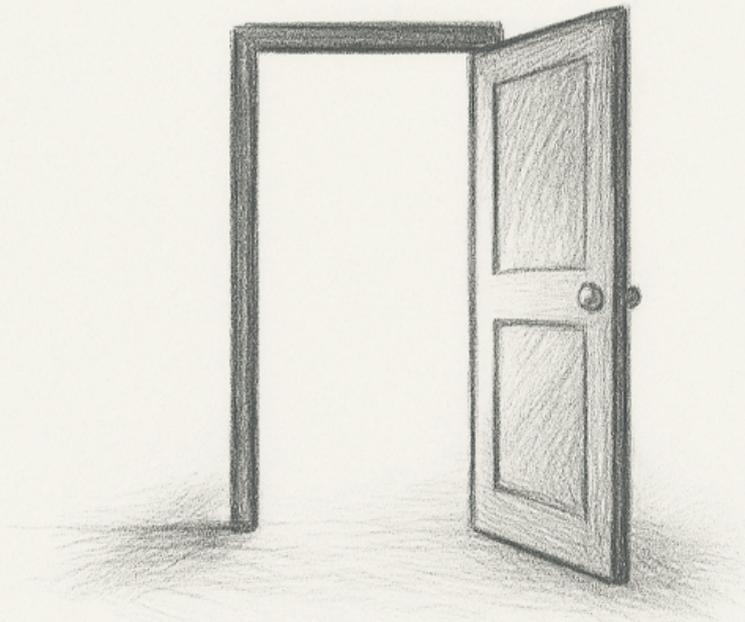


P I V O T E S



**REDISEÑO A LA INDEMNIZACIÓN:
MEJORAR LA CREACIÓN DE EMPLEOS
Y LOS SUELDOS DE CHILE**

25 de agosto, 2025



- Nuestro mercado laboral presenta síntomas de deterioro. Hemos perdido la capacidad de crear empleos formales y la tasa de desempleo está sobre el nivel de pre-pandemia.
- La recuperación del empleo y la formación de trabajadores serán esenciales para la reactivación económica – la que será gradual y requerirá crecientes grados de adaptabilidad-, para lo cual necesitamos políticas públicas que refuercen la contratación y permanencia, y la formación de nuevas capacidades que permitan mayor bienestar social.
- **Chile tiene una oportunidad para avanzar hacia un mercado laboral más dinámico que ofrezca mejores oportunidades laborales a los chilenos:** una de las medidas esenciales es rediseñar nuestro sistema de indemnización por años de servicio (IAS).
- **Somos el país de la OECD que exige los mayores montos de indemnización al despedir a un trabajador con contrato indefinido.** Mientras en Chile un trabajador despedido con 10 años de antigüedad recibe 10 sueldos por indemnización, el promedio de la OECD entrega 3,2 sueldos. **Tener una IAS muy alta tiene efectos negativos sobre los trabajadores:**
 - **Daña la creación de empleos de calidad:** si es caro despedir es caro contratar. Chile es de los países que exige los mayores montos de indemnización y con un menor porcentaje de la fuerza laboral con contrato indefinido.
 - **Reduce los sueldos y daña el ambiente laboral:** altos montos de IAS desincentivan al trabajador a cambiarse voluntariamente de empleo, ya que el pago sólo lo recibe si es despedido. Esta rigidez laboral daña la productividad y el ambiente de trabajo ya que:
 - Dificulta que el trabajador llegue a una empresa más productiva o más compatible con sus preferencias y habilidades;
 - Los trabajadores se mantienen en puestos en los que están pocos satisfechos, reduciendo su compromiso y desempeño;
 - El empleador tiene más incentivos para despedir a un trabajador con buen desempeño, antes que uno con bajo desempeño que lleva más tiempo en la empresa.
- **En Pivotes proponemos reducir la indemnización y hacerla a todo evento:**
 - Se crea una cuenta de ahorro en la que el trabajador es dueño de los recursos, independiente de la causal del término del contrato (tanto si es despedido como si renuncia voluntariamente).
 - Se financia con una cotización mensual de 4,11 puntos: se integra la actual cotización de 2,2 puntos de la cuenta individual del seguro de cesantía del trabajador, más una cotización extra de 1,91 puntos. Este aporte equivale a medio sueldo por año trabajado.
 - Este sistema sería una alternativa al sistema de indemnización actual, disponible para las nuevas contrataciones de plazo indefinido.
- **Nuestra propuesta busca reducir los costos de contratación para facilitar la creación de empleos, entregar más libertad al trabajador para cambiarse de trabajo y protegerlo en caso de perder el empleo.**

- Asimismo, busca también **flexibilizar y fortalecer los instrumentos del contrato de capacitación o pre contrato, y de post contrato** para incrementar su utilización con la franquicia tributaria SENCE.

1. Contexto

El mercado laboral de Chile presenta claros síntomas de deterioro. Hemos perdido la capacidad de crear empleos de calidad: mientras entre los años 2006 y 2014 se creaban sobre 200.000 empleos de asalariados formales por año, desde el 2022 este número se redujo a poco más de 20.000 empleos (datos de la Superintendencia de Pensiones). A esto se suma el hecho de que la tasa de desempleo hoy está en 8,8%, sobre el nivel de 7,1% que teníamos en el año 2019, antes de la pandemia (Encuesta Nacional de Empleo del INE).

Chile tiene una oportunidad para avanzar hacia un mercado laboral más dinámico que ofrezca mejores oportunidades laborales a los chilenos: rediseñar nuestro sistema de indemnización por años de servicio. Nuestro actual sistema exige pagar los mayores montos de la OECD al despedir a un trabajador. Esto tiene efectos negativos: encarece la contratación formal y desincentiva al trabajador a cambiarse voluntariamente de empleo, lo que daña los salarios y el ambiente laboral.

En Pivotes proponemos reducir la indemnización y hacerla a todo evento, a través de una cuenta de ahorro de propiedad del trabajador que acumula una cotización mensual, financiada principalmente por el empleador. **Nuestra propuesta busca reducir los costos de contratación para facilitar la creación de empleos, entregar más libertad al trabajador para que pueda buscar alternativas laborales y protegerlo en caso de perder su trabajo.**

2. Chile es el país de la OECD que exige los mayores montos de indemnización por años de servicio

Una regulación que tienen los países para proteger a los trabajadores ante los despidos ajenos a su responsabilidad es la indemnización por años de servicio (IAS). Es una cantidad de dinero que la empresa entrega a sus empleados al desvincularlos, cuyo monto varía según la cantidad de años trabajados.

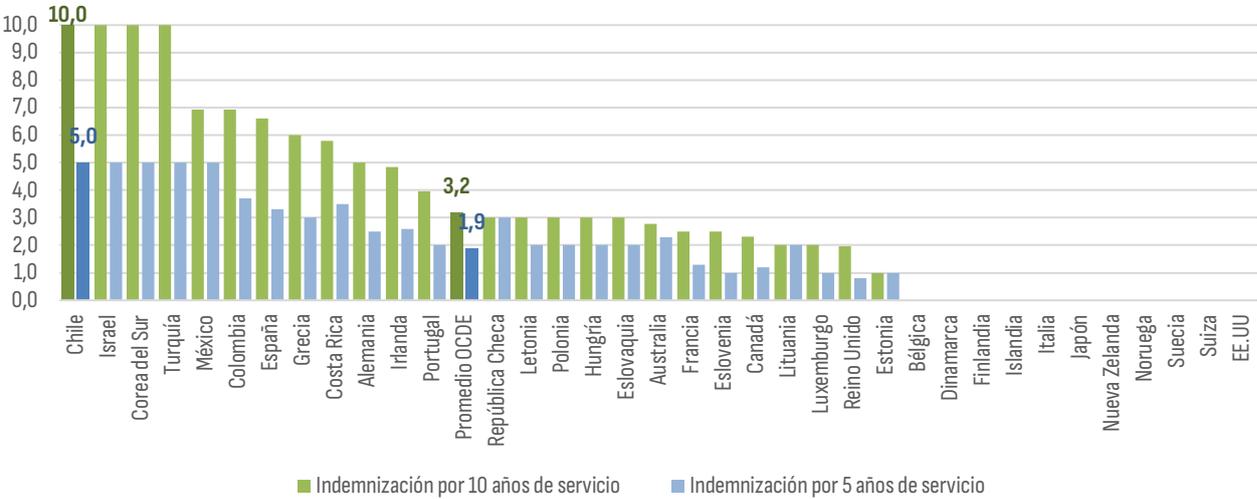
En Chile la IAS se creó en 1978, y se entrega a los empleos con contrato indefinido que son despedidos bajo las causales de “necesidades de la empresa”, con al menos 12 meses bajo ese contrato¹. La indemnización es equivalente a un mes de sueldo por cada año de servicio, basándose en el último salario recibido, con un tope de 90 UF por mes, y un pago máximo de 11 sueldos (Código del Trabajo, artículo 163).

¹ Si el trabajador tiene facultades generales de administración o es de exclusiva confianza del empleador (ejemplo gerente) o trabajadores de casa particular, puede ser despedido por desahucio (despido libre unilateral del empleador, sin expresión de motivo, no se debe justificar la causa de despido). Si el trabajador no tiene un cargo en que representa al empleador, sólo puede ser despedido con derecho a IAS bajo la causal de Necesidades de la Empresa (ver artículo 161 y 163 del Código del Trabajo).

Por ejemplo, un trabajador cuyo último salario fue de \$700.000 podría recibir \$7,7 millones por este concepto si trabajó 11 años o más, aunque ese monto puede incrementarse, ya que las empresas pueden convenir con sus trabajadores indemnizaciones superiores a las establecidas por la ley.

Chile es el país de la OECD que exige los mayores montos de indemnización al despedir. Mientras en Chile un trabajador despedido con 10 años de antigüedad recibe 10 sueldos por indemnización, el promedio de la OECD entrega 3,2 sueldos. Este promedio incluye once países de la organización que no entregan indemnización por desvinculación.

Figura 1. Indemnización por Años de Servicio (número de sueldos que debe pagarse según cantidad de años de servicio)



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

3. Una indemnización por despido muy alta daña la creación de empleos, los salarios de trabajadores y el ambiente laboral

Si bien la indemnización busca desincentivar los despidos y entregar protección a los trabajadores en el periodo de cesantía, una regulación que exige pagar montos muy altos tiene efectos negativos sobre los trabajadores:

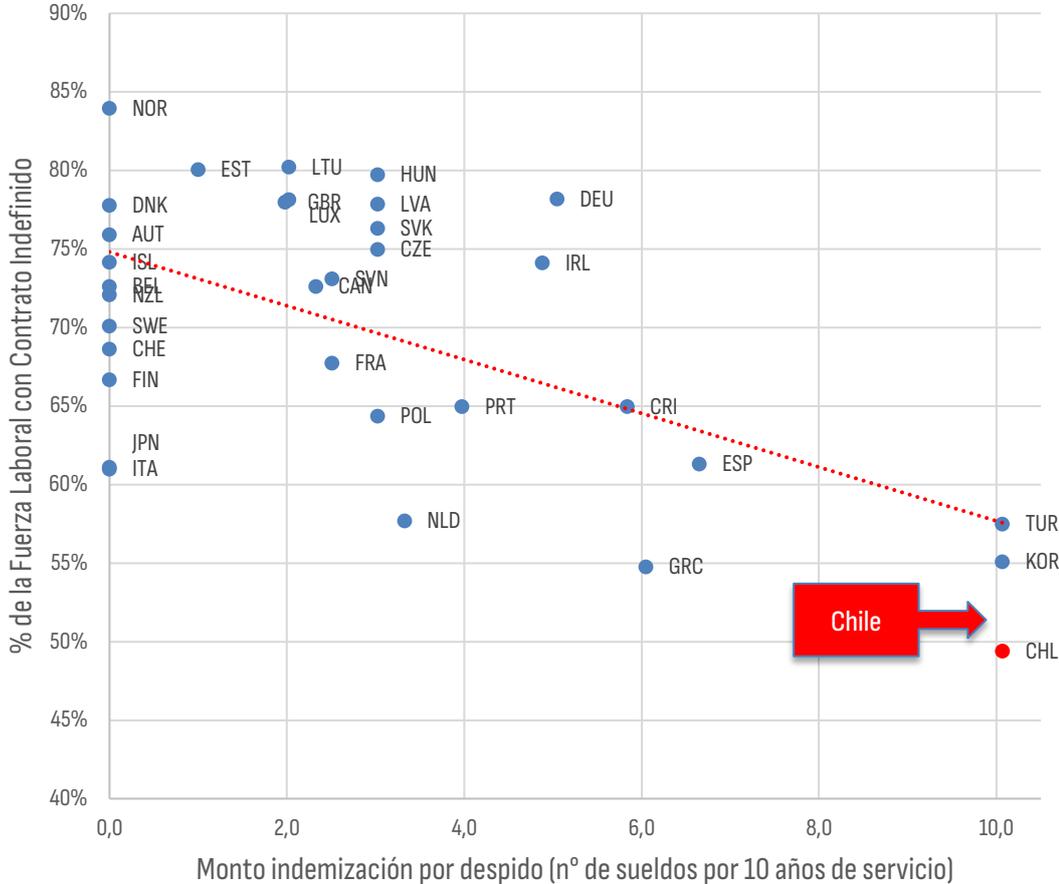
1. Daña la creación de empleos con contrato indefinido.

Si los montos de esta prestación son muy altos, las empresas se anticipan a los eventuales costos de desvinculación, lo que encarece y desincentiva los contratos indefinidos protegidos por ella (Bentolila y Bertola, 1990; Garibaldi, 1998; Mortensen y Pissarides, 1994; Nickell, 1978; Ven, 2013; Kugler et al., 2005; Micco y Pagés, 2006; Millan et al., 2013).

De esta forma, **una indemnización muy alta impide que un mayor porcentaje de la fuerza laboral, integrado por las personas que desean y pueden trabajar, pueda acceder a un trabajo con contrato indefinido, fomentando la creación de empleos de peor calidad**, como los contratos temporales, empleos informales, o derechamente el desempleo.

De hecho, **en los países de la OECD, a mayor monto de la indemnización por despido, un menor porcentaje de la fuerza laboral está protegida por ella**. Chile es de los países que exige los mayores montos de indemnización y con un menor porcentaje de la fuerza laboral con contrato indefinido (figura 2).

Figura 2. Porcentaje de la fuerza laboral con contrato indefinido vs monto de la indemnización por años de servicio

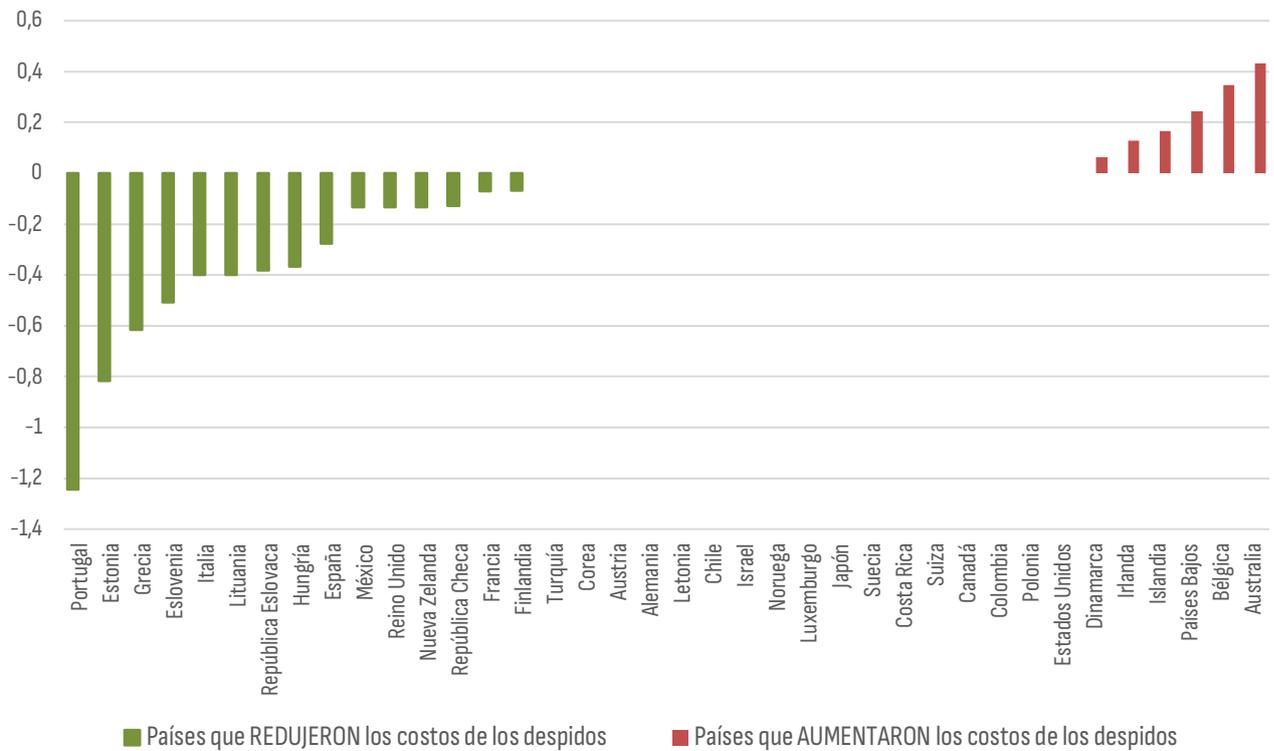


Fuente: PIVOTES en base a datos de OECD Data Explorer.

Dado que altos costos de despido se traducen en altos costos de contratación, **para promover la creación de empleos formales**, desde 2008 **la tendencia general de los países de la OECD ha sido reducir estos costos**². 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 cosos de despido, a pesar de su alta rigidez laboral (figura 3).

² OECD Employment Outlook 2013 y OECD Employment Outlook 2020

Figura 3. 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<](#).

2. Reduce los sueldos y daña el ambiente laboral.

Altos montos de IAS desincentivan al trabajador a cambiarse voluntariamente de empleo, ya que el pago sólo lo recibe si es despedido. Este desincentivo al cambio voluntario reduce la productividad laboral y, por lo tanto, de los sueldos y daña el ambiente laboral, por las siguientes razones:

- Reduce el flujo de trabajadores desde empresas de baja a alta productividad.
- Dificulta que el trabajador llegue a una empresa más compatible con sus habilidades y preferencias.
- Los trabajadores se mantienen en puestos en que están pocos satisfechos, reduciendo su compromiso y rendimiento laboral.
- Premia la permanencia en lugar del desempeño: el empleador tiene incentivos para despedir a un trabajador de buen desempeño antes que a un trabajador de bajo desempeño pero que lleva más tiempo en la empresa. Esto genera una percepción de injusticia y daña el ambiente y la motivación dentro de las organizaciones.

4. Propuesta de Pivotes: reducir la indemnización y hacerla a todo evento

Los altos montos de indemnización al despedir a un trabajador con contrato indefinido se traducen en altos costos de contratación, lo que perjudica la creación de este tipo de empleos. Además, se vuelve en una barrera que desincentiva a los trabajadores a cambiarse voluntariamente de trabajo, generando una rigidez en el mercado laboral que daña los salarios y el ambiente laboral.

Necesitamos un rediseño a la indemnización por años de servicio que logre los siguientes objetivos:

- 1) Entregar más libertad a los trabajadores para cambiarse de trabajo;
- 2) Proteger a los trabajadores en caso de perder el empleo; y
- 3) Reducir los costos de contratación para facilitar la creación de empleos formales;

Para lograr estos tres objetivos, en Pivotes proponemos, para las nuevas contrataciones de plazo indefinido:

- Crear una cuenta de ahorro de propiedad del trabajador, que financie una indemnización a todo evento;
- El trabajador es dueño de los recursos de esa cuenta, independiente de la causal del término del contrato (tanto si es despedido o renuncia voluntariamente). Con el actual sistema de IAS, el trabajador sólo tiene derecho al pago bajo la casual de despido de “necesidades de la empresa”, es decir, tiene una mera expectativa de indemnización que está lejos de ser una certeza.
- Esta cuenta de indemnización a todo evento se financia integrando la actual cotización mensual de 2,2 puntos que se deposita en la cuenta individual del seguro de cesantía del trabajador³, más una cotización extra de 1,91 puntos, a cargo del empleador⁴. En total, 4,11 puntos de cotización mensual se depositarían a esta cuenta. Este aporte permitiría acumular, sin considerar la rentabilidad de la inversión de los fondos, a medio sueldo por cada año trabajado.

Este sistema sería una alternativa al sistema de indemnización actual, disponible para las nuevas contrataciones de plazo indefinido. De esta forma, el empleador y el trabajador pueden acordar tener este sistema de indemnización a todo evento que acumula medio sueldo por año trabajado o tener el sistema actual de indemnización sólo en caso de despido por necesidades de la empresa, junto con la actual cotización de 2,2 puntos de la cuenta individual del seguro de cesantía.

¿Cómo sería el acceso a los fondos de la cuenta de indemnización a todo evento?

1. Para acceder a las prestaciones de la cuenta, es necesario estar cesante, y el monto de la prestación durante los meses de cesantía debe tener al menos la cobertura descrita en esta tabla, que son los porcentajes del actual Seguro de Cesantía:

³ De esos 2,2 puntos, 0,6 son a cargo del trabajador y 1,6 son a cargo del empleador.

Tabla 1. Montos de prestaciones de la cuenta de indemnización a todo evento

Meses	Porcentaje promedio de remuneración de los últimos 10 meses
Primero	70%
Segundo	60%
Tercero	45%
Cuarto	40%
Quinto	35%

*se imitan los mismos porcentajes que establece la ley 19.728, art. 15, que regula las prestaciones del seguro individual del Seguro de Cesantía. Se fijará un tope máximo de remuneración mensual como base para calcular el monto de la prestación, equivalente al tope máximo del seguro de cesantía (este año está en 126,6 UF).

2. Si al trabajador se le terminan los fondos de su cuenta antes de los cinco meses y sigue cesante, puede acceder al complemento del Fondo de Cesantía Solidario manteniendo las mismas condiciones que establece la ley 19.728 del Seguro de Cesantía, artículo 24 y 25.
3. Excedente de libre disposición: si el trabajador tiene acumulado en su cuenta de indemnización a todo evento un monto superior a los cinco meses de prestación que señala la tabla anterior tendrá derecho a retirar todo el excedente, independiente de si está cesante o no.

El rediseño de la indemnización por años de servicio es una de las varias reformas que necesitamos para darle más dinamismo y flexibilidad a nuestro mercado laboral. Otro aspecto en que Chile tiene espacio para avanzar hacia un mercado laboral más moderno y más apto para adaptarse a los cambios y oportunidades que trae los avances de la digitalización y tecnología es la profundizar en la flexibilidad en la jornada laboral, otra de las propuestas de Pivotes.

5. Ajustes al pre y post contrato

La gratuidad universitaria ha generado impactos no previstos en el desempleo, como la cesantía ilustrada y de larga duración. Son fenómenos que debemos enfrentar con un ajuste a nuestro sistema de capacitación para que permita acompañar a las personas en las rápidas transformaciones del mundo del trabajo. Para ello, nuestro sistema de capacitación debe flexibilizar su instrumental institucional para generar micro-credenciales de formación continua, accesibles a todo el universo de desempleados del país.

Una de las herramientas que permite este acompañamiento es el **contrato de capacitación o pre contrato**, instrumento a través del cual la ley permite la ejecución de acciones de capacitación antes de la vigencia de una relación laboral. Su objetivo es entregar a las empresas la posibilidad de contar con trabajadores calificados al momento de su incorporación a la organización. El **pre contrato** obliga a la persona a ejecutar la actividad de capacitación, y a la empresa a pagar esa formación, sin que exista para el beneficiario un vínculo de subordinación y dependencia con la empresa propias de un contrato de trabajo. La capacitación puede tener una duración de hasta dos meses.

Otro elemento relevante para el sistema de capacitación es el **post contrato**, herramienta que permite capacitar a los trabajadores desvinculados de una empresa, para que desarrollen competencias, destrezas y habilidades que les permitan encontrar un nuevo trabajo, de manera que el período de desempleo sea breve. Su duración máxima es hasta cinco meses desde el término de la relación laboral.

Ambas herramientas permiten **aprovechar los montos de la franquicia tributaria de la ley 19.518 para capacitar trabajadores que no están formalmente vinculados a la empresa y generar capacidades disponibles para el mercado formal**. Los datos muestran, no obstante, que los montos de la franquicia utilizados en ambos instrumentos aún son reducidos, particularmente en el caso del post contrato, que no alcanza a superar el 0,5% del total. Ello da cuenta de las múltiples condiciones que todavía rigidizan su utilización por parte de las empresas, lo que abre una oportunidad para flexibilizar ambas herramientas y lograr que se utilicen más y mejor.

Año	Total	PRE	POST	Contratada	PRE	POST	Contratada
2018	\$ 118.053.178.082	\$ 16.103.777.137	\$ 194.763.997	\$ 101.754.636.948	13,64%	0,16%	86,19%
2019	\$ 119.707.201.690	\$ 17.885.616.637	\$ 265.239.192	\$ 101.556.345.861	14,94%	0,22%	84,84%
2020	\$ 100.904.737.311	\$ 16.648.909.806	\$ 193.002.611	\$ 84.062.824.894	16,50%	0,19%	83,31%
2021	\$ 124.438.524.512	\$ 22.956.008.375	\$ 307.914.220	\$ 101.174.601.917	18,45%	0,25%	81,30%
2022	\$ 155.001.964.438	\$ 26.786.971.360	\$ 486.802.625	\$ 127.728.190.453	17,28%	0,31%	82,40%
2023	\$ 192.521.005.479	\$ 34.079.995.735	\$ 518.177.323	\$ 157.922.832.421	17,70%	0,27%	82,03%
2024	\$ 212.028.772.726	\$ 36.228.108.386	\$ 321.373.336	\$ 175.479.291.004	17,09%	0,15%	82,76%

5.1. Contrato de capacitación o pre contrato

a) Restricciones por giro:

El inciso quinto del artículo 33 de la ley 19.518 establece que la capacitación se podrá desarrollar antes de la vigencia de una relación laboral, *siempre que sea necesario para el buen funcionamiento de la empresa o por la estacionalidad de la actividad que desarrolla*, precepto que ha sido interpretado por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) como que **el pre contrato de capacitación tiene que estar relacionado con la actividad que desempeña la empresa, es decir, con su giro empresarial**. Esto se ha transformado en un elemento disuasivo para el uso del pre contrato en la capacitación de trabajadores en habilidades relevantes para la empresa, pero cuya correspondencia con el giro principal no siempre es evidente. Si bien es posible obtener autorizaciones excepcionales de SENCE, mediante resoluciones que permiten el uso de la herramienta de pre contrato de capacitación en oficios no necesariamente relacionados al giro de la empresa, estas lentas de obtener.

Por ello, proponemos reformas a la regulación vigente que permitan incentivar la utilización del pre contrato. Para ello es necesario permitir su uso para capacitar en giros distintos a la actividad principal de la empresa que capacita, modificando para ello el artículo 33 de la ley 19.518, y consagrando que las acciones de capacitación beneficiadas por la exención serán aquellas "necesarias para el buen funcionamiento de la empresa o por la estacionalidad de la actividad que desarrolla". Esto permite enfocarse en la naturaleza del oficio para el cual se va a capacitar, debiendo únicamente acreditar que la capacitación se realizará en oficios demandados por el mercado laboral.

b) Extensión de la capacitación:

Conforme a lo que establece el mismo artículo 33, la vigencia del pre contrato y sus prórrogas no puede exceder un total de dos meses, ni puede celebrarse entre las mismas partes más de una vez dentro del mismo año calendario. Este breve plazo no siempre es suficiente para una formación adecuada, por lo que proponemos **extender el plazo máximo del programa de capacitación por hasta 12 meses**.

5.2. Post Contrato

El post contrato tiene hoy una utilización mucho menor que el contrato de aprendizaje, lo cual nos obliga a revisar las condiciones que impone la ley para buscar su potenciamiento. En este caso, es el mismo artículo 33 el que establece que las acciones de capacitación que las empresas pueden realizar con sus ex trabajadores, las que están limitadas en cuanto (i) al plazo máximo en que pueden realizarse, y (ii) el monto máximo percibido por el ex trabajador para el cual podrá celebrarse el post contrato.

a) Plazo:

Respecto del plazo máximo de activación, el artículo 33 establece un período de hasta cinco meses para realizar la actividad contado desde terminada la relación laboral. Para incentivar el uso de esta herramienta, que genera beneficios tanto a las partes de la relación laboral como a la sociedad en su conjunto, proponemos **extender el plazo máximo de activación de la capacitación a 12 meses**, lo que es concordante con los plazos para cobrar el seguro de cesantía. Y ampliar el tiempo máximo de duración de las capacitaciones a 12 meses.

b) Monto:

El mismo artículo 33 establece limitaciones al monto máximo que puede imputarse al post contrato, que se fija en 25 unidades tributarias mensuales. Proponemos, por tanto, **eliminar el tope de renta en el post contrato**, con el objeto de ampliar esta herramienta a más beneficiarios.

5.3. Eliminar cursos de auto-instrucción y modernizar el sistema de codificación

Finalmente, siguiendo los lineamientos propuestos por la CPC, proponemos también **eliminar los cursos de auto-instrucción realizados de manera autónoma por el trabajador**, sin trazabilidad por parte de SENCE y sin efectos en productividad laboral, ya que son realizados en línea, sin ningún tipo de evaluación que compruebe que efectivamente se adquirieron las competencias buscadas. Hoy estos cursos representan un tercio del gasto total de SENCE.

Asimismo, consideramos relevante también modernizar el sistema de codificación de cursos hacia módulos formativos más breves y centrados en habilidades específicas que permitan capacitar un oficio o nivel completo. Esto debe incluir un acompañamiento a las personas en la medida que sus trabajos van cambiando, a través de micro-credenciales establecidas en una taxonomía de micro-competencias centradas en habilidades (Taxonomía Nacional de Habilidades, TNH).

Autor:

Elisa Cabezón, economista de la Pontificia Universidad Católica.

- 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 diagnóstico 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>.