# Resumen Ejecutivo

## "Evaluación de implementación de subsidios IFE Laboral, Protege y Contrata, años 2021 – 2022"

**Preparado especialmente para:**

**25 septiembre de 2023**

## Introducción

A partir de agosto de 2020, el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, el Ministerio de Hacienda y el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo desarrollaron una serie de ayudas económicas para el empleo. Estas ayudas se crearon mediante ajustes al Decreto N°28 del año 2011 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, el cual establece los aspectos del Programa de Formación en el Puesto de Trabajo, como sus componentes, líneas de acción, procedimientos, modalidades y mecanismos de control.

Dado el considerable impacto y significado de estas ayudas económicas para el empleo que han surgido en los últimos años, es de gran importancia investigar y evaluar los efectos que han tenido, además de examinar cómo se llevó a cabo su implementación.

Los subsidios por evaluar en la presente son el subsidio IFE Laboral, Protege y Contrata.

### Subsidio IFE Laboral

- El Subsidio IFE Laboral es un incentivo económico que se proporciona directamente a los trabajadores que comienzan una nueva relación laboral con un empleador, cuyo objetivo es promover la formalización del empleo y la entrada al mercado laboral.
- Para calificar, el trabajador debe solicitar el subsidio en el mes en que inicia su nuevo empleo o, como máximo, el mes anterior. No es elegible si la relación laboral existía antes de este período.
- Además, el trabajador debe tener un salario bruto mensual imponible igual o inferior a tres Ingresos Mínimos Mensuales.
- Los montos del subsidio varían según el grupo prioritario del trabajador y su salario: Los hombres mayores de 24 años reciben el 25% de su salario bruto mensual imponible con un tope de 100 mil pesos al mes, las mujeres, jóvenes de 18 a 24 años y personas con discapacidad obtienen el 60% de su salario bruto mensual imponible con un límite de 300 mil pesos al mes.

### Subsidio Protege

- El Subsidio Protege está destinado a fomentar la participación en el mercado laboral de personas, especialmente mujeres, que tienen hijos menores de 5 años que requieren cuidado constante, lo que dificulta su empleo.
- Este otorga $200.000 mensuales a madres trabajadoras (o padres y cuidadores que tengan el cuidado del niño/a) por cada niño/a menor de 5 años que no tenga acceso a una sala cuna proporcionada por el empleador.
- Los requisitos para calificar incluyen ser madre trabajadora (dependiente o independiente) responsable del cuidado de un niño/a menor de cinco años, trabajar ya sea presencial o en teletrabajo, y cumplir con un mínimo de cotizaciones de seguridad social en los últimos 12 meses.

### Subsidio Contrata

- El Subsidio Contrata busca incentivar la contratación y retención de trabajadores en nuevos puestos de trabajo. La empresa recibe un porcentaje de la remuneración bruta mensual por cada nuevo empleado contratado que aumente el tamaño de su Planilla de Referencia (número de empleados con contrato en julio de 2020).
- El subsidio es del 50% de la remuneración bruta mensual con un tope de 250 mil pesos al mes por trabajador. Para trabajadores más jóvenes, mujeres y personas con discapacidad, la bonificación es del 65% de la remuneración bruta mensual con un límite de 290 mil pesos. Las empresas deben mantener el tamaño de su planilla para seguir recibiendo el beneficio.
- Los trabajadores elegibles deben ser mayores de 18 años, contratados después del 28 de septiembre de 2020, y no haber sido despedidos por la empresa que realiza la postulación después de esa fecha. El beneficio se verifica mediante el pago de cotizaciones previsionales, y hay límites máximos para el primer mes de concesión dependiendo del tamaño de la Planilla de Referencia de la empresa.

Para llevar a cabo el estudio se establecieron los siguiente objetivos:

## Objetivo General

Evaluar la implementación de los subsidios al empleo IFE Laboral, Protege y Contrata de los años 2021 y 2022, desde la perspectiva de los distintos actores involucrados en su ejecución.

### *Objetivos Específicos*

1. Indagar en las motivaciones y expectativas que presentan las personas usuarias para postular a los subsidios.

2. Caracterizar a las personas usuarias de cada subsidio, identificando tipologías a partir de las variables sociodemográficas relevantes que se identifiquen.

3. Identificar y evaluar los mecanismos de información por los cuales las personas usuarias se enteran sobre los subsidios, acceden a información de los distintos procesos, resuelven dudas, y evalúan la información recibida.

    a. Se deberá identificar en cada uno de los procesos de cada subsidio si la información que reciben las personas usuarias es suficiente y comprensible.
    b. Levantar los mecanismos de información que las personas usuarias privilegiarían para informarse sobre los distintos procesos de los subsidios.

4. Levantar y evaluar todos los procesos de gestión e implementación de cada subsidio considerado en esta evaluación, así como las brechas entre los procesos diseñados y los efectivamente aplicados en la práctica, identificando fortalezas y debilidades en cada uno de ellos. Se deben considerar los siguientes procesos:

    a. Organización y gestión de los subsidios.
    b. Soporte y asistencia técnica desde nivel central.
    c. Gestión de las direcciones regionales.
    d. Proceso de atención de personas usuarias.
    e. Procesos de difusión y convocatoria.
    f. Proceso de postulación.
    g. Proceso de concesión.
    h. Proceso de pago.
    i. Proceso de apelaciones.

5. Indagar en los efectos laborales que los subsidios pueden generar en las personas usuarias, identificando al menos las siguientes dimensiones:

    a. Incorporación al mercado laboral formal.
    b. Mantención en el empleo formal luego de finalizado cada subsidio.

6. Indagar en las necesidades que presentan las usuarias del subsidio Protege respecto del cuidado infantil, identificando si el subsidio cubre y responde a esas necesidades, y con que alternativas cuentan para cubrir el cuidado infantil.

7. Indagar si los subsidios IFE Laboral y Contrata generan incentivos de contratación por parte de las empresas.

8. Identificar y sistematizar buenas y malas prácticas en cuanto al uso de los subsidios, en particular desde la perspectiva de las empresas.

9. Indagar en las trayectorias laborales de las personas usuarias que han sido beneficiarias o beneficiarios de ambos programas, de modo de ver cómo éstos han influido o no en ellas. Identificar en éstas el periodo previo al subsidio, durante, y posterior al mismo.

10. Levantar recomendaciones para la implementación, gestión y diseño de los subsidios a partir de toda la información levantada

## Metodología

Para llevar a cabo los objetivos planteados anteriormente, se diseñó e implementó una investigación de carácter principalmente cualitativo con las siguientes características:

**Ilustración 1 Metodología utilizada**

**Estudio**

- Evaluación de implementación de subsidios IFE Laboral, Protege y Contrata, años 2021 – 2022

**Objetivo del estudio**

- Evaluar la implementación de los subsidios al empleo IFE Laboral, Protege y Contrata de los años 2021 y 2022, desde la perspectiva de los distintos actores involucrados en su ejecución.

**Metodología cualitativa con complemento cuantitativo**

- Entrevistas semiestructuradas online y encuestas web a traves de link enviado mediante correo electrónico.

**Descripción técnica de la muestra**

- Para la distribución de la muestra, se empleó un **muestreo de carácter estructural**, el cual supone una aproximación conceptual al universo a estudiar mediante una definición clara de las características más importantes que delimitan sus niveles estructurales, y así poder seleccionar previamente, bajo antecedentes teóricos, empíricos o secundarios, al conjunto de los individuos a entrevistar.

**Población estudiada**

- Usuarioas/as y empresas beneficiarias de los subsidios IFE Laboral, Protege y Contrata.
- Empresas no vinculadas al IFE Laboral.

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los resultados de encuesta web.

Así, el estudio tiene distintas fases, en las cuales se utilizarán diversas técnicas de recopilación de información, tal como se presenta en la siguiente figura:

## Dimensiones analizadas

El cuestionario se compone de dos grandes dimensiones, profundizando primero en las motivaciones y expectativas de los usuarios/as para postular, y luego en el efecto y las trayectorias laborales de los/as beneficiarios, para poder identificar el impacto en ese ámbito de los subsidio.
En el caso de las empresas, se ahondará en los incentivos de contratación que tuvo el subsidio y en las buenas y malas prácticas en el uso de este tras su experiencia.

**Ilustración 2 Dimensiones de estudio**

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los resultados de encuesta web.

Para realizar el análisis, por un lado, se tendrá en consideración las dimensiones para los instrumentos que se aplicarán a los y las **usuarios/as**. Uno de los tópicos son **las motivaciones, procesos y efecto laboral**, donde algunas dimensiones analíticas fueron la caracterización sociodemográfica, las motivaciones para postular al subsidio, los procesos

de postulación, a las dificultades y facilidades al postular, las expectativas respecto de la postulación y el efecto laboral. Para ello, se buscó conocer y clasificar a los/as usuarios/as, identificar sus incentivos y cómo perciben los procesos de postulación, analizar las expectativas que tienen e indagar la ocupación actual de los y las usuarios/as.

Otro tópico fue **las trayectorias laborales** de los usuarios, donde las dimensiones analíticas son caracterización sociodemográfica, calidad de vida, estabilidad laboral, condiciones de trabajo, ingresos y regulación/ precarización laboral, ambiente de trabajo, cargo/puesto, valoración del empleo, habilidades / experiencia, red de contactos y entorno familiar. De esta manera, se buscó conocer la evolución de los/as usuarios/as en términos de estabilidad laboral, las condiciones laborales en las que se encuentran, conocer el impacto económico del subsidio, conocer la percepción que tienen sobre su empleo, explorar sentimientos y emociones en torno a situaciones laborales.

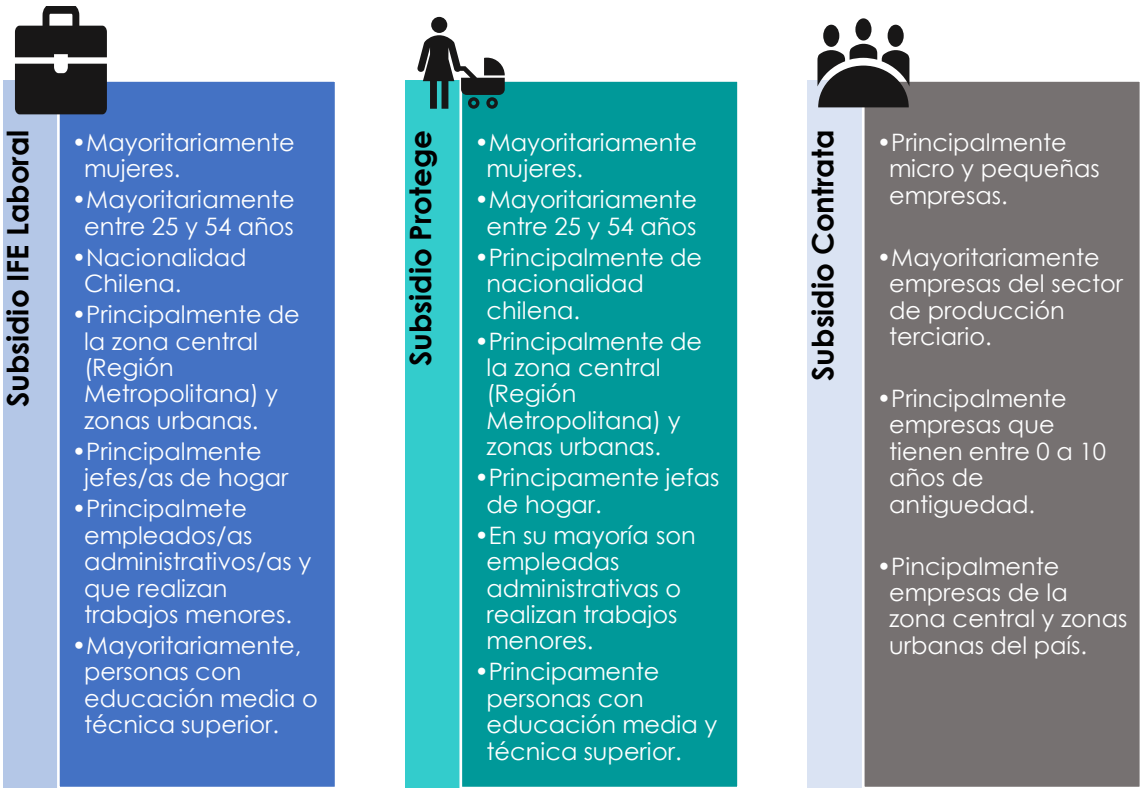
Por último, respecto al tópico de **incentivos, buenas y malas prácticas**, considerando como base los subsidios IFE Laboral y Contrata, algunas dimensiones analíticas son los incentivos de contratación de personal, buenas y malas prácticas en el uso del subsidio, crecimiento del sector empresarial, motivaciones para postular al subsidio e impacto – mantención del empleo post subsidio. En ese sentido, se busca identificar si existen incentivos de las empresas, conocer la percepción de empresarios sobre buenas y malas prácticas, explorar las percepciones del sector empresarial sobre el aporte de los subsidios, entre otros.

## Principales resultados

### *Caracterización de usuarios*

A partir de los resultados de la encuesta web de caracterización, se obtienen los siguientes perfiles de beneficiarios por subsidio:

**Ilustración 3 Perfiles de usuarios**




**Fuente:** Elaboración propia a partir de los resultados de encuesta web.

### *Motivaciones y expectativas*

Las motivaciones de los usuarios se han revelado como una mezcla compleja de necesidades económicas y aspiraciones laborales. La necesidad de ingresos adicionales y la mejora de las condiciones laborales fueron factores primordiales que impulsaron a los usuarios a solicitar el subsidio, ya que las dificultades económicas experimentadas por muchos de los entrevistados, como la pérdida de empleo y la necesidad de afrontar compromisos financieros, fueron identificadas como causa principal para buscar el apoyo económico del subsidio. Por su parte, en el caso particular del subsidio Protege, se destaca como motivación principal el apoyo económico, puesto que el beneficio que les entregaba el subsidio les permitiría enfrentar los costos del cuidado infantil y solventar gastos

relacionados con la crianza de sus hijos, lo cual influía directamente en su capacidad para trabajar de manera estable.

### *Necesidades del cuidado infantil*

Los análisis de las entrevistas han puesto de manifiesto las dos áreas principales en las que el subsidio Protege ha tenido un impacto significativo en la vida de las familias entrevistadas. Por un lado, ha permitido a los padres asegurar que sus hijos estén cuidados de manera adecuada, a pesar de horarios laborales incompatibles con los horarios de los jardines infantiles. Por otro lado, ha garantizado que las necesidades básicas de los niños, como la alimentación y la higiene, sean atendidas de manera constante y efectiva. En conjunto, estos hallazgos subrayan la importancia del subsidio Protege como un recurso fundamental para apoyar a las familias en su búsqueda de estabilidad financiera y el bienestar de sus hijos.

### *Mecanismos de información*

Se analizaron los mecanismos de información relacionados con diversos subsidios y evaluar su efectividad en ayudar a los beneficiarios. Se enfocó en cómo las personas se enteran de estos programas, acceden a información relevante, resuelven dudas y evalúan la calidad de la información en cada etapa. El estudio identificó que la mayoría de las personas conocieron sobre los subsidios a través de terceros, como compañeros de trabajo o amigos, destacando la importancia de la comunicación informal y las redes personales para la difusión de información. Además, los medios de comunicación fueron una fuente inicial confiable debido a su asociación con fuentes oficiales.

Una vez informadas, las personas buscaron información detallada principalmente en las páginas web gubernamentales, consideradas confiables y precisas. Sin embargo, se encontró que la claridad y accesibilidad de la información en el proceso de solicitud podrían mejorarse, ya que algunos usuarios enfrentaron dificultades para comprender ciertos aspectos, lo que podría desincentivar su participación en los programas de subsidios.

### *Trayectorias laborales*

Los hallazgos destacan la importancia de abordar la falta de experiencia laboral entre los jóvenes de 18 a 24 años, una población que enfrenta la transición de la educación al trabajo. La necesidad de programas y políticas dirigidos a crear oportunidades de empleo para este grupo se vuelve evidente, buscando brindarles una base sólida para el futuro y evitar la perpetuación de la inestabilidad laboral. Para aquellos de 25 a 54 años, el problema de la temporalidad y la precariedad laboral es una preocupación inquietante. La inestabilidad en los empleos previos de estos beneficiarios sugiere la necesidad de implementar medidas que promuevan trabajos más estables y de calidad, lo que contribuiría no solo a la seguridad financiera, sino también al bienestar emocional y mental de los trabajadores, especialmente en el caso de las regiones del norte y sur, en que se trabaja por temporadas. El segmento de 55 años en adelante presenta un desafío adicional, marcado por la discriminación basada en la edad, lo que no solo perjudica a los trabajadores mayores, sino que también afecta la fuerza laboral en su conjunto.

## *Incentivos de contratación*

Los testimonios respaldan el impacto positivo del subsidio en la búsqueda de empleo formal, alentando a ciertas personas a ingresar y mantenerse en el mercado laboral formal. Sin embargo, existe una discrepancia en las respuestas, ya que factores individuales como la formación, la iniciativa propia y las necesidades económicas también impulsan la búsqueda de empleo. Por su parte, el subsidio Contrata proporciona estabilidad financiera a las empresas en tiempos de crisis, permitiéndoles mantener operaciones y empleos. Aunque algunas empresas contrataron debido al subsidio, la mayoría lo usó para sostener sus negocios. En general, el subsidio promueve la empleabilidad, pero no siempre fue el único motivador para buscar empleo o contratar, resaltando la importancia de la planificación estratégica a largo plazo para su efectividad.

## *Buenas y malas prácticas*

Las buenas prácticas que hemos identificado representan ejemplos valiosos de cómo el subsidio puede ser un instrumento eficaz para impulsar la empleabilidad y mejorar las condiciones laborales. Estos ejemplos enfatizan la importancia de enfoques que ponen a los trabajadores en el centro y que fomentan la inversión en el crecimiento de las empresas, lo que da lugar a un círculo virtuoso que beneficia tanto a los empleados como a las organizaciones. No obstante, es esencial difundir estas buenas prácticas para inspirar a otras empresas a adoptar enfoques similares y establecer un estándar más alto de uso ético y responsable del subsidio.

Por otro lado, las malas prácticas ponen de manifiesto preocupaciones graves relacionadas con el mal uso y la explotación del subsidio. Utilizar los fondos para salarios por debajo de los estándares, distribuir los beneficios de manera injusta y aprovechar situaciones familiares a través de prácticas nepotistas perjudican la equidad y el propósito original del subsidio. Estas acciones no solo perjudican a los empleados, sino que también socavan la confianza del público en el sistema y desvían recursos de su objetivo principal.

## *Brechas de Procesos*

Las entrevistas y análisis de los procesos existentes revelan que existen brechas significativas en los procesos de difusión, donde la claridad en la información difundida es fundamental para evitar malentendidos por parte de los usuarios. Además, la variabilidad en los criterios de elegibilidad entre los distintos llamados plantea desafíos en la administración coherente de los subsidios. Asimismo, la diferencia en la carga laboral entre las regionales también es evidente, lo que podría afectar la capacidad de respuesta y atención a los beneficiarios. Por último, los plazos extensos en la resolución de apelaciones generan insatisfacción y preocupación entre los usuarios, destacando la necesidad de mejorar la eficiencia en este aspecto para brindar un servicio más ágil y efectivo.

Asimsimo, el buen soporte proporcionado desde el nivel central, la estrecha colaboración con los encargados zonales y la celeridad en el proceso de concesión son aspectos altamente favorables en la gestión de estos subsidios. La disponibilidad de recursos técnicos y la capacitación constante han permitido un profundo conocimiento de los programas, lo que a su vez agiliza la toma de decisiones y garantiza una respuesta oportuna a las solicitudes de los usuarios. Este enfoque centrado en la eficiencia y la atención

personalizada refuerza la efectividad de los procesos, beneficiando tanto a los postulantes como a las instituciones encargadas de administrar estos programas sociales.

## *Recomendaciones*

- ✓ En primer lugar, es esencial mejorar la comunicación y accesibilidad de la información relacionada con los subsidios. Esto se logra utilizando un lenguaje claro y comprensible, evitando la jerga técnica y adaptando la información a diferentes niveles de educación y habilidades lingüísticas. La utilización de infografías y videos explicativos puede ser especialmente efectiva para transmitir información de manera visual y comprensible. Diversificar los canales de comunicación, desde medios tradicionales hasta plataformas digitales y redes sociales, garantiza que la información llegue a una audiencia más amplia.

- ✓ En segundo lugar, se debe mejorar la gestión de los subsidios y los procesos de apelación. Los tiempos de respuesta en las apelaciones son cruciales para brindar una experiencia satisfactoria a los solicitantes, evitando demoras que generen frustración y desconfianza. Además, es importante revisar periódicamente los criterios de elegibilidad para asegurar que sean justos y equitativos, y supervisar rigurosamente la implementación para prevenir abusos.

- ✓ En tercer lugar, complementar los subsidios con programas de capacitación y reconversión laboral es esencial para lograr un cambio más profundo en la calidad y estabilidad del empleo. Estos programas permiten a los trabajadores adquirir nuevas habilidades y competencias, lo que no solo alivia la inestabilidad laboral a corto plazo, sino que también crea una base para empleos más estables y de calidad en el futuro.

- ✓ En cuarto lugar, abordar las barreras estructurales del mercado laboral es fundamental. Esto implica la promoción de empleos de calidad con salarios justos y condiciones laborales seguras, así como oportunidades de desarrollo profesional. También es necesario garantizar la protección laboral y los derechos básicos de los trabajadores, como jornadas laborales justas y acceso a beneficios sociales.

- ✓ Finalmente, enfocarse en un cambio cultural empresarial que valore la experiencia y los conocimientos acumulados de los trabajadores mayores es esencial. Esto contribuye a romper con estereotipos que limitan las oportunidades laborales para este grupo y fomenta la transferencia de conocimientos. Además, la colaboración entre múltiples sectores, incluyendo el gobierno, las empresas y la sociedad civil, es crucial para abordar los desafíos laborales desde diferentes perspectivas y garantizar que las políticas sean coherentes y sostenibles a largo plazo.

Así, en el proceso de concebir políticas de subsidios, resulta imperativo llevar a cabo una evaluación exhaustiva que considere diversas variables sociodemográficas inherentes a la población destinataria. Entre estas variables, destacan la edad, el nivel de educación y la

situación familiar, las cuales desempeñan un papel crucial en la efectividad de cualquier programa de apoyo económico.

Además, es esencial incorporar un enfoque de género sólido en la formulación de estas políticas, con el propósito de afrontar y mitigar las desigualdades presentes en el mercado laboral y garantizar que todas las personas, independientemente de su género, tengan acceso equitativo a las oportunidades laborales. En este contexto, es fundamental prestar una atención especial a los grupos de personas de edad avanzada, ya que aparentemente son quienes enfrentan mayores desafíos al buscar empleos bien remunerados que les permitan hacer frente a sus obligaciones financieras.

En resumen, para desarrollar políticas de subsidios eficaces y equitativas, se requiere una aproximación integral y colaborativa que tome en cuenta las complejas dinámicas del mercado laboral. Esta aproximación debe promover activamente la creación y mantenimiento de empleos de calidad y estabilidad para todos los estratos de la sociedad, abordando así de manera efectiva las necesidades de la población beneficiaria y fomentando un ambiente laboral más equitativo y justo.

De esta manera, en el Informe Final, se expone el informe de resultados completo del estudio **"Evaluación de implementación de subsidios IFE Laboral, Protege y Contrata, años 2021 – 2022"** llevado a cabo por la empresa consultora ACNexo.

El informe, si bien tiene varios capítulos, tiene dos grandes secciones. En primer lugar, se presentan aspectos relativos al diseño del estudio, mostrando antecedentes relevantes, objetivos de estudio, y cuestiones metodológicas. En esta línea, dichos capítulos justifican la realización de este estudio y presentan el procedimiento realizado para llevar a cabo el levantamiento de información.

En segundo lugar, se exponen los resultados del estudio, tanto a nivel descriptivo como analítico, en secciones de acuerdo con los distintos módulos del cuestionario y objetivos de estudio. Así, primeramente, se muestran los hallazgos a nivel de caracterización, luego, los hallazgos de entrevistas a usuarios, luego las de empresas y, posteriormente las de funcionarios. Cabe destacar que si bien el análisis de resultados se presenta de esta forma, este se va complementando entre sí. Posterior al análisis de presentan las principales conclusiones del estudio.

En **revisión internacional** de este tipo de subsidios, la CEPAL y la OIT señalan que la implementación de medidas de apoyo e incentivos para mantener el vínculo laboral ha sido de crucial importancia, ya que, por una parte, evitan que la discontinuidad de la relación laboral genere pérdidas de habilidades específicas y generales para el trabajo, así como costos de búsqueda futuros para ambas partes de la relación laboral, además de proporcionar ingresos a los trabajadores formales, y, por la otra, el mantenimiento del vínculo laboral podría facilitar una más rápida recuperación económica. Respecto de las medidas de sostenimiento del empleo, la experiencia internacional demuestra que han sido exitosas para disminuir la caída en el empleo, y la información disponible para América Latina y el Caribe indica que también en la región cumplieron ese propósito.