación de grupos que no tienen una gran presencia en el mercado laboral, como son las mujeres y los jóvenes; lo que llevaría a dinamizar el mercado laboral. Pero para ello se debería generar ajustes en nuestro sistema. Tomás Rau indica algunas propuestas para aumentar la flexibilidad horaria en Chile. Entre ellas, se destacan tres:

1. Se debe corregir la asimetría de costos que existe al contratar a un trabajador a tiempo parcial versus uno a tiempo completo. Un ejemplo de esto es lo que ocurre con las salas cunas.
2. Se debe permitir la posibilidad de jornadas de trabajo a tiempo parcial discontinuas, al menos para trabajadores que cursen estudios en cualquier institución educacional y en rubros que requieran de este tipo de jornadas.

3. El desincentivo que los costos de movilización (pecuniarios y en tiempo) pudieran generar en trabajadores a tiempo parcial debiera ser mitigado, ya que la oferta de este tipo de empleo se puede ver disminuida. Esto se podría hacer con el teletrabajo por ejemplo

Además, el Consejo Trabajo y Equidad en su propuesta indica que una opción para flexibilizar nuestra jornada laboral sería distribuir una base de la jornada a lo largo del año, respetando un máximo anual de horas trabajadas equivalente a la jornada laboral semanal vigente debidamente anualizada. Esto significa que al concentrar horas en determinados meses redundan en jornadas más reducidas en otros meses del año, o en aumento en las vacaciones. La propuesta requiere mantener límites tales como un máximo de horas trabajadas al día y un número máximo de días de trabajo continuo. Por otra parte se puede establecer un banco de horas extraordinarias a distribuir a lo largo del año. Asociado a lo anterior, se podría asignar un total de horas que se pagan con recargo cuando la jornada por razones de emergencia excede de un cierto número de horas, o bien para incrementar las horas trabajadas en día domingo o festivo.

Por su parte, la Propuesta UAI es que se pueda pactar individual o colectivamente una jornada ordinaria con base semanal o una jornada regular con base mensual. Las empresas y sindicatos podrían pactar también una jornada colectiva con base anual. Si existieran casos excepcionales, el régimen de autorización de dichas jornadas estaría bajo la Dirección del Trabajo. La flexibilidad horaria debería permitir enfrentar imprevistos de carácter comercial o productivo. Se debería pagar las horas extraordinarias con un 50% de recargo y dar derecho a un descanso compensatorio equivalente al tiempo extendido de trabajo.

Si bien un sistema flexiseguro debiera abordar la flexibilidad en la jornada laboral, esto no necesariamente debe realizarse en las primeras etapas de su implementación. Chile debería tender a flexibilizar su jornada para aumentar la incorporación de personas en condiciones de trabajar; sin embargo no sería una condición imprescindible para la ejecución de un sistema flexiseguro. Este punto podría ser abordable en etapas posteriores. Lo anterior se debe a que es necesario una serie de cambios legales que permitan hacer más flexible la jornada, pero que tiende a ser rechazado por los trabajadores, por la preocupación que les genera contar con un menor número de horas y por ende con un menor salario. Los cambios

en esta área, deben estar unidas a la seguridad de mantener sus salarios vía el seguro de desempleo.

## **6.6. Seguridad laboral y accidentes de trabajo.**

Tal como se explicó al inicio, en Dinamarca existen la *Autoridad Danesa del Ambiente Laboral* que tiene como objetivo contribuir al desarrollo de ambientes laborales seguros (DWEA, 2016) y la *Seguro del Mercado Laboral* que tiene como rol analizar y catalogar, de manera imparcial, si una lesión o enfermedad reúne los requisitos para su reconocimiento como accidente de trabajo (LMI, 2016). Además, es obligación legal que todos los empleadores aseguren a sus empleados contra este tipo de accidentes.

Chile también cuenta con la Ley N° 16.744 que obliga a los empleadores a otorgar un seguro a sus empleados para los casos de accidentes laborales. Según la encuesta ENETS indica que sólo un 41,7% afirma estar asegurado y un 47% dice que no lo está, mientras que el 11,2% no sabe si está asegurado. La mayor desprotección en este ámbito la presentan las mujeres, los grupos de mayor edad y los de menor nivel educacional.

La misma encuesta estimó que durante 2010 el número total de accidentes laborales alcanzaría un total de 609.926. Según el estudio, el mayor número de accidentados se presentó en los grupos de menor educación (de básica incompleta a media completa), con cifras que van de un 6,2% a un 9,6%. Probablemente, estas cifras relacionan el acceso de los trabajadores de menor educación a puestos de trabajo menos calificados, los que en gran parte presentan condiciones de trabajo con menores niveles de seguridad o de prevención de accidentes.

Según datos de la Superintendencia de Seguridad Social, en el año 2015 el 70% de los trabajadores tenían el seguro que indica la ley antes mencionada. Ese mismo año, la tasa de accidentes llegó 4% del total de asegurados (SUSESO, 2016)

Como se puede observar, tanto en Dinamarca como en Chile existen sistemas orientados a prevenir, tratar e indemnizar, en caso que sea pertinente, los accidentes laborales. La tasa de accidentabilidad de Dinamarca es muy baja, llega a un 2%; en tanto que en Chile alcanza un 4%. Probablemente, la diferencia se deba a los procesos productivos que ambos países efectúan. Mientras que en Chile se realiza principalmente la explotación de recursos

naturales y la producción agrícola, la economía de Dinamarca se basa primordialmente en servicios.

La cobertura de los seguros de accidentes llega al 70% en Chile, lo que implica que 30% de los trabajadores no cuenta con un seguro. En caso de accidentes de estos últimos, es el sistema de salud pública quien se hace cargo de ellos o bien el costo corre por cuenta de los trabajadores, generando un impacto importante en la economía familiar. Es necesario continuar aumentando la cobertura de este tipo de seguros; lo anterior redundará en aumentar también movilidad por parte de los trabajadores; ya que el trabajador buscará el empleo que le permita acceder a este tipo de beneficios frente a otros empleos más vulnerables.

Este tipo de elementos no condiciona la implementación de la flexiseguridad como sistema laboral; pero tendrá impacto, si no existen los escenarios que permitan ofrecer un empleo decente. Si bien Chile cuenta con una legislación apropiada; se debe seguir reforzando la fiscalización para que el paquete de normativas que existe en temas relativos a salud y seguridad ocupacional se cumpla.

### **6.7. Maternidad y trabajo**

La legislación danesa está orientada a entregar un respaldo a la maternidad de las mujeres trabajadoras y a evitar la discriminación laboral. Lo anterior debido a que ambos padres tienen los mismos derechos en permisos parentales.

Buscando entregar una legislación que respalde también la maternidad en Chile, se realizaron diversas modificaciones a nuestra legislación en tiempos recientes.

Al comparar ambos países, se puede indicar que esta es una de las áreas en que existe una gran similitud. Tienen similares período de pre y post natal; en Dinamarca, el Estado realiza un reembolso a la empresa por concepto de gasto por maternidad; en Chile en tanto existe un subsidio que es un promedio de los sueldos recibidos y que asegura a lo menos medio ingreso mínimo, con un tope de 66UF.

Las diferencias son menores y no deberían ser un problema para implementar un sistema flexiseguro. Este punto es importante; porque busca promover un balance entre la vida familiar y profesional y fortalecer la flexibilidad del sistema. Sin embargo, no es suficiente.

Los puntos anteriores muestran que, dada la estructura del mercado laboral, ha sido difícil la incorporación de las mujeres en él.

### **6.8. Salas Cunas y Jardines infantiles**

En Dinamarca el acceso al beneficio de salas cunas y jardines infantiles es transversal a todos los trabajadores. En nuestro país, en tanto, sólo tienen apoyo aquellas trabajadoras que demuestran que son vulnerables, recibiendo subsidios del Estado; y aquellas trabajadoras que se desempeñan en empresas que tienen más de 20 mujeres empleadas, contando así con apoyo de la empresa.

Los 98 municipios de Dinamarca son responsables de garantizar un número adecuado de guarderías y jardines infantiles, y de mantener una alta calidad de servicio en esos establecimientos. La autoridad local es quien corre con los gastos por niño; los padres pagan sólo el 25% de estos costos. Si la familia tiene varios niños en la guardería, recibe descuentos por hermano. Si la persona está sin trabajo y recibe el seguro de desempleo, es su deber estar disponible para trabajar en cuanto se presente una oferta laboral. Esto requiere que los hijos puedan estar en la guardería. Si bien la disponibilidad de cuidado infantil es un factor muy importante, la creación continua de empleo femenino en Dinamarca se basa más bien en la flexibilidad horaria que permite a las mujeres compatibilizar el trabajo y la maternidad.

Volviendo a nuestro país, se observa que, según el análisis realizado por el Consejo Trabajo y Equidad, el 19% de las mujeres dice no tener trabajo porque no tiene con quién dejar a sus niños; el 31% por los quehaceres del hogar. En tanto que el diferencial de costos asociados al contratar una mujer varía entre 5 y 12%. A través del Programa Chile Crece Contigo, nuestro país asegura disponibilidad de sala cuna y jardín infantil para todos los niños y niñas de hasta 4 años de edad que formen parte del sistema y cumplan con los siguientes requisitos: (1) contar con 11.734 puntos en la Ficha de Protección Social y (2) que la madre o adulto responsable del niño deba trabajar, buscar trabajo o estudiar. Este tipo de programas está focalizado para el 40% más pobre de la población.

Además, por ley, las empresas están obligadas a dar servicio de sala cuna cuando éstas cuentan con 20 trabajadoras o más. En nuestro país menos de 6% tiene derecho a ese beneficio. Actualmente se encuentra en el Congreso un proyecto de ley que crea salas cunas



universales para las madres trabajadoras. Durante el año 2013, se presentó un proyecto de ley, a través del Mensaje N° 188-361, para crear un sistema universal de salas cuna para todas las mujeres trabajadoras. Luego el proyecto fue retirado y la moción parlamentaria presentada en el Boletín 9340-13, presentada el año 2014, busca realizar cambios en el Código del Trabajo a fin de que no se utilice la palabra “20 o más trabajadoras”; si no que se refiera a “20 o más trabajadores”.

En Chile, según el informe del Consejo Trabajo y Equidad, la tasa de participación femenina ha aumentado de 36% a 49%. Durante el último trimestre 2013, la Encuesta Nacional del Empleo arrojó una participación de 44,5% de mujeres en el mercado laboral (INE, 2016a). Esto sigue siendo bajo respecto de otros países de mayor desarrollo económico. En Dinamarca, la tasa de mujeres que, teniendo edad de trabajar, participan en el mercado laboral llega al 72%.

En nuestro país, el Consejo Trabajo y Equidad sugirió eliminar la obligación de que los servicios de sala cuna y jardines infantiles sea sólo para empresas con 20 mujeres o más. Adicional a ello, propusieron el uso de franquicia tributaria para salas cuna dentro de la empresa; uso de sala cuna proporcional a la jornada contratada; ajuste de los horarios entre salas cuna, jardines, educación básica y los horarios de los trabajadores; y la flexibilidad horaria que permita el trabajo en el domicilio para compatibilizar el trabajo en el hogar y en la remuneración.

Todas las acciones que se adopten para poder facilitar el cuidado de los niños, a las mujeres trabajadoras, promoverá el aumento de la incorporación de la mujer en dicho mercado y la disminución de la discriminación a la hora de contratar empleados. Este elemento es importante pero no es indispensable a la hora de implementar un sistema flexiseguro.

## 7. CONSIDERACIONES PARA UN SISTEMA FLEXISEGURO EN CHILE.

### 7.1. Financiamiento del sistema

Como se ha podido observar durante el análisis de las distintas áreas, existen similitudes y brechas importantes entre ambos sistemas. A continuación se presentarán los costos asociados a cada uno de los puntos y un cálculo estimativo del valor que tendría la implementación de los beneficios del sistema danés en Chile.

Para realizar la estimación, se utilizaron datos de presupuestos del año 2009, dado que fue el más completo al que se tuvo acceso en Dinamarca (PARLAMENTO DANÉS, 2016).

Al revisar el presupuesto que Dinamarca destina al sistema de flexiseguridad laboral, lo primero que llama la atención es el monto, que alcanza unos US\$ 10.000 millones; seguido de ello, los porcentajes en cada una de las áreas. Casi el 63% del presupuesto se utiliza en el sistema de seguro de desempleo, le siguen el costo de las licencias y permisos por maternidad, con un 17%; el costo de seguridad laboral con casi un 12% y el costo de capacitación con casi un 8%.

**Tabla N°1: Presupuesto de Dinamarca para el sistema de flexiseguridad. (Año 2009)**

Áreas	Corona Mill. (Kr)	CLP Millones	USD Millones	Porcentaje
<b>Creación de empleo</b>	292,40	25.246,43	51,73	0,5%
<b>Capacitación laboral</b>	4.711,50	406.800,76	833,61	7,9%
<b>Seguridad lab. y accidentes de trabajo</b>	7.101,50	613.158,35	1.256,47	11,9%
<b>Sistema de seguro de desempleo</b>	37.095,60	3.202.911,63	6.563,32	62,2%
<b>Maternidad y trabajo</b>	10.339,10	892.699,50	1.829,30	17,3%
<b>Salas cunas y jardines infantiles</b>	144,30	12.459,16	25,53	0,2%
<b>Total</b>	59.684,40	5.153.275,84	10.559,96	100%

Es importante mencionar además que, según los cálculos realizados, dicho gasto correspondió a un 3,5% del PIB de ese país el año 2009, y fue descendiendo, puesto que durante los años noventa fluctuó entre 5,3% y 6,2%; el año 2004 llegó a 4,4% (COMISION EUROPEA, 2006). Si calculamos el presupuesto por trabajador, considerando la fuerza laboral como el total, se tiene que Dinamarca gasta más de US\$3.500. Si se considera dicho valor ajustándolo con la Paridad del Poder Adquisitivo, se tiene que nuestro país debería

destinar por cada trabajador un promedio de US\$ 1.400, lo que equivale a una cifra cercana a los setecientos mil pesos.

**Tabla N°2: Presupuesto de Dinamarca destinado al sistema de flexiseguridad por trabajador<sup>2</sup>. (Año 2009)**

Áreas	Corona (Kr)	USD	CLP
<b>Creación de empleo</b>	98,49	17,43	8.503,84
<b>Capacitación laboral</b>	1.586,99	280,79	137.024,02
<b>Seguridad laboral y accidentes de trabajo</b>	2.392,02	423,22	206.532,12
<b>Sistema de seguro de desempleo</b>	12.495,03	2.210,75	1.078.847,15
<b>Maternidad y trabajo</b>	3.482,55	616,17	300.690,88
<b>Salas cunas y jardines infantiles</b>	48,61	8,60	4.196,66
<b>Total</b>	20.103,69	3.556,95	1.735.794,68

Para el análisis en nuestro país, se utilizó el presupuesto publicado en la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda y el aporte que realiza el sector privado en el seguro de desempleo. Por un lado, al realizar el cálculo del presupuesto 2009 destinado para el sistema laboral chileno, se obtiene un valor total de 277 mil millones de pesos - equivalentes a US\$ 566,68 millones<sup>3</sup> - y equivale a un 0,32% del PIB. Cabe destacar que el sistema de seguro de desempleo y la maternidad llevan más del 60% del presupuesto total.

**Tabla N°3: Presupuesto de Chile en materia laboral. (Año 2009)**

Áreas	CLP Millones	USD Millones	Porcentaje
<b>Creación de empleo</b>	22.996,73	46,93	8%
<b>Capacitación laboral</b>	47.275,38	96,48	17%
<b>Seguridad lab. y accidentes de trabajo</b>	35.329	72,10	13%
<b>Sistema de seguro de desempleo</b>	88.589	180,79	32%
<b>Maternidad y trabajo</b>	83.485 <sup>4</sup>	170,38	30%
<b>Salas cunas y jardines infantiles<sup>5</sup></b>	S/I	S/I	S/I
<b>Total</b>	277.675,41	566,68	100%

<sup>2</sup> Se consideró la fuerza laboral de Dinamarca el año 2009 que era de 2.968.828 trabajadores.

<sup>3</sup> Se utilizó una tasa de cambio de 1US\$=\$490

<sup>4</sup> Costo obtenido en el documento Historia de la Ley N° 20.545. Modifica las normas sobre protección a la maternidad e incorpora el permiso del Postnatal Parental. D. Oficial de 17 de octubre, 2011

<sup>5</sup> No se pudo determinar el presupuesto que se destina para el subsidio a personas vulnerables empleadas que pueden contar con el beneficio de salas cunas y jardines infantiles. Lo anterior, porque el programa Chile Crece Contigo no se desglosa en el presupuesto publicado en DIPRES.

Adicional a lo anterior, los fondos de cesantía tenían un total de US\$ 3.015 millones acumulados. De los más de 7 millones de trabajadores que tenía el país en esos momentos, el 83% estaba afiliado al sistema, lo que equivale a 6,2 millones de trabajadores. Sin embargo, sólo el 51% estaba cotizando, eso implica un número aproximado de 3,1 millones de trabajadores<sup>6</sup>. Se estima que de los montos recaudados, alrededor de un 35% ha sido destinado para el pago de estos seguros. Lo que equivale a 0,6% del PIB.

Finalmente, se tiene el gasto de indemnización por despido. El año 2009, hubo un total de 4.701.000 personas asalariadas. Asumiendo que la empresa debe cubrir el 4,16% del sueldo de estos asalariados; y considerando un sueldo promedio de \$373.221<sup>7</sup>, el costo total por eventuales indemnizaciones sería de un 1,1% del PIB aproximadamente.

Así, si se suman el presupuesto destinado para el sistema laboral chileno, el pago del seguro de cesantía y el gasto de indemnización se obtiene un total de 2% del PIB. Todo lo anterior, sin considerar los cambios legales introducidos entre el 2009 y 2012, lo que ha permitido aumentar el presupuesto estatal en estas materias en un 38%. A continuación el detalle:

**Tabla N°4: Presupuesto de Chile en materia laboral. (Año 2012)**

Áreas	CLP Millones	USD Millones	Porcentaje
<b>Creación de empleo</b>	55.192,43	112,64	14%
<b>Capacitación laboral</b>	63.607,77	129,81	17%
<b>Seguridad lab. y accidentes de trabajo</b>	95.116,08	194,11	25%
<b>Sistema de seguro de desempleo</b>	109.799,02	224,08	29%
<b>Maternidad y trabajo</b>	61.000	124,49	16%
<b>Salas cunas y jardines infantiles</b>	S/I	S/I	S/I
<b>Total</b>	384.715,30	785,13	100%

<sup>6</sup> [http://www.afcchile.cl/publico/pdf/CIFRAS\\_2013-octubre.pdf](http://www.afcchile.cl/publico/pdf/CIFRAS_2013-octubre.pdf)

<sup>7</sup> Remuneraciones medias del año 2009. Fuente: INE.

**Tabla N°5: Presupuesto de Chile por trabajador<sup>8</sup>. (En Pesos chilenos)**

Áreas	2009	2012
<b>Creación de empleo</b>	3.111,03	6.909,00
<b>Capacitación laboral</b>	6.395,49	7.962,43
<b>Seguridad lab. y accidentes de trabajo</b>	4.779,34	11.906,64
<b>Sistema de seguro de desempleo</b>	11.984,52	13.744,65
<b>Maternidad y trabajo</b>	11.293,98	7.635,99
<b>Salas cunas y jardines infantiles<sup>9</sup></b>	S/I	S/I
<b>Total</b>	37.564,36	48.158,71

Al comparar el gasto que tendrían ambos países considerando su fuerza laboral, se tiene que Chile cuenta con un 10,4% menos de trabajadores que Dinamarca. Eso implica que requiere un 3,1% del PIB para implementar reformas en materia de flexiseguridad. Eso implica aumentar el gasto en un punto del PIB.

## **7.2. Cambios para un sistema de flexiseguridad en Chile.**

Después del análisis efectuado, nos damos cuenta que existen semejanzas entre el sistema danés y chileno. Entre ellos se destacan tres puntos: (1) la institucionalidad que ambos países tienen; (2) la estructura que tiene el sistema de apoyo que está enfocada en la búsqueda de trabajo que se le da a los desempleados y (3) sistema de pre y post natal.

Siguiendo la lógica del concepto de flexiseguridad, las debilidades del sistema chileno se pueden resumir en los siguientes:

- a. El sistema de reinserción laboral chileno no es eficiente a la hora de reincorporar en el mercado a las personas desempleadas. Si bien cuenta con una estructura que se parece a la danesa y los costos de ambos sistemas son muy similares, la efectividad en la colocación de trabajadores, que fluctúa, dista mucho de la que se tiene en el país europeo. Referente a las razones no son fáciles de establecer, una de ellas podría ser el bajo conocimiento que los trabajadores tienen, respecto de los programas de SENCE, otra razón podría deberse al tipo de oferta que existe en el

<sup>8</sup> Se consideró la fuerza laboral de Chile que para el año 2009 era de 7.391.991 trabajadores y para 2012 era de 7.988.489 trabajadores.

<sup>9</sup> No se pudo determinar el presupuesto que se destina para el subsidio a personas vulnerables empleadas que pueden contar con el beneficio de salas cunas y jardines infantiles. Lo anterior, porque el programa Chile Crece Contigo no se desglosa en el presupuesto publicado en DIPRES.

portal, también podría fundamentarse en que las OMIL no tienen llegada a los trabajadores desempleados y viceversa.

- b. El sistema de indemnizaciones actual, hace que la movilidad de los trabajadores se rigidice. Así, se protege mucho al trabajador que cuenta con muchos años de servicios y no se protege a aquel trabajador que tiene pocos años. Esto lleva a que las tasas de movilidad sean menores en Chile.
- c. El sistema de seguro de desempleo busca cubrir los ingresos de los trabajadores desempleados; sin embargo, el porcentaje de dinero que perciben los trabajadores es bajo y el tiempo que se le otorga dicho beneficio es menor.
- d. La capacitación, pensada como una herramienta que mejore las habilidades de los trabajadores, no llega a todos y cuando lo hace, es en general para aquellos que se desempeñan en grandes empresas, y atendiendo las necesidades de éstas.

Por otra parte, los elementos en el sistema danés, que pueden ayudar a mejorar el sistema chileno, serían los siguientes:

- a. Un sistema de reinserción más efectivo.
- b. Monitoreo efectivo de los desempleados, a través del proceso de “activación intensa” que incluye suspensión de beneficios.
- c. Un seguro de cesantía que con un mayor beneficio y en un período mayor al actual.

Respecto de las instituciones, se sugiere

- ✓ Reestructurar la Dirección del Trabajo, para que sus subdirecciones puedan focalizarse a las tareas que se les asignen de manera más eficiente.
- ✓ Fortalecer las Oficinas Municipales de Intermediación Laboral.

Respecto de la activación del seguro de desempleo, el modelo que tiene Dinamarca asegura a sus desempleados un sueldo, por un período máximo de 2 años.

- ✓ Para el caso de nuestro país un período de un año partiendo de una tasa de 90% como lo tiene Dinamarca y reduciendo en un 5% cada mes sería una buena manera de implementar la flexiseguridad.
- ✓ Por otra parte, se debería retirar las indemnizaciones por despido, lo que podría hacerse de forma gradual. Dentro de este proceso, se sugiere analizar la opción que sea el empleador el que aporte el 3% del seguro de desempleo, en lugar de que sean ambos. Para poder trabajar en este punto, se sugiere seguir el proceso de Dinamarca, que logró un gran acuerdo con los distintos actores del mercado laboral, y principalmente con los sindicatos laborales. El trabajo que realizó el Consejo Trabajo y Equidad es un avance sustantivo y sus ideas son muy aterrizadas. Para poder diseñar una política de este tipo, se requiere de consensos en todos los niveles, político, laboral, privado, sindical y el diseño debe surgir desde todas las esferas.

Cambiar el sistema de seguros tiene un componente económico importante; pero también un componente político, porque se deben realizar cambios a la legislación vigente; un componente institucional, porque se debe determinar quién se responsabiliza de entregar y fiscalizar su buen funcionamiento; y un componente cultural, porque se debe evitar que los usuarios hagan abuso del sistema. En este punto del análisis se debe indicar que este es el elemento que tiene la mayor complejidad a la hora de implementar un sistema flexiseguro en nuestro país.

Referente a la activación de la búsqueda de empleo, un elemento fundamental de la flexiseguridad, se debe fortalecer la **capacidad de reinsertar a los desempleados** al mercado. Los elementos que se podrían incorporar en Chile son los siguientes:

- ✓ Aumentar el ámbito de operación de las Oficinas. En Dinamarca el sistema está pensado para todos los trabajadores cesantes, en tanto que en Chile, el sistema orienta sus esfuerzos en apoyar la búsqueda de empleos a los trabajadores de quintiles más vulnerables. Las oficinas deberían funcionar para todos los trabajadores que buscan un empleo.
- ✓ Contar con un sitio web de la Bolsa Nacional de Empleo actualizada y funcionando de manera correcta. Una de las herramientas más importantes en Dinamarca es el uso

de la postulación en línea a los diversos trabajos. Actualmente, el sitio web está desactualizado y no permite al trabajador filtrar y postular a aquellos trabajos que son de su área.

- ✓ Establecer una comunicación constante y eficiente entre otras bolsas de trabajo y además con el sector privado, asociaciones y el sector público. Lo anterior para diversificar y aumentar las posibilidades de que el desempleado tenga acceso a las ofertas de trabajo.
- ✓ Si bien las OMILs deben orientar sus esfuerzos a apoyar a los desempleados, el sistema debería permitir que trabajadores que deseen cambiarse de trabajo puedan utilizar el sistema de búsqueda de empleo.

Respecto del **monitoreo efectivo de los desempleados**, a través del proceso de “activación intensa”, los cuatro elementos del sistema danés que se estima se podrían incorporar en Chile son los siguientes:

- ✓ Establecer una comunicación directa entre las Oficinas de Intermediación Laboral y la Administradora de Seguro de Cesantía, de tal manera que cuando un trabajador active su seguro, las oficinas puedan tomar contacto con él y que ambas agencias estén informadas.
- ✓ Indicar al trabajador, al momento del cobro del seguro, cuál es la oficina de intermediación laboral que le ayudará en el proceso de búsqueda de empleo.
- ✓ Establecer un sistema de seguimiento similar al de la “activación intensa”. De tal manera que el desempleado demuestre que ha postulado al menos a dos solicitudes de trabajo semanal y tienen que acreditar haberlo hecho. Según pase el tiempo, y si no es fácil aplicar a puestos de su especialidad, deberá empezar a solicitar trabajos de otra especialidad.
- ✓ Instituir un contacto permanente entre las Oficinas y los trabajadores cesantes, para hacer un seguimiento de su situación.

Por otra parte, en referencia a la activación de la capacitación, debe considerarse que mejorar las capacidades de los trabajadores pasa a ser una prioridad altísima. Simplemente



porque el sistema no funcionará sólo con el seguro de desempleo. En este tipo de regímenes, se requiere que los empleados puedan moverse fácilmente de un trabajo al otro; lo que obliga a tener un perfil técnico profesional que permita dicha movilidad.

El acceso a la educación y a las capacitaciones constantes pasa a adquirir un lugar preponderante. En este punto, expertos se estima pertinente resaltar lo que la Comisión sugiere:

- ✓ Desarrollo de un bono de capacitación individual, con financiamiento tripartito (Estado, Empleador y Empleado).
- ✓ Programas especiales de formación en oficios para: jóvenes y adultos de alta vulnerabilidad laboral y social, jóvenes en riesgo social y mujeres.
- ✓ Perfeccionar los programas de nivelación escolar.
- ✓ Para poder mejorar la capacitación de los trabajadores, será necesario revisar el Estatuto de Capacitación y Empleo, que se establece en el DL 19.518 de 2008; así como la Ley 20.267 que crea el sistema nacional de certificación de competencias laborales y perfecciona el estatuto de capacitación y empleo.

Adicional a lo anterior, se debería evaluar el sistema educativo chileno; área que se aleja del marco de análisis de este trabajo. Este punto requiere un trabajo de largo aliento porque se obtendrán resultados a mediano plazo. Debería entonces partir por mejorar la utilización de los instrumentos existentes y modificar aquellos que no generan impacto para que si lo obtengan.

En otra línea, y si bien no es un requisito imprescindible para la flexiseguridad, en sus primeras etapas al menos, deben adicionarse sumarse cambios que se orienten a una paulatina flexibilización horaria y la mejora en la cobertura de accidentes de trabajo y los seguros asociados. En la medida en que las jornadas laborales se flexibilicen, más personas se incorporarán y dinamizarán el mercado laboral.

## **8. CONCLUSIÓN**

Como se recordará, este trabajo buscaba evaluar si es posible implementar un sistema de flexiseguridad como el que se aplica en Dinamarca. Según el análisis realizado, existen claras diferencias entre el sistema danés y el nuestro, sin embargo pudimos comprobar también ciertas similitudes.

El sistema chileno cuenta con un sistema de reinserción laboral, indemnizaciones, seguros de desempleo y capacitación, sin embargo, necesitan tener cambios que permitan aumentar la flexibilidad y la seguridad laboral a niveles similares al de Dinamarca.

Siguiendo la línea del desarrollo de las políticas públicas y si se decide implementar un sistema flexiseguro, podrían efectuarse cambios de manera incremental, que permitan sentar las bases para dicho sistema. El proyecto de ley para mejorar el sistema de salas cunas, el seguro de cesantía, las sugerencias del Consejo Trabajo y Equidad y de la Propuesta UAI en los sistemas de capacitación y seguros y el fortalecimiento de las instituciones laborales van en línea con dicho sistema.

No obstante, es importante mencionar que la implementación de un sistema flexiseguro en Chile no es solamente un problema de costos – ya que debe aumentarse el gasto en un punto del PIB; sino que el problema también radica en la forma en que se asignan dichos recursos – debe examinarse el modo en que se utilizan los fondos. La asignación eficiente de éstos requiere de cambios consensuados en distintas áreas, labor que no es fácil.

Otro tema importante es la eficiencia del sistema danés, que debería buscarse en Chile. Con los recursos que actualmente se tienen destinados, se podrían obtener mejores resultados. Por ello, es imprescindible examinar la eficiencia del sistema e implementar mejoras en ellas, antes de continuar aumentando la cantidad de recursos que se destinan.

Finalmente, cambios más profundos en la intermediación laboral y la reinserción efectiva de los trabajadores son necesarios. Estos cambios deben efectuarse de manera progresiva y con la participación de todos. Probablemente no se tendrá un sistema flexiseguro aquí y ahora, pero se puede trabajar para lograr un sistema de esas características en algunos años, ya que es indispensable pensar esas políticas a mediano y largo plazo.

## BIBLIOGRAFIA

- AFC Chile (Administradora de Fondos de Cesantía Chile) (2016), octubre [en línea], [https://www.afc.cl/publico/Cargo\\_cta\\_individual.html](https://www.afc.cl/publico/Cargo_cta_individual.html)
- ANDERSEN, Torben M. y SVARER, Michael (Depto. de Economía - Universidad de Aarhus) (2007) *Flexicurity - Labour Market Performance in Denmark*. CESifo Working Paper Series N° 2108, Aarhus, Dinamarca.
- Banco Central de Chile (2016), octubre [en línea], *Boletín Mensual* <http://si3.bcentral.cl/Boletin/secure/boletin.aspx?idCanasta=SJNTE3151>
- BIOBIO Radio (2011), octubre [en línea], *Opiniones divididas entre parlamentarios tras sugerencia de la OCDE sobre flexibilidad laboral* <http://www.biobiochile.cl/noticias/2011/05/08/opiniones-divididas-entre-parlamentarios-tras-sugerencia-de-la-ocde-sobre-flexibilidad-laboral.shtml>
- BIOBIO Radio (2012), octubre [en línea], *Gobierno anuncia proyecto que permitirá rebajar jornada y sueldo de trabajadores ante crisis* <http://www.biobiochile.cl/2012/06/08/ministra-matthei-anuncia-proyecto-que-permitira-proteger-el-empleo-en-tiempos-de-crisis.shtml>
- BRAVO, D. y MARTÍNEZ, C., (Departamento de Economía, U. de Chile) (2008). *Transantiago y el mercado del trabajo. Documento de Trabajo*, Santiago, Chile.
- CIEDESS (Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social) (2016) *Boletín de Informalidad Laboral: Situación de la Informalidad en el Mercado Laboral Chileno* (Cifras a Marzo de 2016), Santiago, Chile.
- CONSEJO (Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad) (2008), *Hacia un Chile más justo: trabajo, salario, competitividad y equidad social*, Santiago, Chile.
- COMISIÓN EUROPEA (2006) (Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities) *Employment in Europe*, Bruselas, Bélgica.
- COMISIÓN EUROPEA (2007) *Comunicado de la Comisión de las Comunidades Europeas - Hacia los principios comunes de la flexiguridad: más y mejor empleo mediante la flexibilidad y la seguridad*, Bruselas, Bélgica.

- COMISIÓN EUROPEA (2014) *Mutual Learning Programme DG Employment, Social Affairs, Skills and Labour Mobility - Key policy messages from the Peer Review on 'Flexicurity' Copenhagen (Denmark), 20-21 November 2014*, Bruselas, Bélgica.
- DALM (Danish Agency for Labour Market and Recruitment) (2016), octubre [en línea], <http://star.dk/da/English.aspx>
- DWEA (Danish Working Environment Authority) (2016), octubre [en línea], <http://engelsk.arbejdstilsynet.dk/en>
- DIARIO UE (Diario Oficial de la Unión Europea) (2006) *Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Flexiguridad: el caso de Dinamarca»* (2006/C 195/12), Bruselas, Bélgica.
- DIPRES (Dirección de Presupuestos) (2016) octubre [en línea], *Información de Gestión SENCE*, [http://www.dipres.gob.cl/595/articles-107507\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/595/articles-107507_doc_pdf.pdf)
- Dirección del Trabajo (Ministerio del Trabajo y Previsión Social) (2006), *Quinta Encuesta Laboral*, Santiago, Chile.
- Dirección del Trabajo (Ministerio del Trabajo y Previsión Social) (2014), *Octava Encuesta Laboral*, Santiago, Chile.
- Dirección del Trabajo (Ministerio del Trabajo y Previsión Social) (2016), octubre [en línea], <http://www.dt.gob.cl/1601/w3-propertyname-2299.html>
- ECHEVERRÍA, Magdalena y LOPEZ, Diego (Dirección de Trabajo, Ministerio del Trabajo y Previsión Social) (2004), *Flexibilidad Laboral en Chile: Las empresas y las personas*. Santiago, Chile.
- EL CIUDADANO (2012), octubre [en línea], *Cristián Cuevas frente a la flexibilidad laboral: "La ministra Matthei quiere transformarnos en esclavos"* <http://www.elciudadano.cl/2012/06/08/53675/cristian-cuevas-frente-a-la-flexibilidad-laboral-la-ministra-matthei-quiere-transformarnos-en-esclavos/>
- EL PULSO, Diario (2012), octubre [en línea], *Proyecto de flexibilidad laboral en tiempos de crisis se "inspira" en exitoso modelo alemán*. <http://www.litoralpress.cl/design3/lpi/solotexto/solotexto.ashx?id=22779513,22779514,22779516,22779518,22779520&carp=>

- EMOL.COM, Diario (2012a), octubre [en línea], *Gobierno enviará proyecto para flexibilizar jornada laboral en tiempos de crisis*.  
<http://www.emol.com/noticias/economia/2012/06/08/544577/gobierno-enviara-proyecto-para-flexibilizar-jornada-laboral-en-tiempos-de-crisis.html>
- EMOL.COM, Diario (2012b), octubre [en línea], *Parlamentarios rechazan proyecto de flexibilidad laboral: "Va en perjuicio de la clase trabajadora"*  
<http://www.emol.com/noticias/economia/2012/06/09/544780/diputados-rechazan-proyecto-de-flexibilidad-laboral-va-en-perjuicio-de-la-clase-trabajadora.html>
- INE (Instituto Nacional de Estadísticas) (2016a) *Boletín Empleo Trimestral*. Edición N° 215 del 30 de septiembre de 2016, Santiago, Chile.
- INE (Instituto Nacional de Estadísticas) (2016b), octubre [en línea], *Cifras trimestrales de trabajo*  
[http://www.ine.cl/canales/chile\\_estadistico/mercado\\_del\\_trabajo/nene/cifras\\_trimestrales\\_AMJ\\_2016.php](http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/mercado_del_trabajo/nene/cifras_trimestrales_AMJ_2016.php)
- LA TERCERA, Diario (2011), octubre [en línea], *Ocde aboga por más flexibilidad laboral*  
<http://diario.latercera.com/2011/04/05/01/contenido/negocios/10-64766-9-ocde-aboga-por-mas-flexibilidad-laboral.shtml>
- LA TERCERA, Diario (2012), octubre [en línea], *Escalona critica a Ejecutivo por ley de jornada laboral flexible* <http://diario.latercera.com/2012/06/11/01/contenido/pais/31-111031-9-escalona-critica-a-ejecutivo-por-ley-de-jornada-laboral-flexible.shtml>
- LMI (Labour Market Insurance) (2016), octubre [en línea], <http://www.aes.dk/da/English.aspx>
- MDS (Ministerio de Desarrollo Social) (2014) *"Informe de Seguimiento de Programas Sociales – 2014. Fortalecimiento Oficinas Municipales de Información Laboral (FOMIL)*, Santiago, Chile.
- MINSAL (Ministerio de Salud, Dirección del Trabajo y el Instituto de Seguridad Social) (2011) *Encuesta Nacional de Empleo, Trabajo y Salud*, Santiago, Chile.
- MINTRAB (Ministerio del Trabajo y Previsión Social) (2009) *Informe OECD en lo relativo al mercado del trabajo chileno. Evaluaciones y Recomendaciones*, Santiago, Chile.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2009), *Reviews of Labour Market and Social Policies: Chile*, Paris, Francia.

- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2016a) octubre [en línea], *Tasa de desempleo* <https://data.oecd.org/unemp/unemployment-rate.htm>
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2016b) octubre [en línea], *Índice de Mejor Vida* <http://www.oecdbetterlifeindex.org/countries/chile/>
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2013) Panorama Laboral 2013. América Latina y el Caribe, Lima, Perú.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2016) octubre [en línea], *Trabajo Decente*, <http://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang--es/index.htm>
- PARLAMENTO DANES (2016), octubre [en línea], *Presupuesto de Dinamarca* <http://www.ft.dk/samling/20091/lovforslag/l1/pgf/7/bilag/17/774731/index.htm>
- PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) (2016) octubre [en línea], *Datos sobre el desarrollo humano*. <http://hdr.undp.org/es/data>
- RAU, Tomas (Economista, Pontificia Universidad Católica de Chile) (2012) *Flexibilidad de la jornada laboral en Chile: una tarea pendiente*. Instituto de Economía. PUC. Santiago, Chile.
- SKOV, Christoffer Thomas, (Director de Negociación Colectiva y Legislación Laboral de Patronal Danesa) *La flexiseguridad en Dinamarca* (2016), octubre [en línea], <http://www.slideshare.net/ADEGI/la-flexiseguridad-endinamarca>
- S. Pensiones (Superintendencia de Pensiones) (2016) *Seguro de Cesantía - Informe Mensual. Julio 2016*, Santiago, Chile.
- STATISTICS (2016) octubre [en línea], *Estadísticas oficiales de Dinamarca* <https://www.dst.dk/en/Statistik/emner/arbejdsloeshed>
- SUSESO (Superintendencia de Seguridad Social) (2016) *Estadísticas de Seguridad Social*, Santiago, Chile.
- WEF (Foro Económico Mundial) (2010) *The Global Competitiveness Report 2010–2011*, Ginebra, Suiza.
- WEF (Foro Económico Mundial) (2015) *The Global Competitiveness Report 2015–2016*, Ginebra, Suiza.

WORLD BANK (Estadísticas del Banco Mundial) (2016) *Government expenditure on education, total (% of GDP)* octubre [en línea],

<http://data.worldbank.org/indicator/SE.XPD.TOTL.GD.ZS?view=chart>