



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE

Centro de Políticas Públicas UC

Diagnóstico y propuestas para la reactivación del mercado laboral en Chile



TEMAS DE LA AGENDA PÚBLICA

Año 15 / N° 127 / Agosto 2020

ISSN 0718-9745

Diagnóstico y propuestas para la reactivación del mercado laboral en Chile

FERNANDO COLOMA

Instituto de Economía UC

FRANCISCO GALLEGO

Instituto de Economía UC y J-PAL

IGNACIO IRARRÁZAVAL

Centro de Políticas Públicas UC

ALEXANDRE JANIAK

Instituto de Economía UC

JEANNE LAFORTUNE

Instituto de Economía UC y J-PAL

CLAUDIA MARTÍNEZ

Instituto de Economía UC y J-PAL

PAULA PEDRO

J-PAL

TOMÁS RAU

Instituto de Economía UC

JOSÉ TESSADA

Escuela de Administración UC y J-PAL

EDOARDO TRIMARCHI

J-PAL¹

EDICIÓN

Elisa Piña e Ignacio Casielles
Centro de Políticas Públicas UC

¹ Agradecemos a Humberto Jiménez, investigador del Centro de Políticas Públicas UC por su colaboración con los análisis de la Encuesta Nacional de Empleo que se presentan a lo largo del documento.

Introducción

La pandemia en curso ha generado efectos sustantivos en la economía y, en particular, en los mercados laborales. Las proyecciones más recientes del Fondo Monetario Internacional estiman que, a fines del 2021, el PIB mundial será 6,1% más bajo de lo que indicaban las proyecciones en enero de 2020 (FMI, 2020), y son cada vez más pesimistas.

Estas peores perspectivas de crecimiento afectan de modo negativo el escenario para los mercados laborales, debido a la destrucción de empleos y negocios, mientras muchos otros han quedado suspendidos, total o parcialmente. Para los próximos seis meses se estima que 2,7 millones de empresas cierren en América Latina, generando una pérdida de 8,5 millones de empleos, lo que afectaría principalmente a los rubros del comercio, el turismo, la alimentación, el alojamiento y el transporte, sectores que han sido más resilientes frente a crisis anteriores (Cepal, 2020).

En Chile, las proyecciones para 2020 muestran una reducción del PIB de entre 5,4% y 7,1% respecto a 2019, dependiendo de cómo se desarrolle la pandemia en el país, aunque se prevé que la recuperación podría ser rápida (OECD, 2020a). De acuerdo con las cifras de la Encuesta Nacional de Empleo, es posible observar que, entre 2019 y 2020² la cantidad de personas desocupadas ha aumentado en 299.060, mientras el número de personas fuera del mercado laboral ha crecido en 1.809.590. La cantidad de ocupados ausentes de su trabajo³ también ha subido fuertemente, con 801.800 nuevos casos (INE, 2020a). Estos datos permiten apreciar, a grandes rasgos, la magnitud del impacto económico potencial del Covid-19 en el mercado laboral chileno. Junto a esto, una encuesta realizada en la Región Metropolitana indica que el 20% de las empresas ha debido paralizar completamente sus actividades, efecto que se concentra en los sectores de hotelería y alojamientos, alimentación y educación. Asimismo, el 54% opera con dificultades significativas, lo que se da especialmente en la construcción, comercio y actividades culturales, debido a las restricciones impuestas por las medidas de contención y distanciamiento, entre otros factores (Observatorio Laboral Metropolitana, 2020). Como plantean Gallego et al. (2020), este shock económico lleva

asociado un alto nivel de incertidumbre sobre el proceso de recuperación, pues se requiere del desarrollo de una vacuna o tratamiento que permita reducir los riesgos a la salud de las personas. Considerando que se estima que la disponibilidad masiva de una vacuna podría ocurrir en 12 a 18 meses, y que luego será necesario un período para que la sociedad y la economía logren ajustarse a las nuevas dinámicas postpandemia, se hace evidente que esta crisis es única, por lo que requiere innovar en los instrumentos de política que se utilicen para enfrentarla.

La reactivación de la economía -y del mercado laboral- presenta diversos desafíos. En Gallego et al. (2020) se identifica que los sectores más expuestos al riesgo de contagio, por su concentración de trabajadores y alta proximidad física, son aquellos de servicios sociales y personales (actividades de salud y enseñanza, entre otras), seguido del comercio, y luego construcción. Tal como se plantea en dicho documento, la pandemia obliga a tomar medidas sanitarias especiales que garanticen la seguridad de los trabajadores y den confianza a los consumidores, pero la puesta en práctica de esos protocolos y medidas preventivas tiene costos considerables para las compañías. La estimación de costos para microempresas de manufactura, comercio y construcción (de cinco empleados) varía entre \$94.970 y \$135.557 por trabajador al mes. Estos se reducen para empresas más grandes, dada la existencia de economías de escala, pero siguen siendo considerables. Si bien es importante que se desarrollen políticas que contribuyan a afrontar esos gastos adicionales, en cualquier escenario esto implica que existirán costos importantes a la contratación de personas en el período de transición, lo que impone una fuerte presión al mercado laboral.

Otro factor a considerar tiene que ver con los crecientes incentivos a sustituir a los trabajadores por tecnología o maquinaria, las que no requieren suspender las operaciones por razones sanitarias. La crisis gatillada por el Covid-19, de este modo, podría acelerar la automatización de ciertos empleos (Acemoglu, 2019; Bloom y Prettner, 2020). En efecto, cerca de la mitad de los trabajadores se desempeña actualmente en ocupaciones que tienen alguna posibilidad, aunque sea pequeña, de automatización de sus labores, lo que presenta un riesgo importante de sustitución de mano de obra por tecno-

2 Datos para el trimestre móvil abril-junio.

3 Corresponden a los ocupados que durante la semana de referencia no trabajaron por diversas razones, pero mantuvieron un vínculo estrecho con su empleo y se espera que vuelvan al trabajo después de su período de ausencia (INE, 2016).

logía (Gallego et al., 2020). Al mismo tiempo, surgirán nuevas ocupaciones o se expandirá la demanda en otras ya existentes. Estas nuevas formas de empleo pueden exigir contar con nuevas habilidades, lo que favorecería a ciertos grupos en desmedro de otros (Agrawal et al., 2020; McKinsey, 2020).

La complejidad de esta situación, caracterizada por los factores mencionados anteriormente, ha obligado a que los gobiernos tomen medidas excepcionales para facilitar la recuperación del mercado laboral (OECD, 2020b). En esta línea, los países se han enfocado en diversos tipos de políticas relacionadas con el mercado del trabajo. Así, se han implementado subsidios salariales (69 países), cambios a la regulación laboral (24 países), medidas de capacitación y activación laboral (19 países) y entrega de beneficios a trabajadores que hayan reducido su jornada laboral (10 países). Además, se han tomado distintas medidas referidas a empleos públicos (nueve países) (Gentilini et al., 2020).

Con el fin de contribuir a la toma de decisiones respecto de políticas para la reactivación del mercado del trabajo en Chile, en este documento se propone una serie de medidas que podrían adoptarse. Para ello, se discuten cuatro áreas de potenciales intervenciones: subsidios al empleo, microemprendimiento, empleos de emergencia y actualización del capital humano y capacitación. Se ha dado prioridad a estas iniciativas debido a que la evidencia apoya su efectividad, y a que son factibles de implementar de forma rápida en el contexto local. Para cada una de ellas se presentan antecedentes a nivel internacional, y se plantean sugerencias de líneas de acción o políticas.

Es importante destacar que, dado el nivel de incertidumbre respecto a cómo evolucionará la crisis sanitaria y, en consecuencia, la economía y el mercado laboral, así como la alta heterogeneidad que lo caracteriza, es necesario contar con distintas medidas complementarias, que sean capaces de abordar las necesidades de las personas y las empresas en diferentes momentos. En otras palabras, será necesario dar una respuesta flexible, que sea capaz de hacer frente a desafíos que variarán tanto en el tiempo como dentro del territorio, y que considere los potenciales ciclos de contagios, contención y rebrotes.

Este documento forma parte de un trabajo más amplio, realizado entre el Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica y un grupo de académicos de la universidad⁴, el cual incluye otro artículo, recientemente publicado, que plantea un diagnóstico respecto de los sectores más afectados por la pandemia y los costos de las medidas de protección para las empresas.

Propuestas para la reactivación del mercado laboral

Considerando las particularidades de la crisis económica gatillada por el Covid-19, a continuación se presenta una serie de propuestas para la reactivación del mercado laboral en Chile. Estas buscan entregar insumos para la toma de decisiones, permitiendo contar con criterios para priorizar la asignación de recursos públicos y la puesta en práctica de políticas laborales.

Las propuestas y recomendaciones presentadas se organizan en distintos tipos de instrumentos de activación del mercado laboral, incluyendo subsidios al empleo, fomento al microemprendimiento y la creación de empleos de emergencia, junto con otras que se relacionan con mejorar las capacidades de las personas para un ingreso futuro al mercado laboral.

1. Subsidios al empleo

Los programas de subsidio al empleo son una estrategia que suele ser utilizada en contextos de alto desempleo, y operan entregando un subsidio monetario, sea al trabajador o al empleador, para así incentivar su contratación.

1.1. Evidencia internacional

En el caso de los subsidios entregados a los trabajadores, los antecedentes muestran resultados mixtos, dependiendo principalmente de los requisitos del programa. En Argentina y Sudáfrica, por ejemplo, donde los programas implementados contaban con restricciones, y se exigía un registro formal de los trabajadores, este tipo de mecanismo no consiguió resultados positivos en el nivel de ocupación laboral (Galasso et al., 2004; Levinsohn y Pugatch, 2014). En Jordania, por otra parte, donde el sistema de subsidios al empleo no exigía el registro formal de los nuevos trabajadores, sino que se regía siguiendo el mercado informal, quienes recibieron

⁴ La elaboración de este documento tiene su origen en una iniciativa de colaboración de académicos del Instituto de Economía UC hacia el Ministerio de Hacienda respecto a la entrega de antecedentes y evidencia para contribuir al diseño de políticas para la reactivación del mercado laboral.

el subsidio aumentaron su tasa de empleo en un tercio, respecto a quienes no lo recibieron (Gibson y McKenzie, 2014). Estos resultados solo se mantuvieron mientras se entregó el subsidio, y no tuvieron impactos de largo plazo en el empleo o nivel de ingresos de los beneficiarios.

Por otra parte, en Sri Lanka, donde se entregaron subsidios a microempresas para así reducir los costos de contratar a nuevos trabajadores, se observó que un cuarto de los empleadores elegibles utilizó el beneficio, llevando a un aumento general del nivel de empleo. Este efecto, nuevamente, solo se mantuvo durante la implementación del programa, y no hubo impactos de largo plazo (De Mel et al., 2016).

No obstante, la evidencia respecto al uso de este tipo de instrumento en contextos de crisis sugiere resultados más alentadores. En México, la implementación de subsidios al empleo en el sector de manufactura durante la crisis financiera de 2008 muestra que las empresas elegibles contaron con mejores niveles de empleo durante la crisis, y tuvieron un crecimiento más rápido tras su fin, lo que podría indicar que estos programas facilitan la recuperación (Bruhn, 2016).

La evidencia sugiere, entonces, que los subsidios al empleo pueden tener impactos positivos en los niveles de ocupación en el corto plazo, y que este efecto puede extenderse en contextos de crisis, especialmente cuando los montos son suficientemente generosos (entre 30% y 75% del salario) como para ser considerados por la demanda (Card et al., 2018).

Actualmente, al menos 69 países, con distintos niveles de desarrollo, cuentan con alguna forma de subsidio al empleo como respuesta a los efectos económicos generados por el Covid-19, siendo esta la medida más utilizada para reactivar el mercado laboral (Gentilini et al., 2020).

1.2. Propuestas

Teniendo en cuenta las dificultades para recuperar los niveles de empleo anteriores -relacionadas a los costos de reapertura y a la incertidumbre sobre el mercado laboral y la economía en general-, así como los antecedentes señalados previamente, a continuación se presentan propuestas para la implementación de subsidios al empleo.

Reforzar la Ley de Protección al Empleo (LPE)

Proteger los empleos existentes es primordial en una crisis como la actual, con destrucción masiva de puestos de trabajo (Caballero y Hammour, 1996). Si bien la Ley de Protección al Empleo⁵ ha permitido evitar despidos, una vez que se retomen las relaciones laborales suspendidas el escenario empeorará. Según datos levantados por el Banco Central (2020), un 47% de las empresas declara que podría despedir a los trabajadores acogidos a la LPE cuando se cumpla el plazo. Buscando evitar esta pérdida de empleos en el corto plazo, se recomienda fortalecer y complementar la actual ley, a través de la incorporación de una extensión a este beneficio (cuya duración y momento deben decidirse luego de una discusión detallada que escapa al ámbito de este documento), que considere una eventual prohibición de despidos durante este período y, de ser necesario, la inyección de recursos adicionales al Fondo Solidario del Seguro de Cesantía, para asegurar su liquidez.

Al realizar esta extensión es importante tener en cuenta que, en casos en que los empleos suspendidos no vayan a retomarse, los beneficios de la LPE actuarían como una transferencia monetaria a las personas, sin necesariamente proteger el empleo. Para evitar esto, se debe poner especial atención en el retorno al trabajo de quienes hoy reciben este beneficio, como se especifica más adelante.

Subsidios al empleo

Como se mencionó anteriormente, la destrucción de puestos de trabajo observada a principios de la crisis es preocupante, por lo que se recomienda, en un primer momento, crear subsidios destinados a proteger empleos ya existentes. Es importante notar que, en otras crisis económicas, el aumento en el desempleo suele resultar de una caída significativa en la creación de empleo, como lo han documentado Shimer en Estados Unidos (2012) y Albagli et al. en Chile (2017). Para evitar esto, se puede apoyar la contratación una vez se reabra la economía, a través de subsidios, para acelerar el proceso de recuperación.

Estos subsidios al empleo deben asegurar un monto suficientemente generoso, para que efectivamente incentive

⁵ La Ley de Protección al Empleo es una medida de emergencia que permite a los trabajadores que vieron afectadas sus actividades, total o parcialmente, por restricciones sanitarias a raíz del Covid-19, suspender temporalmente los contratos de trabajo (por acto de autoridad, cuando se ordena la paralización de la empresa; o bien por mutuo acuerdo), o reducir la jornada de trabajo por un período de tiempo. Los trabajadores cuya relación laboral sea suspendida pueden acogerse a los beneficios del Seguro de Cesantía, recibiendo una parte de su sueldo con cargo a su ahorro individual o al Fondo Solidario. El empleador, por su parte, si bien no paga la remuneración, debe continuar con el pago de cotizaciones previsionales y de salud.

a las empresas a reclutar nuevos trabajadores, manteniendo además a los ya contratados. Este beneficio debería ser proporcional al salario, de alrededor de 40%, determinando un tope para el beneficio (por ejemplo, \$240.000), para evitar un gasto público ineficiente. El subsidio debería extenderse por un período de seis meses, y podría estar restringido -según el presupuesto disponible- a grupos prioritarios, como los empleos con un salario menor a cierto monto, trabajadores recién contratados, o beneficiarios de la LPE, entre otros.

En términos del dilema entre focalización y universalidad de este tipo de subsidios, es importante tener en cuenta dos dimensiones. Por un lado, aplicar el subsidio de forma universal puede acelerar su entrada en vigor, evitar errores en la asignación, mejorar su factibilidad política y disminuir el gasto público en otras transferencias. Por otro lado, el diseño de este subsidio debe considerar los riesgos de *gaming*, es decir, de que las empresas puedan explotar el mecanismo para generar rentas sin aumentar el empleo. En esta línea, se podrían implementar criterios de focalización para su entrega (en base a la actividad del sector económico o de la región), o bien una reducción progresiva de los montos transferidos. Se recomienda poner especial atención a este *trade-off* entre riesgos de focalización y gasto público, reconociendo la excepcionalidad del período actual.

Es importante notar que existen otros factores que podrían entorpecer la capacidad de este subsidio para reactivar la demanda laboral, como la existencia de restricciones y protocolos sanitarios que no permitan retomar las operaciones; un sistema de transporte ineficiente; una contracción de la oferta laboral; o los incentivos a reemplazar el empleo por capital, asociados a las posibilidades de automatización y a potenciales beneficios tributarios sesgados a inversión en capital. Todo esto refuerza la importancia de la provisión de incentivos a la creación (y mantención) de empleo.

Es importante tener en cuenta que este instrumento está diseñado para crear nuevos empleos, por lo que se debe considerar su relación con otros subsidios al em-

pleo (Subsidio al Empleo Joven, Bono al Trabajo de la Mujer). Un efecto adicional de este subsidio puede ser la formalización de trabajadores que actualmente se encuentran en el mercado informal.

Reforzar los subsidios ya existentes

Respecto a los subsidios laborales ya existentes, se recomienda fortalecerlos. Si bien el Subsidio al Empleo Joven (SEJ) y el Bono al Trabajo de la Mujer (BTM)⁶ se entregan, en la mayoría de los casos, a los trabajadores, y por lo tanto no fomentan la creación de empleos, pueden tener efectos positivos a través de la formalización de empleos, y del aumento de los ingresos de los hogares para grupos vulnerables, especialmente afectados por las fluctuaciones del mercado laboral. Específicamente, se sugiere expandir estos beneficios, pasando de un monto de hasta 20% a uno de hasta 40% del salario, por un período de entre seis y doce meses.

Respecto a los criterios de focalización, es importante tener en cuenta que, si el beneficio se ampliara al 60% más vulnerable de la población, posiblemente no se vería un aumento fuerte de la cobertura, debido a la estructura por tramos del subsidio. Es decir, los nuevos beneficiarios recibirían subsidios muy bajos o nulos, a menos que se amplíen los tramos de ingreso de elegibilidad⁷.

2. Microemprendimiento

Los programas de fomento y fortalecimiento del microemprendimiento son herramientas que buscan promover el trabajo independiente y permitir la generación de ingresos de forma autónoma. El objetivo de estas iniciativas es apoyar la creación de nuevos emprendimientos y su sostenibilidad en el tiempo.

2.1. Evidencia internacional

Existen distintas restricciones que pueden impedir el emprendimiento: falta de conocimiento o habilidades para emprender, falta de acceso a financiamiento, o falta de acceso a mercados. Entonces, una forma de promover

6 Estos subsidios, administrados por el Sence, buscan aumentar la participación laboral de grupos minoritarios en el mercado del trabajo, a saber, la población joven (entre 18 y 25 años) y las mujeres (mayores de 25 años). Ambos están focalizados al 40% más vulnerable de la población, y pueden ser recibidos por el trabajador, de forma anual o mensual; o bien por el empleador, de forma mensual. El trabajador puede ser bonificado con hasta un 20% de su salario bruto, mientras el empleador puede recibir hasta 10% de la renta bruta, en el caso del SEJ, o hasta un tercio del subsidio recibido por la trabajadora, en el caso del BTM. En 2019 estos programas ejecutaron un gasto público, en conjunto, de \$132.624.552.000. Evaluaciones previas de estos programas, realizadas por la Dirección de Presupuestos, muestran un desempeño bajo del SEJ, y un desempeño medio del BTM.

7 El diseño de ambos programas tiene un esquema de *phase-in*, *plateau* y *phase-out*. Esto adquiere mayor importancia a medida que más beneficiarios se encuentran en el tramo de *phase-out*. Como muestran Bravo y Rau (2015), muchos beneficiarios del SEJ se encontraban en dicho tramo, haciendo que el beneficio promedio al empleado fuera menor al 10% del salario (de un máximo de 20%).

el emprendimiento son los programas de capacitación para emprendedores, que están orientados a la transmisión de habilidades prácticas que ayuden a los microempresarios a iniciar y mantener un negocio. Si bien estos programas aumentan los conocimientos de los emprendedores y modifican sus prácticas de negocios, la evidencia no es concluyente sobre su efecto en las ganancias de las empresas (Karlan et al., 2015; Brooks et al., 2018).

Lo anterior puede deberse a que las habilidades transmitidas no siempre son consideradas útiles por los emprendedores, dada la escala de sus negocios (Drexler et al., 2014). Por lo mismo, contar con prácticas innovadoras y simples en las capacitaciones es fundamental para que los programas generen impactos positivos en los ingresos de las personas y en las ganancias de las empresas. Así, se pueden incluir programas personalizados de acuerdo con las características de los participantes; capacitaciones en prácticas que sean fáciles de implementar; o asistencias técnicas individuales (McKenzie y Woodruff, 2014; Lafortune et al., 2018).

Otra limitación de las capacitaciones a microempresarios está relacionada con la existencia de barreras, como la falta de acceso al crédito o a activos productivos. Por ejemplo, el Programa de Apoyo al Microemprendimiento (hoy, Yo Emprendo Semilla), que tiene un componente de capacitación en buenas prácticas de negocio y una transferencia de activos, muestra efectos positivos en los ingresos laborales y en el empleo en Chile (Martínez et al., 2018). Resultados similares sobre la combinación de capacitaciones para emprendedores con transferencias monetarias se han encontrado en Sri Lanka (De Mel et al., 2014), Uganda (Fiala, 2018) y Tanzania (Berge et al., 2015).

En resumen, los programas de fomento al microemprendimiento deben considerar las barreras económicas que enfrentan los emprendedores, y ayudarlos a superarlas. Además, deben ser capaces de entregar información y habilidades de forma efectiva, para así asegurar fuentes de ingresos autónomos.

2.2. Propuestas

A partir de la evidencia presentada, a continuación se plantean recomendaciones para la implementación de programas de fomento al emprendimiento.

Potenciar programas actuales de fomento al emprendimiento

Se recomienda mantener los actuales programas de apoyo al microemprendimiento, especialmente el Programa Yo Emprendo Semilla, que ha demostrado tener resultados positivos (Martínez et al., 2018)⁸. Junto a esto, se deben adaptar estas iniciativas al contexto actual, favoreciendo capacitaciones para emprendedores en formato remoto, lo que además permitiría expandir su cobertura a un menor costo. Es importante incorporar medidas de seguimiento y acompañamiento para apoyar la toma de decisiones de los microempresarios.

Incentivar la reactivación segura

Se propone generar un fondo de reactivación que permita entregar capital de trabajo para contar con la liquidez necesaria para reiniciar el funcionamiento de las microempresas, así como para facilitar la adopción de los protocolos sanitarios que sean necesarios para retomar las actividades⁹.

Junto a lo anterior, se recomienda promover iniciativas público-privadas que permitan entregar recursos e información para facilitar la adopción de prácticas de prevención de contagios en empresas de menor tamaño (Gallego et al., 2020). Algunos diseños posibles incluyen que empresas grandes apoyen a negocios pequeños con los que tengan relación (por ejemplo, a sus proveedores), o fomentar acciones en asociaciones de empresas de menor tamaño, para así generar economías de escala.

Crear herramientas para acceso a mercados

Dado que las medidas de distanciamiento social en general se mantienen durante el período de desescalada del confinamiento, es necesario fomentar que los microempresarios puedan operar usando nuevos canales de venta. Para esto, se sugiere contar con fondos semilla

8 La Dirección de Presupuestos ha realizado evaluaciones a distintos programas de fomento al emprendimiento, entre los que se cuentan el Programa de Financiamiento Temprano para el Emprendimiento (Corfo, desempeño bajo); los Programas de Fomento Capital Semilla Emprendimiento (Sercotec, desempeño insuficiente); los Programas de Emprendimientos Locales (Corfo, resultados no demostrados); y el Programa de Apoyo al Microemprendimiento (hoy, Yo Emprendo Semilla) (Fosis, recomendaciones menores).

9 Un ejemplo que puede ser tomado como referencia es el subsidio Continuidad en el negocio, implementado en Irlanda. Para más detalles, ver Gallego et al., 2020.

orientados a la digitalización de los canales de venta, los que deben acompañarse con capacitaciones para adoptar este formato. Además, considerando la existencia de economías de escala en la implementación logística de las ventas remotas, se propone instaurar un fondo para la creación de *marketplaces*, privados o públicos, que comercien productos de microemprendedores, para así conseguir ventas más allá de las limitaciones geográficas.

En la práctica, esto podría llevarse a cabo creando un fondo, administrado por Corfo u otra institución similar, que permita la implementación de un modelo tipo *marketplace* y que entregue financiamiento para reducir los costos de envío, especialmente en zonas más remotas. Con esto, emprendedores en lugares que recibían población flotante debido al turismo podrían acceder a otros mercados domésticos.

Facilitar la reorganización de emprendedores

Buscando facilitar el cierre de micro y pequeñas empresas que dejen de operar, se recomienda implementar un proceso rápido de liquidación de empresas que cumplan con ciertos requisitos. Para esto, se deben crear incentivos para los procesos de renegociación antes de la quiebra, permitiendo así salidas más rápidas y eficientes para los emprendedores.

3. Empleos de emergencia

Los programas de empleo directo se enfocan en la contratación de trabajadores, entregando oportunidades laborales en el corto o mediano plazo, para así hacer frente a contracciones del mercado laboral. Dadas las condiciones discutidas anteriormente, es posible que la situación económica de los próximos meses implique que una gran cantidad de personas no encuentren empleos en el sector privado, por lo que es adecuado evaluar los programas de empleos de emergencia como una alternativa.

3.1. Evidencia internacional

En India, el programa de empleos con financiamiento estatal más grande del mundo ofrece hasta 100 días de empleo remunerado al año, enfocándose en hogares rurales. Esta iniciativa ha logrado aumentar los ingresos de los hogares vulnerables, así como los salarios en el

mercado laboral (Muralidharan et al., 2017). En Estados Unidos, por otra parte, programas de empleo para jóvenes implementados en distintas ciudades han mostrado impactos positivos en los ingresos y en el empleo fuera del programa, al menos en el corto plazo, además de otros efectos sociales positivos (Davis y Heller, 2017; Gelber et al., 2016).

Este tipo de iniciativas también ha demostrado ser efectiva para enfrentar las consecuencias de desastres. En Filipinas, el programa de empleos de emergencia para hacer frente a los efectos del tifón Haiyan entregó oportunidades laborales a cerca de 80.000 personas, con efectos positivos sobre sus ingresos, y apoyó a más de 400.000 trabajadores informales, mejorando sus posibilidades de generar ingresos autónomos (De, 2015). En Japón, por otro lado, el programa de empleos de emergencia tras el terremoto de 2011 empleó a más de 125.000 personas, mejorando sus ingresos y facilitando proyectos de recuperación en las zonas afectadas (Nagatsuki y Ono, 2017). La evaluación de estos programas pone énfasis en la importancia de contar con respuestas oportunas, y que entreguen suficiente flexibilidad en el uso de los recursos, para así fomentar la cooperación con organizaciones locales.

Actualmente, nueve países han recurrido a programas de empleo directo para hacer frente a las consecuencias del Covid-19. Algunas de estas iniciativas se han centrado en la ampliación de sistemas previos de empleo público, mientras otras han creado nuevos programas diseñados especialmente para mejorar las condiciones durante la pandemia, ya sea enfocándose en sectores específicos (turismo, en Bután) o realizando proyectos de sanitización de espacios públicos (Kenia, Filipinas) (Gentilini et al., 2020).

3.2. Propuestas

Se proponen las siguientes recomendaciones para la implementación de programas de empleos de emergencia¹⁰:

Focalización, cobertura y extensión

Es necesario contar con criterios de focalización geográfica, priorizando las comunas con mayores impactos económicos producto del Covid-19, así como las que tengan

¹⁰ Algunas de estas recomendaciones están basadas en la experiencia previa de programas de empleo directo en Chile. Específicamente, se consideró el Programa Inversión en la Comunidad, dependiente de la Subsecretaría del Trabajo (evaluado como insuficiente por la Dirección de Presupuestos), y el Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal, de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (evaluado como suficiente).

mayores niveles de vulnerabilidad o mayores carencias en el tipo de proyectos que se puedan financiar. Para cuantificar el daño en el empleo, es relevante observar la disminución del número de personas ocupadas.

Junto a lo anterior, se debe realizar un esfuerzo de focalización en las personas vulnerables más afectadas por la contracción del mercado laboral, apuntando a trabajadores con bajo nivel de calificación, con un perfil salarial equivalente al salario mínimo¹¹. Este grupo es prioritario, debido a que sus períodos de desempleo suelen ser más largos (Ketunnen, 1997), y están en mayor riesgo de perder su trabajo (Asoni y Sanandaji, 2016). A partir de los datos de la Encuesta Nacional de Empleo¹² (INE, 2020b) es posible identificar un aumento -respecto de 2019- de 451.205 personas fuera de la fuerza de trabajo que estarían dispuestas a incorporarse al mercado laboral y que no cuentan con enseñanza media completa. Además, hay 152.464 nuevos trabajadores ausentes de su empleo que no han completado enseñanza media, y 44.343 nuevos desocupados con este nivel de calificación. Estos grupos son de especial interés para la focalización de los programas de empleo de emergencia.

Asimismo, es importante fijar una duración máxima del programa, que establezca con claridad su carácter transitorio (entre tres y seis meses). Es importante tener en cuenta los riesgos políticos que genera un programa de este tipo, asociados a la dificultad de cumplir con el plazo de cierre de los proyectos. La experiencia en Chile de programas similares es evidencia de esto¹³.

Selección de proyectos a financiar

Las obras a financiar deberían ser proyectos intensivos en mano de obra no calificada, priorizándose el gasto en salarios por sobre el gasto en insumos¹⁴. Además, deben responder a necesidades reales de las comunas en que se lleven a cabo. Entre las tareas prioritarias en el contexto de Covid-19 se cuentan el apoyo y cuidado de poblaciones de riesgo (tercera edad, personas con discapacidad, personas con enfermedades crónicas), el fortalecimiento de servicios esenciales (recolección de

basura, sanitización y limpieza de infraestructura), la gestión de la pandemia y trazabilidad de contagios, el acceso a atención primaria de salud, y el acceso a agua potable y alcantarillado (OIT, 2020a; OIT, 2020b).

Junto a lo anterior, otras tareas que son importantes en el largo plazo son la mantención y reparación de infraestructura, la construcción de infraestructura social, la construcción de mercados y otra infraestructura económica, la habilitación de plazas, parques, y lugares de esparcimiento deportivo y el desarrollo de tareas ambientales (restauración de ecosistemas, desarrollo de sistemas de irrigación, protección contra inundaciones y control de cauces fluviales). Sin embargo, se debe tener presente que la prioridad es el gasto en mano de obra, por lo que hay que considerar este criterio para seleccionar los proyectos.

Ejecución

La ejecución de las obras del programa de empleo de emergencia puede realizarse de forma directa o a través de licitaciones. En ambos casos, las prioridades para los proyectos deben ser definidas a nivel municipal. Independientemente de esto, su aprobación y el traspaso de los recursos podrían ser canalizados a través de las intendencias.

En el primer caso, en que las municipalidades llevan a cabo los proyectos, es importante tener en cuenta su capacidad de gestión y asegurar que no será necesario recurrir al presupuesto municipal para completar las obras. Se deben instalar sistemas de transparencia y rendición de cuentas que aseguren que los recursos asignados sean utilizados de acuerdo al programa, y que los beneficiarios no fueron seleccionados en base a criterios políticos. Esta modalidad podría facilitar la conservación de los beneficios del programa en la comuna, al seleccionar a trabajadores que ya accedan a programas administrados por el municipio y al preferir a proveedores locales. Por otra parte, existe el riesgo de que, por motivos políticos, el programa se extienda indefinidamente, dejando de lado su propósito.

11 Esto es levemente inferior a lo visto en los casos del Programa Inversión en la Comunidad y del Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal.

12 Datos para el trimestre móvil abril-junio.

13 Pese a contar con una duración máxima de seis meses para cada proyecto, los beneficiarios del programa Inversión en la Comunidad pueden postular a varios proyectos sucesivos, desafiando así el objetivo de la intervención. En 2016, más del 40% de los beneficiarios llevaba más de seis años recibiendo los beneficios.

14 La experiencia del Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal muestra que se puede dirigir hasta el 80% del presupuesto del proyecto a la contratación de trabajadores.

La segunda opción, en que se licita el proyecto a un actor privado (con o sin fines de lucro) requiere contar con un sistema de licitaciones simples y rápidas, aunque manteniendo la transparencia y competitividad. Las bases de la licitación deben establecer la cantidad de trabajadores a contratar, los protocolos sanitarios a respetar, las condiciones en caso de que se deban suspender temporalmente las obras por razones sanitarias, y deben también favorecer la contratación de trabajadores residentes en la comuna, ya que este es uno de los objetivos del programa y permite reducir los riesgos de contagio asociados al traslado en el transporte público. Ya que pueden existir dificultades para incorporar este tipo de cláusulas de discriminación positiva, se podrían exigir restricciones respecto a la movilización de los trabajadores, lo que llevaría a contratar a personas que residan en las cercanías de las obras.

Las licitaciones podrían hacerse por proyecto, o bien, en conjunto, para así aprovechar posibles economías de escala. Dado que podrían realizarse proyectos similares en distintas comunas, se debería considerar realizar licitaciones colectivas que permitan reducir los costos, aunque debe tenerse en cuenta que esto puede traer problemas administrativos.

En el caso en que las obras sean llevadas a cabo por actores privados, existe la posibilidad de que los trabajadores, tras el término del proyecto, puedan ser contratados, manteniendo una relación de trabajo de más largo plazo.

En ambos escenarios -de ejecución municipal o a través de licitaciones-, sería necesario apoyar a los municipios -en la postulación y realización de las obras o en la administración del programa-, para lo que se recomienda contar con personal calificado que ayude en los aspectos técnicos, favoreciendo así la contratación de personas con un mayor nivel de calificación.

4. Actualización del capital humano y capacitación

Una parte importante de las situaciones de falta de oportunidades de empleo o de trabajos con bajas remuneraciones se relaciona con carencias de capital humano. Frente a ello, una de las respuestas más importantes de política pública tiene que ver con programas de capacitación. Estos programas están orientados a proveer a los participantes con capacidades y habilidades que los conviertan en mejores candidatos, y así facilitar que encuentren empleo. Por lo general, estos programas se

enfocan en entregar conocimiento técnico, habilidades cognitivas o habilidades interpersonales.

4.1. Evidencia internacional

La evidencia respecto a los programas de capacitación muestra que estos pueden tener efectos positivos sobre el empleo, especialmente en poblaciones jóvenes. En Argentina, el programa Entra21, con componentes de capacitación vocacional y pasantías en empresas, consiguió un aumento en la participación en empleos formales de los beneficiarios (aunque solo en el corto plazo), así como un aumento de los ingresos y el nivel de empleo en general (Alzúa et al., 2016). En Colombia, por ejemplo, el programa Jóvenes en Acción generó un aumento en el acceso al empleo formal para todos los participantes, y un aumento en los ingresos de las mujeres, tanto en el corto como en el largo plazo (Attanasio et al., 2011). En ese mismo país, por otra parte, la realización de capacitaciones vocacionales llevó a un aumento en el empleo, teniendo la transmisión de habilidades técnicas un efecto más inmediato, y la entrega de habilidades blandas un impacto de largo plazo (Barrera-Osorio et al., 2020). En Uganda, finalmente, tanto los programas de capacitación vocacional como los de capacitación en el trabajo aumentaron el nivel de empleo y los ingresos de los participantes, aunque los primeros fueron más efectivos (Alfonsi et al., 2020).

Programas de capacitación laboral enfocados en estudiantes secundarios también han mostrado efectos positivos. En Uruguay, el programa Yo Estudio y Trabajo, de prácticas laborales, llevó a un fuerte aumento de los ingresos de los participantes, al menos durante su implementación. Es importante destacar que estas iniciativas no tuvieron efectos negativos sobre la educación de los participantes (Le Barbanchon et al., 2019).

Si bien la evaluación de los programas de capacitación laboral no entrega resultados concluyentes sobre su impacto en el largo plazo, sí permite identificar algunos aspectos que facilitarían su éxito. En primer lugar, se debe asegurar una correcta selección y retención de los participantes, ajustando el programa a sus características y necesidades. Además, es importante que los facilitadores estén altamente calificados, y que se involucre al sector privado, para así contar con potenciales empleadores y ofrecer formación en el trabajo. Respecto a los contenidos, es importante que los futuros empleadores participen en la definición del currículum de capacitación, para asegurar un calce con la demanda de empleo;

y que se enfatice la transmisión de habilidades sociales. Finalmente, se debe contar con certificaciones que permitan reconocer los aprendizajes de los participantes (Attanasio et al., 2011; Ibarrarán et al., 2015; Alzúa et al., 2016; Hardy et al., 2019; Alfonsi et al., 2020).

En el contexto del Covid-19, al menos 13 países han implementado medidas para fomentar la capacitación de trabajadores, varias de las cuales incluyen modalidades remotas para el entrenamiento (Gentilini et al., 2020).

Finalmente, es importante notar que los programas de intermediación laboral -es decir, los que están enfocados en facilitar la búsqueda de empleo para acelerar la inserción de los participantes, y que generalmente se realizan en conjunto con programas de capacitación-, por otra parte, no han logrado probar sus beneficios. Las evaluaciones de este tipo de políticas han mostrado que, cuando hay programas de intermediación, el aumento en la probabilidad de encontrar empleo se puede ver también en grupos que no han sido beneficiados, lo que pondría en duda su efectividad. Además, existe evidencia que sugiere que los beneficios observados ocurren a costa de las personas que no participan, debido a que no hay un aumento de los empleos en la economía (Crépon et al., 2013). En el nivel agregado, entonces, los beneficios serían muy limitados. En el caso de programas orientados a reducir los costos de contratación de las empresas, los resultados son más alentadores, aunque hay dudas sobre los efectos de equilibrio general (Algan et al., 2020). Considerando esto, las propuestas a continuación no incluyen recomendaciones sobre intermediación laboral, pues se considera dirigir recursos ahora destinados a eso a capacitaciones laborales más eficaces.

4.2. Propuestas

Tomando en cuenta lo anterior, a continuación se realizan propuestas para la implementación de medidas enfocadas en la capacitación de trabajadores y actualización del capital humano. Cabe notar que justamente este período de menores niveles de empleo abre la posibilidad para que las personas que se encuentren en situación de desempleo o inactividad puedan actualizar su capital humano y aumentar sus ingresos potenciales a futuro.

Avanzar hacia un sistema de capacitaciones basado en los beneficiarios

Se recomienda hacer un cambio profundo en el diseño del sistema de capacitaciones laborales¹⁵, transitando desde un modelo centrado en las empresas y las entidades proveedoras hacia uno enfocado en los trabajadores. Para esto, se propone definir un monto a entregar por persona, para destinar a capacitaciones, de acuerdo al nivel de vulnerabilidad del beneficiario, siguiendo sugerencias planteadas por la Comisión Meller (Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad, 2008) y la Comisión Nacional de Productividad (2018). Es importante que estos recursos puedan destinarse a distintas opciones, de acuerdo a las necesidades y características de las personas, coordinando además la oferta pública existente en diferentes reparticiones. Así, se podrían utilizar para financiar capacitaciones laborales y para actualizar capital humano -por ejemplo, para continuar y finalizar estudios previos, entre otras opciones.

Enfocar el sistema de capacitaciones en las personas más vulnerables

Considerando los problemas de focalización que actualmente presenta el sistema de capacitaciones laborales, se recomienda realizar cambios que permitan orientar los programas hacia las personas más vulnerables del mercado laboral. Es decir, se debe entregar especial apoyo a jóvenes que recién se integran a la fuerza laboral, a personas desempleadas con bajo nivel de calificación, y a personas que están fuera del mercado laboral. Siguiendo la propuesta anterior, estos grupos deberían recibir una capacitación más intensa, o bien ser beneficiados por un período más largo. En esta línea es importante tener en cuenta los aspectos relacionados con el funcionamiento del sistema de capacitaciones que se considera en el informe de la Comisión Larrañaga, entre otros (Comisión Revisora del Sistema de Capacitación e Intermediación Laboral, 2011; Centro de Políticas Públicas, 2019). Asimismo, es importante que este sistema de capacitación laboral se articule correctamente con otros subsidios, como el Subsidio al Empleo Joven y el Bono al Trabajo de la Mujer; así como con otras iniciativas de apoyo de contingencia, como el Ingreso Familiar de Emergencia, la Ley de Protección al Empleo y posibles programas de empleos de emergencia.

¹⁵ Para un análisis más detallado de los problemas que enfrenta actualmente el sistema de capacitaciones, ver Centro de Políticas Públicas (2019).

Adecuar las capacitaciones a los tiempos de pandemia

Considerando el contexto actual, se propone priorizar la realización de capacitaciones en oficios que tendrán una mayor demanda a raíz de la pandemia, como tareas de sanitización o la reconversión de empresas; o bien en aquellos que permitan un retorno seguro y pronto al trabajo, como las tareas que pueden realizarse de forma remota. Junto a esto, es importante facilitar la realización de capacitaciones que permitan minimizar los riesgos sanitarios, principalmente a través del fomento de la entrega de contenidos en formato *online*.

Conclusiones

Considerando las particularidades de la crisis económica generada por el Covid-19, la reactivación del mercado laboral implica considerar un conjunto de medidas más amplio que el que se emplearía para enfrentar una recesión económica tradicional. El alto nivel de incertidumbre, así como los costos de adaptación asociados a la reapertura de la economía, obligan a tomar medidas amplias y comprehensivas.

A partir de la evidencia presentada en este documento, y de la discusión de los autores, se plantean, finalmente, los siguientes aprendizajes y recomendaciones para contribuir a la toma de decisiones:

- Existe un conjunto de instrumentos de política que se pueden utilizar en este contexto, con ventajas y desventajas relativas, y con potenciales beneficios que pueden ser mayores o menores, dependiendo del momento en que se implementen, y la población a la que beneficien. En esta línea, es importante reconocer la heterogeneidad existente en el mercado del trabajo en términos de personas, empresas, ocupaciones y zonas geográficas, que se refleja en efectos heterogéneos causados por el Covid-19. Por lo mismo, pensar en la existencia de un instrumento que resuelva todos los problemas en un contexto tan complejo como el actual es poco realista.
- En este documento se ha presentado un conjunto de potenciales medidas en cuatro ámbitos que se consideran prioritarios de abordar. El primero de ellos se refiere a los **subsidios al empleo** y se recomienda reforzar la actual Ley de Protección al Empleo, evitando una mayor destrucción de puestos de trabajo. Además, se sugiere implementar un nuevo subsidio al empleo que promueva la mantención y creación de nuevos empleos; y fortalecer los subsi-

dios existentes (Subsidio al Empleo Joven y Bono al Trabajo de la Mujer), que benefician a grupos específicos.

- En la línea de **fomento al microemprendimiento** se propone continuar con los programas actuales, que han probado su eficacia, aunque adaptándolos a las particularidades que exige el contexto actual. Es importante ofrecer financiamiento u opciones de cooperación para asegurar una reapertura segura. Además, se debe facilitar el acceso a mercados por parte de los microemprendedores, ofreciendo financiamiento para el establecimiento de *marketplaces* y el envío de productos. Para las empresas que lo requieran, se debe facilitar su proceso de reorganización o liquidación.
- Para asegurar la creación rápida de puestos de trabajo una alternativa eficaz son los programas de **empleos de emergencia**. Estos deben estar enfocados en personas con bajo nivel de calificación, y se debe priorizar las comunas más afectadas por el Covid-19. Los proyectos deben centrarse en obras intensivas en mano de obra, y que permitan un mejor manejo de la pandemia. La ejecución de estas obras puede ser gestionada por las municipalidades, o bien por actores privados a través de licitaciones.
- En cuanto a la **actualización del capital humano y capacitación**, se recomienda reformar el sistema actual, transitando hacia un modelo centrado en los beneficiarios, que entregue montos según el nivel de vulnerabilidad de la persona, para ser utilizados en distintas formas de capacitación. Además, se requiere adaptar los cursos al contexto actual.
- En esta misma línea, es importante recalcar que la literatura respecto de programas de intermediación laboral muestra pocos efectos de estos en el mercado del trabajo. En esta situación de emergencia, por lo tanto, avanzar en esta línea puede distraer de otros esfuerzos más eficaces, especialmente por los desafíos que significa implementar estos programas de forma adecuada.
- Las medidas presentadas en este documento ponen énfasis en diseños de programas que han conseguido efectos positivos significativos. Es importante destacar este punto, por cuanto en todas las dimensiones mencionadas previamente existen otros programas que no han tenido los efectos deseados. Por esta razón es clave contar con un diseño detallado

de los programas que se implementen, adoptando características que garanticen resultados exitosos.

- Las políticas a implementar deben planificarse de forma coordinada, atendiendo a los diferentes efectos que tenga la crisis sanitaria en distintas poblaciones. Es importante contar con una variedad de herramientas que permitan enfrentar distintos escenarios de forma flexible, de acuerdo al nivel de avance observado.
- Además de las prioridades planteadas anteriormente, se debe discutir la necesidad de **extender programas que garanticen el consumo de las personas** en un contexto de emergencia económica. En esta línea se podría pensar en un diseño similar al Ingreso Mínimo Garantizado, el cual asegura un nivel de ingresos a las personas, condicional a su participación en el mercado del trabajo. Estas condiciones se podrían extender a la participación en programas de capacitación o programas de empleo de emergencia, entre otros, resguardando los incentivos para promover la participación de las personas en el mercado laboral. En esta línea cabe destacar propuestas ya existentes, de modo de integrar y coordinar diversas ayudas y programas en un marco coherente, como las planteadas por la Comisión Meller.
- La reactivación del mercado del trabajo debe considerar también la **oferta laboral**. En esta línea, se deben tener en cuenta programas y campañas de información que ayuden a las personas a disminuir los riesgos sanitarios, así como a tener expectativas adecuadas respecto de las probabilidades de contagio en diferentes actividades. Como se propone en Gallego et al. (2020), esto debe ser complementado con medidas de protección laboral, protocolos sanitarios y otros aspectos relacionados con el transporte y el cuidado infantil.

Referencias

- Acemoglu, D.**, 2019. It's good jobs, stupid. *Economics for Inclusive Prosperity Policy Brief*, 13.
- Agrawal, S., De Smet, A., Lacroix, S. y Reich, A.**, 2020. To emerge stronger from the Covid-19 crisis, companies should start reskilling their workforces now. Our Insights, McKinsey & Co. Disponible en: <https://www.mckinsey.com/business-functions/organization/our-insights/to-emerge-stronger-from-the-covid-19-crisis-companies-should-start-reskilling-their-workforces-now>.
- Albagli, E., Chovar, A., Luttini, E., Madeira, C., Naudon, A. y Tapia, M.**, 2017. Labor market flows: evidence from Chile using micro data from administrative tax records. *Documento de Trabajo Banco Central de Chile*, 812.
- Alfonsi, L., Bandiera, O., Bassi, V., Burgess, R., Rasul, I., Sulaiman, M. y Vitali, A.**, 2020. Tackling youth unemployment: evidence from a labor market experiment in Uganda. *Documento de trabajo*.
- Algan, Y., Crépon, B. y Glover, D.**, 2020. Are active labor market policies directed at firms effective? Evidence from a randomized evaluation with local employment agencies. *Documento de trabajo*.
- Alzúa, M. L., Cruces, G. y Lopez, C.**, 2016. Long run effects of youth training programs: experimental evidence from Argentina. *IZA Discussion Paper*, 9784.
- Asoni, A. y Sanandaji, T.**, 2016. Identifying the effect of college education on business and employment survival. *Small Business Economics*, 46, pp. 311-324.
- Attanasio, O., Kugler, A. y Meghir, C.**, 2011. Subsidizing vocational training for disadvantaged youth in Colombia: evidence from a randomized trial. *American Economic Journal: Applied Economics*, 3(3), pp. 188-220.
- Barrera-Osorio, F., Kugler, A. y Silliman, M.**, 2020. Hard and soft skills in vocational training: experimental evidence from Colombia. *NBER Working Paper*, 27548.
- Banco Central de Chile**, 2020. *Informe de Política Monetaria: Junio 2020*. Documento disponible en: https://www.bcentral.cl/documents/33528/2369613/ipom_junio_2020.pdf/5d206aff-a5f3-861d-9007-bba02ff9058a?t=1594333137500.
- Berge, L. I. O., Bjorvatn, K. y Tungodden, B.**, 2015. Human and financial capital for microenterprise development: evidence from a field and lab experiment. *Management Science*, 61(4), pp. 707-722.

- Bloom, D. y Prettner, K.**, 2020. The macroeconomic effects of automation and the role of Covid-19 in reinforcing their dynamics. VoxEU. Disponible en: <https://voxeu.org/article/covid-19-and-macroeconomic-effects-automation>.
- Bravo, D. y Rau, T.**, 2015. Effects of large-scale youth employment subsidies: evidence from a regression discontinuity design.
- Brooks, W., Donovan, K. y Johnson, T. R.**, 2018. Mentors or teachers? Microenterprise training in Kenya. *American Economic Journal: Applied Economics*, 10(4), pp. 196-221.
- Bruhn, M.**, 2015. Can wage subsidies boost employment in the wake of an economic crisis? *World Bank Policy Research Working Paper*, 7607.
- Caballero, R. y Hammour, M. L.**, 1996. On the timing and efficiency of creative destruction. *The Quarterly Journal of Economics*, 111(3), pp. 805-852.
- Card, D., Kluve, J. y Weber, A.**, 2017. What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations. *Journal of the European Economic Association*, 16(4), pp. 894-931.
- Centro de Políticas Públicas**, 2019. Reforma al Sence: un primer paso necesario. *Observatorio Legislativo*, 40, pp. 1-14.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)**, 2020. Sectores y empresas frente al Covid-19: emergencia y reactivación. Observatorio Covid-19 en América Latina y el Caribe. Presentación. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45734-sectores-empresas-frente-al-covid-19-emergencia-reactivacion>.
- Comisión Nacional de Productividad**, 2018. *Formación de competencias para el trabajo en Chile*.
- Comisión Revisora del Sistema de Capacitación e Intermediación Laboral**, 2011. *Informe final*. Documento disponible en: https://www.cl.undp.org/content/dam/chile/docs/pobreza/undp_cl_pobreza_InformeFinal_211011_doc2.pdf.
- Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad**, 2008. *Hacia un Chile más justo: trabajo, salario, competitividad y equidad social*.
- Crépon, B., Duflo, E., Gurgand, M., Rathelot, R. y Zamora, P.**, 2013. Do labor market policies have displacement effects? Evidence from a clustered randomized experiment. *The Quarterly Journal of Economics*, 128(2), pp. 531-580.
- Davis, J. M. V. y Heller, S.**, 2017. Rethinking the benefits of youth employment programs: the heterogeneous effects of summer jobs. *NBER Working Paper*, 23443.
- De, L.**, 2015. DOLE's Integrated Livelihood and Emergency Employment Program. *ILO Country Note Series*.
- De Mel, S., McKenzie, D. y Woodruff, C.**, 2014. Business training and female enterprise start-up, growth and dynamics: experimental evidence from Sri Lanka. *Journal of Economic Development*, 106, pp. 199-210.
- De Mel, S., McKenzie, D. y Woodruff, C.**, 2016. Labor drops: experimental evidence on the return to additional labor in microenterprises. *World Bank Policy Research Working Paper*, 7924.
- Drexler, A., Fischer G. y Schoar, A.**, 2014. Keeping it simple: financial literacy and rules of thumb. *American Economic Journal: Applied Economics*, 6(2), pp. 1-31.
- Fiala, N.**, 2018. Returns to microcredit, cash grants and training for male and female microentrepreneurs in Uganda. *World Development*, 105, pp. 189-200.
- Fondo Monetario Internacional (FMI)**, 2020. Una crisis como ninguna otra, una recuperación incierta. Perspectivas de la economía mundial. Junio 2020. Disponible en: <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2020/06/24/WEOupdateJune2020>.
- Galasso, E., Ravallion, M. y Salvia, Augustin.**, 2004. Assisting the transition from workfare to work: a randomized experiment. *Industrial and Labor Relations Review*, 57(5), pp. 128-142.
- Gallego, F., Irarrázaval, I., Coloma, M., Cortés, S., Jiménez, H., Morandé, M. A., Muñoz, N., Silva, H., y Tessada, J.**, 2020. Reapertura del mercado laboral y Covid-19 en Chile: Ocupaciones más expuestas y costos asociados a la prevención en los lugares de trabajo. *Temas de la Agenda Pública*, 15(126), 1-40. Centro de Políticas Públicas UC.
- Gelber, A., Isen, A. y Kessler, J. B.**, 2016. The effects of youth employment – evidence from New York City summer youth employment program lotteries. *Quarterly Journal of Economics*, 131(1), pp. 423-460.
- Gentilini, U., Almenfi, M., Dale, P., Lopez, A. V. y Zafar, U.**, 2020. *Social protection and jobs responses to Covid-19: a real-time review of country measures*. Washington DC: World Bank.
- Gibson, J. y McKenzie, D.**, 2014. The development impact of a best practice seasonal worker policy. *Review of Economics and Statistics*, 96(2), pp. 169-183.
- Hardy, M., Mbiti, I., McCasland, J. y Salcher, I.**, 2019. The apprenticeship-to-work transition: experimental evidence from Ghana. *World Bank Policy Research Working Paper*, 8851.
- Ibarrarán, P., Kluve, J., Ripani, L. y Rosas Shady, D.**, 2019. Experimental evidence on the long-term effects of a youth training program. *ILR Review*, 72(1), pp. 185-222.
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE)**, 2016. *Diccionario de variables del banco de datos de la Encuesta Nacional de Empleo (ENE)*. Disponible en https://bancodatosene.ine.cl/pdf/Diccionario%20de%20variables%20Banco%20de%20Datos%20ENE_v20160429.pdf.
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE)**, 2020a. *Boletín empleo nacional trimestre móvil abril-junio de 2020*. Disponible en <https://www.ine.cl/docs/default-source/ocupacion-y-desocupacion/boletines/2020/pa%20C3%ADs/bolet%20C3%ADn-empleo-nacional-trimestre-m%20C3%B3vil-abril-mayo-junio-2020.pdf>.

- Instituto Nacional de Estadísticas (INE)**, 2020b. *Documento metodológico Encuesta Nacional de Empleo, ENE 2020*. Disponible en: https://www.ine.cl/docs/default-source/ocupacion-y-desocupacion/metodologia/espanol/metodologia/C3%ADa-encuesta-nacional-de-empleo-ene-2020.pdf?sfvrsn=793380e9_8.
- Karlan, D., Knight, R. y Udry, C.**, 2015. Consulting and capital experiments with microenterprise tailors in Ghana. *Journal of Economic Behaviour and Organization*, 118, pp. 281-302.
- Kettunen, J.**, 1997. Education and unemployment duration. *Economics of Education Review*, 16(2), pp. 163-170.
- Lafortune, J., Riutort, J. y Tessada, J.**, 2018. Role models or individual consulting: the impact of personalizing microentrepreneurship training. *American Economic Journal: Applied Economics*, 10(4), pp. 222-245.
- Le Barbanchon, T., Ubfal, D. y Araya, F.**, 2019. The effects of working while in school: evidence from Uruguayan lotteries. *Documento de trabajo*.
- Levinsohn, J. y Pugatch, T.**, 2014. Prospective analysis of a wage subsidy for Cape Town youth. *Journal of Development Economics*, 108, pp. 169-183.
- Martínez, C., Puentes, E. y Ruiz-Tagle, J.**, 2018. The effects of micro-entrepreneurship programs on labor market performance: experimental evidence from Chile. *American Economic Journal: Applied Economics*, 10(2), pp. 101-124.
- McKenzie, D. y Woodruff, C.**, 2014. What are we learning from business training and entrepreneurship evaluations around the developing world? *The World Bank Research Observer*, 29(1), pp. 48-82.
- McKinsey**, 2020. Covid-19 and jobs: Monitoring the US impact on people and places. McKinsey Global Institute. Disponible en: <https://www.mckinsey.com/industries/public-sector/our-insights/covid-19-and-jobs-monitoring-the-us-impact-on-people-and-places#>
- Muralidharan, K., Niehaus, P. y Sukhtankar, S.**, 2017. General equilibrium effects of (improving) public employment programs: experimental evidence from India. *NBER Working Paper*, 23838.
- Nagamatsu, S. y Ono, A.**, 2017. Job creation after catastrophic events: lessons from the emergency job creation program after the 2011 great East Japan earthquake. *Japan Labor Review*, 14(1), pp. 113-131.
- Observatorio Laboral Región Metropolitana**, 2020. Resultados encuesta Covid-19. Servicio Nacional de Capacitación (Sence), Centro de Políticas Públicas UC y OTIC Sofofa. Presentación. Disponible en: <https://api.observatorionacional.cl/observatorios/descargas/descarga-1593615350458.pdf>
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)**, 2020a. *OECD Economic Outlook 2020*. Paris: OECD Publishing.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)**, 2020b. *OECD Employment Outlook 2020*. Paris: OECD Publishing.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT)**, 2020a. *Covid-19: job creation through employment-intensive public works programmes. Employment-Intensive Investment Programme (EIIIP) guidance*. Ginebra: International Labour Organization. Disponible en: https://www.ilo.org/global/topics/employment-intensive-investment/WCMS_743537/lang-en/index.htm.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT)**, 2020b. *The role of public employment programmes and employment guarantee schemes in Covid-19 policy responses. Development and Investment Branch (DEVINVEST) brief*. Ginebra: International Labour Organization. Disponible en: https://www.ilo.org/employment/units/emp-invest/WCMS_746368/lang-en/index.htm.
- Shimer, R.**, 2012. Reassessing the ins and outs of unemployment. *Review of Economic Dynamics*, 15, pp. 127-148.

CÓMO CITAR ESTA PUBLICACIÓN:

Coloma, F., Gallego, F., Irrarázaval, I., Janiak, A., Lafortune, J., Martínez, C., Pedro, P., Rau, T., Tessada, J., Trimarchi, E., 2020. Diagnóstico y propuestas para la reactivación del mercado laboral en Chile. *Temas de la Agenda Pública*, 15(127), pp. 1-14. Centro de Políticas Públicas UC.



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE