

# **INFORMALIDAD LABORAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN CHILE**

Marcela Peticara, Facultad de Economía y Negocios, Universidad Alberto Hurtado

Pablo Celhay, Observatorio Social, Universidad Alberto Hurtado

*Junio 2010*

## **1. Introducción**

Aún cuando el nivel de informalidad en América Latina no es particularmente elevado con respecto a la mayoría de las economías en desarrollo con ingresos per cápita similares (Perry *et al.*, 2007), la preocupación de los gobiernos locales y de organismos internacionales al estudiar y evaluar maneras de reducir su nivel tienen que ver con el nexo que existe entre informalidad y precariedad laboral. Chile, dentro de América Latina es uno de los países con mejores indicadores de formalidad, independientemente de la definición utilizada. Según estadísticas del año 2003<sup>1</sup>, sólo el 18% de los trabajadores urbanos eran asalariados informales, mientras que un 22% eran trabajadores independientes informales. Los niveles de subdeclaración de impuestos y contribuciones a la seguridad social también son relativamente bajos: 2-3% en empresas con 100 o más trabajadores, pero cercano al 8% en empresas de hasta 5 trabajadores<sup>2</sup>.

El objetivo de este reporte es proponer políticas concretas para reducir los niveles de informalidad en Chile. Los datos de este informe provendrán principalmente de dos fuentes. La principal fuente de información será la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (Encuesta CASEN) para los años 1998-2006<sup>3</sup>. Se utilizarán además los datos de la Encuesta de Protección Social 2002-2004-2006 que revela información continua de empleo-desempleo-inactividad de una muestra representativa de todo el país. Así se podrán construir estadísticas para reflejar si el fenómeno de la informalidad se utiliza como una puerta de entrada o si una vez en el sector informal, los trabajadores tienden a perpetuarse en éste.

El trabajo de investigación estará estructurado en las siguientes secciones, además de una introducción. En la Sección 2 se dimensiona el fenómeno de la informalidad en Chile, su evolución en el tiempo y se caracteriza a los trabajadores formales/informales en término

---

<sup>1</sup> Reportes basados en Encuestas de clima empresarial, y reportados por Perry *et al.* (2007).

<sup>2</sup> Reportes basados en Encuestas de clima empresarial, y reportados por Perry *et al.* (2007).

<sup>3</sup> Mideplan (Gobierno de Chile), *Encuesta de Caracterización Socioeconómica*, años 1996 a 2006.

de su edad, experiencia laboral, nivel de calificación, y características de su empleo (oficio, sector de actividad, tamaño de empresa). En la Sección 3, se explora las transiciones dentro y fuera de la informalidad con el ánimo de evaluar si la informalidad es un estado permanente o si los trabajadores lo usan como estado de tránsito hacia empleos de mejor calidad (formales). En esta sección se busca ampliar la caracterización de los trabajadores informales dando cuenta de que este fenómeno es potencialmente sólo una fase de transición. En la Sección 4 se evalúan aspectos facilitadores e inhibidores de la economía para generar “buenos empleos”, para en la Sección 5 presentar propuestas de políticas para reducir el nivel de informalidad en el mercado laboral chileno. Finalmente en la sección 6 se concluye.

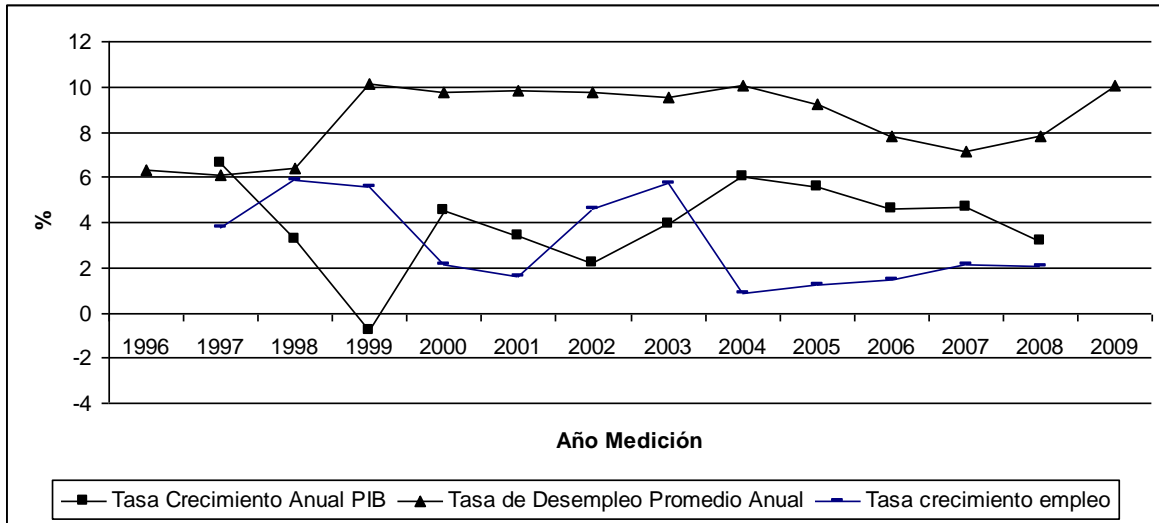
## **2. Contextualizando la evolución de la informalidad en Chile y caracterización de los trabajadores informales**

El desempeño económico de Chile ha sido sin dudas el más notable de la región en los últimos 20 años. El PIB ha crecido a una tasa promedio de aproximadamente 5% en el período 1986-2004 (ver Gráfico 1). El desempleo cae desde aproximadamente un 20% a principios de los años 80, hasta un 6% en los años 1996-1997<sup>4</sup>. Luego, con el advenimiento de la crisis asiática, el nivel de actividad durante el período 1998-2003 se resiente, registrándose tasas de crecimiento promedio anual del producto de apenas un 3%. Este estancamiento de la actividad económica repercute inmediatamente en el mercado laboral, con un aumento de la tasa de desempleo a 10% durante el año 1999 (ver Gráfico 1).

---

<sup>4</sup> La tasa de desempleo proviene de la Encuesta Nacional de Empleo del INE. Se reportan tasas promedio anuales.

**Gráfico 1: Evolución del PIB, nivel de empleo y tasa de desempleo. Período 1996-2009**

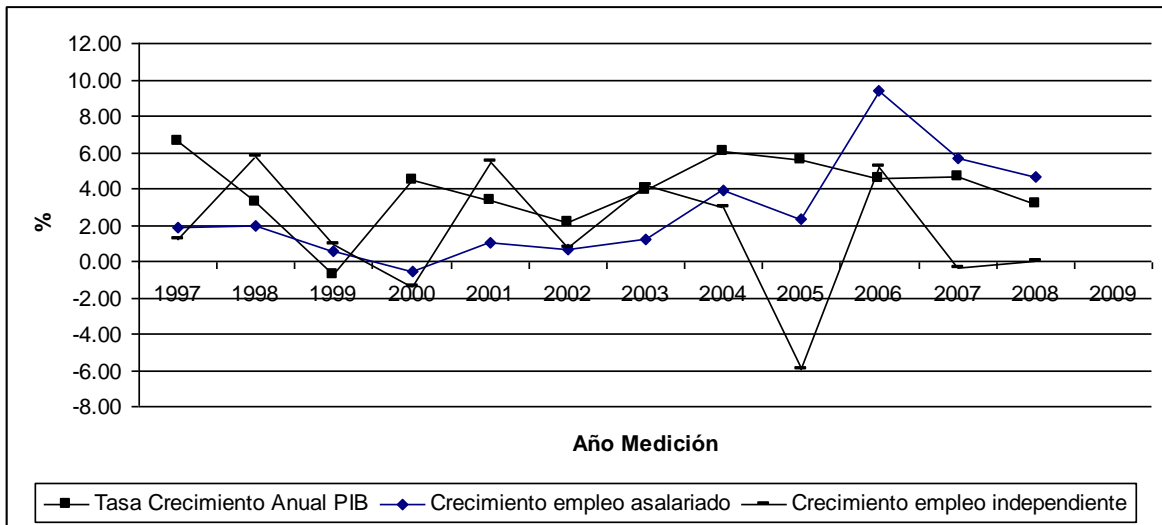


Fuente: Elaboración propia en base a series de cuentas nacionales del Banco Central de Chile y series de empleo del Instituto Nacional de Estadísticas.

La tasa de desempleo se mantiene estable en torno a este valor hasta el año 2004, cuando comienza a caer, llegando a 7% durante el año 2007. El advenimiento de la crisis financiera, deteriora la capacidad de generación de empleo de la economía con lo que la tasa de desempleo retoma valores similares a los vigentes en el período post crisis asiática (10%).

Los últimos veinte años se caracterizan por ser un período de relativas altas tasas de crecimiento del empleo asalariado. En pocos períodos el empleo asalariado presenta tasas de crecimiento negativas, aún cuando en períodos puntuales de crisis (1998, fines del 2008 y principios del 2009) la tasa de creación de empleo asalariado es nula o levemente negativa (ver Gráfico 2). Por el contrario, parecería ser que el empleo independiente es una la válvula de escape en tiempos de baja actividad económica, hasta que la economía se recupera.

**Gráfico 2: Tasas de crecimiento anuales del empleo asalariado vs. crecimiento en el PIB. Período 1997-2009**



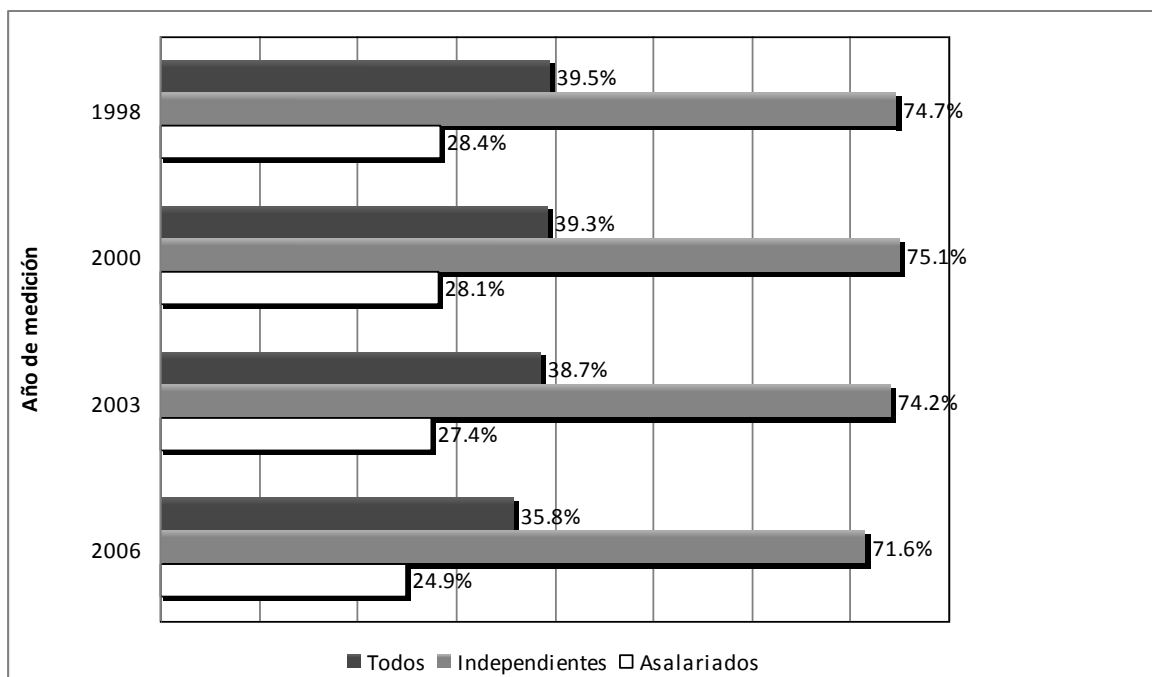
Fuente: Elaboración propia en base a series de empleo del Instituto Nacional de Estadísticas.

Pero independientemente del nivel de actividad y dinámica del empleo, la tasa de informalidad en Chile se mantiene baja para los estándares latinoamericanos, e inclusive cae en el período 1990-2006. La definición de informalidad utilizada en este capítulo es la definición de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En lo que sigue de este texto y salvo que se exprese lo contrario, se caracterizará a los trabajadores informales según esta definición: se considera como informales a todos los trabajadores que no cotizan y a todos los empleados asalariados que declaran no tener contrato de trabajo. En todos los casos se desagregan los indicadores para trabajadores asalariados e independientes. Esta distinción en Chile es importante por cuanto los trabajadores independientes no tienen obligación de cotizar a la seguridad social. En cualquier caso, las tendencias y análisis son sustancialmente robustos a otras definiciones de informalidad.

Entre el año 1998 y el año 2006, la proporción de informales cae aproximadamente en 4 puntos porcentuales- de 39,5% en el año 1998 a 35,8% en el año 2006. El gráfico 3 muestra

además el porcentaje de informalidad por tipo de trabajo: asalariado e independiente. La tasa de informalidad es considerablemente más alta en el caso de los independientes.

Gráfico 3: Evolución de la Informalidad. Período 1990-2006



Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta CASEN 1998, 2000, 2003 y 2006.

Ahora bien, en ambos grupos se observa una caída en la tasa de informalidad a lo largo del período estudiado. En 1998 la tasa de independientes informales alcanzaba el 74,7%, reduciéndose a 71,6% en el año 2006. En el caso de los asalariados informales – empleados que no cotizan en el sistema de previsión social y/o no tienen contrato – la tasa es de 28,4% en el año 1998, cayendo a 24,9% en el año 2006. El que la tasa de informalidad sea alta para los trabajadores independientes, radica en el hecho de que éstos hasta el momento no

están obligados a cotizar en el sistema previsional<sup>5</sup>.

El Cuadro 1 presenta una caracterización de los trabajadores formales e informales en Chile para los años 1998 y 2006, separando la informalidad para trabajadores independientes y asalariados. Dependiendo del grupo de informales que se observe, las diferencias respecto al contrafactual de trabajadores no informales varían. En el grupo de trabajadores informales independientes para el año 1998 un 70.3% son hombres, mientras que en los informales asalariados esta cifra se reduce a 56.5%. En el grupo de trabajadores no informales el porcentaje de hombres es de 65.2%. Estas diferencias se mantienen al 2006.

El cuadro además muestra que la edad promedio de los trabajadores independientes informales es 6 años más que la de trabajadores no informales. Esta diferencia se invierte al comparar trabajadores asalariados informales con no informales – estos últimos tienen en promedio 2 años más de edad. El cuadro muestra que las diferencias de edad se han mantenido en el tiempo.

**Cuadro 1: Caracterización de los trabajadores formales e informales**

	Año 1998			Año 2006		
	Informales Independientes	Informales Aslariados	Formales	Informales Independientes	Informales Aslariados	Formales
% que son hombres	70.3%	56.5%	65.2%	62.3%	53.0%	63.8%
Edad promedio	43.9	35.6	37.7	45.8	38.2	39.2
Escolaridad promedio	8.9	9.1	11.5	9.5	10.1	11.7
Ingreso del trabajo (Nominales)	338.361	118.153	290.688	353.969	157.355	340.553
% trabaja en empresa pequeña	94.3%	59.6%	26.8%	95.3%	49.7%	23.3%
% Individuos que son pobres	10.2%	21.9%	9.0%	7.3%	14.0%	5.3%

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta CASEN 1998, 2000, 2003 y 2006.

En cuanto a escolaridad, en 1998 ambos grupos de informales tienen en promedio menos años de escolaridad que el grupo de trabajadores no informales, siendo los trabajadores

<sup>5</sup> Durante el año 2009 se sancionó una importante reforma al sistema previsional. Esta reforma establece que a partir del año 2012 todos los trabajadores deberán cotizar al sistema previsional. Inicialmente la cotización será por el 40% de su renta imponible, subiendo escalonadamente hasta llegar al 100% en el año 2014. A partir del año 2016 será obligatorio también cotizar al sistema de salud.

informales independientes los con menor nivel de educación. Esta diferencia se mantiene también en el año 2006. En términos de ingreso en 1998, los informales asalariados ganan menos que los informales independientes y los trabajadores formales. Algo interesante a rescatar de la tabla anterior es que en ambos períodos los trabajadores informales independientes ganan más que los trabajadores no informales en general. Sin embargo entre el grupo de trabajadores independientes, los informales están en peores condiciones, ganando hasta un 40% del salario que reciben los trabajadores independientes formales según datos de la encuesta CASEN 2006. Aún así los datos de diferencias salariales son importantes pues si bien ser formal e independiente paga más que ser informal e independiente, este último sigue siendo más rentable que ser formal asalariado<sup>6</sup>. En el año 2006 si bien los informales asalariados siguen teniendo los niveles más bajos de ingresos entre estos grupos de trabajadores, la brecha entre trabajo informal independiente y trabajo no informal disminuye entre los años 1998 y 2006.

Finalmente, los trabajadores informales trabajan mayoritariamente en empresas pequeñas (menos de 10 trabajadores) y presentan una mayor tasa de pobreza – sobre todo en el grupo de trabajadores informales asalariados donde la tasa de pobreza es de 21.9% en 1998, y 14% en el año 2006, comparada con un 10.2% y 7.3% respectivamente, para los trabajadores informales independientes<sup>7</sup>.

El Cuadro 2 presenta las tasas de informalidad por género, nivel educativo y tramos de edad. Vemos que sin importar el tipo de trabajo – asalariado o independiente -, las mayores tasas de informalidad se registran entre las mujeres, individuos de bajo nivel educativo, jóvenes y mayores a 65 años. Los jóvenes son más informales en el trabajo independiente en cambio los mayores a 65 años lo son en el trabajo asalariado.

Nótese, sin embargo, que en la mayoría de los grupos, en mayor o menor medida, el nivel de informalidad decrece entre el año 1998 y el año 2006, excepto para los individuos con estudios universitarios completos, donde la tasa de informalidad para los asalariados crece

---

<sup>6</sup> Según la CASEN 2006, los formales asalariados ganan en promedio \$283,290 comparado con los \$ 353,969 que ganan los independientes informales.

<sup>7</sup> Como referencia, la tasa de pobreza en Chile para el año 2006 fue de 13.7%.



desde 10% hasta un 15%. Es en este segmento, donde han proliferado en los últimos años los contratos a honorarios (inclusive dentro del mismo sector público) o el trabajo independiente<sup>8</sup>.

**Cuadro 2: Tasas de informalidad por género, nivel educativo y tramos de edad. Definición OIT**

	Año 1998		Año 2001		Año 2003		Año 2006	
	Indep.	Asal.	Indep.	Asal.	Indep.	Asal.	Indep.	Asal.
Mujeres	77.0%	32.5%	78.5%	32.1%	77.8%	32.0%	75.9%	29.7%
Hombres	73.7%	25.9%	73.7%	25.6%	72.6%	24.4%	69.3%	21.8%
Sin educación y básica incompleta	86.3%	46.5%	86.8%	45.7%	85.3%	43.4%	80.5%	38.6%
Básica Completa/Media incompleta	79.7%	35.9%	82.1%	36.5%	81.1%	35.3%	76.8%	32.2%
Media completa/Terciaria o S. incompleta	67.0%	20.2%	68.0%	20.9%	67.9%	21.9%	66.9%	19.9%
Universitaria completa	44.6%	10.2%	45.7%	12.0%	43.5%	13.0%	46.7%	14.0%
15 a 24 años	90.3%	41.8%	92.9%	43.9%	88.5%	41.6%	85.5%	35.6%
25 a 34 años	79.5%	24.6%	80.4%	24.7%	79.0%	23.8%	74.1%	20.5%
35 a 44 años	73.4%	25.2%	72.6%	24.4%	75.5%	23.9%	71.8%	21.2%
45 a 54 años	70.4%	23.6%	71.3%	24.2%	69.5%	23.2%	68.3%	22.7%
55 a 64 años	69.5%	28.8%	70.7%	28.5%	68.2%	29.5%	68.4%	27.4%
65 o más años	79.2%	57.3%	81.0%	52.0%	75.7%	50.5%	74.6%	53.8%

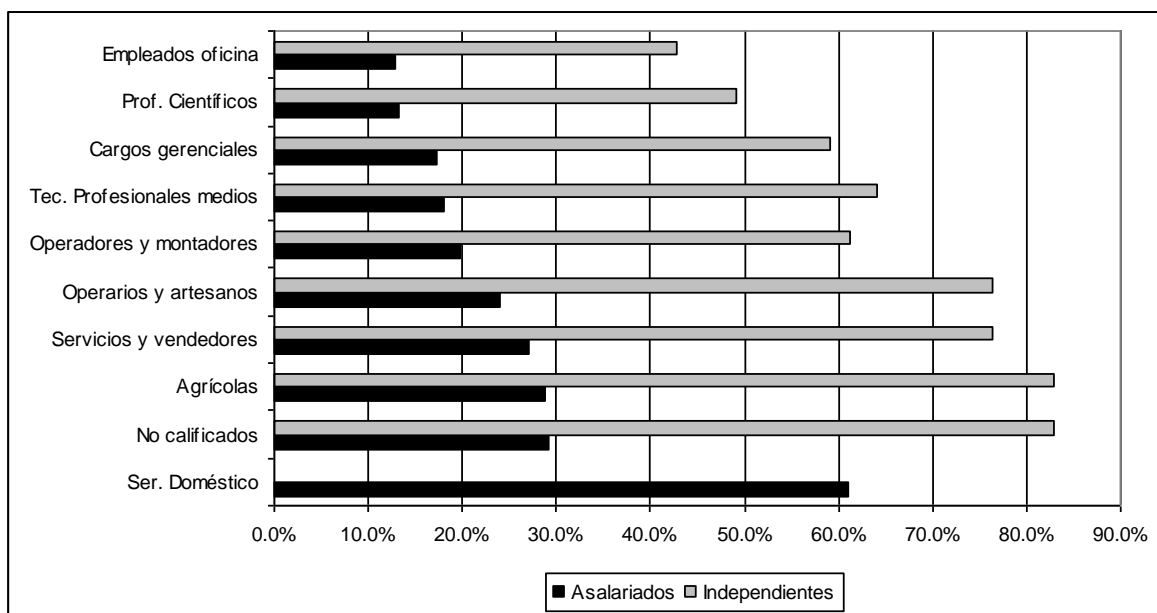
Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta CASEN 1998, 2000, 2003 y 2006.

¿En qué sectores y oficios se encuentran las mayores tasas de informalidad? Tanto para trabajadores asalariados como trabajadores independientes, las mayores tasas de informalidad se registran entre trabajadores no calificados, trabajadores u obreros agrícolas y vendedores o comerciantes. Entre los asalariados la máxima tasa de informalidad se registra entre los trabajadores domésticos, llegando a más del 60% en el año 2006. Las menores tasas de informalidad, se registran entre trabajadores administrativos y profesionales (ver Gráfico 4). En todas las categorías se observan importantes reducciones en las tasas de informalidad en el período 1998-2006, excepto entre los trabajadores más

<sup>8</sup> Según datos de la Encuesta CASEN 2006, el 15% de los jóvenes (individuos menores a 24 años) asalariados con estudios superiores trabaja con contrato “a honorarios”. Para hombres y mujeres adultos con estudios superiores este porcentaje es levemente menor al 10%, mientras que para adultos o jóvenes de baja calificación apenas si llega al 5%.

calificados (profesionales tanto técnicos como científicos y cargos gerenciales), grupos en los que la tasa de informalidad entre los asalariados crece entre un 25% y la tasa de informalidad entre los independientes lo hace un 15%<sup>9</sup>.

Gráfico 4: Tasas de informalidad por Ocupación. Año 2006



Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta CASEN 2006.

La variación en las tasas de informalidad por sector económico es menor, reflejando lo ya visto que la gran heterogeneidad está entre niveles de calificación y no necesariamente por las características de las actividades. Tasas de informalidad superiores al promedio se registran entre los asalariados del sector agrícola (33%) y servicios comunales y sociales (28%). Entre los independientes las mayores tasas de informalidad se encuentran en agricultura (81%), comercio e industria manufacturera (74%). Las menores tasas se ubican en establecimientos financieros, electricidad, gas y agua y en el sector minero. En el grupo de asalariados, en dos sectores, construcción y agrícola, se produce una importante

<sup>9</sup> Datos estimados usando encuestas CASEN 1998-2006.

reducción (de casi 30%) en la tasa de informalidad en el período 1998-2006<sup>10</sup>.

### **3. Dinámica del empleo informal en Chile**

De las estadísticas antes mencionadas podemos concluir que el fenómeno de la informalidad en Chile es menos importante que en otras economías latinoamericanas, ha tendido a atenuarse en el último tiempo y es más prevalente entre mujeres, jóvenes y mayores a 65 años, y trabajadores de baja calificación, sin perjuicio de que el grado de informalidad se ha acentuado en los estratos calificados en los últimos diez años. La tasa de informalidad entre los asalariados es baja (inferior al 25%), concentrándose la mayor informalidad entre trabajadores independientes (patrones y cuenta propia), ubicándose en torno al 75% (ver Gráfico 3). La informalidad entre los trabajadores independientes tiene su raíz en que hasta la reforma previsional del año 2009 los independientes no tenían obligación de cotizar en el sistema previsional. Ahora bien, es importante tratar de dilucidar el potencial rol que tiene el sector informal, como sector de exclusión o un sector de oportunidades.

Nótese que los trabajadores pueden usar al sector informal como una puerta de entrada al mercado laboral, que les permite adquirir experiencia laboral. En Chile hay cierta evidencia (aunque relativamente débil) de este fenómeno, ya que según datos de la Encuesta de Protección Social<sup>11</sup>, el porcentaje de primeros empleos con contrato es levemente más bajo (ver Gráfico 5). A la vez la proporción de asalariados informales se va reduciendo a medida que se suceden varios empleos, mientras que aumenta la proporción de empleo independiente. Esta evidencia estaría más alineada con los hallazgos de Maloney (2003) quien sostiene que el sector informal, entendido como autoempleo, no actúa como una puerta de entrada sino que por lo contrario, los jóvenes entran al mercado formal para adquirir las herramientas y experiencia necesarias para formar sus propias empresas. Además, el sector informal actúa como una *safety net* para los adultos jubilados

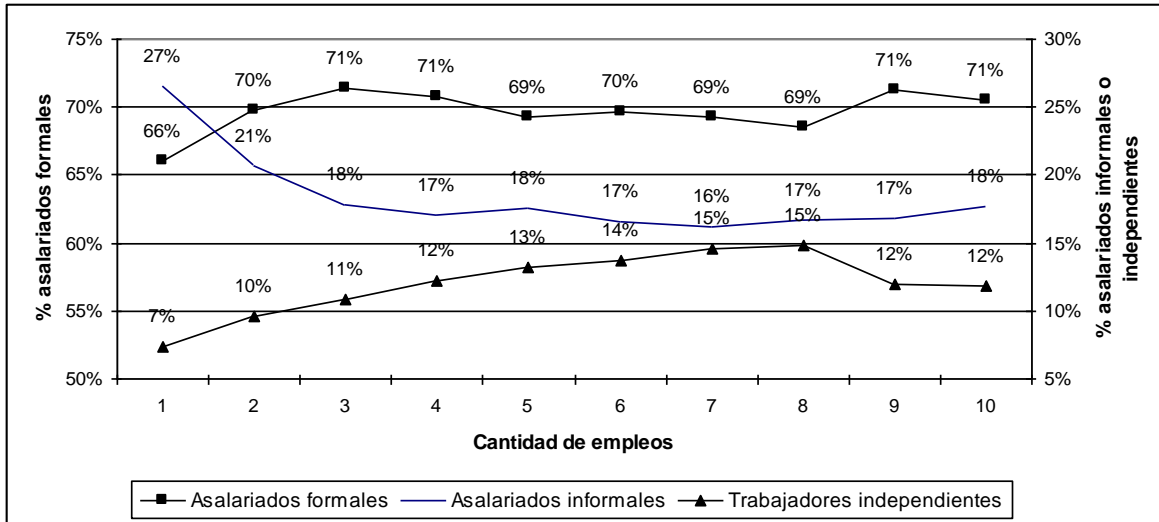
---

<sup>10</sup> Estimaciones propias en base a Encuesta CASEN 1998 y 2006.

<sup>11</sup> Encuesta de Protección Social, rondas 2002, 2004 y 2006. Esta estimación se realiza tomando en cuenta sólo individuos menores de 45 años en el año 2006, para los que se cuenta con historias laborales completas.

permitiéndoles complementar los niveles de pensión con un salario. A este respecto más de un 55% de los trabajadores informales mayores a 65 años recibían ingresos por jubilación<sup>12</sup>

**Gráfico 5: Distribución porcentual de los empleos según categoría ocupacional y condición de formalidad**



Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta de Protección Social 2002-2004-2006..

En base a estos hallazgos, es importante indagar con más detalle en torno a tres puntos. **Primero**, qué circunstancias hacen más favorable la salida de la informalidad (asalariada), y en particular interesa identificar quiénes son (nivel educativo y ocupación) los trabajadores que tienden a mantenerse como trabajadores informales. Por ejemplo, algunos individuos pueden optar por el trabajo informal, si éste les da mayor flexibilidad para desarrollar otras actividades paralelas como estudios, o mayor dedicación a la familia.

**Segundo**, desde dónde se produce la trayectoria al empleo independiente, fenómeno que en el caso Chileno, se produce cuando el trabajador ya ha adquirido algo de experiencia en el mercado laboral. Maloney (2003) señala que una de las causas de la informalidad esta en lo atractivo que resulta para ciertos agentes de la economía ser independiente, sobre todo en

<sup>12</sup> Estimaciones propias en base a Encuesta CASEN 2003. Números similares se encuentran para los años

países donde la movilidad (ascendente) del empleo formal dentro de una misma empresa es baja, o cuando existe en el país marcos regulatorios demasiados estrictos bajo los cuales ciertas actividades no pueden desarrollarse en la legalidad.

**Finalmente**, independientemente del hecho que la tasa global de informalidad ha caído, interesa determinar si hasta que punto ha cambiado el patrón de entrada y salida de la informalidad a través del tiempo.

Relacionado con estas preguntas, se pueden reportar los siguientes hallazgos para Chile.

*Quién permanece en el sector informal.* Como se observa en el Cuadro 3, la tasa de permanencia en el sector informal es relativamente alta, en torno al 85%. Trabajadores de más edad que ya son informales tienen una mayor probabilidad de permanecer en la informalidad. La tasa de permanencia en la informalidad o como trabajador a cuenta propia es inversamente proporcional al nivel educativo.

**Cuadro 3: Tasa de permanencia en diversos estatus ocupacionales por género, edad y nivel educativo**

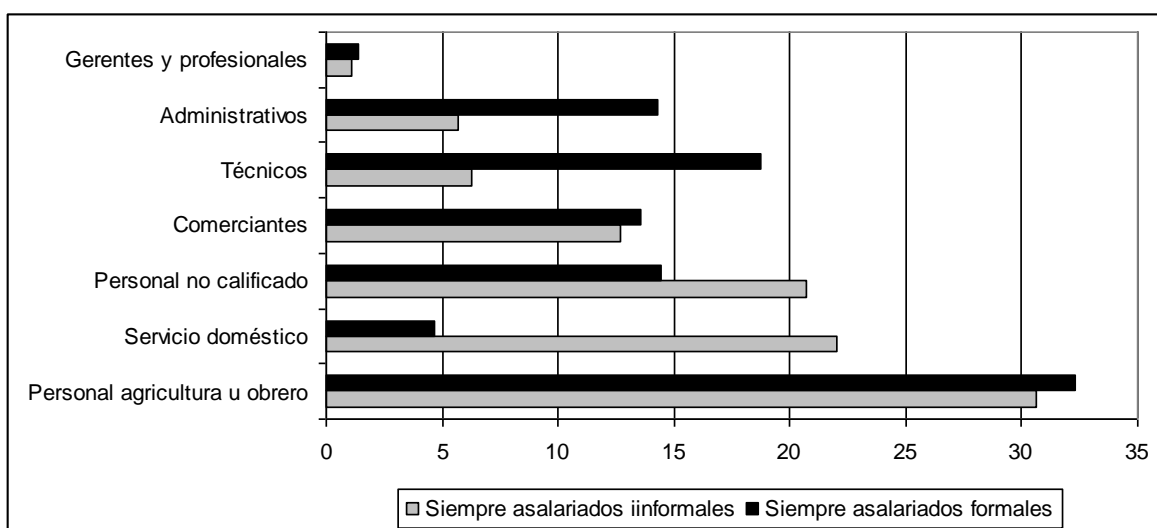
	<b>Asalariado formal</b>	<b>Asalariado informal</b>	<b>Patrón</b>	<b>Cuenta propia</b>
<b>Hombres</b>	95.3	85.6	95.7	86.5
<b>Mujeres</b>	93.7	83.4	94.9	92.9
<b>Hasta 29 años</b>	92.5	77.6	96.3	83.3
<b>30-39</b>	95.9	87.7	96.9	92.3
<b>40-49</b>	96.4	90.0	96.8	94.1
<b>50-59</b>	95.7	90.8	96.8	96.4
<b>60-69</b>	89.2	86.7	96.0	97.9
<b>70 y más</b>	85.9	81.4	90.8	98.8
<b>Hasta Básica Incompleta</b>	93.7	89.3	95.9	96.9
<b>Básica compl. o media compl.</b>	93.9	84.8	96.0	91.3
<b>Media completa o terciaria inc.</b>	95.4	82.0	96.2	86.5
<b>Terciaria compl o sup. Incomp.</b>	96.0	79.6	96.7	84.3
<b>Superior completa</b>	97.7	81.4	96.9	86.5

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta de Protección Social 2002-2004-2006.

Nota: Tasa permanencia: % de trabajadores que están en el estatus X en el momento t y que a los 12 meses permanecen en el mismo estatus.

Esta última observación puede también apreciarse al observar las ocupaciones de los trabajadores que “permanecen” en el sector informal o, la otra cara de la moneda, los que permanecen en el sector formal. En el Gráfico 6 se observan las ocupaciones más frecuentes de los trabajadores que se mantienen como asalariados informales versus aquellos que se mantienen como asalariados formales. Los trabajadores que se perpetúan como informales son en general mayoritariamente personal no calificado o trabajadores en servicio doméstico, mientras que los trabajadores que se mantienen como asalariados formales tienen una mayor proporción de profesionales, técnicos y administrativos. En dos ocupaciones, trabajadores de comercio y personal agrícola parece haber alta proporción tanto de trabajadores “siempre” formales como informales.

**Gráfico 6: Distribución porcentual de los trabajadores que permanecen como informales o formales – Ventanas de 12 meses-**



Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta de Protección Social 2002-2004-2006.

*Quiénes transitan desde la formalidad a la informalidad o hacia trabajos independientes y viceversa.* Tal como se enfatizara en el punto anterior, el tránsito entre formalidad, informalidad y otros empleos independientes es bajo. El cuadro 4 muestra la distribución porcentual por tipo de empleo de aquellos trabajadores que salen de la formalidad (tasas a

12 meses). Aún cuando varía por género, edad y nivel educativo, aproximadamente el 16% pasa a ser informal, un 14% se transforma en trabajador independiente, mientras que un 5% se convierte en empleador. Llama la atención el porcentaje de trabajadores independientemente de la edad que pasan a ser inactivos, porcentaje que está claramente influenciado por el hecho que casi el 50% de las mujeres que sale de la informalidad pasa a ser inactiva, ni siquiera optando por trabajos independientes. Entre los trabajadores más calificados (estudios superiores) es mayor la probabilidad de pasar de ser formal a ser independiente, lo que puede estar reflejando opción, más que exclusión.

**Cuadro 4: Transito desde la formalidad hacia la informalidad, empleo independiente y resto categorías ocupacionales – Ventanas de 12 meses-**

	<b>Tránsito desde la formalidad hacia:</b>				
	<b>Informalidad</b>	<b>Patrón</b>	<b>Cta. Propia</b>	<b>Desempleado</b>	<b>Inactivo</b>
<b>Total</b>	<b>15.9%</b>	<b>4.8%</b>	<b>14.3%</b>	<b>31.4%</b>	<b>33.6%</b>
<b>Hombres</b>	18.4%	6.4%	21.6%	32.9%	20.6%
<b>Mujeres</b>	12.7%	2.9%	5.3%	29.5%	49.7%
<b>Hasta 29 años</b>	17.1%	2.7%	10.6%	33.2%	36.4%
<b>30-39</b>	16.1%	5.0%	17.7%	35.5%	25.7%
<b>40-49</b>	15.8%	6.1%	18.1%	37.5%	22.5%
<b>50-59</b>	12.8%	3.5%	14.2%	26.9%	42.5%
<b>60-69</b>	5.9%	0.9%	8.4%	13.0%	71.7%
<b>70 y más</b>	1.0%	1.0%	7.2%	13.4%	77.3%
<b>Hasta Básica Incompleta</b>	15.5%	1.8%	14.5%	31.6%	36.6%
<b>Básica comp. o media compl.</b>	17.2%	3.1%	16.2%	34.2%	29.3%
<b>Media completa o terciaria inc.</b>	15.0%	5.3%	13.8%	34.2%	31.6%
<b>Terciaria compl o sup. Incomp.</b>	14.7%	6.6%	11.1%	28.9%	38.7%
<b>Superior completa</b>	15.9%	15.0%	12.4%	19.5%	37.3%

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta de Protección Social 2002-2004-2006.

Nota: % de trabajadores que siendo saliendo de la formalidad en el momento t, pasan a ser informales, patrones, cuenta propia, desempleados o inactivos 12 meses después. Todas las filas deben sumar 100, es el 100% de los trabajadores que se mueven de categoría.

El Cuadro 5 muestra dónde van quienes salen de la informalidad. Algo alentador es que el 42% transita hacia empleos formales, siendo esta tasa más alta entre los jóvenes, hombres e individuos de alto nivel educativo. El tránsito desde la informalidad hacia el empleo independiente es más común entre individuos con 40-60 años, con bajo nivel educativo. Entre individuos con alto nivel educativo (terciaria incompleta y categorías superiores) se registran las tasas más altas de tránsito hacia la categoría de empleador (2%), mientras que también se registran las más bajas tasas de tránsito hacia el trabajo por cuenta propia.

**Cuadro 5: Transito desde la informalidad hacia la formalidad, empleo independiente y resto categorías ocupacionales**

	Formalidad	Patrón	Cta. Propia	Desempleado	Inactivo
<b>Total</b>	42.0%	1.8%	11.1%	19.3%	25.9%
<b>Hombres</b>	50.6%	2.4%	14.8%	18.2%	14.1%
<b>Mujeres</b>	32.4%	1.1%	7.0%	20.5%	39.0%
<b>Hasta 29 años</b>	48.7%	1.0%	7.1%	17.6%	25.5%
<b>30-39</b>	44.6%	1.5%	11.6%	22.0%	20.2%
<b>40-49</b>	35.3%	2.2%	14.5%	24.4%	23.6%
<b>50-59</b>	23.6%	1.5%	14.1%	24.6%	36.2%
<b>60-69</b>	8.4%	0.4%	8.4%	18.1%	64.6%
<b>70 y más</b>	3.6%	3.6%	3.6%	7.1%	82.1%
<b>Hasta Básica Incompleta</b>	31.0%	1.5%	12.0%	24.0%	31.6%
<b>Básica compl. o media compl.</b>	43.0%	1.1%	11.6%	20.7%	23.6%
<b>Media completa o terciaria inc.</b>	47.8%	2.3%	9.7%	17.9%	22.3%
<b>Terciaria compl o sup. Incomp.</b>	49.7%	1.9%	7.6%	11.1%	29.6%
<b>Superior completa</b>	56.6%	2.1%	7.0%	10.3%	24.0%

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta de Protección Social 2002-2004-2006.

Nota: % de trabajadores que siendo saliendo de la informalidad en el momento t, pasan a ser formales, patrones, cuenta propia, desempleados o inactivos 12 meses después. Todas las filas deben sumar 100, es el 100% de los trabajadores que se mueven de categoría.

De los hombres que entran al empleo independiente, el 50% proviene de empleos formales, mientras que sólo un 16% proviene de empleos asalariados informales. La mayoría de las mujeres que entran al empleo independiente, son mujeres que han estado inactivas (51%) o mujeres que provienen de empleos formales (26%). Nuevamente sólo un 16% proviene de



empleos asalariados informales<sup>13</sup>.

***Cómo ha cambiado la dinámica de la formalidad/informalidad en el tiempo.*** Tal como se ha reportado en la sección anterior en base a datos de la Encuesta CASEN, la tasa de informalidad en Chile es relativamente baja entre los asalariados y ha caído en el tiempo, tanto entre asalariados como entre los trabajadores independientes. Sin embargo, hemos visto que hay cierta permeabilidad entre las distintas categorías ocupacionales (asalariados informales/formales, trabajadores independientes, desempleados e inactivos), e interesa estudiar cómo esta dinámica puede haber cambiado en el tiempo. Para todas las categorías definidas, la tasa de permanencia cae en el tiempo, indicando, que ha aumentado la movilidad entre estados ocupacionales, lo que puede ser una buena noticia para un trabajador informal que pasa a ser formal, pero no lo es para un trabajador que pierde su empleo en el sector formal. Al mismo tiempo, aumenta la permeabilidad entre el sector asalariado formal y el sector informal, indicando, que en el agregado aumenta la vulnerabilidad del empleo. Nótese que si bien aumenta el porcentaje de trabajadores informales que transitan hacia la formalidad, aumenta también la proporción de trabajadores formales que transitan hacia la informalidad (ver Cuadro 6). Luego también cae la movilidad entre formalidad y trabajo a cuenta propia pero aumenta hacia la categoría empleador, categoría que incluye a los microempresarios. Anteriormente ya habíamos notado la alta proporción de asalariados formales e informales que transitaban hacia la inactividad, en particular en el caso de las mujeres. Un hallazgo notable, es cómo se reduce el tránsito desde el empleo hacia la inactividad, liderado por el notable aumento en la tasa de participación femenina que ha vivido Chile en los últimos 20 años.

---

<sup>13</sup> Estas estadísticas no se presentan en una cuadro o gráfico por motivo de espacio. Todas estas cifras son estimadas usando el módulo de historias laborales de la Encuesta de Protección Social 2002-2004-2006.

**Cuadro 6: Dinámica temporal de las tasas de permanencia en las distintas categorías ocupacionales y transición de los asalariados formales e informales**

	Tasa permanencia				
	Asalariado formal	Asalariado informal	Patrón	Cuenta propia	
<b>1980-89</b>	96.0%	89.2%	98.4%	93.0%	
<b>1990-99</b>	95.4%	87.4%	98.6%	91.9%	
<b>2000-2005</b>	92.9%	78.1%	93.2%	88.8%	
Distribución % de los trabajadores que salen de la formalidad según destino					
	Asal. Informal	Patrón	Cta. Propia	Desempleado	Inactivo
<b>1980-89</b>	11.6%	2.5%	15.0%	31.5%	39.4%
<b>1990-99</b>	14.1%	2.4%	14.3%	28.3%	41.0%
<b>2000-2005</b>	17.2%	5.4%	12.6%	38.0%	26.9%
Distribución % de los trabajadores que salen de la informalidad según destino					
	Asal. formal	Patrón	Cta. Propia	Desempleado	Inactivo
<b>1980-89</b>	42.2%	0.6%	8.9%	16.7%	31.6%
<b>1990-99</b>	45.4%	0.6%	6.2%	16.9%	30.9%
<b>2000-2005</b>	37.4%	2.3%	11.7%	25.2%	23.5%

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta de Protección Social 2002-2004-2006.

#### **4. Nudos críticos. Aspectos que determinan el tamaño del sector informal en Chile**

Chile es usualmente catalogado como un país modelo en lo que respecta a crecimiento y el desarrollo y estabilidad de sus instituciones (Loayza, Servén y Sugawara, 2009). Como ya se enfatizara, Chile tiene una tasa de informalidad muy inferior al resto de los países latinoamericanos. Pero con todo, al año 2006 hay casi 2.4 millones de trabajadores informales, casi cinco veces el número de desempleados de la economía a esta misma fecha. En este sentido interesa: (i) evaluar por qué tiene Chile en términos relativos menores niveles de informalidad que otros países similares; (ii) si existen de todas maneras algunas instituciones o políticas que pudieran estar generando mayor o menor informalidad.

Loayza, Servén y Sugawara (2009) sostienen que parte importante del diferencial en informalidad se debe a leyes y marcos regulatorios más relajados. Esto es, a igual capacidad de fiscalización y más protección, habrá más informalidad, ya sea por que algunos sectores no tienen la capacidad de cumplir con las normas, como por que el *premio* de la desviación (el cumplir) es más atractivo. Hay un *trade-off* entre la protección al empleo y la protección a los trabajadores.

Heckman y Pagés (2003) argumentan que los mayores niveles de cumplimiento con las normas de protección social se dan entre trabajo calificado, empresas grandes, y los sectores de manufacturas y servicios financieros. En estos grupos las tasas de cumplimiento son mayores cuando la carga regulatoria es baja. De esta forma un mayor nivel de regulación haría aumentar la informalidad en estos sectores, debido al desincentivo de cumplir con normas más rígidas. En este sentido, Saavedra y Torero (2000) utilizando series de tiempo para Perú entre 1986 y 1997 señalan que una primera forma de ajuste a las regulaciones es la informalidad, sobre todo en empresas pequeñas que son más vulnerables a los efectos de la regulación, pues su productividad es muy pequeña como para pagar beneficios o compensaciones extra salariales a sus trabajadores.

Según estimaciones de Djankov et al. (2004)<sup>14</sup>, Chile es un país que tiene un código del trabajo relativamente protectorio de los derechos del trabajador y condiciones de trabajo, pero a la vez es flexible en lo que respecta a uso de contratos atípicos, tiene costos de despido relativamente bajos (la indemnización es un mes por año de servicio con un tope indemnizatorio de 11 meses) y tiene una legislación relativamente flexible para usar horas extras. Chile es también un país con un bajo índice de conflicto social (paros generales, por ejemplo) y bajos índices de negociación colectiva. Al mismo tiempo, Chile tiene buenos indicadores de protección y derechos sociales. Una ventaja con respecto a otros países, es el hecho de que los costos laborales para el empleador están acotados, habiendo seguros para enfermedades laborales, licencias por enfermedad a cargo de los prestadores de salud y

---

<sup>14</sup> Los datos desagregados se reportan en el documento de trabajo que antecede a esta publicación, **Djankov, S., et al.** "The regulation of labor," Cambridge, MA.: National Bureau of Economic Research, 2003, 61 p.

subsidios del estado para licencias maternales y enfermedades de niños pequeños. La única fuente de riesgo está en los costos de despido y litigios laborales.

**¿Por qué ha caído la informalidad pero ha aumentado, al mismo tiempo, la movilidad entre empleo formal/informal y el resto de las categorías ocupacionales?** Si la informalidad va parcialmente de la mano de políticas laborales más protectivas, no es posible explicar por qué en Chile la informalidad ha caído en los últimos años. Muchas de las políticas instrumentadas desde la vuelta de la democracia originaron más protección y más derechos para los trabajadores. Ciertamente esta caída puede haber sido fruto también de la introducción de esquemas alternativos de contratación, como por ejemplo subcontratación y uso de servicios temporarios, a la par que estas actividades también se regularon para garantizar a los trabajadores protección y seguridad.

Chong *et al.* (2004) sostienen que independientemente de las regulaciones en el mercado laboral, es la inequidad en la distribución del ingreso y de los recursos, los niveles de pobreza y la calidad de las instituciones lo que determinan el nivel de informalidad y la cultura de informalidad que existan en el país. Las regulaciones laborales podrán relajarse pero los indicadores de informalidad no se reducirán a menos que se combatan estos flagelos. Chile justamente ha avanzado en forma muy importante en el combate de la pobreza mediante aumentos en la dotación de capital humano y en la consolidación de sus instituciones.

Sin embargo, la informalidad también está compuesta por trabajadores que no enfrentan situaciones de vulnerabilidad, y que en cierta medida escogen ser informales, antes o mientras participan en el mercado laboral. Esto podría explicar porque los niveles de informalidad entre los trabajadores independientes se mantienen altos aún cuando el crecimiento económico y la regulación laboral deberían favorecer a una mayor formalidad. Respecto a esto Perry *et al.* (2007) y Maloney (2003), entre otros, sostienen con evidencia para América Latina, que la informalidad responde también a decisiones individuales y a preferencias de los individuos cuando deciden participar en el mercado del trabajo.

En este sentido, si es que los beneficios percibidos de trabajar en el sector formal (pensiones, salud, etc.) son menores que el costo percibido por la baja en salarios (dados estos beneficios) entonces el sector informal se vuelve más atractivo (Saavedra y Torero, 2000). Esto es más notorio en países donde las instituciones de pensiones y salud no funcionan y/o donde existen rigideces en el trabajo formal que impiden la movilidad dentro de una misma empresa (Maloney, 2003, Perry, *et al.*, 2007).

Algunos nudos críticos que subsisten son:

***Micro y pequeñas empresas.*** El ser una empresa informal o tener parte de la planta de trabajadores en la informalidad puede ser forzada en actividades cuya tasa de rentabilidad no es suficiente para cubrir el costo de la regulación. En el caso particular de Chile, un estudio de la OIT (2007) encuentra que: (a) Los programas de ayuda a los microempresarios están dispersos, son en general de poca envergadura y no consisten en un acompañamiento largo y permanente. Se han aplicado más con la visión de planes sociales que como fomento productivo; (b) Si bien el costo de abrir una empresa formal en Chile es relativamente bajo con respecto a otros países latinoamericanos<sup>15</sup>, según encuestas realizadas a microempresarios los trámites representan un alto costo en tiempo, y existe mucha heterogeneidad geográfica, siendo más difícil en comunas más pobres y con menores recursos que en comunas más ricas; (c) Algunas políticas favorecen de manera particular a grandes empresas, como por ejemplo esquemas de bonificación por capacitación, cuya devolución se hace una sola vez al año; (d) Otras restricciones son poco acceso a crédito, escasas capacidades empresariales, falta de peso político a la hora de promover leyes y políticas para el sector. Tal como lo reporta Tokman (2001), hay razones para pensar que en el caso de la micro y pequeña empresa en Chile, las empresas son formales pero incumplen mayoritariamente normativas legales, mientras que contribuyen al

---

<sup>15</sup> Según un estudio del Banco Mundial (2005) en Chile se requieren nueve pasos para abrir una empresa, el trámite total demora 27 días y tiene un costo aproximado del 10% del ingreso per capital. En América Latina, en promedio se deben realizar 11 trámites, el proceso demora por sobre 70 días, mientras que el costo asciende al 60.4% del ingreso per cápita.

pago del impuesto a la renta y al valor agregado<sup>16</sup>.

**Regímenes especiales, servicio doméstico.** El servicio doméstico está regido por disposiciones especiales, en lo que respecta a jornada, indemnización, entre otros aspectos. Si bien se ha avanzado en el grado de cumplimiento de las normas laborales, se ha legislado para equiparar salario mínimo (al año 2010) y aumentar los feriados obligatorios. En el sector de servicio doméstico la tasa de informalidad duplica la tasa de informalidad global, llegando a 62% en el año 2006 y mostrando nula variación con respecto a la vigente en el año 1998. Al mismo tiempo, hemos encontrado una sobrerrepresentación de empleados domésticos en el grupo de trabajadores que “permanecen” como informales (ver Gráfico 7). En este aspecto urge instrumentar medidas para lograr mayores niveles de formalización en este sector, en particular por que es un sector que absorbe muchos trabajadores extranjeros, los que inclusive al no tener un estatus inmigratorio en regla son más susceptibles de abusos.

**Trabajadores subcontractados y servicios transitorios versus empleo por tiempo indefinido.** La subcontractación y el suministro de trabajadores temporales es un fenómeno que asume más importancia en los últimos 15 años. El Ministerio del Trabajo estima que el 35% de los ocupados no están contratados directamente por las empresas en las que diariamente trabajan<sup>17</sup>. Según la Encuesta Laboral, la proporción del empleo subcontractado en la minería aumenta de un 45% en el año 1999 a un 61% en el 2004. Las empresas acuden a subcontractar servicios o contratar servicios transitorios con el ánimo de reducir la carga de administración de su negocio y concentrarse en aquellas actividades propias de su rubro. Así es común utilizar estas estrategias para proveer servicios de limpieza, vigilancia, alimento, entre otros.

En Chile en Enero del 2007 se sancionó la ley N° 20.123 que regula la subcontractación, empresas de servicios temporales y el contrato de servicios temporales. La ley de

---

<sup>16</sup> Tokman (2001) reporta que “...en Chile cerca del 70 por ciento de las microempresas de dos a cinco trabajadores y 96 por ciento de aquellas de seis a diez trabajadores cumplían con el pago del impuesto a la renta, así como el impuesto al valor agregado.” (pag. 104).

subcontratación se sanciona con el objetivo de reglar una actividad que hasta el momento se desarrollaba sin ningún tipo de control. La regulación se justificaba, según las autoridades del trabajo, algunos sindicatos y legisladores, ya que las condiciones de trabajo y seguridad en muchas empresas contratistas y de servicios transitorios eran muy malas. Entre sus puntos principales, la ley obliga a las empresas a registrarse y depositar garantías, prohíbe que se provean trabajadores temporarios para actividades habituales o permanentes y obliga a las empresas que hacen uso de trabajadores temporales o contratistas a ser responsable por el cumplimiento de las normas laborales y provisionales. Además, la ley también establece que no puede haber subordinación directa de los empleados contratistas a la empresa mandante.

La Ley fue la reacción natural a: (i) el hecho de la Dirección del Trabajo no tenía ni los recursos ni las facultades para actuar de oficio, y sólo reaccionaba ante denuncias; (ii) en los últimos años han proliferado los contratos por faena (o a plazo) y el empleo transitorio. Claramente la ley busca, haciendo responsables a las empresas contratantes, usar a éstas últimas como fiscalizadores del cumplimiento laboral de la norma y aumentar los costos de usar empleados transitorios o subcontratados. Al encarecer las modalidades de contratación temporal, no necesariamente las empresas contratarán trabajadores en forma indefinida, sino que, probablemente, opten por sustituir trabajo por capital o reducir costos vía contratación en el sector informal. Mejor hubiera sido dar facultad a la Dirección del Trabajo a fiscalizar directamente (más atribuciones y más recursos) o derechamente reducir el premio relativo al uso de estos servicios vía reducción en el costo del empleo indefinido, alterando el régimen de indemnizaciones. Pagés y Montenegro (2007) sostienen que los costos de despido son responsables de sesgar el empleo asalariado hacia trabajadores más viejos, en detrimento de los jóvenes. El principal problema está en el link entre costo de despido y antigüedad en el empleo (estrechamente correlacionada con edad).

---

<sup>17</sup> Datos de la Encuesta Laboral, realizada por el Ministerio del Trabajo y Previsión Social (ver estadísticas en <http://www.trabajo.gob.cl/Subcontratacion/externalizacion.htm>).

**La cultura de la informalidad.** Parte de la informalidad en el mercado laboral responde a factores culturales de los mismos empresarios o sus trabajadores. Algunos prefieren no ser formales para en el corto plazo no pagar cotizaciones, o bien acceder a subsidios del estado por su condición de informalidad. En este sentido, los trabajadores tienen una alta tasa de descuento a los ingresos futuros en forma de pensiones o bien no perciben los beneficios de mediano y largo plazo de la formalidad. Revisando evidencia cualitativa de entrevistas focales a microempresarios beneficiarios de un programa de fomento en Chile<sup>18</sup>, algunos aspectos interesantes aparecen como razones para la informalidad. Si bien es una muestra sesgada de microempresarios informales vulnerables, que califican para beneficios estatales, algunas hipótesis anteriores se sostienen con la evidencia cualitativa encontrada.

Un ejemplo se da en el caso de un micro empresario que declara no pagar la previsión de sus trabajadores, aún cuando reconoce su ilegalidad, ya que estos prefieren que se les pague el sueldo bruto total, pagando un 10% de impuestos, que recuperan en abril de cada año. Con esto no se les descuenta del sueldo el porcentaje obligatorio de cotización para previsión y salud.

*(...) me di cuenta de que es muy peligroso también lo que yo hago, (...) pero (los trabajadores) no quieren que les haga descuento de AFP, porque prefieren llevarse todo el veinte por ciento. (H2, RM1)*

Otro caso interesante resalta el hecho del problema de la regulación para poder contratar por faena. Un microempresario declara que no puede tener trabajadores estables por la dinámica de su negocio:

*(...) la gente que trabaja conmigo no puede tener contrato, porque no sé lo que pasará mañana (...) a lo mejor la pega<sup>19</sup> dura dos meses o tres (H1, RM1)*

---

<sup>18</sup> Estas entrevistas fueron realizadas en el marco de los proyectos “Encuesta de Microemprendimiento” y “Encuesta a beneficiarios FOSIS”, realizadas por el Observatorio Social de la Universidad Alberto Hurtado en Chile.

<sup>19</sup> “Pega” significa trabajo.



Esto último es relevante sobre todo en negocios que dependen de la estacionalidad del año, que son operativos sólo por temporadas. Ahora bien en cuanto a las preferencias por trabajo independiente o asalariado se identifica en el relato de los participantes del grupo focal que el emprendimiento tiene virtudes que la actividad formal no logra proveer. Si bien se reconocen las ventajas de trabajar bajo un contrato, en cuanto a los beneficios en salud y previsión social, se resalta el hecho de que la actividad como independiente les permite acomodar mejor el tiempo trabajado a su ritmo de vida y no depender de una persona o institución.

*(... ) trabajar independiente da más libertad de horario (...). (H3, RM1).*

*La desventaja de trabajar sin contrato y no apatronados es que cuando nos jubilemos, nos van a pagar con chirlitos<sup>20</sup> porque no tenemos ni uno ahorrado. (M1, RM1)*

*Yo encuentro que se trabaja más tranquilo. (...) se comparte más con la familia, yo tengo mi taller en la casa (H2, RM1)*

En otras dimensiones, los grupos focales revelan la importancia de las barreras institucionales para poder formalizar sus actividades, junto con las dificultades de encontrar un trabajo asalariado que les provea la misma satisfacción, no sólo en términos de ingresos, que su ocupación informal actual. La evidencia cualitativa sostiene la hipótesis de que la persistencia de la informalidad se debe tanto a opción como exclusión de los trabajadores insertos en este sistema.

---

<sup>20</sup> Se refiere a que le pagarán un salario muy bajo.

## **5. Recomendaciones y propuestas de políticas públicas**

Mucha de la informalidad en Chile está concentrada en micro y pequeñas empresas, entre las mujeres, trabajadores jóvenes o muy cercanos a la edad de jubilación, individuos de baja calificación y trabajadores independientes. Qué estrategias son más efectivas para reducir los niveles de informalidad dependen de cuál es la génesis del fenómeno. Lo cierto es que a la hora de diseñar políticas no solo se debe mirar la demanda de trabajo, sino también generar los incentivos correctos o remover las barreras para reducir la oferta laboral en el sector informal<sup>21</sup>. La alta informalidad entre los independientes y entre las micro y pequeñas empresas puede deberse a los altos costos de formalización versus escasas posibilidades de financiación y beneficios inciertos. Pero también hay razones para pensar que parte del empleo informal es “opción”, cuando ciertos grupos, por ejemplo jóvenes y mujeres, quieren compatibilizar el trabajo con estudio o familia. A continuación se detallan algunas de las propuestas de política.

### ***1. Mejorar la Ley de Microempresas Familiares.***

La Ley de Microempresas Familiares<sup>22</sup> busca facilitar la formalización y normalización de actividades a empresas de menor tamaño, reduciendo los costos de tramitación<sup>23</sup>. Los principales aspectos a resaltar de la ley<sup>24</sup> refieren a las exenciones de límites de zonificación comercial o industrial que las municipalidades deben exigir para otorgar patentes de acuerdo al plan regulador urbano, ya que las Microempresas Familiares operan en el lugar de residencia del microempresario. Se proponen los siguientes aspectos a modificar o mejorar:

---

<sup>21</sup> Ver Galliani y Weinschelbaum (2009).

<sup>22</sup> Estas microempresas, según el artículo 26 del D.L. 3063, se definen como empresas que operan en la residencia del dueño del negocio, con 5 o menos trabajadores y con activos no superiores a 1000 UF (\$40,000 USD), entre otros requisitos (para una mejor descripción de los requisitos ver Valenzuela et. al., 2006).

<sup>23</sup> La autorización es para toda actividad económica que cumpla con el requisito de ser MF “...con la sola limitación que no podrá producir ruidos, gases, humos u olores molestos o contaminar en cualquier forma” (D.L. 3063).

<sup>24</sup> Extraído de Valenzuela et al (2006).

(a) Problemas burocráticos para acogerse a esta ley. Un problema importante tiene que ver con la acreditación de la residencia por parte de los potenciales beneficiarios (OIT, 2007). Esto último debido al gran porcentaje de trabajadores por cuenta propia, pertenecientes los deciles más bajos de ingresos, que actualmente habitan como allegados sin una residencia propia definitiva. Una opción relativamente fácil de implementar sería el permitir acreditar residencia de la microempresa en viviendas que pertenecieran a parientes sanguíneos directos (padres, abuelos, hermanos).

(b) Homologación de criterios entre las municipalidades para la aplicación de la ley. Pocos fueron los municipios que concretaron exitosamente la implementación de la ley en su totalidad. Por ejemplo no todos los municipios cuentan con una “ventanilla única” para trámites, ni tampoco se ha uniformado el costo de los mismos. Se propone especificar de manera clara los protocolos para acceder a los distintos permisos y el costo asociado a estas habilitaciones.

(c) Tokman (2001) sostiene que en Chile existe la percepción que el cumplimiento de la regulación es extenuante y no es compatible con el desarrollo de la actividad. Sin embargo, es necesario distinguir entre costos inmediatos y beneficios en el mediano y largo plazo. Algunos esquemas alternativos que pudieran evaluarse para esto son: (i) establecimiento de un piso mínimo de beneficios por un tiempo determinado, como por ejemplo exención de pago de impuesto a ganancias, contribuciones, etc.; (ii) subsidios a las cotizaciones a cargo del empleador (accidentes laborales, seguro de desempleo); (iii) planes de capacitación para los microempresarios, condicional en que se inserten en un plan de formalización.

## ***2. Más jornadas laborales parciales e incentivos al trabajo a tiempo parcial para mujeres y jóvenes.***

Una política a favor de la inserción laboral formal de trabajadores secundarios, como mujeres y jóvenes, es la combinación de esquemas flexibles de trabajo (semanas comprimidas, teletrabajo, bancos de horas) con empleos de calidad (formales, salarios

acordes a la capacitación, empleos no temporales) Lo flexible no tiene por qué ir de la mano de lo “precario” o inestable según las prácticas de los países europeos<sup>25</sup>. Tal como se evaluara en el diagnóstico, con la actual legislación no es factible acomodar estos esquemas de trabajo, sin que medie el pago de horas extraordinarias o se obtengan permisos especiales de la Dirección el Trabajo.

Adicionalmente se pudieran dar incentivos para la contratación a tiempo parcial. Una propuesta originalmente realizada por Salvador Valdés (2009)<sup>26</sup> y recientemente rescatada por Claudia Sanhueza (2009)<sup>27</sup>, propone subsidiar en forma directa el trabajo a tiempo parcial. Este subsidio va en dos direcciones. Por un lado, en la actual crisis puede potenciar la retención de mano de obra en contratos parciales. Por el otro, si el subsidio es permanente, puede incentivar el uso de jornadas parciales. Esto potencialmente beneficiaría a mujeres y jóvenes estudiantes, ya que esperaríamos que sean estos grupos los con mayor interés en tomar este tipo de trabajos.

### ***3. Concientizar sobre los beneficios de contribuir al sistema de seguridad social.***

En general existe reticencia en los trabajadores de menor calificación con respecto a las contribuciones a la seguridad social y/o a trabajar con contrato. Primero, por que las contribuciones a la seguridad social se toman como una imposición y no como un ahorro o una inversión en bienes sociales (acceso a la salud, acceso a una jubilación). Segundo, por que muchos subsidios y beneficios sociales se perciben siempre y cuando el hogar tenga un puntaje en la Ficha de Protección Social que no supere cierta cota; ocultar situaciones de empleo ayuda a que el hogar califique a estos subsidios. El tener un trabajo formal facilita el acceso a servicios de salud, créditos, licencias por enfermedad, seguro de accidentes laborales, entre otros.

---

<sup>25</sup> Ver Rubery et. al (2008).

<sup>26</sup> Investigador, Centro de Estudios Públicos.

<sup>27</sup> Ex miembro del Consejo de Trabajo y Equidad y actualmente Académica de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad Alberto Hurtado.

El informar y concientizar a la población sobre los beneficios de cotizar en el sistema previsional y la manera en que ellos pueden verificar que su empleador les está efectivamente cotizando puede tener importantes beneficios al romper algunos “mitos” sobre el escaso valor del sistema previsional. Por ejemplo, Fajnzylber et al. (2009) en un estudio acotado a los afiliados al sistema de pensiones, encuentran que la entrega de información clara y más detallada mejora las decisiones de ahorro y retiro que estos realizan<sup>28</sup>. En Chile es necesario llevar a cabo una campaña masiva de concientización de cuáles son los costos asociados a la informalidad, tanto para trabajadores asalariados como para los independientes.

**4. Cambiar el régimen de contratos indefinidos.** En la práctica ciertos esquemas de “protección” terminan generando esquemas perversos. Por ejemplo, es más barato despedir a un trabajador con pocos años en la empresa que a un trabajador con mucha antigüedad. Y a la larga es más conveniente tener un sistema de protección social universal, que sistemas de protección fragmentados. La propuesta de política es la de transitar hacia un régimen que reduzca el costo de los contratos a tiempo indefinido. En los últimos años la política gubernamental ha puesto obstáculos al uso de subcontratación y de empresas de servicios temporarios, aumentando de esta manera el costo de usar estas modalidades. El objetivo detrás de estas medidas es favorecer la inserción laboral en empleos “más estables”. Tal vez la respuesta debe ir en la dirección opuesta: hacer más rentable para las empresas la contratación a tiempo indefinido. El régimen de indemnizaciones por años de servicio no “protege” a los trabajadores de ser despedidos, termina beneficiando sólo a los trabajadores de mayor antigüedad e inhibe la asignación eficiente del empleo. La “protección” contra el desempleo puede más fácilmente darse a través de un esquema de indemnización contra todo evento y/o a través de la mejora continua en la cobertura y/o tasa de reemplazo del seguro de desempleo. La sola implementación del sistema a partir del año 2002 y la correspondiente reforma en la modificación de los requisitos de elegibilidad y ampliación de cobertura han sido muy buenas medidas. Pero hay que avanzar aún más hacia un sistema que garantice tasas de reemplazo adecuadas para trabajadores de ingresos medios. Una

---

<sup>28</sup> Los autores usan técnicas experimentales para evaluar cómo la falta de información oportuna y clara puede

manera de implementarlo es cambiar la ley de contratos para contratos nuevos y transitar entre sistemas en el tiempo.

## **6. Conclusiones**

En relación a otros países latinoamericanos, Chile ha tenido un comportamiento ejemplar en las últimas décadas, manteniendo tasas de informalidad relativamente moderadas (en torno al 35%) y mostrando gran dinamismo en la creación de empleo. Con todo, al año 2006 hay casi 2.4 millones de trabajadores informales, casi cinco veces el número de desempleados de la economía a esta misma fecha.

En Chile es relevante distinguir entre informales asalariados e informales independientes. La tasa de informalidad entre los trabajadores asalariados es de 25.7%. Estos trabajadores son en general de muy baja calificación y con salarios muy bajos con respecto a los trabajadores formales. Las mayores tasas de informalidad se registran entre trabajadores domésticos (por sobre el 60%), trabajadores no calificados y agrícolas (ambos grupos con tasas del 30%) en actividades de servicios o agrícolas. La tasa de informalidad entre los trabajadores independientes es sustancialmente mayor, 71%, y responde fundamentalmente al hecho que la ley no obliga a estos trabajadores a cotizar. Es importante resaltar que los trabajadores independientes informales tienen un nivel de ingreso similar al de los trabajadores formales y mucho mayor (casi el doble) a los asalariados informales.

En este trabajo también se estudian las transiciones entre trabajos formales, informales e independientes. Se nota que los trabajadores que se perpetúan como informales son mayoritariamente personal no calificado o trabajadores en servicio doméstico, mientras que los trabajadores que se mantienen como asalariados formales tienen una mayor proporción de profesionales, técnicos y administrativos. El tránsito entre formalidad, informalidad y otros empleos independientes es bajo, pero ha tendido a aumentar en el tiempo, lo que puede ser reflejo de una mayor rotación entre empleos y mayor vulnerabilidad. El 95% de

---

ayudar a los trabajadores a tomar mejores decisiones.

los individuos que es formal en un momento del tiempo, sigue siendo formal en una ventana de 12 meses. La tasa de permanencia a 12 meses en el sector informal, es también alta, pero menor a esta cifra, ubicándose en torno al 85%. El tránsito más común desde el sector informal es hacia el sector formal más que hacia el empleo independiente. Efectivamente, el 42% de los trabajadores que salen de la informalidad transitan hacia empleos formales, siendo esta tasa más alta entre los jóvenes, hombres e individuos de alto nivel educativo. El tránsito desde la informalidad hacia el empleo independiente es más común entre individuos con 40-60 años y con bajo nivel educativo.

El artículo busca ahondar en las potenciales causas de la informalidad en Chile. Si la informalidad es en parte una reacción a políticas laborales más protectivas, no es posible explicar por qué en Chile la informalidad ha caído en los últimos años, ya que muchas de las reformas laborales han ido a más protección desde el retorno a la democracia. Pero también es cierto, que la introducción de los contratos atípicos en Chile (contratos por faena o servicio, subcontratación, servicios temporarios, contratos de honorarios) facilitaron vías relativamente formales para expandir el empleo, a la par que se fueron desarrollando regulaciones específicas a estas actividades. Con todo, la mayor deuda pendiente parece ser el esquema de indemnizaciones por años de servicio, habiendo indicios de que parte de la caída en el empleo asalariado de jóvenes está ligado a esta institución.

Se proponen en total cuatro políticas concretas para crear incentivos a la formalidad, que tienen que ver con: (i) facilitar la inserción laboral de trabajadores secundarios (jóvenes y mujeres) en el sector formal mediante la desregulación de algunos aspectos de la jornada laboral y el subsidio del trabajo a tiempo parcial; (ii) mejorar el régimen legal para la microempresa familiar; (iii) generar conciencia de que hay beneficios importantes de optar por la formalización (acceso a subsidios por enfermedad, jubilación, protección contra accidentes laborales, entre otros); (iv) transitar hacia un esquema de protección contra el desempleo derogando el régimen actual de indemnizaciones por años de servicios.

## **Referencias Bibliográficas**

**Banco Mundial.** *Doing business in 2005: Removing obstacles to growth.* Washington, D.C.: Banco Mundial, 2005.

**Chong, A.; Gradstein, M. y Ben-Gurion.** "Inequality, institutions, and informality," *Research Department Working Papers* N° 516. Washington D.C.: IADB, 2004, 29 p.

**Djankov, S., et al.** "The regulation of labor." *The Quarterly Journal of Economics*, 2004, 119(4), pp. 1339-82.

**Fajnzylber, E. y et al.** "Better informed workers and retirement savings decisions: Impact evaluation of a personalized pension projection in Chile," D. E.-S. d. Pensiones, Santiago, 2009.

**Galliani, S. y Weinschelbaum, F.** "Modeling informality formally: Households and firms," *Working paper.* 2009, 36 p.

**Heckman, J. y Pagés, C.** "Law and employment: Lessons from Latin America and the Caribbean," National Bureau of Economic Research, Inc, 2003.

**Loayza, N.; Servén, L. y Sugawara, N.** "Informality in Latin America and the Caribbean," *Policy Research Working Paper* 4888. Washington D.C.: World Bank, 2009, 35.

**Maloney, W.** "Informality revisited," The World Bank, 2003.

**Mideplan (Gobierno de Chile),** *Encuesta de Caracterización Socioeconómica*, años 1996 a 2006.

**Ministerio del Trabajo y Previsión Social (Gobierno de Chile),** *Encuesta Laboral*, 2004.

**OIT.** *De la casa a la formalidad. Experiencias de la ley de microempresas familiares en Chile.* Santiago, Chile: OIT, 2007.

**Pagés, C. y Montenegro, C.** "Job security and the age-composition of employment. Evidence from Chile." *Estudios de Economía*, 2007, 34(2), pp. 109-39.

**Perry, G., et al.** "La informalidad: Escape y exclusión," Washington, D.C.: Banco Mundial, 2007.

**Rubery, J.; Bosch, G. y Lehndorff, S.** "The influence of the European Union on the evolution of national employment models," Geneva: International Institute for Labour Studies, 2008, 49 p.



**Saavedra, J. y Torero, M.** "Labor market reforms and their impact on formal labor demand and job market turnover: The case of peru," Washigton D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Documento de Trabajo N° 394, 2000.

**Sanhueza, C.** "Desempleo: Las medidas que necesitamos." *Observatorio Económico*, 2009, 31.

**Subsecretaría de Previsión Social,** *Encuesta de Protección Social*, rondas 2002-2004-2006.

**Tokman, V.** *De la infomalidad a la modernidad.* Santiago: Organización Internacional del Trabajo, 2001.

**Valdés, S.** "Subsidio a la conservación del empleo." *Puntos de Referencia, CEP Chile*, 2009, 310.