

P I V O T E S



PAÍSES DE LA OECD HAN REDUCIDO LOS COSTOS DE DESPIDO PARA CREAR EMPLEOS FORMALES

31 de marzo, 2025

RESUMEN EJECUTIVO



- Desde el año 2012 se ha deteriorado la creación de empleos formales y mientras esto ocurre, en Chile en lugar de implementar medidas que faciliten la contratación, hemos implementado leyes que la han encarecido:
 - La incorporación del permiso posnatal parental, los incrementos del salario mínimo, aumentos en el costo de la huelga para el empleador, reducción de la jornada laboral, ley Karin que eleva los riesgos de litigios laborales y aumento de cotización previsional. Estas leyes buscan fortalecer la seguridad y los derechos de trabajadores, pero a la vez han aportado a aumentar los costos laborales.
- **¿Qué medidas pueden ayudar a facilitar la creación de empleos formales?** Una barrera que dificulta la creación de empleos es tener una regulación laboral que rigidiza o impone altos costos a los empleadores al despedir a un trabajador, lo cual ocurre particularmente en las relaciones laborales regidas por contratos indefinidos.
- **Altos costos de despido se traducen en altos costos de contratación** ya que las empresas se anticipan a las restricciones que tendrán que enfrentar en caso de desvinculación. Esto se traduce en menos contrataciones y mayor cesantía, o en un aumento de empleos informales o de trabajos temporales de peor calidad.
- De esta forma, regulaciones que imponen restricciones costosas a los empleadores al despedir, contribuyen a la estabilidad y protección laboral de los trabajadores formales incumbentes, pero impiden que más personas puedan acceder a estos empleos.
- Al realizar una comparación internacional a través del índice de "Employment Protection Legislation" de la OECD, se aprecia que **desde el 2008, para promover la creación de empleos, ha habido una clara tendencia a reducir los costos de despidos impuestos por la regulación:** 15 países (el 39%) han reducido los costos y sólo seis (el 16%) los han aumentado.
- **De los 38 países de la OECD, Chile es el 8° con los mayores costos de despido.** A pesar de su alta rigidez laboral, no ha realizado ninguna reforma en su regulación laboral para reducirlos.
- **¿Dónde tenemos más espacio para reducir los costos de despido y facilitar la creación de empleos formales?** En la indemnización por despido, que entrega los montos más altos de la OECD.
- **La OECD recomienda a Chile reducir la indemnización por años de servicio, ampliar las prestaciones del seguro de cesantía y reformar el sistema público de capacitación y reinserción laboral.** La reducción de la indemnización debe aplicarse a los nuevos contratos laborales, respetando las indemnizaciones acumuladas de los actuales trabajadores.

1. Contexto

En el último tiempo se ha deteriorado la creación de empleos formales y mientras esto ocurre, en Chile, en lugar de implementar medidas que faciliten la contratación, hemos implementado leyes que la han encarecido.

¿Qué medidas pueden ayudar a facilitar la creación de empleos formales? Existe un consenso en la literatura económica¹ de que una barrera que dificulta la creación de empleos es tener una regulación laboral que rigidiza o impone altos costos a los empleadores al despedir a un trabajador. Al realizar una comparación internacional, se aprecia que **desde el 2008, para promover la creación de empleos, ha habido una clara tendencia de los países de la OECD a reducir los costos de despidos impuestos por la regulación laboral.**

Chile es el octavo país de la OECD con los mayores costos de despido. Y a pesar de su alta rigidez laboral, no ha realizado ninguna reforma en su regulación laboral para reducirlos. **¿Dónde tenemos más espacio para reducir los costos de despido y facilitar la creación de empleos formales?** En la indemnización por despido, que entrega los montos más altos de la OECD.

La misma OECD recomienda a Chile reducir la indemnización por año de servicio, ampliar las prestaciones del Seguro de Cesantía y reformar el sistema público de capacitación y reinserción laboral. La reducción de la indemnización debe aplicarse a los nuevos contratos laborales, respetando las indemnizaciones acumuladas de los actuales trabajadores.

2. Chile ha perdido la capacidad de crear empleos formales de calidad

En la economía existen dos sectores creadores de empleos:

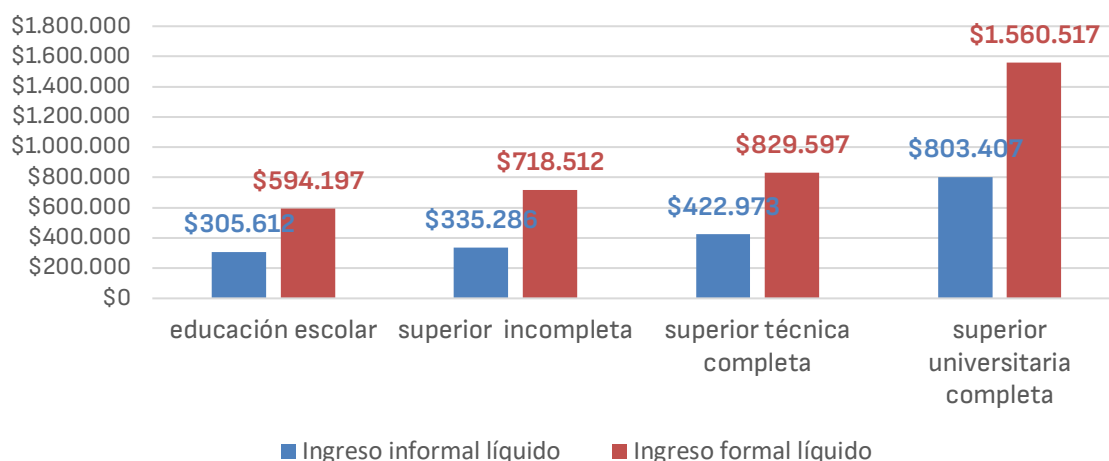
- 1) El sector formal: formado por empresas o negocios que pagan impuestos, y cuyos trabajadores tiene seguridad social (reciben sus cotizaciones de pensiones, salud, seguro de invalidez y sobrevivencia, seguro de accidentes de trabajo).
- 2) El sector informal: formado por empresas o negocios que no pagan impuestos y los trabajadores no tiene seguridad social.

El sector formal crea empleos de mejor calidad. Esto se refleja en que el ingreso laboral líquido (el que llega a los bolsillos de las personas) en el sector formal es el doble que el que entrega el

¹ Kuggler et al., 2005; Micco y Pagés, 2006; Millan et al., 2013; Boeri, 2011; Bentolila et al., 2012, OECD Employment Outcome 2013 y 2020.

sector informal, en todos los niveles de educación. Si sumáramos las cotizaciones sociales que recibe el trabajador en el sector formal, la diferencia sería aún mayor.

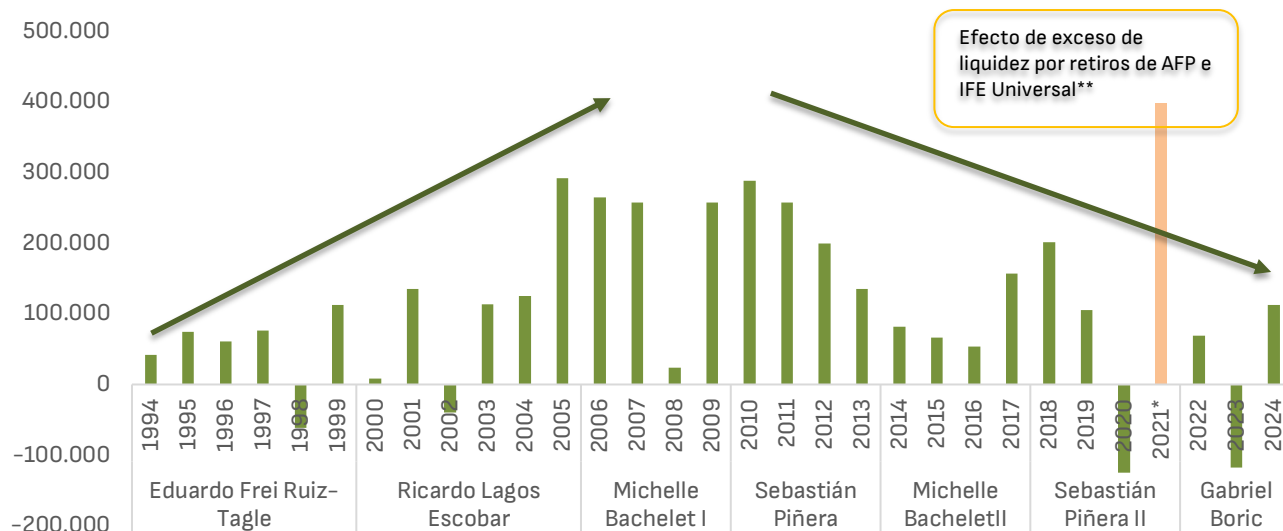
Figura 1. Ingreso líquido trabajador informal vs formal, promedio por nivel de educación



Fuente: PIVOTES, en base a Encuesta Suplementaria de Ingresos (ESI 2022). Moneda 2024.

Chile ha perdido la capacidad de crear empleos formales. Al analizar los registros administrativos de la Superintendencia de Pensiones, se observa que desde 1994 hasta el año 2011, la creación anual de empleos asalariados formales (con cotización social) iba al alza. A partir del 2012 Chile pierde impulso, y la creación anual de empleos asalariados formales comienza a disminuir.

Figura 2. Creación anual de empleos asalariados formales (con cotización social) *



*Es la diferencia entre el número total de cotizantes dependientes de pensiones entre diciembre de cada año.

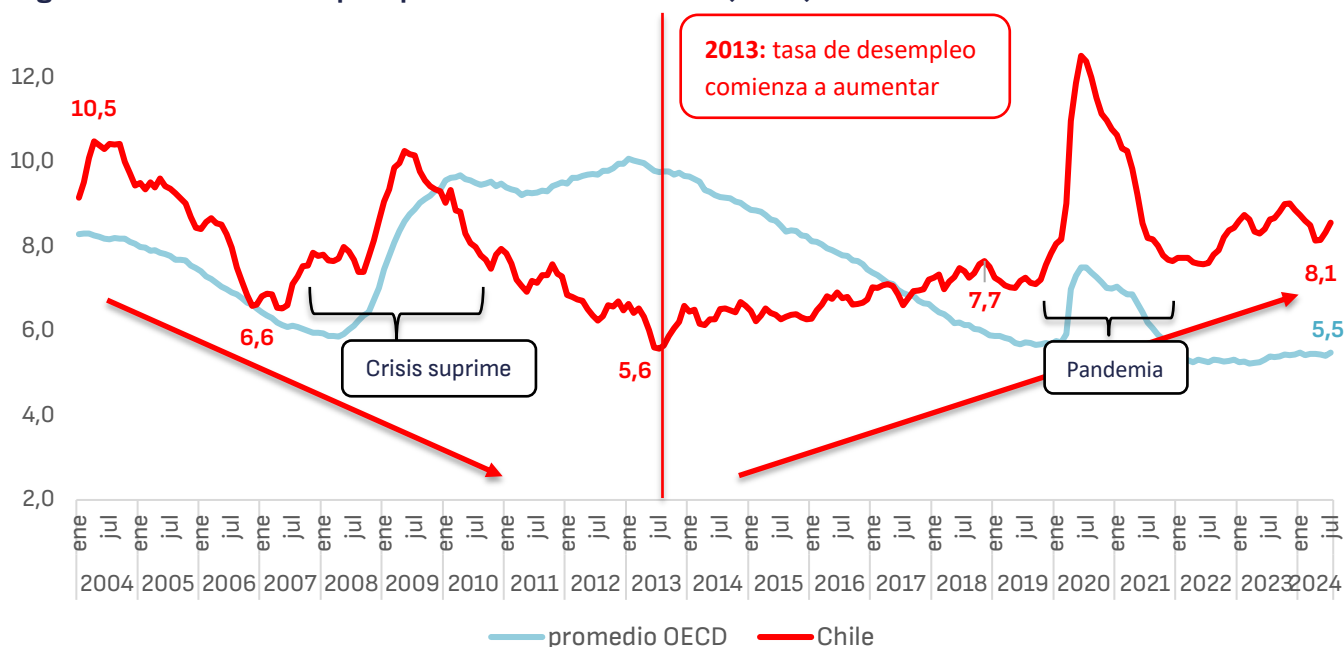
**Exceso de liquidez producto de las ayudas en pandemia y retiros de AFP impulsó la creación de empleos.

Fuente: PIVOTES, en base a datos de Superintendencia de Pensiones.

La pérdida de dinamismo en el mercado laboral también se refleja en la tasa de desempleo. Entre el año 2004 y el 2013 el desempleo en Chile fue decreciendo constantemente (salvo la interrupción durante la crisis del 2009), y alcanzó niveles inferiores al promedio de la OECD.

Pero desde el año 2013 Chile pierde su impulso y la tasa de desempleo comienza a aumentar, superando el nivel que presenta la OECD.

Figura 3. Tasa de desempleo promedio OECD vs Chile (en %)



Fuente: PIVOTES en base a datos de la OECD.

3. En el último tiempo Chile ha aprobado leyes que han aumentado el costo de la contratación formal

La creación de empleos formales en Chile se ha deteriorado notablemente desde el año 2012-2013 y, mientras esto ocurre, **en lugar de implementar medidas que faciliten la contratación, hemos aprobado una serie de leyes que han contribuido a encarecer o dificultar la creación de empleos formales.**

Entre estas leyes se encuentra la creación del permiso postnatal parental en el 2011, agregando 12 semanas complementarias al ya existente periodo posnatal de 12 semanas (Ley 20.545); la reforma laboral del año 2016 que aumentó el costo de la huelga para el empleador (Ley 29.940); la reducción de la jornada laboral de 45 a 40 horas semanales aprobada en el 2023 (Ley 21.561); el continuo aumento del salario mínimo, que alcanza el actual nivel de \$510.636; la Ley Karin aprobada el 2024 que aumenta los riesgos de litigios que enfrenta el empleador (Ley 21.643). Y, por último, la preforma previsional aprobada en enero 2025, que aumenta la tasa de cotización en siete puntos (ver tabla 1).

Todas estas leyes tienen objetivos loables, buscan fortalecer la seguridad social y los derechos de trabajadores. Pero a la vez, cada una de estas medidas ha aportado a aumentar los costos laborales a las empresas formales, las principales generadoras del empleo con seguridad social.

Tabla 1. Leyes que han encarecido la creación de empleos formales

	Año de aprobación	Descripción de la ley	Costos laborales asociados
Incorporación del permiso posnatal parental (Ley 20.545)	Año 2011	Introdujo el permiso “posnatal parental”, el cual agrega 12 semanas complementarias a las 12 semanas de periodo de posnatal.	Encarece la contratación de mujeres en edad fértil, dado que genera la necesidad de contratar reemplazos por parte del empleador, además del pago de cotizaciones previsionales de los trabajadores en licencia.
Incrementos del salario mínimo (Ley 20.935, 21.112, 21.283, 21.360, 21.456 y 21.578).	Entre los años 2016 y 2023	Se incrementa el salario mínimo desde \$257.500 en el 2016 a \$510.000 en el 2024.	El incremento del salario mínimo fue a tasas mayores que la productividad laboral (medida como PIB per cápita), aumentando el riesgo de un efecto negativo en la demanda laboral ² .
Modernización de la negociación colectiva (Ley 20.940)	Año 2016	Se amplía la cobertura de la negociación colectiva, y se establece la prohibición de reemplazar a los empleados en huelga.	Aumenta el costo de la huelga para el empleador y el poder negociador de los trabajadores, facilitando la imposición de condiciones laborales que generan costos para las empresas.
Reducción de la jornada laboral (Ley 21.561)	Año 2023	Se redujo la jornada laboral de 45 a 40 horas semanales, junto con medidas de flexibilidad horaria.	Reduce la cantidad de horas trabajadas, manteniendo el sueldo. La flexibilidad suaviza esta alza de costos.
Ley Karin (Ley 21.561)	Año 2024	Las empresas deberán elaborar un protocolo de prevención del acoso sexual, laboral y violencia en el trabajo, garantizar canales de denuncia y adoptar medidas de resguardo y de investigación en caso de denuncia	La ley implica una mayor carga regulatoria y la obligación de implementar y financiar los protocolos, capacitaciones e implementación de medidas de resguardos e investigación, y pagar asesorías. Además, aumenta el riesgo de litigios laborales.
Reforma de pensiones (Ley 21.735)	Año 2025	Aumenta la tasa de cotización previsional desde el 10% a un 17%.	Siete puntos extras de cotización que debe financiar el empleador.

Fuente: PIVOTES en base a la Biblioteca del Congreso Nacional.

² Existe una serie de estudios respecto a Chile que han concluido que aumentos del salario mínimo no alineados a la productividad tienen efectos negativos sobre el empleo formal (Paredes et al., 1989; Chacra., 1990; Montenegro et al., 2003; Cowan et al., 2005). Ver estudio de Pivotes que muestra crecimiento del salario mínimo sobre PIB per cápita desde el 2016 aquí: [>Click<](#).

3. Los países de la OECD han promovido la creación de empleos formales bajando los costos de despido

¿Qué medidas pueden ayudar a facilitar la creación de empleos formales? Una barrera que dificulta la creación de empleos de calidad es tener una regulación laboral que rigidiza o impone altos costos a los empleadores al despedir a un trabajador. Estas regulaciones son frecuentes para los trabajos con contrato indefinido.

Los costos de despido surgen con el objetivo de proteger a los trabajadores ante desvinculaciones injustificadas o arbitrarias y para que el empleador internalice algunos de los costos sociales de la terminación laboral, como el gasto fiscal en las prestaciones de desempleo o el estrés causado sobre el trabajador desvinculado (Cahuc, Carcillo y Zylberberg, 2014).

Sin embargo, tener costos de despido muy altos genera efectos dañinos sobre la creación de empleos formales: altos costos de despido se traducen en altos costos de contratación ya que las empresas se anticipan ante las restricciones que tendrían que enfrentar en caso de desvinculación. Esto se traduce en menos contrataciones y mayor cesantía o mayor empleo en el mundo informal o de trabajos temporales de peor calidad (Kuggeler et al., 2005; Micco y Pagés, 2006; Millan et al., 2013; Boeri, 2011, Bentolila et al., 2012).

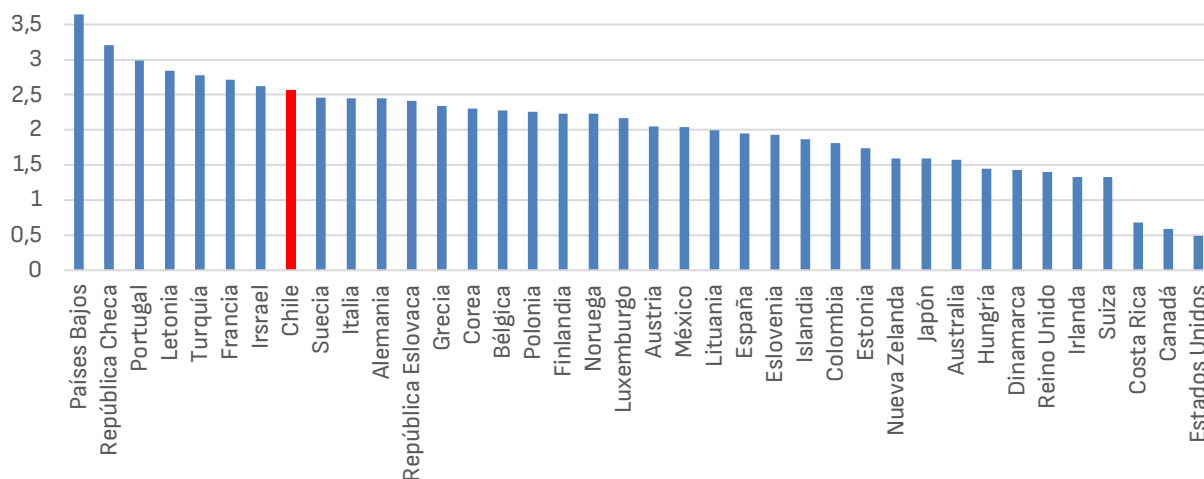
De esta forma, regulaciones que imponen restricciones costosas a los empleadores al despedir contribuyen a la estabilidad y protección laboral de los trabajadores formales incumbentes, pero impiden que más personas puedan acceder a estos empleos.

La OECD construye un índice llamado “Employment Protection Legislation³”, que mide los costos de despidos de los trabajadores con contrato indefinido al analizar las regulaciones laborales de estos países. Entre las regulaciones que forman parte del índice se encuentra el periodo de aviso que debe realizar el empleador al trabajador antes de despedir, el monto de la indemnización que debe pagarle, la restricción de las causales permitidas para despedir y las repercusiones que debe pagar la empresa en caso de despidos injustificados (ver OECD Employment Outlook 2013 y 2020). Un mayor puntaje implica que la regulación laboral impone mayores restricciones y costos al empleador al despedir a un trabajador con contrato indefinido. **Al analizar este índice resaltan dos conclusiones:**

- 1) **De los 38 países de la OECD, Chile es el octavo con los mayores costos de despido.** Este es el resultado de la última medida realizada por la OECD en el año 2020.

³ Ver la metodología y los datos del Employment Protection Legislation” aquí: [>Click<](#).

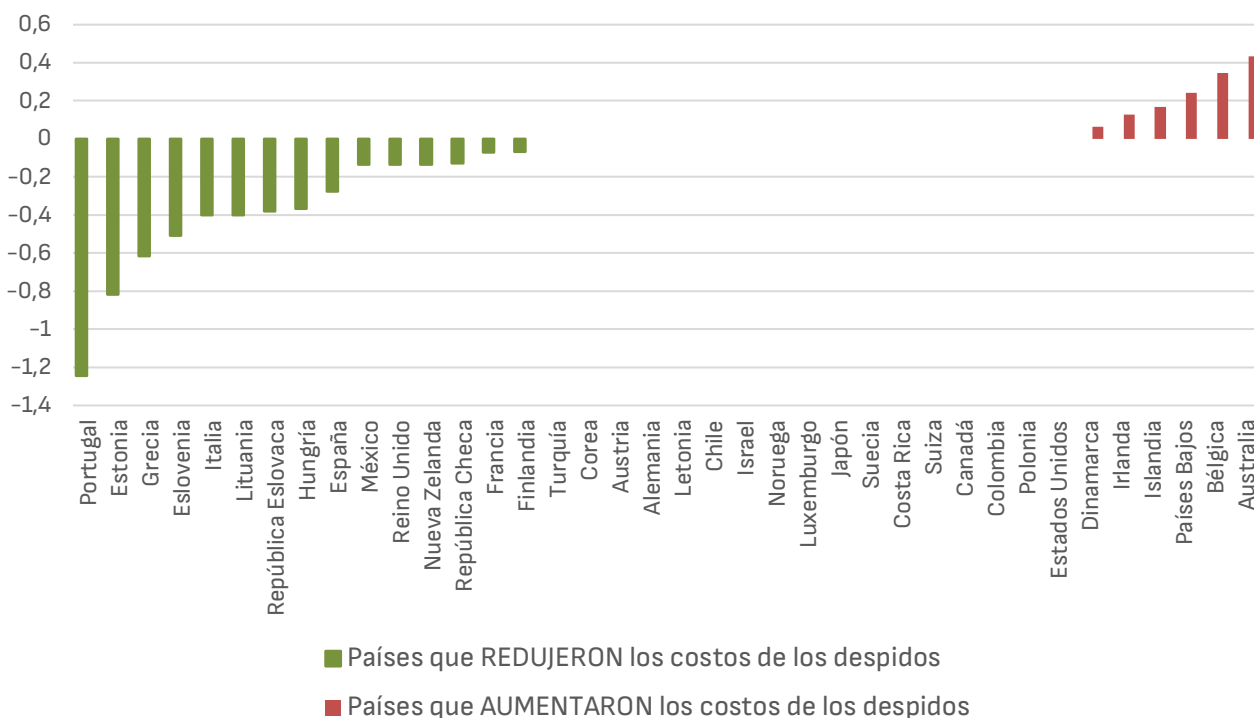
Figura 4. Índice de los costos que impone la regulación a los despidos de los trabajadores indefinidos, países de la OECD.



Fuente: PIVOTES en base al "Employment Protection Legislation 2020" de la OECD. Ver índice aquí: [>Click<](#).

2) Desde el 2008, para promover la creación de empleos, la tendencia general de los países ha sido reducir los costos de despido⁴: de los 38 países de la organización, 15 (el 39%) han reformado su regulación laboral para reducir los costos de los despidos y sólo seis (el 16%) la han aumentado. Chile no ha realizado ninguna reforma en su regulación laboral para reducir los costos de despido, a pesar de su alta rigidez laboral (figura 5).

Figura 5. Cambios en los costos de despido de los trabajadores indefinidos entre el 2008 y 2020, países de la OECD



Fuente: PIVOTES en base al "Employment Protection Legislation 2020" de la OECD. Ver índice aquí: [>Click<](#).

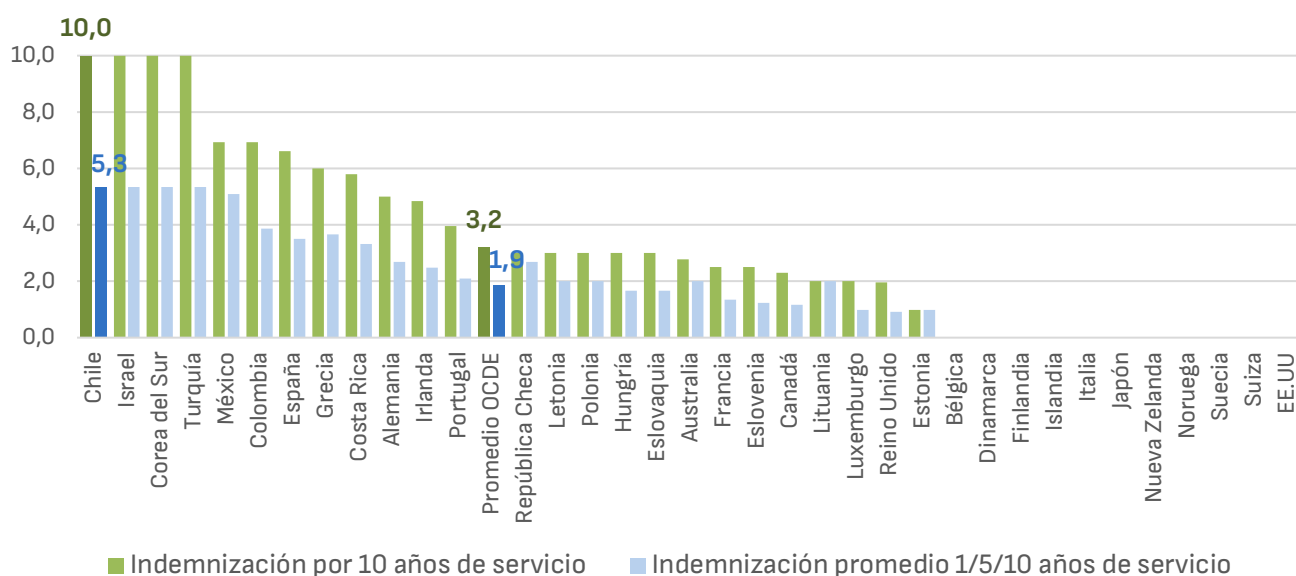
⁴ OECD Employment Outlook 2013 y OECD Employment Outlook 2020

¿Dónde tiene Chile más espacio en su regulación para reducir los costos de despido y facilitar la creación de empleos formales? En la indemnización por años de servicio (IAS), aquel monto que la empresa debe pagar a su trabajador al despedirlo. En Chile corresponde a un sueldo por año trabajado, con tope de 11 años.

Al compararnos con los países de la OECD, **el monto exigido a las empresas en nuestro país al despedir es el más alto.** Mientras en Chile un trabajador despedido con 10 años de antigüedad recibe 10 sueldos por indemnización, el promedio de la OECD es de 3,2 sueldos. Además, 11 países de la organización no entregan indemnización por desvinculación (figura 6).

La misma OECD, en su informe "Going for Growth 2013", **recomienda a Chile reducir la indemnización por año de servicio, ampliar las prestaciones del Seguro de Cesantía y reformar el sistema público de capacitación y reinserción laboral.** En este último aspecto, hay un amplio consenso de que Chile debe hacer una profunda reforma al Servicio Nacional de Capacitación de Empleo (SENCE), organismo estatal que ha recibido fuertes críticas por el despilfarro de recursos públicos y la poca efectividad en la capacitación laboral⁵. Por último, la reducción de la indemnización debe aplicarse a los nuevos contratos laborales, respetando las indemnizaciones acumuladas de los actuales trabajadores.

Figura 6. Indemnización por despido (número de sueldos que debe pagarse según cantidad de años de servicio)



Fuente: PIVOTES en base a datos del Banco Mundial. Disponible en <Clic>.

⁵ Ver informe de Universidad de Chile: "Estudio sobre la organización, estructura y funcionamiento del mercado de la capacitación en Chile", aquí: [>Click<](#)

Autores:

Elisa Cabezón, economista de la Pontificia Universidad Católica.

Tomás Espinosa, abogado de la Pontificia Universidad Católica.

Bibliografía

Bentolila S., J. Dolado and J. Jimeno (2012), "Reforming an Insider-outsider Labor Market: The Spanish Experience", *IZA Journal of European Labor Studies*, Vol. 1, Article 4.

Boeri, T. (2011), "Institutional Reforms and Dualism in European Labor Markets", in O. Ashenfelter and D. Card (eds.), *Handbook of Labor Economics*, Vol. 4b, North Holland, Amsterdam.

Centro de Sistemas Públicos. (2015). "Estudio sobre el mercado de capacitación en Chile: Diagnóstico y lineamientos estratégicos" [Informe final]. Universidad de Chile. <https://www.sistemaspublicos.cl/wp-content/uploads/2017/04/Informe-Final-CSP-Proyecto-Mercado-de-Capacitaci%C3%B3n-Mayo-2015-.pdf>

Chacra, V. (1990). "Efectos del Salario Mínimo. Aplicación del Método Tobit". *Cuadernos de Economía*, Año 27, N°80, pp. 83-101.

Cowan, K.; Micco, A.; Mizala, A.; Pagés, C.; Romaguera, P. (2005). "Un diagnostico del desempleo en Chile". pp. 85-94, Centro de Microdatos. Universidad de Chile.

Kugler, A., J.F. Jimeno y V. Hernanz (2005). "Employment Consequences of Restrictive Permanent Contracts: Evidence from Spanish Labor Market Reforms", mimeo, University of Houston.

Micco, A. y C. Pagés (2006), "Los efectos económicos de la protección del empleo: evidencia de datos internacionales a nivel industrial", *IZA Discussion Papers*, No. 2433.

Millán, A. et al. (2013), "¿Cómo influye la legislación de protección del empleo en las decisiones de contratación y despido de las empresas más pequeñas?", *Economics Letters*, vol. 121/3, págs. 444-448.

Montenegro, C.; Pagés, C. (2003). "Who Benefits from Labor Market Regulations? Chile 1960-1998". Banco Mundial.

Paredes, R.; Riveros, L. (1989). "Sesgo de selección y el efecto de los salarios mínimos. *Cuadernos de Economía*", No 79: pp. 367-383.

OCDE (2013d), Going for Growth: Economic Policy Reforms, OCDE, París.

OECD (2013), OECD Employment Outlook 2013, OECD Publishing, Paris,
https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2013-en.

OECD (2020), OECD Employment Outlook 2020, OECD Publishing, Paris,
<https://doi.org/10.1787/1686c758-en>.