

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

## **CHILE**

### **APOYO A LAS POLÍTICAS DE PRODUCTIVIDAD EN EL EMPLEO Y AL SISTEMA DE PENSIONES EN CHILE**

**(CH-T1175)**

#### **DOCUMENTO DE COOPERACIÓN TÉCNICA**

Este documento fue preparado por el equipo compuesto por: Solange Berstein (LMK/CCH); Veronica Alaimo (SCL/LMK); Dulce Baptista (SCL/LMK); Ethel Muhlstein (SCL/LMK); y Alonso Chaverri-Suarez (LEG/SGO).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento está sujeto a divulgación pública.

**APOYO A LAS POLÍTICAS DE PRODUCTIVIDAD EN EL EMPLEO Y AL SISTEMA DE PENSIONES EN CHILE**

**CH-T1175**

**CERTIFICACIÓN**

Por la presente certifico que esta operación fue aprobada para financiamiento por el **Programa Especial de Promoción del Empleo, Reducción de la Pobreza y Desarrollo Social en Apoyo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (SOF)**, de conformidad con la comunicación de fecha 06 de julio de 2016 suscrita por Su Hyun Kim (ORP/GCM). Igualmente, certifico que existen recursos en el mencionado fondo, hasta la suma de **US\$150,000** para financiar las actividades descritas y presupuestadas en este documento. La reserva de recursos representada por esta certificación es válida por un periodo de **Choose an item.** meses calendario contados a partir de la fecha de elegibilidad del proyecto para financiamiento. Si el proyecto no fuese aprobado por el BID dentro de ese plazo, los fondos reservados se considerarán liberados de compromiso, requiriéndose la firma de una nueva certificación para que se renueve la reserva anterior. El compromiso y desembolso de los recursos correspondientes a esta certificación sólo debe ser efectuado por el Banco en dólares estadounidenses. Esta misma moneda será utilizada para estipular la remuneración y pagos a consultores, a excepción de los pagos a consultores locales que trabajen en su propio país, quienes recibirán su remuneración y pagos contratados en la moneda de ese país. No se podrá destinar ningún recurso del Fondo para cubrir sumas superiores al monto certificado para la implementación de esta operación. Montos superiores al certificado pueden originarse de compromisos estipulados en contratos que sean denominados en una moneda diferente a la moneda del Fondo, lo cual puede resultar en diferencias cambiarias de conversión de monedas sobre las cuales el Fondo no asume riesgo alguno.

---

Sonia M. Rivera

Jefe

Unidad de Gestión de Donaciones y Cofinanciamiento  
ORP/GCM

---

Fecha

APROBADO:

---

Carmen Pages-Serra

Jefe de División

División de Mercados Laborales  
SCL/LMK

---

Fecha

## Documento de Cooperación Técnica

### I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	Chile / CSC
▪ Nombre de la CT:	Apoyo a las políticas de productividad en el empleo y al sistema de pensiones en Chile
▪ Número de CT:	CH-T1175
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Solange Berstein (LMK/CCH) Jefe de equipo; Verónica Alaimo (SCL/LMK); Dulce Baptista (SCL/LMK); Ethel Muhlstein (SCL/LMK); y Alonso Chaverri-Suarez, (LEG/SGO).
▪ Indicar si es: Apoyo Operativo, Apoyo al Cliente, o Investigación y Difusión	Apoyo al Cliente (CS)
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	6 de julio de 2016
▪ Beneficiario (países o entidades que recibirán la asistencia técnica):	República de Chile, a través del Ministerio de Trabajo y Previsión Social
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto (organización o entidad responsable de la ejecución del programa de CT):	Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Sector Social, División de Mercados Laborales y Seguridad Social (SCL/LMK), contacto Solange Berstein, solangeb@iadb.org (LMK/CCH).
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	Programa Especial de Promoción del Empleo, Reducción de la Pobreza y Desarrollo Social en apoyo a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (SOF).
▪ Financiamiento Solicitado del BID:	US\$150.000
▪ Periodo de ejecución y de desembolso :	Ejecución y desembolso, 30 meses
▪ Fecha de Inicio requerido:	Noviembre de 2016
▪ Tipos de consultores (firmas o consultores individuales):	Firmas y consultores individuales
▪ Unidad de Preparación:	Sector Social, División de Mercados Laborales y Seguridad Social (SCL/LMK)
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	SCL/LMK
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	No
▪ CT incluida en CPD (s/n):	No
▪ Sector Prioritario GCI-9:	Política social favorable a la equidad y la productividad.

### II. Objetivos y Justificación de la CT

#### 2.1 En Chile, el mercado laboral se enfrenta con problemas de baja productividad.

En los últimos 10 años, la productividad laboral creció a un ritmo promedio menor al 1% anual (Conference Board, 2016). En un contexto de perspectivas de crecimiento poco auspiciosas (FMI 2015, OCDE, 2016) y en ausencia de factores externos que impulsen la economía, será necesario propiciar ganancias más importantes en la productividad y convertir el mercado de trabajo en fuente de mayor crecimiento (Alaimo y otros, 2015).

#### 2.2 Adicionalmente, el sistema de pensiones chileno no garantiza un nivel adecuado de protección a los trabajadores.

Si bien con un nivel de cobertura del 66,35% Chile presenta uno de los niveles de formalidad laboral más altos de la región (Bosch, Melguizo y Pagés, 2013), las pensiones recibidas por los cotizantes son muy bajas y no cumplen adecuadamente con el objetivo de suavizar el consumo

y evitar la pobreza en la vejez. El 50% de las personas pensionadas reciben una pensión inferior a 82.650 pesos chilenos<sup>1</sup> (Comisión Asesora Presidencial sobre Sistema de Pensiones, 2015, las densidades de cotización no llegan al 50% y las tasas de reemplazo están por debajo de los estándares internacionales, incluso inferiores al promedio de América Latina y el Caribe (ALC) para ingresos promedio (OCDE, Banco Mundial, y BID. 2015). Asimismo, el envejecimiento poblacional pone en peligro la sostenibilidad futura del sistema, dado que en 2050, el 27% de la población superará los 65 años (Bosch, Melguizo y Pagés, 2013). A estos desafíos se agrega una visible disparidad de género en detrimento de las mujeres, tanto en términos del monto de pensiones recibido como en la tasa de reemplazo<sup>2</sup>.

- 2.3 **Los bajos niveles de productividad y la baja protección de los trabajadores son problemáticas estrechamente vinculadas.** En efecto, el crecimiento de la productividad no solo es un determinante fundamental del crecimiento de las economías (Pagés, 2010)<sup>3</sup>, sino que tiene relación directa con los niveles de formalidad, las capacidades de ahorro previsional y la sostenibilidad del sistema de pensiones, especialmente en un contexto de envejecimiento acelerado de la población (Cavallo y Serebrisky, 2016). Por lo anterior, los países con productividad mayor, tienden a tener una menor informalidad para un mismo costo de la formalidad (Alaimo y otros, 2015). Adicionalmente, fallas en el diseño de los sistemas de protección social pueden generar incentivos perversos en el mercado laboral y contribuir a mantener bajos niveles de productividad y de protección de los trabajadores (Bosch, Melguizo y Pagés, 2013). Así, por su estrecha relación, los problemas de baja productividad y baja protección de los trabajadores deben ser atacados conjuntamente a través de mejores políticas laborales y mejores diseños en los sistemas de protección social.
- 2.4 **Entre las principales políticas laborales que buscan aumentar los niveles de productividad y mejorar los niveles de protección de los trabajadores, los servicios de intermediación laboral (SIL) pueden jugar un rol clave.** Los SIL pueden contribuir a mejorar los niveles de productividad, dado que permiten mejorar el emparejamiento entre oferta y demanda laboral (lo que mejora la productividad en el puesto de trabajo) y reasignar trabajadores hacia empleos más productivos. Adicionalmente, los SIL pueden contribuir a mejorar los niveles de protección de los trabajadores, dado que juegan un rol clave en la articulación de las políticas activas de empleo que buscan fomentar trayectorias laborales de éxito<sup>4</sup>. Considerando que los bajos niveles de protección de los trabajadores (que se traducen en bajos niveles de pensiones) se vinculan en gran medida con la existencia de trayectorias laborales informales y episodios de desocupación que no permiten alcanzar densidades de cotizaciones adecuadas (BID, 2016), el fomentar trayectorias laborales exitosas (en trabajos productivos y formales) resultaría en mayor ahorro previsional e incentivaría sistemas de pensiones más sostenibles (Cavallo y Serebrisky, 2016). En este sentido, la evidencia disponible muestra que los SIL son políticas costo-efectivas (Card, Kluve y Weber, 2010, 2015) y permiten mejorar el acceso de los trabajadores a empleos formales (Pignatti, 2016) y mejor remunerados (Flores Lima, 2010).

---

<sup>1</sup> Aproximadamente US\$120.

<sup>2</sup> Comisión Asesora Presidencial Sobre Sistema de Pensiones, 2015.

<sup>3</sup> Pagés C., 2010, La Era de la Productividad, Cómo transformar las economías desde sus cimientos, BID, Washington DC.

<sup>4</sup> Se definen trayectorias laborales de éxito como trayectorias ascendentes de las personas en el mercado laboral

- 2.5 **El Ministerio del Trabajo y Previsión Social (MTPS) y el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) realizaron avances importantes en materia de intermediación laboral.** En 2015, Chile contaba con una amplia red territorial de 326 Oficinas Municipales de Información Laboral (OMIL) y con una Bolsa Nacional de Empleo (BNE) funcionando a nivel nacional. El SENCE, mediante el programa de fortalecimiento de las OMIL, dedicó mayores recursos financieros y humanos al sistema de intermediación, permitiendo así mejorar las tasas de colocación de las OMIL<sup>5</sup>. El MTPS está en proceso de fortalecimiento de la BNE mediante la implementación de mejoras informáticas que apuntan a aumentar su cobertura hacia buscadores de empleo y empresas. Además, tanto el MTPS como el SENCE realizaron importantes avances en generación y análisis de información de mercado laboral a través de la implementación de Observatorios Laborales a nivel central y regional y la creación de un Sistema de información Laboral a nivel nacional. Finalmente, en los últimos años, el Gobierno ha dedicado crecientes recursos a programas de capacitación e inserción laboral que buscan mejorar la empleabilidad de grupos especialmente vulnerables<sup>6</sup>.
- 2.6 **A pesar de los avances realizados, es necesario seguir fortaleciendo el sistema de intermediación laboral.** El SIL se encuentra desarticulado entre varios actores públicos y privados y carece aún de un modelo de entrega de servicios integrado (OIT, 2016). En particular, contrariamente a los servicios de empleo más desarrollados a nivel internacional, el SIL chileno no cuenta con un mecanismo de diagnóstico de perfil y de necesidades de los beneficiarios (perfilamiento) que permita definir el tipo de atención que una persona requiere y así otorgar una intervención que sea pertinente y costo-efectiva. La operación CH-L1135, en fase de preparación, buscará apoyar el cambio institucional necesario para fortalecer el SIL chileno en esta dimensión y en otras que escapan al alcance de esta cooperación técnica.<sup>7</sup>
- 2.7 **Asimismo, Chile ha realizado importantes esfuerzos para mejorar la protección de los trabajadores y asegurar la sostenibilidad de su sistema de pensiones.** En 2008, se implementó una ambiciosa reforma de pensiones que introdujo una serie de medidas tendientes a mejorar la cobertura del pilar de prevención de la pobreza, mejorar la institucionalidad del sistema, incrementar la igualdad de género, aumentar la intensidad competitiva de la industria de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y flexibilizar el régimen de inversión que las regula.
- 2.8 **Lograr un mayor nivel de protección de los trabajadores en la vejez, requiere también mejorar el funcionamiento del sistema de pensiones.** De acuerdo con las conclusiones de la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de

---

<sup>5</sup> De acuerdo con informes de la Unidad de Intermediación del SENCE, las colocaciones mediante OMIL pasaron de 5.634 en 2009 a 70.492 en 2014 (OIT, 2016).

<sup>6</sup> En particular, desde el 2014, el SENCE ejecuta el Programa Más Capaz que tiene el objetivo de apoyar el acceso y permanencia en el mercado laboral de mujeres, jóvenes y personas con discapacidad que se encuentren en situación de vulnerabilidad social, mediante la capacitación técnica, habilidades transversales e intermediación laboral, que favorezcan su empleabilidad.

<sup>7</sup> Entre los desafíos que busca apoyar el programa CH-L1135 se encuentran: (i) la desarticulación de las iniciativas de generación de información de mercado laboral entre MTPS y SENCE y la falta de una plataforma única que permita generar información oportuna y pertinente e informar a los agentes del mercado laboral y a otras instituciones del gobierno; y (ii) la falta de un sistema de monitoreo que permita orientar las actividades de los actores involucrados hacia el logro de resultados, la formulación de políticas basada en resultados y propicie el aprendizaje institucional. Estas carencias limitan la capacidad del sistema de intermediación de fomentar la inserción en empleos productivos y en trayectorias laborales de éxito.

Pensiones conformada en 2014, se identificaron desafíos en términos de la regulación e institucionalidad del sistema, la existencia de brechas de género, la necesidad de aumentar la edad jubilatoria, el fortalecimiento del pilar contributivo y del solidario y la necesidad de aumentar el ahorro previsional, entre otros. Con base en este diagnóstico, el Comité de Ministros, presidido por la ministra de Trabajo, debe formular recomendaciones de corto y largo plazo destinadas a fortalecer y ampliar tanto el pilar contributivo como el solidario, disminuir las brechas de género y adecuar la institucionalidad previsional.

- 2.9 El objetivo de la presente CT es apoyar el MTPS a mejorar la efectividad de las políticas de mercado laboral que buscan incrementar la productividad y la protección social de los trabajadores. Los resultados esperados son contribuir a la mejora de la efectividad del sistema de intermediación laboral y contribuir a la mejora del funcionamiento del sistema de pensiones de Chile.
- 2.10 En este sentido, la presente CT es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2010-2020 (AB-3008) y se alinea estratégicamente con los desafíos de desarrollo de: (i) inclusión social e igualdad; y (ii) productividad e innovación y con el área transversal de (iii) instituciones y Estado de derecho, considerando que la CT apunta a un mejor funcionamiento de las instituciones del sistema de intermediación laboral y del sistema de pensiones chileno a través de actividades de diseño de instrumentos y apoyo técnico como se refleja en la matriz de resultados. Adicionalmente, el programa se alinea al Marco de Resultados Corporativos (CRF) 2016-2019 (GN-2727-6) en su indicador de resultados “empleo formal de mujeres (%)”. La CT se alinea también con el objetivo del Programa Especial para el Empleo, la Reducción de la Pobreza y el Desarrollo Social en Apoyo a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Fondo Social, GN-2426-3) de mejorar la relevancia, la calidad y el volumen de las operaciones del Banco en apoyo a las prioridades del sector social países prestatarios. La CT se alinea con las prioridades sectoriales (en sus dimensiones 1 (acceso al trabajo), 2 (mecanismos de formación) y 3 (acceso al aseguramiento social) detalladas en los numerales V a), b) y c) del marco sectorial de SCL/LMK, (GN-2741-5). La CT se alinea también con la Estrategia del Banco en el País (EBP, GN-2785). Finalmente, esta CT tiene relación con la operación CH-L1064, en fase de ejecución, que busca mejorar la eficiencia y efectividad de las políticas laborales del SENCE y con la operación CH-L1135, en fase de preparación, que busca fortalecer el sistema de intermediación laboral chileno.

### III. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto.

- 3.1 **Componente 1: Mejorar la efectividad de las políticas de intermediación laboral (US\$100.000).** El componente financiará un estudio sobre mecanismos de diagnóstico de usuarios de sistemas de intermediación laboral, que contemplarán análisis de buenas prácticas internacionales y su potencial aplicación en Chile, incluyendo el análisis de modelos que permitan adecuar las intervenciones del SIL a las necesidades de los buscadores de empleo. Este instrumento permitirá no solo ofrecer un mejor servicio a los buscadores de empleo sino también al sector privado, a través de una vinculación laboral adecuada de acuerdo al perfil requerido de cada vacante.
- 3.2 **Componente II. Fortalecer el sistema de pensiones y mejorar la protección social de los trabajadores (US\$42.000).** Este componente incluye el apoyo al gobierno de Chile en el análisis de los atributos, limitaciones y desafíos del sistema

de pensiones y en la evaluación de las propuestas de reforma del sistema que permitan mejorar el monto de las pensiones, al tiempo que se garanticen la sostenibilidad fiscal. Más específicamente esta operación apoyará las actividades del Comité de Ministros integrado por los Ministros de Hacienda, Economía, del Servicio Nacional de la Mujer, Desarrollo Social y Secretaría General de la Presidencia, presidido por la Ministra del Trabajo a cargo por mandato presidencial de elaborar medidas de corto y largo plazo para fortalecer el sistema de pensiones.

- 3.3 El componente incluye apoyo técnico para analizar las medidas propuestas en las áreas de: (i) aumentar el ahorro previsional, (ii) inversiones, (iii) productos de retiro, y (iv) tablas de mortalidad. Asimismo, se realizarán actividades de difusión de los principales productos del componente. Con este conjunto de actividades se persigue: incrementar el monto de las pensiones autofinanciadas, evaluar potenciales cambios paramétricos para asegurar una mayor sostenibilidad que permitiría soportar mayores costos del Sistema de Pensiones Solidarias y mejorar las pensiones contributivas; incrementar la cobertura de sistema, mediante un mayor control de la evasión y la elusión previsional, mejorando los procesos de cobranza previsional; incrementar el saldo de la cuenta individual fomentando el ahorro previsional voluntario.

### Matriz de Resultados Indicativa

Resultados esperados				
Contribuir a la mejora la efectividad del sistema de intermediación laboral de Chile				
Contribuir a la mejora el funcionamiento del sistema de pensiones de Chile				
Productos				
Componente	Productos	Unidad de medida	Objetivo	Medios de verificación y fecha esperada
Mejorar la efectividad de las políticas de intermediación laboral	Estudio sobre mecanismos de diagnóstico de usuarios de intermediación laboral aprobado	Documento	1	Informe final aprobado por el BID y MTPS, junio 2016
Fortalecer el sistema de pensiones y mejorar la protección social de los trabajadores	Estudio que evalúa las propuestas de la Comisión de Reforma elaborado	Documento	1	Informe final aprobado por el BID y MTPS, junio 2017
Fortalecer el sistema de pensiones y mejorar la protección social de los trabajadores	Taller de diseminación realizado	Taller	1	Lista de participantes y minutas del taller;

### Presupuesto Indicativo (US\$)

Actividad / Componente	Descripción	BID (ORC/SOF)	Financiamiento Total
<b>Componente 1. Mejorar la efectividad de las políticas de intermediación laboral</b>		<b>100.000</b>	<b>100.000</b>
<b>1.1 Diseño de un mecanismo de diagnóstico de usuarios del sistema de intermediación laboral en Chile</b>	Diseñar un mecanismo de diagnóstico de perfil de usuarios que permita adecuar las intervenciones del sistema de intermediación laboral a las necesidades de los buscadores de empleo.	<b>100.000</b>	<b>100.000</b>
<b>Componente 2. Fortalecer el sistema de pensiones y mejorar la protección social de los trabajadores</b>		<b>42.000</b>	<b>42.000</b>
<b>2.1 Evaluación de las propuestas de reforma del sistema de pensiones</b>	Analizar Propuestas de Comisión de Reforma y dar recomendaciones técnicas	<b>30.000</b>	<b>30.000</b>
<b>2.2 Taller de diseminación</b>	Realizar actividades de difusión de los principales productos y resultados	<b>12.000</b>	<b>12.000</b>
<b>Imprevistos/Administración (5%)</b>		<b>8.000</b>	<b>8.000</b>
<b>TOTAL</b>		<b>150.000</b>	<b>150.000</b>

3.4 **Sostenibilidad.** Se espera que el instrumento de diagnóstico de perfil de usuarios sea adoptado por Chile, en el marco del fortalecimiento al SIL apoyado por el programa CH-L1135. Asimismo, se espera que la evaluación de las propuestas de reformas permita al país realizar cambios tendientes a mejorar la sostenibilidad fiscal del sistema de pensiones chileno.

3.5 Para fines de supervisión de la CT, Solange Berstein (LMK/CCH) estará a cargo del buen desarrollo de los estudios y análisis y de supervisar las actividades para el logro de los resultados previstos.

#### IV. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

4.1 A solicitud del beneficiario ([ver anexos](#)), el Banco se hará cargo de la administración y ejecución de esta CT mediante el equipo SCL/LMK liderado por Solange Berstein, especialista principal asignada en la oficina de país de Chile. La ejecución por el Banco se justifica por la experiencia del mismo en el desarrollo de los instrumentos operativos y técnicos planteados en la presente CT y por el conocimiento técnico del ámbito de trabajo por parte de SCL/LMK. Asimismo, se espera que la ejecución del Banco ayudará a evitar atrasos en la ejecución que podrían producirse al abordar la CT temáticas que a lo interno del MTPS lideran diferentes subsecretarías y la ejecución del Banco contribuirá a dar una visión de conjunto a la problemática.

4.2 **Adquisiciones.** El Banco contratará los servicios de consultores individuales, firmas consultoras y servicios diferentes de consultoría de conformidad con las políticas y procedimientos vigentes en el Banco.

#### V. Riesgos importantes

5.1 Al tratarse de una CT que producirá informes y estudios, los cuales serán realizados mediante consultorías individuales y firmas contratadas por el Banco, no se identificaron riesgos sustanciales de carácter fiduciario, macroeconómico, de gestión política o rendición de cuentas.



## **VI. Excepciones a las políticas del Banco**

6.1 Ninguna.

## **VII. Salvaguardias Ambientales**

7.1 Clasificación C – Debido a la naturaleza de este proyecto, se estima que no tendrá un impacto ambiental o social negativo significativo. Ver salvaguardias en [SPF y SSF](#).

### **Anexos Requeridos:**

- [Solicitud del cliente](#)
- [Términos de Referencia para actividades/componentes a ser adquiridos](#)
- [Plan de Adquisiciones](#)

### **Anexo Opcional:**

- [Referencias](#)