

Documento de Diagnóstico del Mercado Laboral desde una Perspectiva Estructural

Comisión de Políticas Laborales



CENTRO
DEMOCRACIA
Y COMUNIDAD



HORIZONTE
CIUDADANO



3 de agosto de 2026

I. Introducción

El mercado del trabajo es mucho más que un mecanismo de asignación de mano de obra. De su desempeño depende el ingreso y la estabilidad de millones de hogares, la posibilidad de las personas de desarrollar sus capacidades y proyectos de vida, y una parte relevante de la demanda que sostiene a las pequeñas y medianas empresas del país. Comprender su situación actual no es, por tanto, un ejercicio meramente técnico, sino una condición necesaria para diseñar una política económica que ponga a las personas al centro, en un momento en que las transformaciones tecnológicas, climáticas y demográficas ya están modificando la forma en que trabajamos y nos organizamos productivamente.

Los datos disponibles muestran un deterioro persistente que antecede largamente al actual gobierno y que no puede leerse como una coyuntura de cuatro o cinco años. Entre 2013 y 2018 la tasa de desocupación subió de 6,1% a 7,4%, un incremento incluso mayor al registrado durante la anterior administración, que pasó de 7,4% a 8,8%. Ya antes de la pandemia, en octubre-diciembre de 2019 y entre enero y febrero de 2020, la desocupación se ubicaba entre 7% y 7,8%. Esta trayectoria se mantiene hasta hoy. Según el INE, en el trimestre marzo-mayo de 2026 la desocupación llegó a 9,4%, cifra que ha superado el 8% de manera consecutiva durante 41 meses, acompañada de una informalidad de 26,2% al 2025 (desde un mínimo del 25,7% en 2020) y una subutilización de la fuerza de trabajo cercana al 23%. Se trata, en consecuencia, de un problema estructural y no meramente cíclico.

El deterioro golpea con especial intensidad a determinados grupos. La desocupación femenina alcanza 10,5% frente a 8,6% en los hombres, brecha de género que se ha ampliado a 1,9 puntos porcentuales. Entre los jóvenes de 15 a 24 años la tasa llega a 24,6%, y las personas mayores han acelerado su salida de la fuerza de trabajo. A ello se suma una subutilización por inadecuación educacional de 15,3% en el trimestre febrero-abril de este año. Mientras en 2024 la desocupación convergía hacia niveles compatibles con estabilidad inflacionaria, hoy se ubica por sobre dichos niveles, lo que confirma la existencia de capacidad ociosa en la economía y contribuye al deterioro del poder negociador de las personas trabajadoras y a la caída de sus salarios.

Frente a este escenario, el Gobierno ha optado por atribuir la situación a los costos laborales, inscribiéndose en el marco neoclásico según el cual las protecciones y derechos laborales operan como rigideces que deben flexibilizarse. Esta lectura se ha traducido en una agenda regresiva, expresada en los contenidos de la megarreforma la flexibilización de la jornada laboral y el fin de la indemnización por años de servicio, entre otras medidas, que avanza sin diálogo real con las organizaciones de trabajadores y sin considerar los espacios tripartitos existentes para procesar los desacuerdos. Es en este contexto que se presentaron las propuestas elaboradas por la Mesa de Reactivación Laboral, una comisión ad hoc creada por el Gobierno sin presencia de organizaciones de trabajadores, las cuales suman 22 iniciativas de política pública agrupadas en cinco ejes, entre ellos la flexibilidad de jornada, la reforma a las indemnizaciones y la reforma a la capacitación laboral, todas orientadas a precarizar el empleo y defender los intereses empresariales. La forma en que el presidente de dicha Mesa se refirió

a las personas trabajadoras, calificándolas como mera carga financiera, ilustra el sentido de fondo de esta agenda.

Esta misma lógica puede reconocerse en otros frentes de la agenda del Gobierno. La gran reforma tributaria, también parte de la llamada mega reforma, se apoya en un supuesto similar, la idea de que eliminar impuestos y asegurar franquicias de invariabilidad a los dueños de las grandes empresas y del gran capital, interno y externo, generará mayor crecimiento económico, un supuesto que diversos análisis han cuestionado por su impacto en el financiamiento del Estado. La política laboral del Gobierno parece descansar sobre una premisa equivalente, que flexibilizar y desmontar la regulación y protección del empleo producirá igualmente mayor crecimiento de la actividad económica. Bajo esa lectura, la orientación de la política laboral impulsada por el Gobierno hace previsible un agravamiento de la precarización laboral y la pobreza.

Esta interpretación resulta miope y cortoplacista. Toda política laboral produce efectos sobre la economía y el empleo, pero lo relevante es la magnitud de dicho impacto y si este es absorbido o compensado en el corto, mediano o largo plazo, de modo que no puede evaluarse en forma aislada sino en conjunto y dentro de un contexto económico determinado. La evidencia disponible relativiza, además, el peso que el Gobierno atribuye a la normativa laboral. El estudio de Albagli et al. (2025) postula, por su parte, que el efecto del salario mínimo es 0,5 de 2,5 de alza del índice de costos laborales real, cuyo efecto en la tasa de desempleo es un aumento de hasta 0,3pp respecto de su nivel de largo plazo, lo cual se irá disipando a medida que la economía absorba las presiones. Asimismo, un estudio del BID identifica efectos acotados sobre la creación de empleo formal, estimados entre 0,2% y 0,4% en el período analizado, equivalentes a cerca de 18.000 empleos acumulados entre 2023 y 2025, cifra que representa menos del 3% del empleo formal creado durante el pasado gobierno, que ha generó más de 700.000 empleos, de los cuales más de 558.000 corresponden a empleos formales.

La interpretación de los costos laborales omite, además, el papel que ha jugado una demanda agregada deprimida, en parte producto de la política monetaria y fiscal contractiva del período reciente. Desde 2019 la inflación mostró ciclos sostenidos al alza que se agudizaron con fuerza a partir de 2022, cuando la inflación anual pasó de bordear el 7% en marzo a superar el 14% en agosto de ese año. Para contener estas presiones, el Banco Central elevó progresivamente la tasa de política monetaria hasta un 11,25%, con el efecto directo de desacelerar significativamente la actividad económica. Esto, por supuesto, incidió en el dinamismo del mercado laboral.

Las medidas de flexibilización actualmente en curso, como la extensión de jornada, la eliminación de la indemnización o la facilitación del despido, no atacan la raíz del problema y, por el contrario, profundizan la precarización del trabajo. Tomando como ejemplo la informalidad, las políticas de desprotección pueden incluso expandirla, ya que dicha condición se combate generando empleo de calidad, con salarios dignos y protección social, fortaleciendo la fiscalización y estimulando la demanda efectiva. La evidencia comparada respalda esta lectura, pues los países con mayor protección al empleo y negociación colectiva exhiben mejor productividad, mejor distribución del ingreso y mayor cohesión social, mientras que la

flexibilización conduce a una carrera hacia el fondo en que trabajadores y empresas compiten a la baja.

El bajo dinamismo del mercado laboral chileno tiene, en cambio, raíces más estructurales, entre ellas las persistentes brechas en la calidad de la educación, que condicionan la empleabilidad y la productividad de las personas trabajadoras a lo largo del tiempo, y que rara vez aparecen mencionadas en los diagnósticos oficiales. Una agenda laboral robusta requiere incorporar elementos hoy ausentes del debate, como incentivos a la empleabilidad de los grupos más rezagados, mecanismos de formalización que cierren la brecha estructural de informalidad, corresponsabilidad de cuidados para el empleo femenino, fortalecimiento del sistema de formación para el trabajo con certificación de competencias, articulación productiva a escala local, y anticipación de los efectos de las transiciones tecnológica, ecológica y demográfica sobre el empleo. Sin la participación de las organizaciones de trabajadores, que conocen la realidad de sus sectores productivos, difícilmente estas medidas serán asertivas y efectivas.

El mercado laboral chileno se desempeña, en definitiva, conforme a un modelo de crecimiento que muestra signos de agotamiento, y la receta de flexibilización que se propone como salida resulta especialmente dañina en un contexto donde lo que se requiere es más protección y seguridad laboral, no menos, y cuyas garantías de generación de puestos de trabajo es nula. Ambos objetivos, el crecer y proteger, no son contrapuestos; esa disyuntiva ha sido construida como argumento para justificar la desregulación. El trabajo no es solo un factor de producción ni el salario un mero costo, sino un mecanismo de incorporación social y la principal fuente de demanda de las pequeñas y medianas empresas.

Es ante esta forma de abordar, de manera irresponsable, la situación de las personas trabajadoras de Chile que este diagnóstico busca servir de insumo para comprender el punto de partida real del mercado laboral, y posicionar desde ahí una visión alternativa de políticas públicas laborales. Una visión que considere los factores omitidos deliberadamente por el Gobierno, que inciden directamente en la inserción de las personas en ocupaciones de calidad, y cuyo impacto pueda sostenerse en el mediano y largo plazo frente a un mundo que cambia a nivel tecnológico, climático y demográfico.

Para lograr lo anterior, este documento expone en su primer apartado el contexto político y económico del empleo en el Chile actual, con el fin de situarnos en la realidad nacional, identificar tasas y tendencias en los principales indicadores laborales, dimensionar la cantidad de personas trabajadoras involucradas en cada una de ellas, e identificar los segmentos más afectados. En este mismo apartado se expone el impacto real de las políticas laborales a las que se les atribuye el aumento de los costos laborales, argumentando por qué lo señalado en torno al crecimiento económico y la creación de empleo no es más que una falsa correlación. El segundo apartado aborda evidencia local y comparada, que permite considerar los factores que inciden en el empleo con el fin de orientar propuestas de política pública en distintas áreas, cuyo resultado sea fortalecer el trabajo decente en nuestro país.

II. Empleo y mercado laboral en perspectiva

A. Dinámicas del mercado laboral

Para comprender el comportamiento del mercado laboral chileno es necesario observar su comportamiento histórico, aislando así el efecto contingente de los ciclos económicos y de los shocks de oferta y demanda, como la pandemia, y examinando con mayor profundidad las cifras disponibles.

La fuerza de trabajo, entendida como las personas mayores de 15 años que buscan insertarse en el mercado laboral, sea que se encuentren ocupadas o desocupadas en búsqueda activa de empleo, y que en conjunto representan la oferta de mano de obra disponible para la producción de bienes y servicios (OIT, 2023), alcanzó en 2025 un total de 10.270.000 personas en el país, cifra cercana al 52% de la población nacional. Esta cifra muestra una tendencia al alza desde 1990, según información del Banco Mundial, tendencia que también se verifica en los datos del INE para el período 2010 a 2025 (Tabla 1).

Tabla 1: Indicadores principales de empleo históricos (en miles)

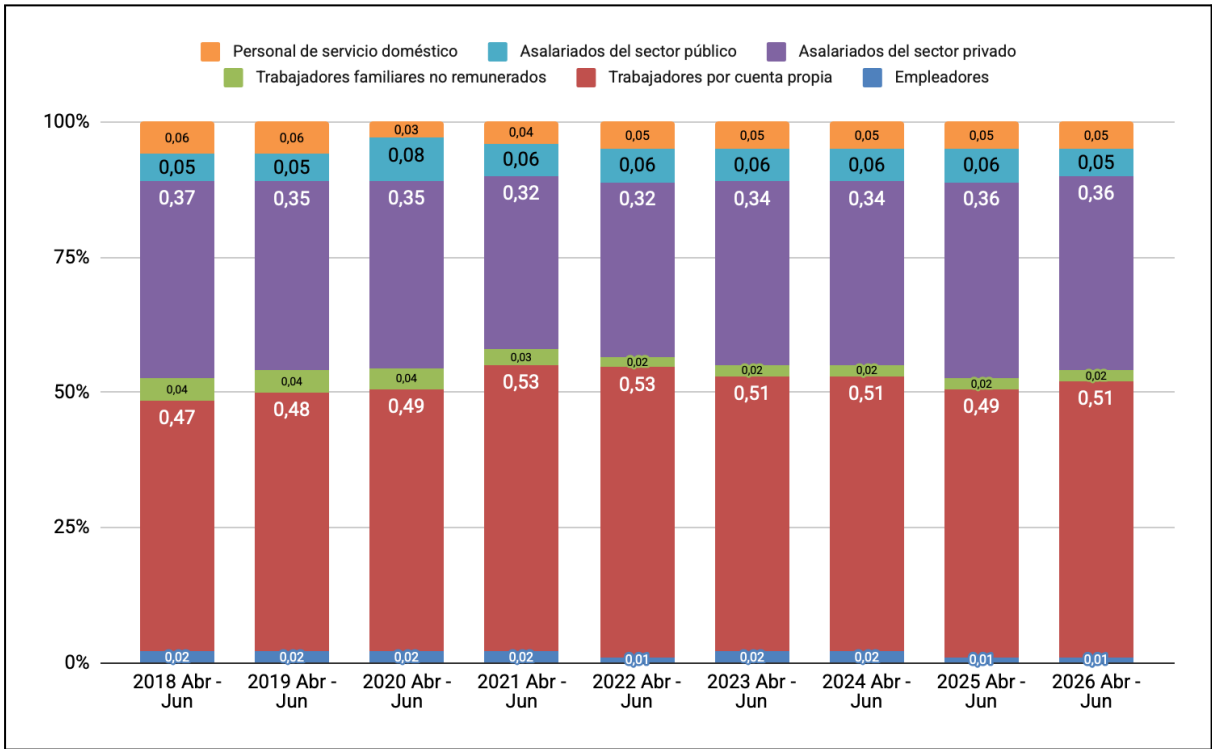
Indicador	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Población en edad de trabajar	13.296	13.505	13.711	13.899	14.089	14.276	14.474	14.729	15.055	15.393	15.720	15.933	16.089	16.238	16.388	16.537
Fuerza de trabajo	8.000	8.306	8.431	8.561	8.720	8.854	8.991	9.235	9.483	9.674	8.854	9.117	9.621	9.937	10.159	10.270
Población ocupada	7.337	7.699	7.875	8.040	8.153	8.293	8.390	8.592	8.784	8.976	7.922	8.314	8.863	9.074	9.299	9.391
Población desocupada	663	607	556	521	567	561	602	643	700	699	932	803	758	863	861	879
<i>Cesantes</i>	581	531	491	462	507	507	544	574	615	609	853	732	684	786	782	791
<i>Buscan trabajo por primera vez</i>	82	77	65	59	59	54	58	69	84	89	78	71	75	77	79	87
Fuera de la fuerza de trabajo	5.296	5.200	5.281	5.339	5.369	5.422	5.483	5.494	5.572	5.719	6.866	6.815	6.468	6.301	6.229	6.267
<i>Iniciadores</i>	59	53	47	55	51	63	67	67	64	71	60	69	68	63	53	53
<i>Inactivos potencialmente activos</i>	969	913	869	823	801	801	775	753	724	746	1.629	1.035	837	894	937	965
<i>Inactivos habituales</i>	4.268	4.234	4.364	4.461	4.517	4.558	4.641	4.674	4.784	4.902	5.177	5.711	5.564	5.344	5.239	5.249
Ocupados informales									2.493	2.545	2.037	2.262	2.409	2.469	2.506	2.459
Tasa de desocupación (%)	8,3	7,3	6,6	6,1	6,5	6,3	6,7	7,0	7,4	7,2	10,5	8,8	7,9	8,7	8,5	8,6
Tasa de ocupación (%)	55,2	57,0	57,4	57,8	57,9	58,1	58,0	58,3	58,3	58,3	50,4	52,2	55,1	55,9	56,7	56,8
Tasa de participación (%)	60,2	61,5	61,5	61,6	61,9	62,0	62,1	62,7	63,0	62,8	56,3	57,2	59,8	61,2	62,0	62,1
Tasa de informalidad (%)									28,4	28,4	25,7	27,2	27,2	27,2	26,9	26,2
Tasa de asociatividad (%)									12,8	12,8	16,4	14,4	13,3	14,8	15,2	16,3

Fuente: ENE

En relación a la desocupación, en el mismo trimestre esta afectó a un total de 981.315 personas, equivalente a una tasa de 9,4%, que representa un incremento de 0,5 puntos porcentuales respecto al año anterior, cuya explicación se debe al aumento de la fuerza de trabajo de 1,3%.

Sobre la informalidad, se tiene que esta ha promediado un 27,2% desde su medición en la ENE, la cual, además ha presentado una tendencia a la baja desde el 2023. No obstante, al analizar la participación de cada categoría ocupacional en la informalidad, se observa que dos segmentos tienen una mayor preponderancia, a saber, los trabajadores por cuenta propia o independientes y los asalariados del sector privado. Asimismo, dentro de cada categoría y para el último trimestre disponible (abril-junio), el 64,3% de los independientes era informal, mientras que sólo el 16,2% de los asalariados privados lo era, reflejando que esta forma desprotegida de inserción es preponderante en dichas formas de empleo.

Figura 1: Participación de las categorías ocupacionales en la informalidad laboral.



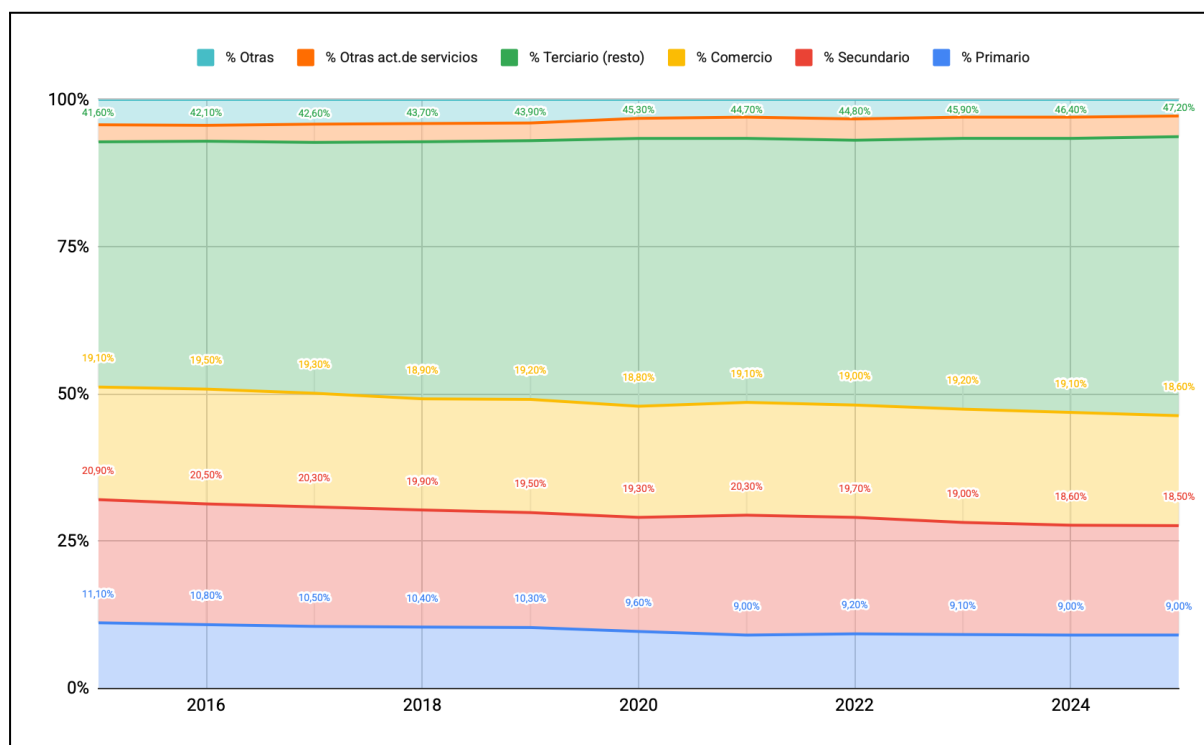
Fuente: Elaboración propia usando la ENE.

Siguiendo el análisis respecto de aquellos ocupados, durante el trimestre marzo-mayo de 2026 la ocupación alcanzó, según el INE, un total de 9.416.372 personas, equivalente a una tasa de empleo de 56,5%. La tasa de participación y de ocupación laboral se ubican en niveles significativamente más altos que los observados entre 2020 y 2023, aunque aún por debajo de los registrados en 2019. En efecto, la tasa de ocupación muestra una recuperación sostenida desde el mínimo de 50,4% alcanzado en 2020 hasta 56,8% en 2025, sin llegar todavía al 58,3% registrado en 2019, de modo que más que una tendencia al alza ininterrumpida desde 2010, corresponde a una recuperación aún incompleta tras la caída provocada por la pandemia.

Complementando lo anterior, resulta importante observar en qué sector ocurre la inserción laboral en Chile. Se puede ver en la Figura 2 que la mayoría de las personas ocupadas se concentra en el macrosector terciario o de servicios, con una participación relevante del comercio, comparable a la del sector secundario o industrial. La participación del sector

terciario ha aumentado de cerca de 42% de los ocupados en 2015 a 47% en 2025, mientras que la del sector primario ha disminuido de 11,1% a 9% en el mismo período.

Figura 2: Participación de la población ocupada por sector y macrosector productivo, según empresa que emplea.



Fuente: Elaboración propia usando datos anualizados de la ENE.

Comprender estos rasgos estructurales del mercado laboral chileno resulta indispensable para diseñar políticas de empleabilidad pertinentes. La amplia inserción en el sector terciario, en el que el comercio se posiciona como la actividad de mayor peso relativo, constituye un rasgo estructural que acentúa la dependencia del empleo respecto de la demanda interna y su exposición a los ciclos de estacionalidad del consumo. El estímulo a la demanda interna puede sostener el empleo en este tipo de actividades, tal como lo evidenció la experiencia reciente del país, en que la inyección de liquidez a los hogares durante la pandemia tensionó positivamente el mercado laboral mientras duró dicho impulso, perdiendo fuerza a medida que este se fue retirando. Se trata, por tanto, de una herramienta legítima para sostener el empleo en el corto plazo, cuyo alcance conviene complementar con políticas de inserción laboral orientadas a sectores menos volátiles, que permitan diversificar la estructura ocupacional del país. Esta diversificación exige comprender, además, por qué buena parte de la fuerza de trabajo termina insertándose en actividades de esta naturaleza.

Esta concentración del empleo en actividades como el comercio responde a una característica más amplia de la estructura productiva chilena, poco diversificada y poco compleja, en la que los sectores que más aportan al PIB emplean a relativamente pocas personas. Ello concentra a buena parte de los trabajadores en ocupaciones de baja complejidad, dependientes de la demanda interna y de baja productividad, lo que limita sus posibilidades de acceder a mejores salarios.

Esta dinámica configura la segmentación y heterogeneidad productiva que el PNUD advirtió hace cerca de una década (PNUD, 2017), como se aprecia en la Tabla 2, que evidencia la relación directa entre productividad y un empleo más estable y calificado. Esta coexistencia de estratos productivos con distinta capacidad de generar empleo de calidad, central en la tradición de heterogeneidad estructural, responde principalmente al desempeño interno de cada sector económico. Aguirre et al. (2021) muestra que el componente de reasignación de recursos entre sectores ha perdido peso como motor de la productividad agregada, en particular en manufactura y comercio minorista, mientras que la dinámica intrasectorial concentra el grueso de las variaciones observadas. En la misma línea, los datos de la CNEP (2026) confirman, en la Tabla 3, el bajo dinamismo productivo de los sectores que concentran la mayor parte del empleo del país, lo que sugiere que la persistencia de la segmentación observada en la Tabla 2 responde, en buena medida, al estancamiento de la productividad total de factores en esos mismos sectores.

Tabla 2: Caracterización de trabajadores y empleo según productividad

Quintil de productividad	% de rotación laboral	% de contratos indefinidos	% de trabajadores con educación superior	% de trabajadores de baja calificación
1	35,1	57,6	17,9	42,3
2	33,2	62,7	14,6	38,9
3	30,5	74,8	29,5	30,5
4	29,6	75,9	28,2	30,9
5	23,4	87,2	48,6	17,0
Total	30,3	71,6	27,8	32,0

Fuente: PNUD (2017)

Tabla 3: Variación anual de la PTF por sector (promedios quinquenales) y cantidad de ocupados 2024

Sector	Variación anual PTF (%)								% Ocupados 2024
	1991-1995	1996-2000	2001-2005	2006-2010	2011-2015	2016-2020	2021-2024	2024	
Agricultura, caza y pesca	4,8%	1,9%	6,9%	4,8%	3,0%	2,9%	1,6%	3,9%	5,9%
Minería	2,4%	7,5%	-9,1%	-8,3%	-8,2%	-2,5%	-7,3%	1,7%	3,1%
Industria	3,7%	0,8%	1,0%	-0,3%	-0,2%	-1,3%	-3,1%	1,0%	9,4%
Electricidad, gas y agua	8,4%	-1,3%	2,3%	-11,2%	0,9%	-2,7%	3,5%	3,0%	1,3%
Construcción	2,6%	-2,2%	-1,7%	-7,3%	-2,4%	-1,4%	-2,2%	-2,0%	7,8%
Comercio, hoteles y restaurantes	6,2%	2,3%	3,4%	3,2%	0,8%	0,5%	-1,3%	2,6%	23,6%

Transporte y comunicaciones	7,2%	9,4%	4,6%	2,1%	0,9%	0,1%	1,0%	0,2%	8,4%
Servicios	-0,5%	-0,3%	1,6%	1,2%	0,3%	-0,6%	0,3%	-1,6%	39,7%

Fuente: Informe anual de productividad y base de datos (CNEP, 2026)

A esta segmentación productiva se suma otra dimensión relevante para comprender el estado del mercado laboral: la composición educacional de las personas desocupadas. Esto ya que ha sido parte del debate reciente el fenómeno del “desempleo ilustrado”, lo que refleja un posible quiebre entre las expectativas de empleo en un contexto de expansión de la oferta educativa terciaria. La Figura 3 muestra que la proporción de desocupados con educación menor a secundaria completa se ha mantenido relativamente estable en la última década, mientras que ha crecido la proporción de quienes cuentan con educación secundaria y con educación terciaria o superior, ya sea técnico profesional, universitaria o de postgrado, dentro del total de personas desocupadas.

Figura 3: Participación de tramos educacionales en el total de desocupados por año (cantidades en miles)

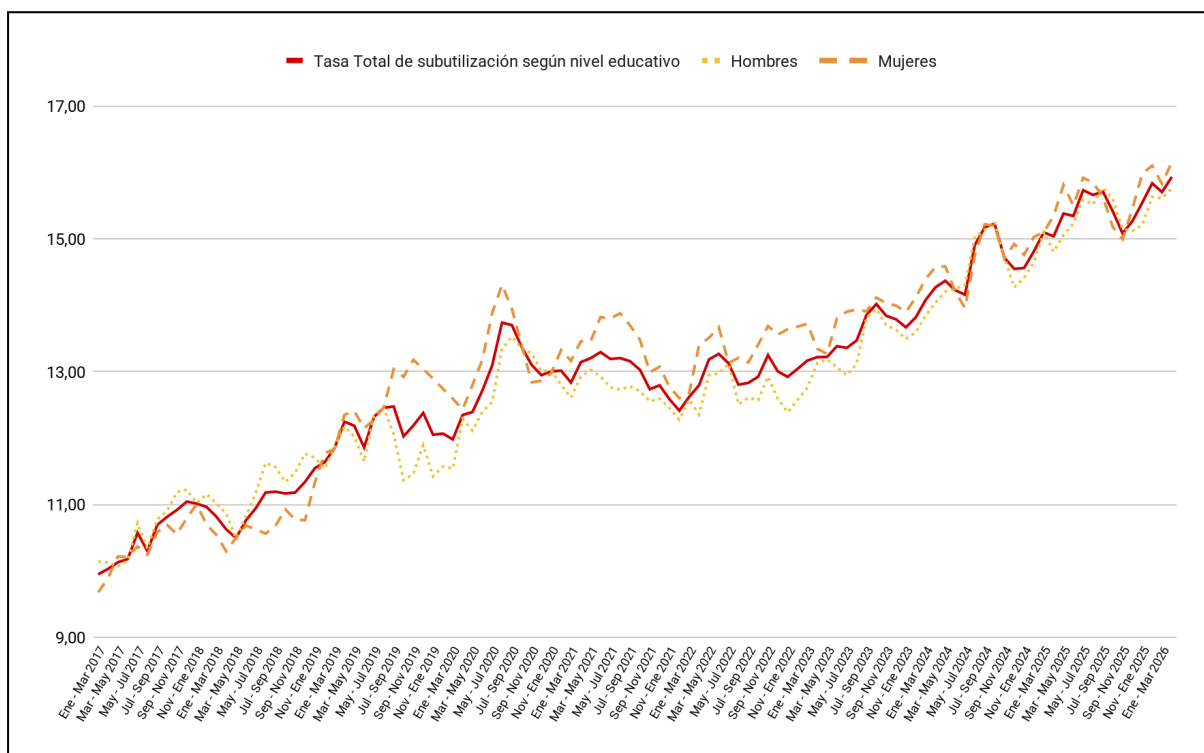


Fuente: Elaboración propia usando datos anualizados de la ENE.

Por supuesto, las expectativas de una población ampliamente educada no son solamente truncadas gracias a la incapacidad de acceder a empleo, sino que también a la especificidad del mismo. En este sentido, se habla de subutilización por inadecuaciones, entendida como el desajuste entre las calificaciones que exige una ocupación y aquellas que efectivamente posee el trabajador. La Figura 4 muestra que este desajuste ha crecido, con mayor incidencia entre las mujeres, y que también ha cambiado su composición en el tiempo. Mientras en 2017 predominaban los trabajadores con subeducación, que representaban 17,0% del total, actualmente predominan aquellos con sobreeducación, que alcanzan 15,9% del total, con un crecimiento cercano a 6 puntos porcentuales en menos de una década. Considerar esta

dimensión resulta relevante porque una mejor compatibilidad entre las calificaciones disponibles y las demandadas es necesaria tanto para combatir la desocupación como para elevar la productividad mediante una asignación más eficiente de los recursos.

Figura 4: Tasa de subutilización por inadecuaciones educativas



Fuente: Elaboración propia usando la ENE.

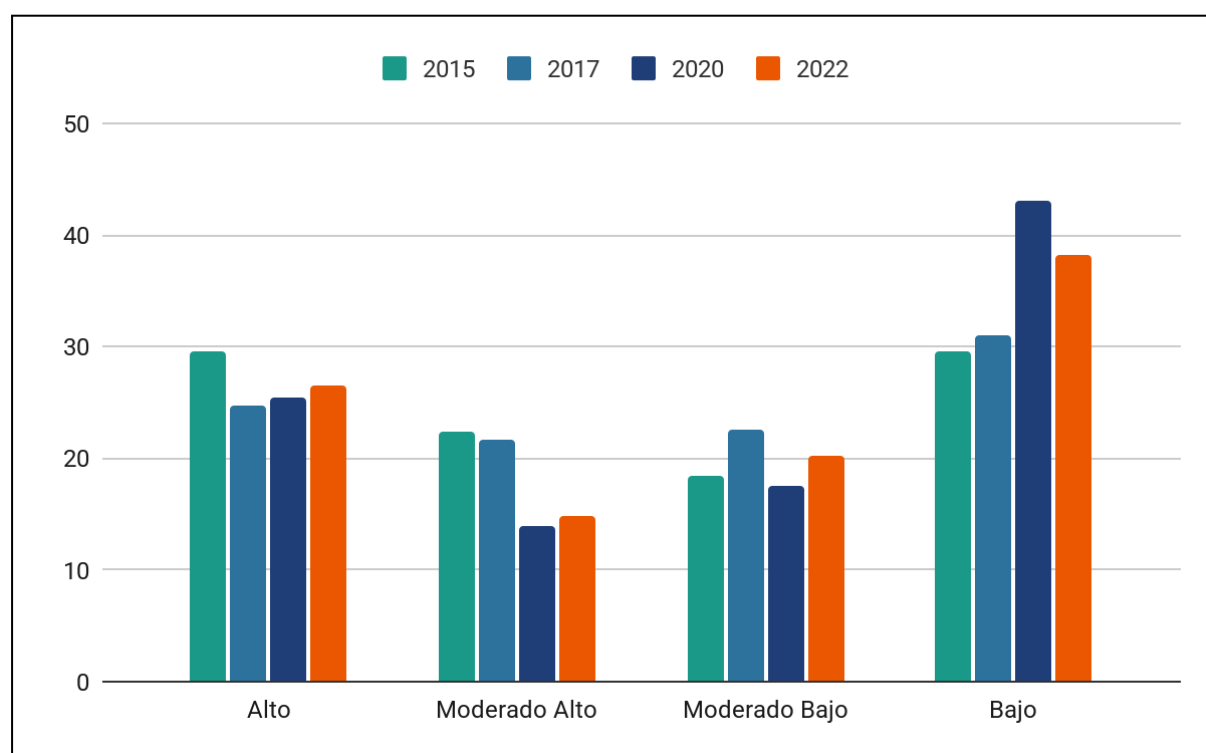
Por otro lado, una dimensión que ha ganado relevancia en la discusión de políticas públicas es el riesgo de automatización, y que contribuye a un panorama en donde la volatilidad y exposición de los sectores en los que ocurre la inserción laboral hoy en día se mezclan con una carencia de medidas concretas para proteger a los trabajadores.

Los análisis realizados hasta ahora, tanto en Chile como en otros países, se han concentrado en estudiar la exposición de las ocupaciones a la automatización mediante encuestas que miden la rutinización de las labores y el uso de habilidades cognitivas, aunque análisis más acabados sobre la adopción efectiva de herramientas de automatización todavía no están disponibles. Vale la pena diferenciar, además, que la irrupción de los grandes modelos de lenguaje y las inteligencias artificiales generativas no corresponde necesariamente a automatización en sentido estricto, dado que estas herramientas pueden ir más allá de labores rutinarias, que es el estándar con el que habitualmente se mide este riesgo. Un análisis de la OCEC UDP, presentado en la Figura 5, muestra que la composición del riesgo de automatización ha cambiado en el tiempo, aumentando el porcentaje de ocupaciones con bajo riesgo entre 2015 y 2022. El riesgo alto, en tanto, ha aumentado desde 2017, aunque se mantiene por debajo de los niveles observados en 2015.

En cuanto al riesgo asociado específicamente al uso de inteligencia artificial, la literatura más reciente encuentra una mayor exposición a estas tecnologías en el segmento de mayor nivel

educacional, destacando en Chile las ocupaciones vinculadas a ciencia, tecnología, ingeniería y matemática, conocidas como STEM (Egaña-delSol y Bravo-Ortega, 2026). El Banco Central, por su parte, halla en una indagación cualitativa sobre los costos laborales que la digitalización destructiva de puestos de trabajo predomina en los rubros más intensivos en mano de obra, mientras que en los sectores industriales predomina una digitalización de carácter transformativo, que presiona los perfiles laborales requeridos hacia trabajadores más calificados (Albagli et al., 2025). Esto sugiere que la automatización y la digitalización de las labores destruyen y generan empleos de manera simultánea, por lo que el foco debe ponerse en su efecto neto y en la capacidad de adaptación que se otorgue a los trabajadores, para lo cual una política de reconversión y capacitación resulta fundamental.

Figura 5: Riesgo de exposición a la automatización según año de CASEN



Fuente: OCEC UDP (Acuña y Bravo, 2023)

Sin ser exhaustivas, estas dimensiones dan cuenta de aspectos poco discutidos en la generación de empleo, no solo en su cantidad sino en su calidad. Como se señaló, Chile presenta una exposición relevante a la automatización y a la destrucción de empleos en sectores intensivos en mano de obra (Albagli et al., 2025), fenómeno que afecta predominantemente al sector de servicios (Egaña-delSol y Bravo-Ortega, 2026), justamente aquel en que se concentra buena parte de la fuerza de trabajo chilena. Esto hace necesario adoptar medidas que dinamicen el mercado laboral desde sus cimientos, preparando a los trabajadores para la adopción acelerada de nuevas tecnologías, urgencia que se acentúa por el agotamiento del bono demográfico y por la expansión de mano de obra calificada que no logra insertarse en empleos acordes a su formación. La concentración del empleo en sectores poco diversificados y de baja productividad, la desactualización de competencias frente a la automatización y la digitalización, y el desajuste entre calificaciones disponibles y demandadas configuran, en conjunto, condiciones estructurales que explican en parte por qué una

proporción importante de las personas trabajadoras se inserta en ocupaciones precarias o informales, antesala de la discusión sobre la calidad del empleo que se aborda más adelante.

B. El trabajo decente como eje central

Junto con estas dimensiones estructurales, resulta necesario incorporar la perspectiva del trabajo decente, entendida como un eje articulador del desarrollo económico, la democracia, la protección social y la salud de la población. La evidencia acumulada durante las últimas décadas muestra que la calidad del empleo constituye un factor decisivo para el desarrollo económico, la cohesión social, la productividad y la salud de la población. Esta perspectiva ha sido impulsada por la Organización Internacional del Trabajo mediante el concepto de trabajo decente, entendido como la posibilidad de acceder a un empleo productivo, con remuneraciones suficientes, derechos laborales garantizados, protección social, igualdad de oportunidades y diálogo social efectivo (OIT, 1999). Desde entonces, este concepto se ha consolidado como un marco de referencia internacional para evaluar el desempeño de los mercados laborales y orientar las políticas públicas hacia un desarrollo más inclusivo.

La epidemiología social ha ampliado esta comprensión, mostrando que las condiciones de empleo constituyen uno de los principales determinantes sociales de la salud. La calidad del empleo influye sobre la exposición cotidiana a riesgos físicos y psicosociales, la estabilidad económica de los hogares, el acceso a la seguridad social, la salud mental y la capacidad de proyectar trayectorias de vida. Lo determinante, en este sentido, es la calidad del empleo y el grado de protección que este ofrece frente a los riesgos sociales y económicos. Esta mirada resulta especialmente relevante para Chile, donde la transformación del mercado laboral ha coexistido con elevados niveles de desigualdad, segmentación ocupacional, informalidad, subcontratación, endeudamiento de los hogares y debilitamiento de los mecanismos de negociación colectiva, lo que exige incorporar una mirada estructural que permita comprender cómo las instituciones laborales condicionan tanto el desempeño económico como el bienestar de la población.

La literatura sobre economía política de la salud muestra que las crisis económicas tienen efectos profundos cuando generan desempleo, pérdida de ingresos y debilitamiento de la protección social. Para el caso chileno, un estudio que analiza la Gran Recesión de 2008 y 2009 estima un exceso aproximado de 300 suicidios durante dicho período, concentrados principalmente en hombres en edad laboral, e identifica al desempleo y al sobreendeudamiento como mecanismos fundamentales para explicar este incremento (Baeza et al., 2022). Esta evidencia muestra que las políticas de empleo y de protección social constituyen también políticas de prevención en salud mental.

La evidencia comparada respalda un conjunto de políticas que actúan como mecanismos protectores frente a los efectos de la precariedad y las crisis económicas. Entre ellas destacan el fortalecimiento de los seguros de desempleo, que reducen el deterioro de la salud mental y la incidencia de suicidios durante períodos de crisis (Stuckler et al., 2009; OIT, 2021); las políticas activas de empleo, como la capacitación, la intermediación laboral y la reconversión productiva, que disminuyen la duración del desempleo y sus efectos sobre el bienestar

psicológico (OCDE, 2024); la negociación colectiva y los salarios suficientes, que mejoran la estabilidad económica de los hogares y reducen las desigualdades en salud (Benach et al., 2014); la reducción de la informalidad, que facilita el acceso a licencias médicas, pensiones y seguros frente a accidentes y desempleo (OIT, 2021); y la regulación de las jornadas laborales y la gestión de riesgos psicosociales, que disminuyen la incidencia de enfermedades cardiovasculares y problemas de salud mental asociados a la intensificación del trabajo, considerando que trabajar 55 horas o más a la semana aumenta significativamente el riesgo de cardiopatía isquémica y accidente cerebrovascular (OMS, 2021). Esta evidencia muestra que la promoción del trabajo decente constituye una estrategia de desarrollo capaz de mejorar simultáneamente la productividad, la cohesión social y la salud de la población.

Comprender el trabajo decente desde esta perspectiva implica reconocer que las instituciones laborales forman parte de la arquitectura del desarrollo, condicionando tanto el desempeño económico como las oportunidades de bienestar de la población. Fortalecer el trabajo decente constituye, en este sentido, un objetivo estratégico para Chile, que supone avanzar hacia un mercado laboral que combine productividad con derechos y crecimiento económico con reducción de las desigualdades. Esta dimensión resulta, por tanto, un criterio ineludible para evaluar la efectividad e integralidad de las políticas laborales que se analizan en este diagnóstico, en la medida en que una política laboral solo puede considerarse adecuada si contribuye, de manera simultánea, a la generación de empleo, a la protección de las personas trabajadoras y a su bienestar.

C. Políticas laborales en Chile y el mundo

Dado lo anterior, resulta pertinente examinar la evidencia disponible sobre algunas de las políticas laborales que han sido objeto de mayor controversia, particularmente porque se les atribuye la creación de rigideces que impedirían la creación de empleo, dada la concepción del trabajo y su protección como un *trade-off* ineludible. Se trata, sin embargo, de políticas con amplia aceptación entre las personas trabajadoras, en la medida en que habilitan mayor tiempo de ocio, mayores ingresos, mejor seguridad social y una mayor compatibilidad con labores no remuneradas.

Una de las políticas más cuestionadas por el actual gobierno es el salario mínimo, cuya trayectoria reciente ha mostrado un crecimiento acelerado, asociado a efectos no causales acotados sobre el empleo, según encuentra el Banco Interamericano de Desarrollo (Kaplan et al., 2026). Junto con ello, esta política se ha vuelto cada vez más vinculante, lo que evidencia una estructura de salarios generalmente bajos en el país.

La Tabla 4 muestra el porcentaje de trabajadores que gana hasta el salario mínimo según distintas categorías, así como la razón entre el salario mínimo y la mediana salarial de cada categoría. Esta llamada “mordida” del salario mínimo resulta mayor entre las mujeres, en los tramos etarios más jóvenes y en aquellos próximos a la jubilación, así como en los grupos de menor nivel educativo y en el sector de servicios, que concentra la mayor proporción de personas ocupadas del país. La política de salario mínimo tiene, por tanto, un impacto considerable sobre estas poblaciones, lo que la configura como una de las principales herramientas para mejorar su bienestar material inmediato.

Tabla 4: Porcentaje de trabajadores ganando hasta el salario mínimo y Kaitz según dimensión

Dimensiones de análisis		% ≤ SM	Kaitz
Total		16%	0,61
Género	Mujer	20%	0,66
	Hombre	14%	0,57
Grupos etarios	18-25	21%	0,74
	26-35	11%	0,55
	36-45	12%	0,52
	46-55	16%	0,61
	56-65	22%	0,72
Nivel educativo	Primaria o menos	35%	0,84
	Secundaria	19%	0,72
	Técnica superior	11%	0,57
	Universitaria o más	5%	0,32
Sector económico	Otras actividades de servicios	36%	0,83
	Actividades de los hogares como empleadores	22%	0,83
	Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	28%	0,81
	Actividades de servicios administrativos y de apoyo	21%	0,73
	Comercio al por mayor y al por menor	25%	0,72
	Actividades de alojamiento y de servicio de comidas	19%	0,72
	Construcción	18%	0,66
	Suministro de agua, evacuación de aguas residuales y gestión de desechos	17%	0,63
	Industrias manufactureras	18%	0,62
	Actividades artísticas, de entretenimiento y recreativas	18%	0,57

	Transporte y almacenamiento	15%	0,57
	Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	11%	0,54
	Actividades inmobiliarias	5%	0,52
	Enseñanza	5%	0,46
	Administración pública y defensa	3%	0,39
	Actividades profesionales, científicas y técnicas	8%	0,38
	Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	4%	0,36
	Información y comunicaciones	4%	0,33
	Explotación de minas y canteras	1%	0,29
	Actividades de organizaciones y órganos extraterritoriales*	1%	0,29
	Actividades financieras y de seguros	2%	0,29

Fuente: Elaboración propia con datos de la ESI 2025

Nota: Dado que la ESI recolecta datos de ingresos de los meses octubre, noviembre y diciembre del 2025, el salario mínimo de referencia para el periodo es de \$529.000 pesos. El índice de Kaitz se calcula como el salario mínimo sobre la mediana del grupo, por lo que, para evitar distorsiones a dicha medida de tendencia, se calcula sobre la población con jornadas superiores a 30 horas, a quienes aplica el salario mínimo completo. Los cálculos incluyen a todas las categorías de ocupación, incluyendo empleadores e independientes.

Otra política señalada por el Gobierno como factor de costos laborales es la reducción de la jornada laboral. Si bien no existe aún evidencia sobre su impacto como política aislada en Chile, dada su concurrencia con otras políticas que afectan al mercado laboral, la historia normativa del país registra cuestionamientos similares a los actuales. Grupos conservadores plantearon objeciones equivalentes durante la discusión parlamentaria de la Ley N°19.759, que redujo la jornada ordinaria de 48 a 45 horas en forma progresiva. La evidencia internacional disponible, basada en una multiplicidad de estudios, señala efectos positivos sobre el bienestar, la salud y la compatibilidad entre trabajo y familia, junto con resultados pequeños, positivos o nulos sobre el empleo, y efectos poco claros sobre la productividad (Hanbury, 2023).

Las políticas de flexibilización, ya descritas en apartados anteriores, cuentan con un amplio consenso respecto de su carácter perjudicial. Brancaccio et al. (2020) revisan la literatura sobre desregulación laboral y encuentran que solo 28% de los estudios respalda la tesis de que la desregulación aumenta el empleo o reduce el desempleo, mientras que la mayoría encuentra efectos contrarios o ambiguos, con 51% de resultados contrarios y 21% de resultados ambiguos. Los mismos autores concluyen que el respaldo a la tesis de desregulación ha disminuido especialmente en la última década, a partir de la evidencia acumulada sobre su escasa eficacia. Por su parte, Ciminelli et al. (2022) estudian 26 economías avanzadas entre

1970 y 2013 y encuentran que la desregulación de la protección al empleo redujo significativamente la participación del trabajo en el ingreso nacional, explicando cerca de una décima parte de la caída observada en dicha participación.

En esta línea, las reformas estructurales orientadas a la desregulación laboral, cuando se implementan durante recesiones y en momentos en que el poder negociador de las personas trabajadoras se encuentra en su nivel más bajo, pueden producir equilibrios persistentes de bajos salarios y alta rotación laboral, que no se revierten incluso ante una recuperación del ciclo económico (Blanchard y Landier, 2002; Duval y Furceri, 2018).

Un elemento adicional que habilita equilibrios menos dañinos para el bienestar de las personas trabajadoras, incluso en contextos de mayor flexibilidad laboral, es la presencia de sindicatos fuertes. En Chile, la fragmentación sindical y la dificultad para articular capacidades de negociación a niveles más amplios generan un desbalance de poder favorable a los empleadores, que se amplifica por el alto poder monopsónico de estos y por las fricciones que enfrentan las personas trabajadoras para cambiar de empleo, derivadas de asimetrías informacionales (Alviarez et al., 2025).

En conjunto, esta evidencia permite matizar el diagnóstico que atribuye a las políticas laborales progresistas el estancamiento del empleo. Tanto el salario mínimo como la reducción de la jornada laboral muestran efectos acotados, pequeños o nulos sobre el empleo, al mismo tiempo que reportan beneficios materiales y de bienestar relevantes para las personas trabajadoras, particularmente para aquellos grupos en peor posición dentro del mercado laboral. Las políticas de flexibilización, por el contrario, carecen del respaldo empírico que se les atribuye, y su implementación en contextos de bajo poder negociador tiende a consolidar equilibrios de bajos salarios y alta rotación laboral. Esta evidencia respalda la necesidad de avanzar, además, hacia un marco de políticas laborales que priorice el fortalecimiento de la negociación colectiva y la organización sindical, condiciones sin las cuales difícilmente se sostendrán equilibrios más favorables para las personas trabajadoras y para el conjunto de la economía.

III. Conclusiones

De lo anterior se puede afirmar que existe abundante evidencia de que los problemas de desempleo, desocupación, subocupación e informalidad tienen un carácter marcadamente estructural y permanente en el mercado laboral chileno, y que su origen no radica, como sostiene el gobierno, en las leyes protectoras del trabajo. Las medidas laborales planteadas tanto en la megarreforma como en la mesa de reactivación laboral carecen de evidencia que respalde su capacidad de alcanzar los objetivos propuestos mediante políticas económicas ortodoxas. Estas medidas no fueron exitosas en el pasado ni existen razones para suponer que lo serán en el futuro, y corren además el riesgo de precarizar el empleo formal existente y de fomentar aún más la informalidad.

Considerando lo anteriormente expuesto, se destaca la necesidad e importancia de profundizar en un diagnóstico del mercado laboral que trascienda la discusión sobre cifras de desempleo, la cual muchas veces provoca que las políticas se centren únicamente en elevar el

empleo estadístico, sin atender su calidad. Por ende, una propuesta robusta en materia de empleo debe considerar, a lo menos, las siguientes dimensiones para el caso chileno:

i. Políticas de empleo con foco en segmentos críticos. Esto incluye a los jóvenes, a las personas mayores de 55 años, a las mujeres y a los profesionales con educación superior, quienes hoy enfrentan dificultades tanto para insertarse laboralmente como para acceder a condiciones de trabajo suficientes. En el caso de las mujeres, un ejemplo concreto es la actual discusión legislativa sobre sala cuna universal, que busca desvincular este beneficio del número de trabajadoras contratadas, corrigiendo el desincentivo a la contratación femenina que genera la norma vigente. Su implementación requiere, sin embargo, atención a la sostenibilidad de su financiamiento, para que la carga no caiga sobre las y los trabajadores, y a la acreditación de calidad de la oferta de salas cuna y jardines infantiles que la sostendrán.

ii. Políticas de formación para el trabajo, entendidas como capacitación y certificación de competencias. Estas resultan necesarias tanto para enfrentar la destrucción de empleo en sectores intensivos en mano de obra ante el avance de la implementación de tecnologías, como para apoyar la reconversión laboral de los segmentos desplazados.

iii. Impacto de las transiciones tecnológica, ecológica y demográfica en el empleo. Esto supone habilitar políticas de reconversión hacia empleos verdes, incentivar la complementariedad con las tecnologías actuales y futuras, y contemplar mejoras en los mecanismos de seguridad social para las personas jubiladas.

iv. Revisar la necesidad de políticas centradas en el sector público, dada la importancia de contar con un Estado con capacidades humanas de primer nivel, de dotar de seguridad laboral a los trabajadores del sector público, y de estimular una carrera funcionaria que otorgue resiliencia frente a los ciclos políticos.

Mejorar las competencias mediante capacitación y perfeccionamiento permanente, aplicar tecnologías de la información para integrar y mejorar la gestión del Estado a través de un gobierno abierto y en línea, y facilitar el acceso a la información y la transparencia hacia la ciudadanía, son demandas y objetivos compartidos por la mayor parte de la población, especialmente por quienes más lo necesitan.

Para que este proceso de mejora sea sostenible en términos organizacionales y laborales, las y los trabajadores del sector público deben contar con un régimen de estabilidad laboral, con carrera funcionaria y con desarrollo y optimización de la función pública. La estabilidad laboral permite profesionalizar y proyectar las políticas públicas como políticas de Estado permanentes, independientes de los gobiernos de turno o de los cambios de coalición política. Una carrera funcionaria dinámica y progresiva, basada en el desempeño individual y colectivo, con objetivos y metas claras y con capacitación técnico profesional permanente, contribuye a mejorar las competencias institucionales y asegura la mejora continua de la gestión del Estado, en beneficio de servicios de calidad para la ciudadanía.

v. Reconsideración del empleo autogestionado y de las formas asociativas de trabajo. El cambio tecnológico proyectado exige reconsiderar las formas en que las personas trabajadoras

transitan desde el trabajo subordinado hacia el trabajo independiente, retomando para ello las formas asociativas de trabajo y seguridad social, tales como el cooperativismo y el mutualismo.

vi. Políticas de creación de empleo desde el lado de la oferta centradas en el desarrollo productivo, la generación de capacidades productivas, la innovación, la diversificación y los encadenamientos productivos, que permitan fortalecer los mercados laborales locales a lo largo del país y desacoplarlos de procesos rentistas sin generación de valor agregado. Para ello pueden tomarse como experiencia instancias previas, como la Mesa por la Defensa del Empleo y la Industria Regional.

vii. Seguridad social. A propósito del porcentaje de trabajadores informales en el mercado laboral chileno, resulta pertinente abordar el impacto y los desafíos que dicho porcentaje implica para los sistemas de seguridad social. Entendida esta en su sentido amplio, que incluye la seguridad y salud de las personas trabajadoras, se propone avanzar en una modificación a la Ley N°16.744, sobre Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales. En primer lugar, mediante una propuesta legislativa para la creación de un organismo técnicamente autónomo, aunque dependiente administrativamente de la Superintendencia de Seguridad Social, encargado de resolver la calificación del origen de las enfermedades profesionales, de manera de garantizar una calificación imparcial de estas. En segundo lugar, mediante reformas legales que fomenten la cotización de los trabajadores desregulados o independientes, quienes actualmente no están obligados a cotizar, a través de un mecanismo de monocotización asociado a los beneficios de seguridad social de la Ley N°16.744.

Con ello, este diagnóstico busca superar las narrativas impuestas sobre el mercado laboral chileno, poniendo el foco en el trabajo decente y en la generación de propuestas concretas orientadas a un empleo seguro y de calidad, capaz de sostener, al mismo tiempo, una senda de crecimiento sostenible y resiliente.

IV. Referencias

- Acuña, J. y Bravo, J. (2023). Automatización en Chile: evolución post pandemia y tendencias de mediano plazo en el empleo. Documento de Trabajo N°25. OCEC UDP.
- Aguirre, Á. et al. (2021). Estimación de Parámetros Estructurales de la Economía Chilena. Minutas citadas en el IPOM de junio 2021. Banco Central de Chile.
- Albagli, E. et al. (2025). Evolución del mercado laboral. Minutas citadas en el IPoM de Septiembre 2025. Banco Central de Chile
- Alvarez, V., Busso, M., Keefer, P., Santos, C., & Stucchi, R. (Eds.). (2025). Markets for Development: Improving Lives through Competition.
- Baeza, F., González, F., Benmarhnia, T., & Vives, A. (2022). Effects of the Great Recession on suicide mortality in Chile and contributing factors. SSM – Mental Health, 2, 100104.
- Benach, J., Vives, A., Amable, M., Vanroelen, C., Tarafa, G., & Muntaner, C. (2014). Precarious employment: Understanding an emerging social determinant of health. Annual Review of Public Health, 35, 229–253.
- Blanchard, O., & Landier, A. (2002). The Perverse Effects of Partial Labour Market Reform: Fixed-Term Contracts in France. The Economic Journal, 112, F214–F244.

- Brancaccio, E., De Cristofaro, F., & Giammetti, R. (2020). A meta-analysis on labour market deregulations and employment performance: No consensus around the IMF-OECD consensus. *Review of Political Economy*, 32(1), 1–21.
- Ciminelli, G., Duval, R., & Furceri, D. (2022). Employment protection deregulation and labor shares in advanced economies. *The Review of Economics and Statistics*, 104(6), 1174–1190.
- Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (CNEP). (2026). Informe Anual de Productividad 2025.
- Duval, R., & Furceri, D. (2018). The Effects of Labor and Product Market Reforms: The Role of Macroeconomic Conditions and Policies. *IMF Economic Review*, 66, 31–69.
- Egaña-delSol, P., & Bravo-Ortega, C. (2026). Artificial intelligence exposure and labor market transformations in Latin America. *Technological Forecasting and Social Change*, 230, 124758.
- Hanbury, H., Illien, P., Ming, E., Moser, S., Bader, C., & Neubert, S. (2023). Working less for more? A systematic review of the social, economic, and ecological effects of working time reduction policies in the global North. *Sustainability: Science, Practice and Policy*, 19(1).
- International Labour Organization. (1999). Decent Work. Report of the Director-General, 87th Session of the International Labour Conference.
- International Labour Organization. (2021). World Social Protection Report 2020–22: Social protection at the crossroads.
- International Labour Organization. (2023). Resolution concerning statistics of work, employment and labour underutilization. 21st International Conference of Labour Statisticians, Geneva.
- International Labour Organization. (2024). World Employment and Social Outlook: Trends 2024. International Labour Office.
- Kaplan, D. et al. (2026). Efectos de los aumentos del salario mínimo sobre el mercado laboral en Chile (2023–2025). Banco Interamericano de Desarrollo.
- OCDE. (2024). OECD Employment Outlook 2024.
- PNUD. (2017). Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile. Santiago de Chile, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Stuckler, D., Basu, S., Suhrcke, M., Coutts, A., & McKee, M. (2009). The public health effect of economic crises and alternative policy responses in Europe. *The Lancet*, 374(9686), 315–323.
- World Health Organization, & International Labour Organization. (2021). Long working hours and burden of disease: A systematic analysis of the global evidence, 2000–2016. *Environment International*, 154, 106595.