

Programas de Empleo con Apoyo Fiscal Evolución 2007- 2012

Este documento sistematiza las herramientas fiscales que financian y/o promueven el empleo a través de los Programas de Empleo con Apoyo Fiscal (PEAF). Estas se clasifican en tres tipos: (i) Los programas de empleo directo, que corresponden a todos aquellos empleos subsidiados 100% de parte del Estado y que dan cuenta de una contratación directa y transitoria de los trabajadores que no tengan posibilidad de inserción laboral, en localidades de alta cesantía y donde no existan empresas que demanden la mano de obra¹; (ii) los programas de empleo indirecto que son aquellos puestos de trabajo que se encuentran subsidiados por el Estado en cierta proporción (ya sea en la oferta o en la demanda); (iii) los empleos asociados a la inversión pública, que son los generados tanto en el sector público como en el privado, debido a la inversión que realiza el Estado.

Las tres modalidades de empleo con apoyo fiscal se financian con recursos que contempla la Ley de Presupuestos de cada año, incluido el Programa de Contingencia contra el Desempleo que se crea en el marco de la Ley N° 20.128, el cual está condicionado a que se cumplan ciertas condiciones.²

Dada la heterogeneidad en los objetivos de los programas es que este documento analizará los programas de empleos de acuerdo a las siguientes categorías: (i) **Programas de Empleo de Coyuntura Económica**; (ii) **Programas de Fomento al Microemprendimiento**; (iii) **Programas de Fomento a la Capacitación e Inserción Laboral**; (iv) **Empleos Asociados a la Inversión Pública**.

¹ Una descripción más detallada de los empleos directos se presenta en el anexo.

² El Programa podrá operar cuando la tasa nacional de desempleo trimestral, calculada por el Instituto Nacional de Estadísticas, exceda el promedio de dicha tasa correspondiente a los cinco años anteriores publicados por dicho instituto o cuando la tasa nacional de desempleo trimestral sea igual o superior al diez por ciento. Igualmente, los recursos del Programa podrán aplicarse sin sujeción a lo dispuesto en el inciso anterior, cuando en una o más regiones o determinadas provincias, se registre una tasa de desocupación igual o superior al diez por ciento, correspondiendo tal aplicación en las comunas de la región o provincia que presenten las tasas más altas, así como también cuando en alguna comuna la tasa de desocupación sea igual o superior a dicho porcentaje, aunque la de la respectiva región o provincia sea inferior a éste.

Programas de Empleo de Coyuntura Económica

Estos programas tienen por finalidad, mejorar la empleabilidad de las personas vulnerables del país y otorgar una fuente laboral en aquellos lugares que hayan experimentado una contracción de la demanda por mano de obra a raíz de alguna emergencia, y cuyo financiamiento proviene mayoritariamente del Programa de Contingencia contra el Desempleo, si es que se cumplen ciertas condiciones. Dentro de ellos, se encuentran el Programa de Emergencia de Empleo de la CONAF y el Programa de Inversión en la Comunidad del Ministerio del Trabajo.

Las coberturas de ambos programas de empleo se deciden en un comité, en razón de la evolución esperada de la tasa de desempleo y otros factores que pudiesen afectar las fuentes laborales en una determinada región del país.

Evolución de Programas de Empleo de Coyuntura Económica

En el año 2008, la tasa de desempleo promedio anual descendió un punto porcentual respecto al año anterior, pero los programas de empleo totales no ajustaron sus coberturas promedios anuales según esta evolución (los empleos del Programa Inversión en la Comunidad aumentaron de todos modos). En el año 2009, como resultado de la crisis económica mundial y dado que el mayor riesgo que acompaña a cualquier crisis es la destrucción de puestos de trabajo, se impulsó un robusto plan de creación de empleos con apoyo fiscal y, como resultado de ello, la cobertura promedio anual se incrementó en un 24%, respecto al año anterior. A continuación se presenta una tabla en donde se puede apreciar la evolución que este tipo de empleos ha tenido junto con cambios en la tasa de desempleo:

Tabla I: Evolución de Empleos de Coyuntura Económica

PROGRAMAS DE EMPLEO DE COYUNTURA ECONÓMICA	Tasa desempleo promedio anual	EFM	AMJ	JAS	OND	Promedio Anual	% evolución
Programa Emergencia Empleo CONAF							
Año 2007	8,1%	2.696	2.331	2.944	3.575	2.887	
Año 2008	7,1%	2.116	1.995	3.272	2.389	2.443	-15%
Año 2009	9,7%	1.237	1.705	2.830	4.276	2.512	3%
Año 2010	8,1%	3.792	4.465	4.933	4.822	4.503	79%
Año 2011	7,1%	3.029	2.971	3.213	2.935	3.037	-33%
Año 2012	6,6%	2.268	2.294	2.726		2.429	-20%
Programa de Inversión en la Comunidad							
Año 2007	8,1%	15.550	16.453	18.526	18.236	17.191	
Año 2008	7,1%	17.370	18.056	18.128	18.642	18.049	5%
Año 2009	9,7%	18.345	19.022	23.996	30.024	22.847	27%
Año 2010	8,1%	29.133	28.334	31.050	30.691	29.802	30%
Año 2011	7,1%	28.345	26.223	25.382	24.509	26.115	-12%
Año 2012	6,6%	22.772	21.628	21.486		21.962	-16%

Fuente: Dirección de Presupuestos.

Durante el actual Gobierno, si bien en 2010 la tasa de desocupación promedio anual disminuyó en 1,6 puntos porcentuales respecto al año anterior, las coberturas se incrementaron en un 35% respecto al año 2009, producto de las medidas adoptadas para generar empleos adicionales en las regiones mayormente afectadas por el terremoto del 27 de febrero del año 2010. Esto se aprecia en la siguiente distribución regional:

Tabla II: Evolución de Empleos de Coyuntura Económica por Región Años 2009-2010

PROGRAMAS DE EMPLEO DE COYUNTURA ECONÓMICA	TASA DESEMPLEO PROM. ANUAL	PROMEDIO ANUAL 2009	% REGIONAL	TASA DESEMPLEO PROM. ANUAL	PROMEDIO ANUAL 2010	% REGIONAL
I Tarapacá	5,7%	0	0,0%	5,4%	0	0,0%
II Antofagasta	8,7%	0	0,0%	7,7%	0	0,0%
III Atacama	9,0%	944	3,7%	7,5%	938	2,7%
IV Coquimbo	8,1%	821	3,2%	8,3%	962	2,8%
V Valparaíso	11,2%	5.169	20,4%	9,7%	6.648	19,4%
VI Libertador General Bernardo O'Higgins	9,4%	368	1,5%	6,8%	858	2,5%
VII Maule	7,3%	896	3,5%	7,1%	1.579	4,6%
VIII Biobío	11,3%	11.976	47,2%	9,2%	14.083	41,1%
IX La Araucanía	12,1%	1.875	7,4%	8,4%	2.939	8,6%
X Los Lagos	7,8%	1.073	4,2%	7,1%	3.307	9,6%
XI Aysén del Gral Carlos Ibáñez del Campo	4,6%	0	0,0%	5,2%	8	0,0%
XII Magallanes y de la Antártica Chilena	5,9%	0	0,0%	5,2%	17	0,0%
Metropolitana de Santiago	9,9%	661	2,6%	8,2%	958	2,8%
XIV Los Ríos	8,4%	964	3,8%	9,1%	1.376	4,0%
XV Arica y Parinacota	8,6%	611	2,4%	7,1%	631	1,8%
EMPLEOS REGIONALES	9,7%	25.359	100%	8,1%	34.305	100%

Fuente: Dirección de Presupuestos.

En el año 2011, la tasa de desocupación disminuyó en un punto porcentual respecto al año anterior, razón por la cual, los programas de empleo rebajaron sus coberturas promedios anuales en un 15%. Finalmente, durante el período en análisis del año 2012 (enero-septiembre) la tasa de desocupación ha disminuido en 0,5 puntos porcentuales con respecto al año 2011 y los programas de empleo con apoyo fiscal ajustaron sus coberturas a la baja en un 16%. El comportamiento regional fue el siguiente:

Tabla III: Evolución de Empleos de Coyuntura Económica por Región Años 2011-2012

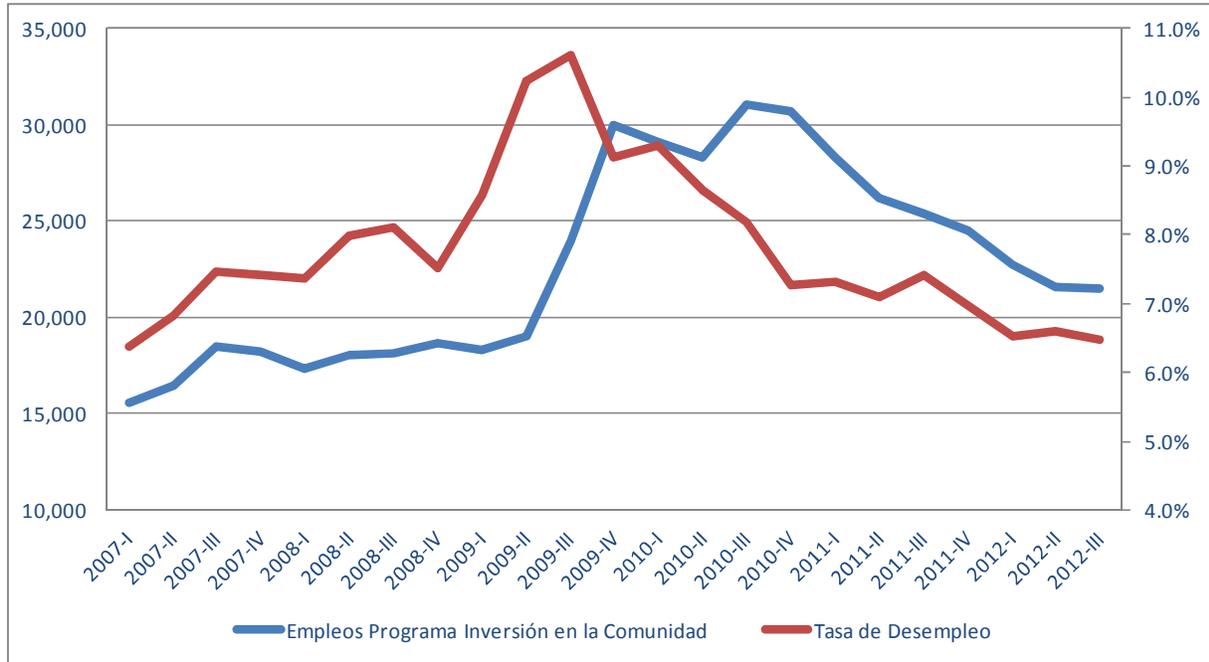
PROGRAMAS DE EMPLEO DE COYUNTURA ECONÓMICA	TASA DESEMPLEO PROM. ANUAL	PROMEDIO ANUAL 2011	% REGIONAL	TASA DESEMPLEO PROM. ANUAL	PROM. ENERO - SEPTIEMBRE 2012	% REGIONAL
I Tarapacá	5,3%	0	0,0%	4,5%	0	0,0%
II Antofagasta	6,1%	0	0,0%	4,8%	0	0,0%
III Atacama	6,0%	420	1,4%	4,4%	231	0,9%
IV Coquimbo	7,5%	353	1,2%	6,1%	197	0,8%
V Valparaíso	8,4%	4.725	16,2%	7,5%	3.785	15,5%
VI Libertador General Bernardo O'Higgins	6,0%	451	1,5%	5,8%	243	1,0%
VII Maule	6,6%	738	2,5%	6,3%	666	2,7%
VIII Biobío	8,3%	14.186	48,7%	8,2%	13.229	54,2%
IX La Araucanía	8,0%	3.791	13,0%	7,6%	2.895	11,9%
X Los Lagos	4,5%	2.393	8,2%	3,7%	1.767	7,2%
XI Aysén del Gral Carlos Ibáñez del Campo	4,1%	20	0,1%	4,8%	0	0,0%
XII Magallanes y de la Antártica Chilena	4,8%	0	0,0%	3,7%	0	0,0%
Metropolitana de Santiago	7,1%	541	1,9%	6,7%	277	1,1%
XIV Los Ríos	7,3%	1.174	4,0%	6,3%	872	3,6%
XV Arica y Parinacota	7,7%	359	1,2%	6,2%	229	0,9%
EMPLEOS REGIONALES	7,1%	29.151	100%	6,6%	24.391	100%

Fuente: Dirección de Presupuestos.

Como se aprecia en la tabla anterior, todas las regiones del país rebajaron en términos absolutos los cupos de empleos en el año 2012. Sin embargo, la Región del Biobío presenta una mayor rigidez a la baja, por cuanto, en estos cuatro años ha mantenido en promedio un 48% de los cupos de empleos de Coyuntura Económica. Esta situación se agrava, si se considera que esta región mantiene el 93% del total de jornadas completas de todos estos programas de empleo, lo que contraviene el espíritu de éstos, que son temporales y se activan en situaciones excepcionales.

A continuación se muestran las figuras que representan los dos tipos de Empleos de Coyuntura Económica, los provenientes del Programa de Empleo de Inversión en la Comunidad (IC) y los provenientes del Programa de Empleo de Emergencia (CONAF), y la evolución de la tasa de desempleo:

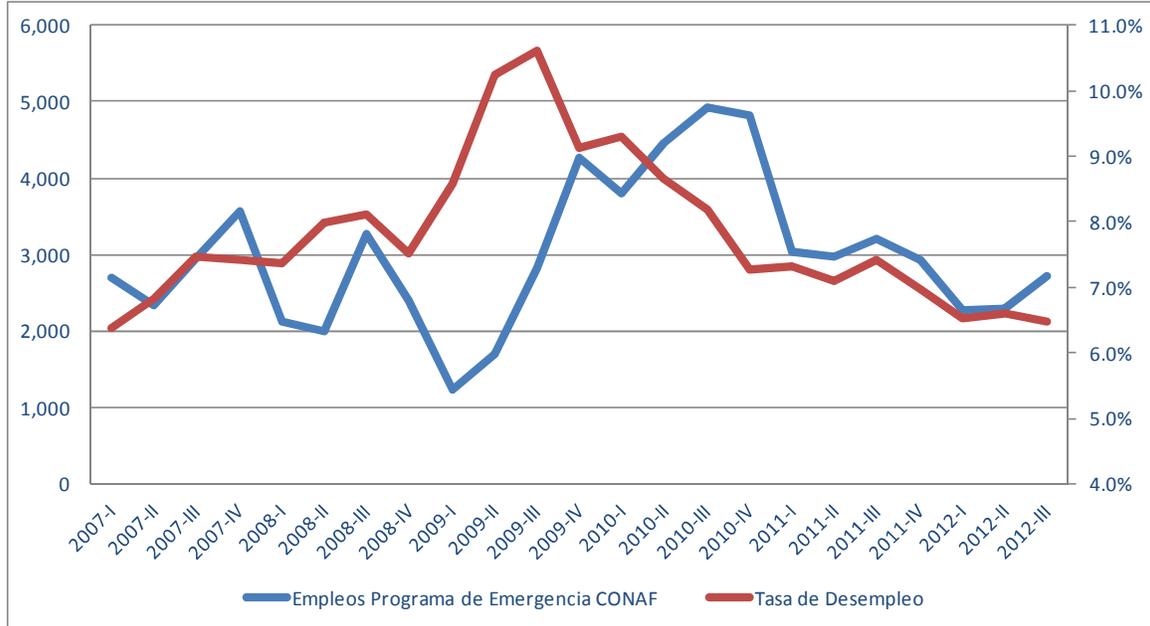
Figura I: Relación entre Empleos del Programa Inversión en la Comunidad y Tasa de Desempleo



Fuente: Elaboración Propia. Nota: Entre 2007 y 2009 se considera la tasa de desempleo de la Encuesta Nacional de Empleo. Desde el 2010 en adelante se considera la tasa de desempleo de la Nueva Encuesta Nacional de Empleo.

Para el caso de los empleos de Inversión en la Comunidad, podemos observar que éstos responderían en algún grado a las fluctuaciones de la tasa de desempleo. En el año 2009, cuando la tasa de desempleo superó los dos dígitos, los empleos de Inversión en la Comunidad aumentaron en más de 50%. Sin embargo, en los años posteriores la tasa de desempleo exhibió una baja sustantiva y los empleos de Inversión en la Comunidad no se redujeron con la misma intensidad. Es más, la tasa de desempleo del tercer trimestre del año 2012 es cercana a la que se tenía en el primer trimestre del año 2007, pero los empleos de Inversión en la Comunidad en el tercer trimestre de 2012 son cerca de 6.000 más de los que eran a principios de 2007. Esto muestra, junto con lo presentado anteriormente, una rigidez a la baja en este tipo de empleos.

Figura II: Relación entre Empleos del Programa de Emergencia de la CONAF y Tasa de Desempleo



Fuente: Elaboración Propia. Nota: Entre 2007 y 2009 se considera la tasa de desempleo de la Encuesta Nacional de Empleo. Desde el 2010 en adelante se considera la tasa de desempleo de la Nueva Encuesta Nacional de Empleo.

En el caso de los empleos CONAF se aprecia que, salvo por el año 2009, existiría una correlación positiva entre la tasa de desempleo y estos empleos. Esta correlación indicaría que estos empleos responderían en algún grado a los movimientos de la tasa de desempleo.

Un análisis más formal se presenta en la Tabla IV. En ella se presentan dos tipos de correlaciones para cada serie de empleo con la tasa de desempleo. La primera captura la correlación existente entre la tasa de desempleo y la serie de empleo, pero a nivel contemporáneo. La segunda calcula la correlación que existe entre la serie de empleo y la tasa de desempleo, pero esta última rezagada, puesto que los empleos directos de emergencia pueden responder con algún retraso a cambios en la economía.

Tabla IV: Correlaciones entre Series de Empleo y Tasa de Desempleo

Series	Correlación 1	Correlación 2
Inversión en la Comunidad - Tasa de Desempleo	0.232	0.509**
Empleos de Emergencia CONAF – Tasa de Desempleo	0.097	0.480**

Fuente: Elaboración propia. Nota: *, ** y *** denotan significancia estadística al 10%, 5% y 1%, respectivamente. La significancia estadística fue calculada de acuerdo al test de Spearman.

De la Tabla IV es posible colegir que la correlación a nivel contemporáneo (correlación 1) no resulta ser estadísticamente significativa (es decir, no se puede descartar que no exista alguna correlación). Sin embargo, una vez calculada la correlación que incluye un rezago de la tasa de desempleo (correlación 2) los resultados cambian. Se aprecia una correlación positiva y estadísticamente significativa para ambas series y la tasa de desempleo. Esto implica que las series responderían en algún grado, de manera rezagada, a cambios en la tasa de desempleo. Es posible apreciar también que la correlación no es perfecta, lo que da espacio a que existan situaciones como la que ocurre en el caso de los empleos de Inversión en la Comunidad, en donde si bien este tipo de empleos disminuye con la tasa de desempleo, se puede observar que exista una fuerte persistencia en cuanto al nivel de éstos y una importante resistencia a la baja.

Programas de Empleo de Fomento al Microemprendimiento

El objetivo de estos programas es contribuir a que los beneficiarios mejoren sus condiciones de vida, buscando mejoras económicas a través del desarrollo de sus capacidades personales y sean capaces de generar sus propios ingresos producto de la actividad económica.

El financiamiento de estos programas se encuentra consignado en la Ley de Presupuestos de cada año. Dentro de estos se encuentran el Programa Generación Microemprendimiento Indígena Urbano (que fue ejecutado por el Ministerio del Trabajo hasta el año 2010 y a partir del año 2011 por el Ministerio de Desarrollo Social) y el Programa de Microemprendimiento, ejecutado por el Ministerio de Desarrollo Social.

Evolución de Programas de Empleo de Fomento al Microemprendimiento

En el año 2009, se impulsó un robusto plan de creación de empleos con apoyo fiscal y como resultado de ello, la cobertura promedio anual de los programas directos sociales se incrementó en un 203%, respecto al año 2008. Lo anterior se explica en parte, por el incremento que presentó el Programa de Apoyo al Microemprendimiento (PAME), producto que en ese año se le adicionaron recursos a su presupuesto regular para ejecutar 7.400 microemprendimientos adicionales.

A continuación se presenta una tabla en donde se puede apreciar la evolución que los Programas de Fomento al Microemprendimiento han tenido, junto con cambios en la tasa de desempleo:

Tabla V: Evolución de Empleos de Fomento al Microemprendimiento

PROGRAMAS DE EMPLEO DE FOMENTO AL MICROEMPREDIMIENTO	Tasa desempleo promedio anual	EFM	AMJ	JAS	OND	Promedio Anual	% evolución
Programa Generación Microemprendimiento Indígena							
Año 2007	8,1%	-	-	7	150	39	
Año 2008	7,1%	25	1	-	80	27	-32%
Año 2009	9,7%	299	496	74	322	298	1024%
Año 2010	8,1%	484	242	42	70	210	-30%
Año 2011	7,1%	262	307	-	-	142	-32%
Año 2012	6,6%	216	1	-	-	72	-49%
Programa Micro Emprendimiento PAME (1)							
Año 2007	8,1%	18.691	8.604	13.104	17.750	14.537	
Año 2008	7,1%	11.935	245	3.400	3.097	4.669	-68%
Año 2009	9,7%	1.056	7.137	19.823	27.717	13.933	198%
Año 2010	8,1%	29.975	21.633	21.001	26.357	24.742	78%
Año 2011	7,1%	22.892	4.337	12.146	21.085	15.115	-39%
Año 2012	6,6%	20.025	9.245	9.201	-	12.824	-15%

(1) Solo se consideran los Programas de Apoyo al Microemprendimiento (PAME). En el trimestre JAS 2012, se incorporan en promedio 8.122 cupos que corresponden al Programa Yo Emprendo Semilla y que reemplazará a los PAME

Fuente: Dirección de Presupuestos.

En el año 2010, las coberturas se incrementaron en un 75% respecto al año 2009, producto de las medidas adoptadas para generar empleos adicionales en las regiones afectadas por el terremoto de ese año.

En el año 2011, la tasa de desocupación disminuyó en un punto porcentual respecto al año anterior, razón por la cual, estos programas de empleo rebajaron sus coberturas promedios anuales en un 39%. Finalmente, durante el período en análisis del año 2012 (enero-septiembre) la tasa de desocupación ha disminuido en 0,5 puntos porcentuales y estos programas de empleo ajustaron sus coberturas a la baja de un 15%.

Cabe señalar que, producto de la firma de un convenio de colaboración entre el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) y el Ministerio del Trabajo, en el IV trimestre del año 2011 se contabilizó la ejecución de los Programas PAME, además de la ejecución de los siguientes Programas: Apoyo a Actividades Económicas, Emprende Más, Empleabilidad Juvenil, Apoyo a Emprendimientos Sociales y Preparación para el Trabajo. Sin embargo, como estas coberturas (19.986 cupos promedio) solo responden a la firma del citado convenio, estas, tal como en el pasado, no serán incorporadas en los reportes de los PEA, en parte para permitir mantener la comparabilidad de las estadísticas en el tiempo.

Tabla VI: Ejecución de Programas PAME

AÑO 2012	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO	AGOSTO	SEPTIEMBRE
Programa Apoyo Microemprendimiento (PAME)	21.506	20.560	18.009	14.285	10.349	3.101	1.466	1.006	766
Programa Yo Emprendo Semilla (reemplaza PAME)							-	7.967	16.399
TOTAL MES	21.506	20.560	18.009	14.285	10.349	3.101	1.466	8.973	17.165
TOTAL TRIMESTRAL	20.025			9.245			9.201		

Fuente: Dirección de Presupuestos.

Como muestra la Tabla VI, los PAME están siendo derivados a un programa similar, pero con una denominación distinta.

Programas de Empleo de Fomento a la Capacitación e Inserción Laboral

El objetivo de estos programas, apunta a mejorar la productividad del beneficiario a través de la acumulación de capital humano (educación-capacitación) y posteriormente ofrecer a éste, oportunidades de reinserción laboral y acceso a mejores empleos.³ Estos programas de fomento al empleo, consisten en la generación de incentivos para nuevas contrataciones en el sector privado. Dentro de estos programas podemos encontrar los programas de empleo directo y los de empleo indirecto. Los programas de empleo directo son aquellos en donde el gobierno tiene injerencia en cuanto al número de cupos y recursos que se destinarán a ellos. Por otra parte, en los programas de empleo indirectos el gobierno no tiene injerencia directa, pues pueden depender de la oferta y/o demanda laboral de sectores específicos de la población, como ocurre con el Subsidio al Empleo Joven. Aumentos en los empleos de jóvenes, ya sea por una mayor oferta, una mayor demanda o la combinación de ambas, tendrán un efecto directo en la demanda por este subsidio, sin que necesariamente el gobierno lo haya determinado así. La interacción entre las fuerzas de mercado son los principales elementos detrás de este tipo de empleos.

El financiamiento de estos programas se encuentra consignado en la Ley de Presupuestos de cada año. Dentro de ellos, se encuentran los siguientes programas de empleos directos; Programa de Mejoramiento Urbano, Programa de Desarrollo Local, Programa de Generación de Empleo, Programa de Apoyo al Empleo Sistema Chile Solidario, Programa de Servicios Sociales y Programa Conscripción Pro-Empleo; los programas de empleos indirectos son; Programa Desarrollo Competencias Laborales Mujeres Chile Solidario, Programa de Reinserción Laboral y Empleo Independiente, Programa de Intermediación Laboral, Bonificación a la Contratación de

³ Resulta imperativo puntualizar que estos programas están focalizados en beneficiarios vulnerables, con escasa calificación laboral, y de no existir los Programas de Empleo con Apoyo Fiscal (PEAF), ellos estarían engrosando, con alta probabilidad, la lista de individuos inactivos de la economía, lo que equivale a decir que estarían fuera de la fuerza de trabajo.

Mano de Obra Chile Solidario, Bonificación a la Contratación de Mano de Obra, Bonificación a la Contratación de Jóvenes Chile Solidario, Subsidio a la Contratación de Jóvenes Ley N° 20.255, Subsidio Empleo a la Mujer Ley N° 20.595 (comienza su ejecución en octubre 2012), Subsidio al Empleo Joven Ley N° 20.338 e Intermediación Chile Solidario.

Evolución de Programas de Empleo de Fomento a la Capacitación e Inserción Laboral

Es posible apreciar que en el año 2009 se dio un incremento de casi 42% en los empleos directos de capacitación e inserción laboral. Esto es consistente con el aumento en la tasa de desempleo que existió en ese periodo. Con respecto a los empleos indirectos se visualiza un gran incremento, de más de 1.300% respecto a los años anteriores, producto de que en ese año se incorporó la ejecución del Subsidio a la Contratación de Jóvenes de la Ley N° 20.255 y del Subsidio al Empleo Joven de la Ley N° 20.338.

En el año 2010, la tasa de desocupación promedio anual disminuyó en 1,6 puntos porcentuales y las coberturas de los programas de empleo directos se ajustaron según esta tendencia, en donde se aprecia una reducción de casi 38% con respecto al año 2009. Por otra parte, se puede observar que, a pesar de la reducción en la tasa de desempleo, las coberturas de los programas de empleo indirectos experimentaron un alza cercana al 169%, en parte por las medidas adoptadas para generar empleos adicionales en las regiones afectadas por el terremoto de ese año, y principalmente porque comenzó a operar en régimen el Subsidio al Empleo Joven, Ley N° 20.338, lo que redundó en un incremento de más de 300% respecto al año anterior.

Tabla VII: Evolución de Empleos de Fomento a la Capacitación e Inserción Laboral Años 2007-2010

PROGRAMAS DE EMPLEO DE FOMENTO A LA CAPACITACIÓN E INSERCIÓN LABORAL	AÑO 2007				PROM. AÑO 2007	AÑO 2008				PROM. AÑO 2008	AÑO 2009				PROM. AÑO 2009	AÑO 2010				PROM. AÑO 2010
	EFM	AMJ	JAS	OND		EFM	AMJ	JAS	OND		EFM	AMJ	JAS	OND		EFM	AMJ	JAS	OND	
DIRECTOS	3.508	1.832	6.838	7.224	4.851	3.650	6.478	7.411	5.452	5.748	4.754	8.049	10.647	9.198	8.162	4.547	4.013	4.450	7.372	5.096
Programa de Mejoramiento Urbano	288	1.488	4.798	6.618	3.298	3.376	5.032	4.006	4.043	4.114	3.802	4.602	4.004	4.113	4.130	3.118	3.353	3.414	3.442	3.332
Programa de Desarrollo Local -FOSAC- Otros	3.113	-	-	-	778	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Programa de Generación de Empleo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	637	950	1.558	1.297	1.111	748	588	585	590	628
Programa de Apoyo al Empleo Sistema Chile Solidario	107	-	1.951	606	666	-	616	1.874	17	627	-	-	2.093	646	685	-	-	-	1.950	487
Programa de Servicios Sociales	-	344	89	-	108	274	830	1.531	1.392	1.007	315	997	1.492	1.642	1.112	681	73	451	1.390	649
Programa Concepción Pro-Empleo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.500	1.500	1.500	1.125	-	-	-	-	-
INDIRECTOS	-	307	1.935	5.760	2.000	2.464	327	3.425	2.397	2.153	6.759	7.243	26.772	86.567	31.836	75.331	77.322	89.293	100.606	85.638
Programa Desarrollo Competencias Laborales Mujeres CHS	-	17	21	297	84	68	-	77	860	251	328	-	120	800	312	257	-	31	1.057	336
Programa de Reinserción Laboral y Empleo Independiente	-	-	-	1.439	360	2.144	-	76	4	556	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Programa de Intermediación Laboral	-	-	-	-	-	93	26	256	196	143	133	-	-	-	33	-	-	-	-	-
Bonificación a la Contratación de Mano de Obra CHS	-	187	66	299	138	135	198	59	92	121	174	41	353	1.034	400	458	274	119	174	256
Bonificación a la Contratación de Mano de Obra	-	-	1.786	3.724	1.377	-	81	2.958	1.221	1.065	-	422	11.488	18.214	7.531	1.483	4.374	30.041	44.504	20.101
Bonificación a la Contratación de Jóvenes Chile Solidario	-	103	62	-	41	23	22	-	24	17	91	22	21	251	97	478	236	46	30	197
Subsidio a la Contratación de Jóvenes Ley N° 20.255 (1)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6.033	6.759	10.964	17.586	10.335	10.886	15.122	2.899	1.537	7.611
Subsidio al Empleo Joven, Ley N° 20.338 (1)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3.826	48.682	13.127	61.769	57.315	56.156	53.304	57.136

(1) Considera el número de trabajadores con pago mensual de subsidios y a la Ley 20.338 se le adicionan los trabajadores con subsidio anual

Fuente: Dirección de Presupuestos.

En el año 2011 la tasa de desocupación disminuyó en un punto porcentual respecto al año anterior, pero no se observa un comportamiento acorde a esto puesto que la cobertura de los programas de empleo directo aumentó en 1.021 cupos, producto del incremento suscitado en el Programa de Servicios Sociales, ya que hubo un cambio en el diseño del programa, a saber, en el año 2010 se ejecutó a través de un convenio con la Fundación para la Pobreza, y en el año 2011 se abrió la ejecución del programa a través de distintos ejecutores que accedieron a estos recursos a través de concursos públicos, lo que permitió aumentar la eficiencia del gasto social. Los empleos indirectos por otro lado experimentan una caída de 27% con respecto al periodo anterior. Finalmente, durante el período en análisis del año 2012 (enero-septiembre) la tasa de desocupación ha disminuido en 0,5 puntos porcentuales y estos programas de empleo directo ajustaron sus coberturas a la baja al verse reducidos en un 22%. Los empleos indirectos por otra parte aumentaron en cerca de 22%, influido mayoritariamente por los trabajadores que solicitaron subsidios de la Ley N° 20.255.

Tabla VIII: Evolución de Empleos de Fomento a la Capacitación e Inserción Laboral Años 2011-2012

PROGRAMAS DE EMPLEO DE FOMENTO A LA CAPACITACIÓN E INSERCIÓN LABORAL	AÑO 2011				PROMEDIO AÑO 2011	AÑO 2012				PROMEDIO AÑO 2012
	EFM	AMJ	JAS	OND		EFM	AMJ	JAS	OND	
DIRECTOS	4.645	4.406	6.231	9.187	6.117	4.814	4.107	5.389		4.770
Programa de Mejoramiento Urbano	2.380	3.583	3.412	3.639	3.254	3.179	3.267	3.308		3.251
Programa de Desarrollo Local -FOSAC - Otros	-	-	-	-	-	-	-	-		-
Programa de Generación de Empleo	530	602	829	805	692	719	668	574		653
Programa de Apoyo al Empleo Sistema Chile Solidario	521	-	1.259	1.232	753	-	-	595		198
Programa de Servicios Sociales	1.214	221	731	3.511	1.419	917	172	913		667
Programa Conscripción Pro-Empleo	-	-	-	-	-	-	-	-		-
INDIRECTOS	71.566	67.200	50.337	59.665	62.192	59.281	95.380	71.426		75.362
Programa Desarrollo Competencias Laborales Mujeres CH	477	7	151	528	291	-	-	120		40
Programa de Reinserción Laboral y Empleo Independiente	-	-	-	-	-	-	-	-		-
Programa de Intermediación Laboral	-	-	-	-	-	-	-	-		-
Bonificación a la Contratación de Mano de Obra CHS	432	348	293	1.032	526	904	86	-		330
Bonificación a la Contratación de Mano de Obra	7.300	40	1.525	3.513	3.095	2.169	289	-		819
Bonificación a la Contratación de Jóvenes Chile Solidario	336	268	65	-	167	-	-	-		-
Subsidio a la Contratación de Jóvenes Ley N° 20.255 (1)	693	1.086	867	13.688	4.084	22.884	20.713	21.802		21.799
Subsidio al Empleo Joven, Ley N° 20.338 (1)	62.328	65.452	47.436	40.876	54.023	32.265	74.292	49.504		52.020
Intermediación CHISOL	-	-	-	28	7	1.059	-	-		353

(1) Considera el número de trabajadores con pago mensual de subsidios y a la Ley 20.338 se le adicionan los trabajadores con subsidio anual

Fuente: Dirección de Presupuestos.

Finalmente, cabe señalar que el presente documento contempla el número de trabajadores que recibieron subsidio en un mes determinado, a diferencia de los reportes remitidos al Congreso, que dan cuenta de los subsidios pagados a empleadores y trabajadores.

Empleos Asociados a la Inversión Pública

La inversión pública aumenta el potencial de crecimiento de la economía en el largo plazo. A la vez, mientras se ejecuta, implica una mayor demanda por empleo, y una vez ejecutada influye en el mercado del trabajo por la mayor actividad económica que genera la nueva infraestructura. El objetivo de la inversión pública es proveer bienes públicos a los habitantes del país y no el número de empleos totales, razón por la cual el número de empleos generados por ésta no tienen injerencia directa por parte del Estado.

Los efectos de la inversión pública en la generación de empleos son complejos de cuantificar, pues se requiere aislar los efectos de otras variables que influyen en ella de forma paralela.

Para la inversión pública en Chile no hay estudios que hayan cuantificado su impacto de manera precisa en el empleo. Es por ello que, a partir del año 2001, se comenzó a estimar el número de empleos que la inversión realizada por el fisco generaba. Esta metodología fue utilizada hasta el año 2008.

Con ocasión de la expansión de la inversión pública en el año 2009, se estimó pertinente revisar y actualizar los coeficientes que sirven para estimar la creación de empleos a través de los proyectos de inversión financiados con recursos públicos. Esto se realizó a partir del análisis de proyectos de inversión específicos de distintos ministerios sectoriales, representativos de su labor, identificando su costo total y su composición, así como el empleo que generaron. En particular, se consideraron proyectos de inversión en infraestructura en Salud, Obras Públicas y Vivienda. Además, se asumió que los proyectos de inversión en establecimientos educacionales, en estadios y centros deportivos, aquellos financiados a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), y aquellos de otros sectores se asimilan, de modo conservador, en cuanto a la creación a los proyectos de infraestructura en Obras Públicas. En función de los proyectos analizados, se estimaron coeficientes promedios de creación de empleo por cada millón de pesos de inversión pública. En los casos en que resultó pertinente, se estimaron coeficientes diferenciados por sector de actividad económica. Así, se estimó un coeficiente para la inversión en Salud, otro para la inversión en Vivienda, y otro para la inversión en Obras Públicas y otros proyectos asimilables.

La metodología corregida el año 2009 sufre de algunos problemas que pueden afectar la magnitud de los coeficientes estimados. Esto ocurre debido a que el año analizado para estimar

los coeficientes es bastante atípico (un año de crisis económica, con un gasto fiscal expansivo) y además considera infraestructura muy particular de los ministerios analizados.

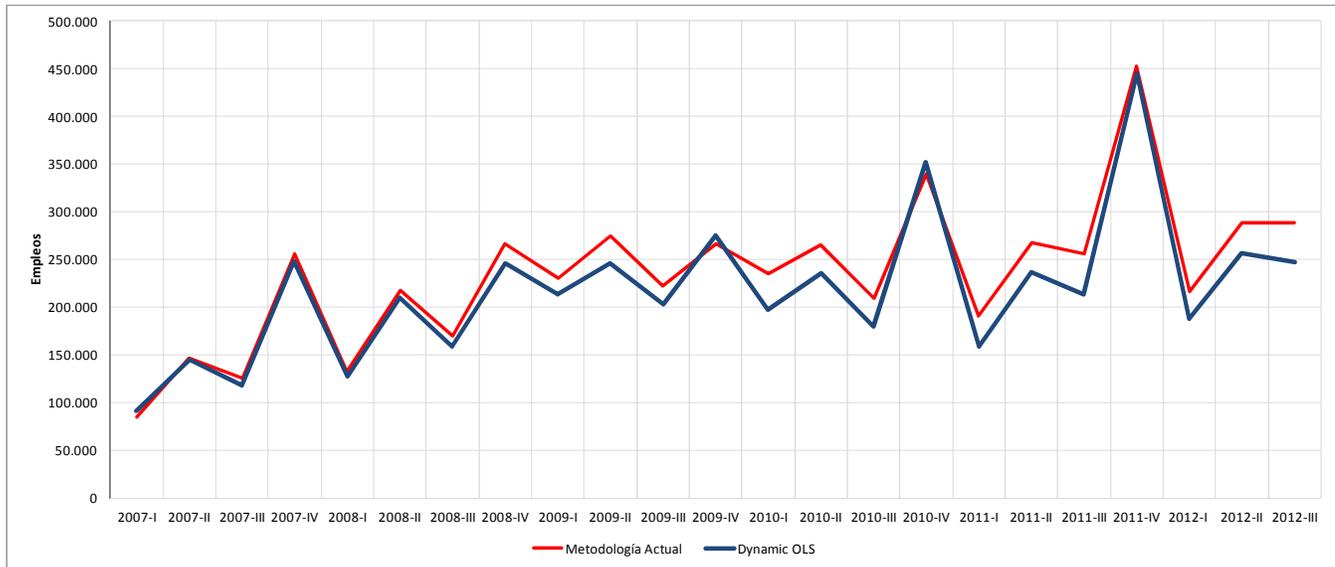
Es por esto que el año 2012 se opta por trabajar una nueva metodología para la estimación del número de empleos generados por inversión pública. La metodología, estimada econométricamente (lo que permite que esta metodología sea mucho más imparcial que su antecesora), considera el efecto macroeconómico agregado de la inversión pública sobre el empleo, con lo que es posible captar la relación de largo plazo que la inversión pública tiene en el nivel de empleo de la economía. En un estudio realizado por la Dirección de Presupuestos, se presentan distintas alternativas econométricas de cómo estimar los coeficientes. Se consideran 3 métodos de estimación distintos (OLS, VECM y Dynamic OLS) y finalmente se optó por utilizar Dynamic OLS por sus propiedades estadísticas. Con él se procedió a estimar el efecto de la inversión pública sobre el empleo.⁴

Al comparar los resultados con la metodología actual se aprecia que este estimador entrega una estimación de empleos levemente menor a la metodología base, con una cantidad de información bastante inferior a la empleada en esa metodología. Como ya se mencionó, una ventaja de la nueva metodología es que depende directamente de series macroeconómicas agregadas (empleo, inversión pública, IMACEC), lo que sin duda alguna, la hace ser una metodología más objetiva, fácil de replicar y de actualizar. Sin embargo, es de vital importancia a futuro considerar series de variables macroeconómicas más largas, puesto que los cambios metodológicos en algunas series, como la de empleo, no permiten hacer empalmes con las nuevas series, de manera de poder incorporar variables adicionales, sin tener que sacrificar grados de libertad y, por ende, eficiencia en la estimación. Además, permitirá tener parámetros más en línea con la economía actual puesto que la muestra considerada en la estimación, producto del cambio de metodología en la medición del empleo, sólo considera datos hasta el último trimestre del año 2009.

La aplicación de esta nueva metodología da cuenta de lo siguiente:

⁴ El análisis y desarrollo metodológico, será publicado por la Dirección de Presupuestos.

Figura III: Estimación de Empleos Asociados a Inversión Pública según Metodología Actual y Nueva Metodología



Fuente: Dirección de Presupuestos.

En cuanto a la cantidad de empleos generados a través de la inversión pública con esta nueva metodología, se tiene lo siguiente:

Tabla VIII: Series de Empleos de Inversión Pública por Ministerios según Nueva Metodología

PROGRAMAS	AÑO 2007					PROMEDIO 2007	AÑO 2008				PROMEDIO 2008
	EFM	AMJ	JAS	OND	EFM		AMJ	JAS	OND		
INVERSIÓN PÚBLICA	90.721	144.572	117.617	248.934	150.461	127.814	210.175	159.097	246.495	185.895	
Ministerio Interior	20.470	26.210	20.580	32.710	24.993	26.111	33.599	31.406	47.178	34.573	
Ministerio Obras Públicas	38.265	59.248	41.724	96.465	58.926	51.225	94.274	46.472	79.664	67.909	
Ministerio Salud	390	1.341	2.369	17.113	5.303	1.638	4.058	4.705	8.225	4.656	
Ministerio Vivienda y Urbanismo	17.997	36.178	33.446	65.323	38.236	33.724	55.451	45.332	71.785	51.573	
Otros Ministerios	13.598	21.594	19.498	37.325	23.004	15.116	22.793	31.182	39.643	27.184	

PROGRAMAS	AÑO 2009					PROMEDIO 2009	AÑO 2010				PROMEDIO 2010
	EFM	AMJ	JAS	OND	EFM		AMJ	JAS	OND		
INVERSIÓN PÚBLICA	213.287	245.619	202.666	275.644	234.304	197.697	235.738	180.073	351.739	241.312	
Ministerio Interior	38.293	37.940	34.278	44.599	38.778	31.258	36.749	33.374	48.804	37.546	
Ministerio Obras Públicas	82.330	87.706	60.365	91.719	80.530	56.454	83.459	47.902	128.845	79.165	
Ministerio Salud	3.729	8.114	7.198	21.948	10.247	7.738	8.961	8.741	24.247	12.421	
Ministerio Vivienda y Urbanismo	61.569	77.092	61.182	61.851	65.423	70.936	75.372	61.665	78.787	71.690	
Otros Ministerios	27.366	34.767	39.643	55.527	39.326	31.312	31.198	28.391	71.056	40.489	

PROGRAMAS	AÑO 2011					PROMEDIO 2011	AÑO 2012				PROMEDIO 2012
	EFM	AMJ	JAS	OND	EFM		AMJ	JAS	OND		
INVERSIÓN PÚBLICA	158.270	236.940	213.514	445.450	263.544	187.301	256.664	246.986		230.317	
Ministerio Interior	21.755	45.107	33.150	69.165	42.294	32.213	53.218	45.218		43.550	
Ministerio Obras Públicas	53.859	76.448	62.795	148.516	85.405	63.771	79.901	70.770		71.481	
Ministerio Salud	3.064	10.783	8.104	23.150	11.275	3.449	9.555	11.697		8.234	
Ministerio Vivienda y Urbanismo	57.938	76.749	77.692	113.082	81.365	63.054	81.560	85.870		76.828	
Otros Ministerios	21.654	27.853	31.773	91.537	43.204	24.814	32.429	33.431		30.225	

Fuente: Dirección de Presupuestos.

ANEXO N° 1

Descripción de Tipos de Empleos de Coyuntura Económica

PROGRAMAS DIRECTOS	Inversión en la Comunidad	Programa de Emergencia de Empleo (PEE)
Año de Inicio	2001	2001
Institución Responsable	1) Subsecretaría del Trabajo a través de SENCE e Intendencias; 2) Gobiernos Regionales	Corporación Nacional Forestal
Objetivo	Contratación directa y transitoria de trabajadores que no tengan posibilidad de inserción laboral, en localidades de alta cesantía y donde no existan empresas que demanden la mano de obra.	Generar puestos de trabajo de emergencia en aquellas comunas, provincias o regiones que presenten altas tasas de desempleo
Características	Es un programa destinado a realizar obras en el ámbito local que reúnan como característica mínima el uso intensivo de mano de obra y que presenten un claro beneficio comunitario. El contrato que se firma es entre el ejecutor y el beneficiario y es de carácter transitorio. Este programa cuenta con dos líneas de ejecución SENCE e Intendencia, quienes deben dar cuenta a la subsecretaría del Trabajo por el correcto funcionamiento del programa.	Es un programa de media jornada laboral, ejecutado por la CONAF, en el que los trabajadores/as realizan actividades diversas como por ejemplo Construcción y Mantenimiento de Áreas Verdes, Reparación de Infraestructura, Actividades de Plantación Forestal, Actividades en Viveros, Recuperación de suelos degradados, Hermoseamiento de Establecimientos, Apoyo a proyectos de tipo productivos o medioambientales, entre otras
Grupo objetivo y Requisitos	<ol style="list-style-type: none"> 1.- Trabajadores cesantes 2.- Ser jefe de hogar 3.- Encontrarse inscrito en la Oficina Municipal de Información Laboral (OMIL) 4.- Tener entre 18 y 65 años 5.- No percibir ningún tipo de pensión 6.- No tenga otro miembro del grupo familiar en algún programa de empleo directo 7.- Que vivan en comunas o regiones que presenten tasas de desocupación superiores al promedio nacional 	<ol style="list-style-type: none"> 1.- Personas mayores de 18 años, jefes de hogar, y que exhiban mayores tiempos de búsqueda de empleo 2.- No percibir otro subsidio o pensión del estado 3.- No encontrarse adscritos a otro programa de Empleo, y/o que no lo haya estado en los últimos 6 meses 4.- Encontrarse inscrito en la Oficina Municipal de Información Laboral (OMIL)
Beneficios	El trabajador puede percibir una remuneración equivalente al ingreso mínimo de media jornada, 3/4 jornada o jornada completa	El trabajador percibe una remuneración equivalente a 1/2 ingreso mensual mínimo
Duración	3 a 4 meses, renovable	3 meses, renovable

ANEXO N° 2

Descripción de Tipos de Empleos de Fomento a la Capacitación e Inserción Laboral

PROGRAMAS DIRECTOS	Programa de Apoyo al Empleo Chile Solidario (PROFOCAP)	Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal	Programa "Mil Cupos" Arica y Parinacota - Programa de Generación de Empleo
Año de Inicio	2005	Decreto de creación del PMU N° 946 de 24 de junio de 1993	2009
Institución Responsable	Corporación Nacional Forestal	Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo	El programa es ejecutado por SENCE vía financiamiento del Fondo Nacional de Desarrollo Regional
Objetivo	Contratar, formar, capacitar laboralmente y propiciar la inserción laboral en el ámbito privado, relacionado preferentemente con el sector agroforestal, el ecoturismo en áreas silvestres protegidas del Estado o excepcionalmente en actividades productivas y de servicios, que se desarrollan en los sectores donde se imparte el programa	Dar empleos a través de la ejecución de obras de infraestructura menor urbana y equipamiento comunal y mejorar la calidad de vida de las personas vulnerables	Programa de empleo de Emergencia creado para entregar oportunidades de trabajo a personas desempleadas con bajo nivel de empleabilidad mientras buscan trabajo
Características	Impartir competencias laborales atingentes preferentemente a actividades agroforestales o de ecoturismo en áreas silvestres o en casos excepcionales de acuerdo a la demanda de empleo local, como parte del desarrollo local y del área donde se desarrolla el Programa, con la finalidad que logren obtener un trabajo dependiente a través de la intermediación laboral realizada por los profesionales del programa o sus propias gestiones. Promover las iniciativas microempresariales personales que muestren posibilidades de éxito	Los beneficiarios de este programa son todas las personas que viven en las localidades más pobres que se ven beneficiadas por la mejora de la infraestructura	Este programa se aplica para favorecer a personas cuyos perfiles laborales no cumplen con las exigencias del mercado actual.
Grupo objetivo y Requisitos	1.- Pertenecer al Sistema de Protección Social Chile Solidario 2.- Inscritos en la Oficina Municipal de Intermediación Laboral 3.- Estar desempleado 4.- No haber participado en el programa los años anteriores 5.- Mayor de 18 años 6.- No participar en forma paralela, en programas de emprendimiento financiado por el Estado	Podrán postular a financiamiento todos los municipios que requieran ejecutar proyectos y programas para enfrentar situaciones de emergencia de acuerdo a petición de los señores Intendentes.	1- Haberse encontrado desempleado cuando ingreso al programa 2.- Jefe de hogar 3.- Estar inscrito en la Oficina Municipal de Intermediación Laboral 4.- Entre 18 y 65 años
Beneficios	Capacitación y Asesorías Técnicas en Planes de Negocios	Mejorar la calidad de vida mediante el apoyo financiero a obras de infraestructura menor urbana promovidas y ejecutadas por los municipios . Colaborar con los municipios en aumentar sus capacidades financieras en inversión real.	
Duración	4 meses	Los proyectos tiene una duración que la determina la complejidad de la iniciativa. Promedio 5 meses	

Descripción de Tipos de Empleos de Fomento a la Capacitación e Inserción Laboral (Continuación) y Programas de Empleo de Fomento al Microemprendimiento

PROGRAMAS DIRECTOS	Generación Microemprendimiento Indígena Urbano	Apoyo al Microemprendimiento	Servicios Sociales
Año de Inicio	2006	2000	2005
Institución Responsable	Corporación Nacional de Desarrollo Indígena	Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)	Subsecretaría del Trabajo
Objetivo	Mejorar el nivel de ingreso de la población indígena urbana beneficiaria del programa Chile Solidario. Desarrollar iniciativas de microemprendimiento económico productivo en la población indígena	Generar ingresos estables en el tiempo, permite que personas cesantes o desocupadas puedan superar la situación de pobreza en que se encuentran. Es por esto, que el FOSIS los apoya para que puedan poner en marcha un emprendimiento o desarrollar un trabajo por cuenta propia.	El objetivo de este programa es fomentar el trabajo dependiente, que el beneficiario quede inserto en un puesto de trabajo formal con contrato de trabajo
Características	Se les entrega capacitación con asistencia técnica y un subsidio monetario cada uno de los beneficiarios	A través de cursos y talleres grupales, el programa entrega capacitación necesaria para iniciar o desarrollar un trabajo por cuenta propia, y un subsidio de \$300.000 (Capital Semilla) para la compra de materiales o insumos necesarios para iniciar la actividad	Disminuir las condiciones de vulnerabilidad de las personas y comunidades que se encuentran excluidas del acceso a empleo y a servicios sociales
Grupo objetivo y Requisitos	<ol style="list-style-type: none"> 1.- Ser Indígenas, Chileno, y del programa Chile Solidario 2.- Vivir en el radio urbano de la I, II, VIII, IX, X, XIV, XV regiones o R.M. 3.- Ser mayor de 18 años de edad. 4.- Estar desempleado. 	<ol style="list-style-type: none"> 1.- Hombres y mujeres vulnerables 2.- Encontrarse cesante o desocupado 3.- Ser mayor a 18 años de edad y que tengan aplicada la Ficha de Protección Social 4.- Mujeres que estén o hayan participado en el programa Jefas de Hogar del Servicio Nacional de la Mujer y pertenecer al 40% más vulnerable 5.- En cada región podrá variar el puntaje aceptado para postular, el que no será superior a 11.734 puntos. Quienes pertenezcan a Chile Solidario, podrán postular sin que se evalúe su puntaje en la Ficha de Protección Social 	1.- Hombres y Mujeres desocupados
Beneficios	<ol style="list-style-type: none"> 1.- Capacitación y Asesorías Técnicas en Planes de Negocios 2.- Subsidio individual, por medio del fondo de iniciativas de microemprendimiento indígena urbano 	Capacitación para desarrollar habilidades personales; aprender a comercializar sus productos; y administrar su microempresa. Se les ayuda para que implementen su microemprendimiento y se les otorga un aporte financiero para comprar materiales o insumos para dar inicio a la actividad.	Contratación de personas y capacitación en servicios sociales de atención a personas y familias de sectores urbanos afectados por la pobreza. Es facultativo de la Institución que presenta el proyecto, cancelar un salario durante el período que dura el proyecto
Duración	6 meses,	4 a 8 meses	6 u 8 meses