

 ideapaís

El Problema de la Informalidad Laboral en Chile:

Análisis y Propuestas

El Problema de la Informalidad Laboral en Chile: Análisis y Propuestas



Investigador: Juan Pablo Lira / **Ayudante de investigación:** David Limpe
Directora de Estudios: Magdalena Vergara / **Subdirectora de Estudios:** Emilia García

Julio, 2024

1. Problema social

La informalidad laboral representa uno de los principales desafíos en materia de bienestar social y laboral. Las personas que participan del mercado laboral informal suelen percibir menores ingresos, realizar en mayor medida trabajos precarizados y se encuentran fuera del alcance de la seguridad social. A pesar de las conocidas y estudiadas consecuencias negativas y precarizantes de la informalidad laboral, se estima que actualmente en Chile más de 2,6 millones de personas se encuentran en esta situación. El siguiente informe busca profundizar en la informalidad laboral como problema social, caracterizar este universo de trabajadores y comprender las causas que le subyacen para, en forma posterior, proponer lineamientos de política pública que promuevan la transición a la formalidad.

II. Resumen ejecutivo

- Las consecuencias negativas de la informalidad laboral son múltiples y se encuentran bien abordadas en la literatura: mayor desprotección laboral, exclusión de la seguridad social, incertidumbre y precarización.
- En Chile, de acuerdo a la literatura, existen grupos particularmente susceptibles a trabajar de manera informal. Algunos como las mujeres, madres, jóvenes, adultos mayores, personas migrantes y personas con menores niveles de escolaridad.
- Las madres con niños menores de 5 años en el hogar tienen un 5% más de probabilidad de emplearse en ocupaciones informales que aquellas que no cuentan con la presencia de menores.
- Los jóvenes (15–24 años) y los adultos mayores (65 años o más) tienen un 7% y un 30% más de probabilidad, respectivamente, de trabajar en el sector informal.
- Los trabajadores que pertenecen al quintil de más bajos ingresos tienen un 41% más de probabilidad de estar en el mercado informal comparado con el quintil de ingresos más altos.
- Cada año adicional de escolaridad reduce en 3 puntos porcentuales la probabilidad de trabajar en el sector informal.
- Los extranjeros tienen un 18% más de probabilidad de emplearse en el mercado laboral informal respecto a los trabajadores chilenos.
- Para incentivar la transición a la formalidad laboral se propone: (i) mitigar la penalización de la maternidad en el mercado laboral, (ii) robustecer transferencias condicionadas al empleo formal para jóvenes y mujeres, (iii) revisar la oferta pública y sus incentivos a la informalidad laboral, (iv) promover la formalización de trabajadores por cuenta propia y pequeños emprendimientos y (v) diseñar programas y adoptar iniciativas para la inserción laboral formal de migrantes.

III. Introducción: conceptualización y evolución de la informalidad laboral en Chile

I. ¿Qué es la informalidad laboral?

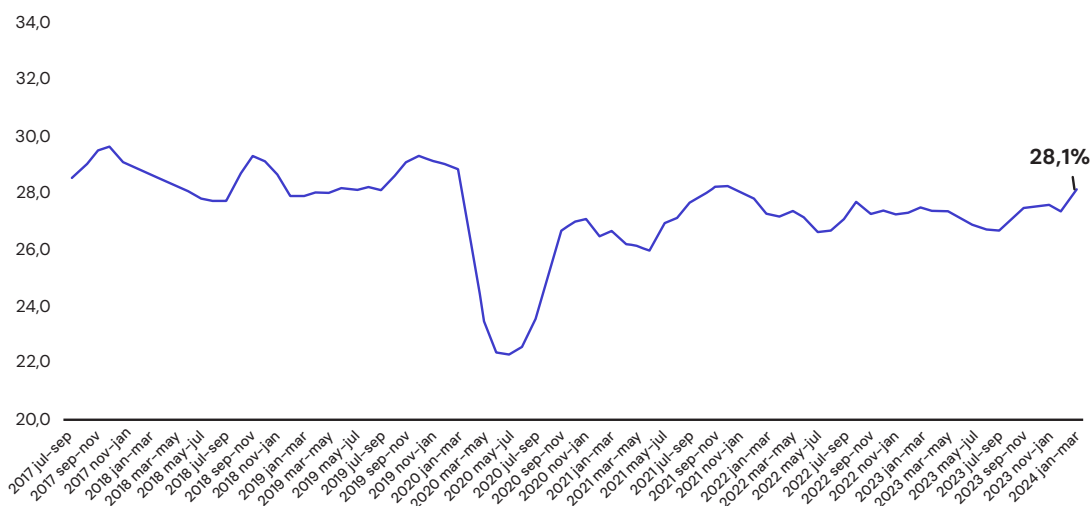
La informalidad laboral como concepto ha sido siempre dinámica. Aun así, los esfuerzos por simplificar este fenómeno han permitido delimitar los criterios y condiciones para distinguir el empleo formal del informal. En Chile, la informalidad laboral puede expresarse en dos dimensiones: por un lado, según el tipo de unidad de producción (empresas informales u hogares) o, por otro, según el tipo de trabajo del empleado (cuenta propia, asalariados o trabajadores de servicio doméstico).

Para estos efectos, se entiende por trabajo informal todos aquellos asalariados o trabajadores del servicio doméstico que no cuenten con cotizaciones de salud (Isapre o FONASA) o previsión social (AFP) (INE, 2021 y OIT, 2013). Asimismo, se puede utilizar como sinónimo la categoría de ocupados informales que, según el INE y OIT, son todos los familiares no remunerados del hogar, además de los trabajadores por cuenta propia de una unidad económica que pertenezca al sector informal.

II. Evolución de la informalidad laboral en Chile

En Chile desde 2017 (Gráfico N°1) la informalidad se ha mantenido relativamente constante, oscilando en torno al 30% de la población ocupada a nivel nacional. Si bien durante la pandemia —dadas las restricciones de movilidad por razones sanitarias— la informalidad cayó a un mínimo histórico de 22,3%, con la reactivación económica la proporción de empleo informal retomó sus niveles pre pandemia. A la fecha, la tasa de informalidad se ubica en un 28,1% de la población ocupada, lo que en términos absolutos, equivale a 2.614.641 trabajadores informales.

Gráfico N°1: Evolución tasa de informalidad laboral (2017 - 2024)



Fuente: Elaboración propia en base a ENE, 2024.

III. Consecuencias negativas de la informalidad laboral

Las consecuencias negativas de la informalidad laboral son múltiples y se encuentran bien abordadas en la literatura. Entre otras cosas, las personas que participan del mercado laboral informal suelen percibir menores ingresos, realizan en mayor medida trabajos precarizados, y se encuentran fuera del alcance de la seguridad social (OIT, 2013). En Chile, estudios muestran que la informalidad se traduce en una mayor inestabilidad económica para los trabajadores. Se trata de un estado laboral dinámico, en el que las personas suelen transitar con frecuencia de la ocupación a la desocupación o inactividad laboral (CPP UC & Sence, 2023; Ministerio de Hacienda, 2022). Esto tendría consecuencias en la estabilidad de los ingresos percibidos por las familias que cuentan con integrantes informales y, por tanto, en la probabilidad de que esa familia caiga en la pobreza (CEPAL, 2022).

Respecto a lo anterior, cabe añadir que, además del impacto sobre la seguridad económica de las familias, los trabajadores informales también experimentan desprotección en materia laboral. En efecto, estos tienen menos certezas sobre la duración de su empleo, no cuentan con instancias formales de negociación colectiva ni actividad sindical, y cuentan con mayores dificultades para acceder a los beneficios y programas del Sistema de Protección Social (Ministerio de Hacienda, 2022).

Otro elemento importante de relevar, es la asociación entre informalidad laboral y una mayor desprotección ante la vejez. Los trabajadores informales no cotizan en el sistema de seguridad social, lo que termina por afectar —en sistemas con pilares contributivos— la pensión autofinanciada. En efecto, cada año en que una persona se encuentra fuera del empleo formal —es decir, sin cotizar para su vejez— su pensión autofinanciada futura se ve reducida entre un 2% y 6% si es hombre y entre un 4% y 9% si es mujer (CIE-DESS, 2020). Así, la prevalencia de la informalidad durante la trayectoria laboral de las personas termina por impactar significativamente en la pensión autofinanciada y generar una mayor presión sobre el gasto público destinado a subsidiar a los tramos más desprotegidos (Perticará et al., 2019). En un contexto de envejecimiento poblacional acelerado, la informalidad emerge como un desafío para la sostenibilidad del sistema de seguridad social: a medida que aumenta el número de personas que alcanzan la edad de jubilación y se mantienen los niveles de informalidad, aumenta también la necesidad de un mayor gasto público que mantenga el sistema, poniendo en riesgo, por un lado, la sostenibilidad fiscal de las políticas sociales y, por otro, el bienestar futuro de los adultos mayores.

Así también, la informalidad se suele correlacionar negativamente con el desarrollo económico de los países: economías menos desarrolladas o emergentes cuentan con niveles de informalidad tres veces mayor a economías desarrolladas (Ministerio de Hacienda, 2022). La recaudación fiscal se ve también afectada como consecuencia de la informalidad laboral al no recaudar impuestos sobre las ganancias que generan este tipo de ocupaciones.

IV. Caracterización de la población informal en Chile

La evidencia, así como la literatura —nacional e internacional— disponible señalan que hay ciertos grupos que cuentan con una mayor probabilidad de participar del mercado laboral informal. En consecuencia, para profundizar en este problema social, resulta pertinente realizar una caracterización de estos grupos para, en forma posterior, proponer lineamientos de política pública que promuevan el avance de una agenda en la materia.

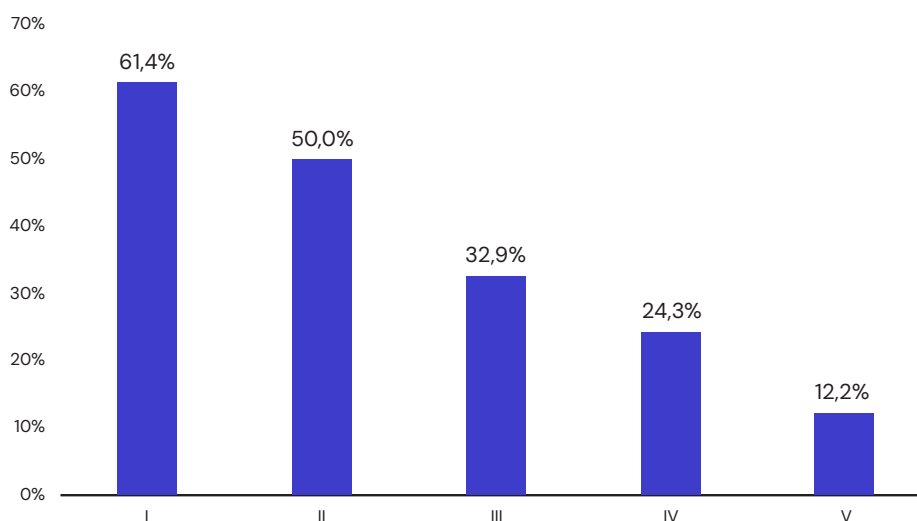
Así, la siguiente caracterización analiza los niveles de informalidad para aquellos grupos que la literatura —tanto internacional como nacional— considera prioritarios. Estos son: trabajadores de bajos ingresos, mujeres, madres, jóvenes, adultos mayores, personas de bajo nivel educativo y personas extranjeras.

a. Informalidad y nivel socioeconómico

La relación entre el nivel de informalidad laboral y el nivel socioeconómico ha sido siempre estrecha. Un menor nivel socioeconómico, derivado de ingresos laborales más bajos, conduce a condiciones socioeconómicas más precarias y vulnerables, lo que, a su vez, incrementa la probabilidad de trabajar en la informalidad (CEPAL, 2022).

Tal como se observa en el Gráfico N°2, en Chile, existe una correlación entre percibir menos ingresos y contar con una mayor tasa de informalidad. Así, los quintiles de ingresos con mayor concentración de informalidad corresponden a los quintiles I y II. Luego, a partir del quintil II, se observa una ligera variación en la pendiente, indicando una menor tasa de informalidad en los quintiles superiores de la distribución de ingresos.

Gráfico N°2: Tasa de informalidad laboral, según quintil autónomo



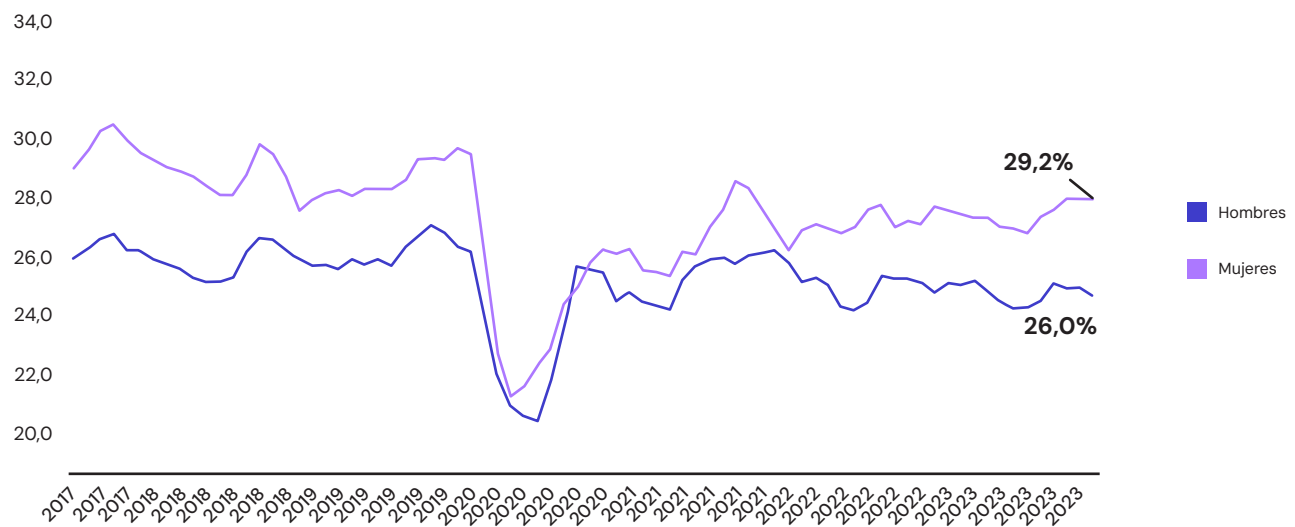
Fuente: elaboración propia a partir de encuesta CASEN 2022.

b. Informalidad y sexo

Un segundo grupo comúnmente atendido en el estudio de la informalidad son las mujeres. Los datos respecto a la relación entre informalidad laboral y sexo indican que, aunque —en términos absolutos— existan más hombres que mujeres en empleos informales, la proporción de empleo informal —calculada como la proporción de personas empleadas informalmente respecto al total de personas empleadas— es más alta entre las mujeres que entre los hombres.

Como se muestra en el Gráfico N°3, la brecha entre la tasa de informalidad masculina y femenina se ha mantenido en el tiempo, a excepción del periodo de pandemia por COVID-19 donde la brecha disminuye en forma significativa. Este fenómeno encuentra sus causas en las condiciones del mercado laboral, dado que el empleo femenino cuenta con mayor participación en actividades del hogar, servicios domésticos, actividad agrícola y comercio, sectores productivos que cuentan con mayores tasas de informalidad dada su mayor flexibilidad (INE, 2022).

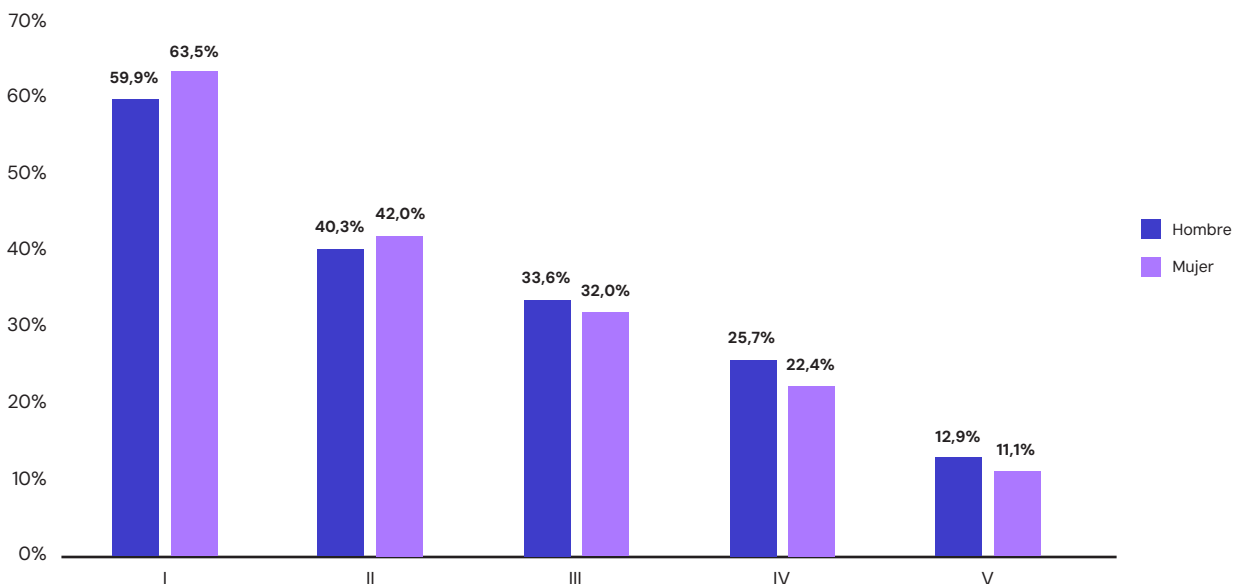
Gráfico N°3 : Evolución de la tasa de informalidad laboral, según sexo (2017 - 2024)



Fuente: Elaboración propia en base a ENE, 2024.

Al relacionar el nivel de ingresos con el sexo del trabajador, se observa que la brecha entre informalidad masculina y femenina se invierte en la medida que aumentan los ingresos (Gráfico N°4). Esto es, en sectores económicos bajos, la tasa de informalidad femenina supera a la tasa masculina, pero en quintiles más altos, los hombres son, proporcionalmente, más informales que las mujeres.

Gráfico N°4 : Tasa de informalidad laboral, según quintil de ingreso y sexo (2022)



Fuente: elaboración propia a partir de encuesta CASEN 2022.

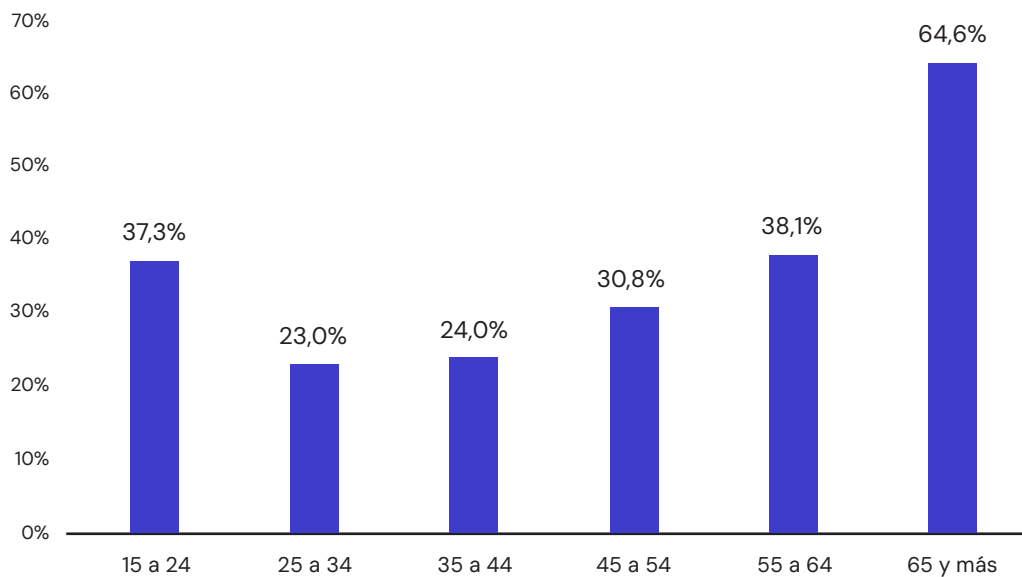
c. Informalidad laboral y grupo etario

Otro factor que incide en la susceptibilidad a trabajar en la informalidad es la edad. Por ejemplo, la evidencia da cuenta que existe una estrecha relación entre ser joven y la probabilidad de ser informal. La mayor prevalencia del empleo informal en el segmento joven encuentra sus causas en factores como la falta de experiencia, su menor calificación y la mayor flexibilidad que ofrece el empleo informal en contraste al empleo formal (CPC, 2024).

Por otro lado, aquellos trabajadores de edades más avanzadas también se muestran como un grupo particularmente propenso a trabajar de manera informal. La mayor presencia de empleo informal a edades avanzadas se debe principalmente a la dificultad de hallar estabilidad en el mercado formal, toda vez que el trabajador se encuentra desocupado (CPC, 2024).

En efecto, los datos constatan lo anteriormente mencionado y muestran una mayor prevalencia de empleo informal en el segmento de adultos mayores de 65 años, quienes representan al grupo etario con mayor tasa de informalidad (65%). Así también, se observa una mayor propensión a la informalidad en el segmento joven (entre 15 y 24 años) en comparación a aquellos segmentos medianos (entre 25 y 64 años).

Gráfico N°5: Tasa de informalidad laboral, según grupo etario



Fuente: elaboración propia a partir de encuesta ENE 2024 (Trimestre I).

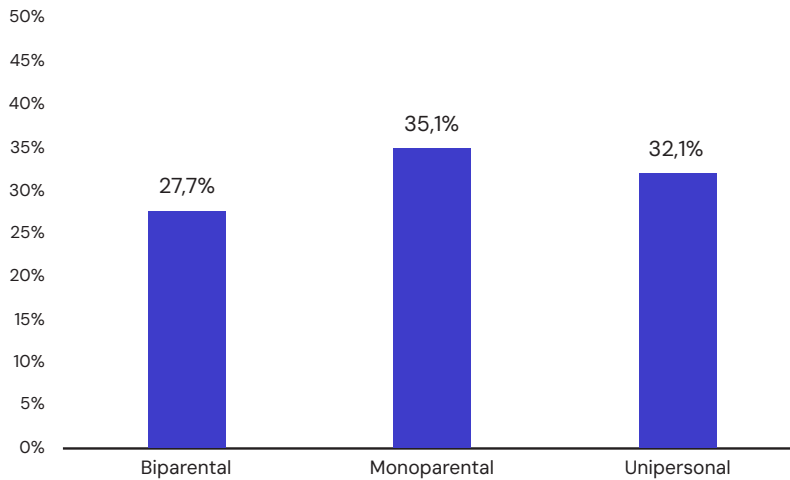
d. Informalidad laboral y estructura familiar

Por otro lado, resulta interesante analizar en qué medida el tipo de estructura familiar al que pertenece —o bien lidera— el trabajador podría incidir en la probabilidad de que éste trabaje de manera informal. Si bien el estudio de la relación entre informalidad y estructura familiar es incipiente, algunos resultados arrojan que los empleos informales permiten conciliar en mayor medida el plano laboral con labores de cuidado y quehaceres del hogar, dada la mayor flexibilidad que estos ofrecen (Berniel et al., 2021). La monoparentalidad, al carecer en mayor medida de redes de apoyo para labores de cuidado, podría incidir en la decisión de trabajar en empleos más flexibles que permitan conciliar estas labores con los tiempos laborales. En efecto, al analizar los datos de la última encuesta CASEN (2022), se observa que familias monoparentales tienen una tasa de informalidad 7 puntos porcentuales mayor que las familias biparentales.

En efecto, tal como se muestra en el Gráfico N°6, la tasa de informalidad varía considerablemente según el tipo de composición familiar —sea biparental, monoparental o unipersonal—. Jefes de hogar de familias monoparentales —en su mayoría mujeres— presentan mayores niveles de informalidad, alcanzando una tasa superior al 35%. En tanto, familias biparentales arrojan menores niveles de informalidad que los hogares con otro tipo de estructura familiar¹.

¹ No se observan cambios significativos al controlar por sexo. Mujeres que son jefas de hogar de familias biparentales mantienen una tasa de informalidad cercana al 27%, así como hombres jefes de familias monoparentales arrojan una tasa de, aproximadamente, 34%.

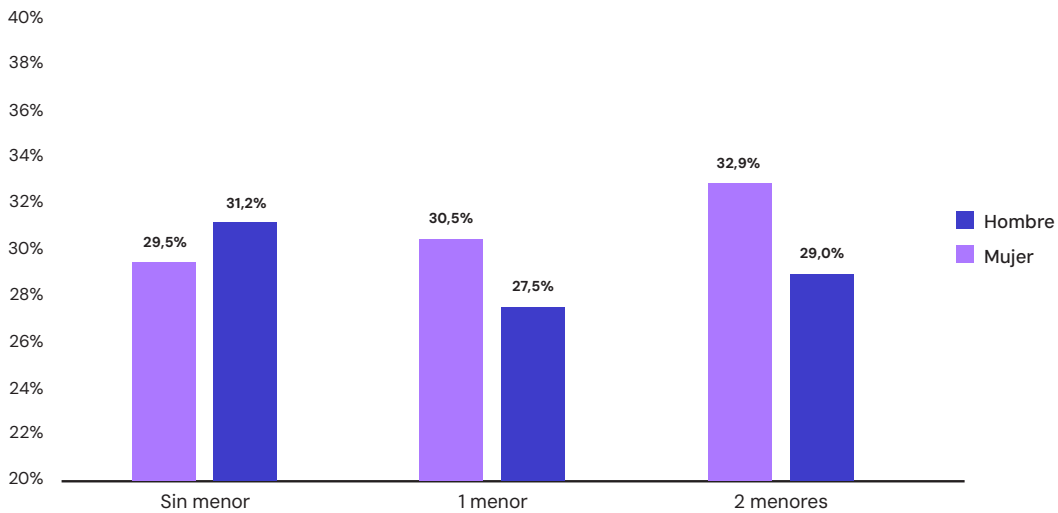
Gráfico N°6. Tasa de informalidad laboral, según estructura familiar



Fuente: elaboración propia a partir de encuesta CASEN 2022.

Asimismo, la presencia de menores también guarda relación con cambios en la tasa de informalidad. En el Gráfico N°7 se puede observar que cuando hay presencia de menores de 5 años en el hogar la tasa de informalidad aumenta en las mujeres, mientras que se reduce en los hombres, lo que amplifica la brecha entre ambos sexos. Vale notar que, las mujeres que viven en hogares donde no hay presencia de menores arrojan una tasa de informalidad de un 29,5%, mientras que las mujeres conviven con 2 menores esta proporción aumenta a un 33%.

Gráfico N°7. Tasa de informalidad laboral, según presencia de menores de 5 años y sexo



Fuente: elaboración propia a partir de encuesta CASEN 2022.

Vale destacar que es numerosa la literatura que encuentra relaciones causales entre el nacimiento de un hijo y efectos perjudiciales para la madre en materia laboral. Particularmente, respecto a la relación entre

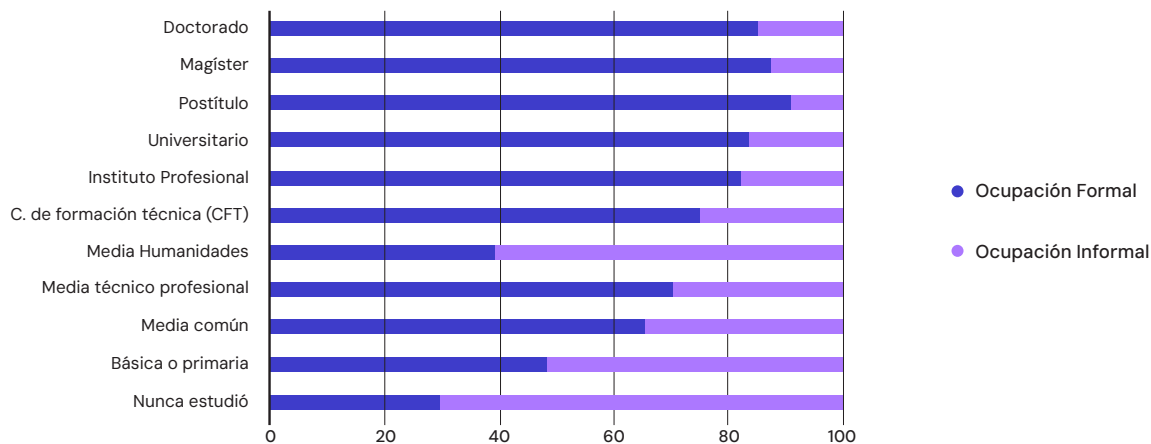
maternidad e informalidad, luego del nacimiento del primer hijo, la probabilidad de que la madre opte por un trabajo informal por sobre uno formal aumenta considerablemente (Berniell et al., 2019). Una de las causas de esto refiere a la mayor flexibilidad que ofrece un empleo informal con respecto a uno formal, permitiendo a la madre realizar labores de cuidado. A diferencia del mercado formal, la informalidad presenta con mayor frecuencia jornadas a tiempo parcial (Barrero et al., 2018), y aunque esto permita una mayor conciliación entre el cuidado del menor y la actividad laboral, termina por perjudicar la incorporación de la mujer al mercado laboral formal (Abramo, 2021).

e. Informalidad y nivel educativo

De acuerdo a la literatura, existe una relación inversa entre escolaridad e informalidad, esto es, a mayor nivel educativo menor tasa de informalidad (Haanwinckel et al., 2017; Mansilla, 2021; Livert-Aquino et al., 2022). Para el caso chileno, la evidencia indica que la mayor proporción de personas informales son aquellas que cuentan con educación básica o media como el mayor nivel educativo alcanzado (Ministerio de Hacienda, 2022). Los trabajadores menos educados suelen enfrentar barreras significativas para ingresar al empleo formal y tienen menos capacidad de negociación, lo que perpetúa su presencia en el sector informal. Además, las desigualdades socioeconómicas y las políticas educativas y laborales inadecuadas exacerbaban esta situación, limitando las oportunidades para que estos trabajadores mejoren sus condiciones laborales a través de la educación y la capacitación continua (Banco Mundial, 2019).

En efecto —y como se muestra en el Gráfico N°8—, las mayores tasas de informalidad corresponden a quienes nunca estudiaron, o bien, su máximo nivel alcanzado es la educación básica o media. Mientras que las personas que cuentan con títulos universitarios arrojan un nivel de informalidad de un 16%, quienes nunca estudiaron superan el 70%.

Gráfico N°8. Nivel de estudios alcanzado y tipo de ocupación



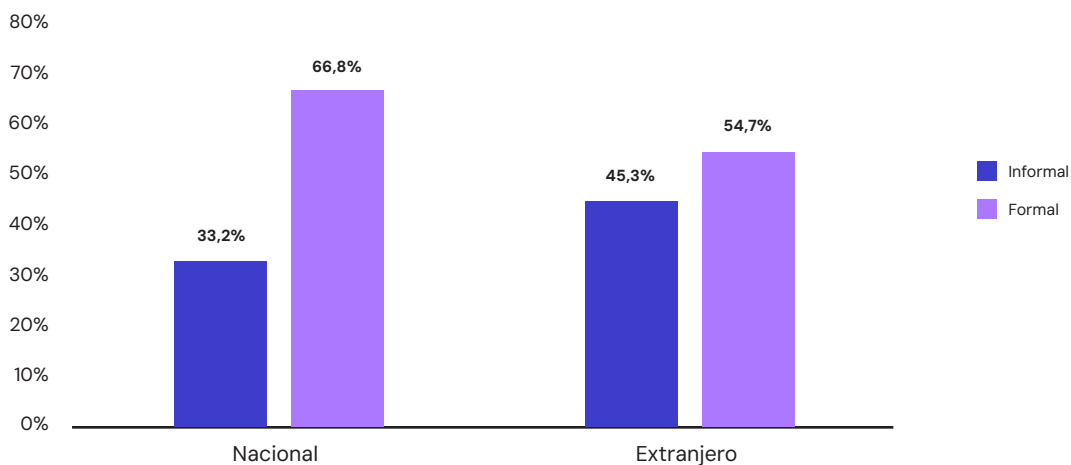
Fuente: elaboración propia a partir de encuesta ENE 2024 (Trimestre I).

f. Informalidad y población extranjera

Por último, otro grupo especialmente susceptible a trabajar de manera informal es la población extranjera. Está bastante documentado en la literatura internacional que quienes se encuentran en situación de migrantes suelen optar por ocupaciones informales producto de una serie de factores exógenos. La explicación más común de este fenómeno es que la falta de documentos y la situación irregular de los migrantes los obliga a aceptar trabajos informales con peores condiciones laborales y nulos beneficios sociales, para poder subsistir en el nuevo país y evitar la identificación de las autoridades (Soffia, 2013; OIT, 2016; SENEM, 2021).

Al analizar a partir de los datos la relación entre informalidad laboral y nacionalidad (Gráfico N°9), notamos que, tal como indica la evidencia disponible, la población extranjera que reside en Chile es más susceptible a emplearse en ocupaciones informales. En efecto, la ocupación informal de la población extranjera en Chile representó el 45,3%. Por otro lado, la tasa de informalidad de la población chilena fue del 33,2%, reflejando una diferencia de 12,1 puntos porcentuales².

Gráfico N°9. Tipo de ocupación por población nacional y extranjera



Fuente: elaboración propia a partir de encuesta CASEN 2022.

² Se considera trabajador extranjero a aquel trabajador nacido fuera de Chile, independiente de su estado de regularización.

V. Factores que determinan la informalidad laboral

A modo de complementar la caracterización recién expuesta, se analizó por medio de modelos de regresión probabilística la relación que existe entre las distintas dimensiones observadas y la probabilidad de que un trabajador participe del mercado laboral informal.

I. Metodología y datos

El modelo recoge, a partir de los datos de la última Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN, 2022), aquellos factores determinantes de la informalidad laboral conforme a la caracterización presentada en la sección anterior, para luego estimar asociaciones estadísticas mediante un modelo de regresión probabilística. Por consiguiente, la ecuación que estima el efecto marginal de las variables de estudio sobre la probabilidad de que un trabajador sea informal se define como:

$$P(\text{inf} = 1/X) = \Phi(\beta_0 + \beta_1 \text{Quintil_ingreso} + \beta_2 \text{género} + \beta_3 \text{edad} + \beta_4 \text{familia} + \beta_5 \text{escolaridad} + \beta_6 \text{extranjero} + \epsilon_i)$$

En relación a las variables identificadas en la caracterización de la población informal, en el Cuadro N°1, se muestra el resumen de estas variables, las cuales servirán para cuantificar la relación entre cada variable determinante con la probabilidad de estar trabajando de manera informal. Además, se describe la relación esperada entre cada factor y la informalidad. Cabe destacar que pueden existir otros factores relevantes que podrían incidir en la informalidad, sin embargo, según la revisión de literatura —estudios de caso y otros modelos econométricos— se considera como relevantes las variables estudiadas anteriormente.

Cuadro N°1. Identificación de las variables para el modelo

Variables	Nomenclatura	Descripción	Signo esperado
Informalidad	inf	Variable binaria de informalidad= 1 si es informal y "0" caso contrario.	
Ingresos	Quintil_ingreso	Variable categórica según quintil de ingreso.	(+ o -)
Sexo	mujer	Variable binaria se sexo=1 si es mujer "0" caso contrario.	(+)
Grupo etario	etario_dummy	Variable categórica clasificada en 6 categorías de edad, a partir de 15 años de edad.	(+ o -)
Familia	ujhmenor5	V. de interacción entre mujer y la tenencia de menores de 5 años de edad.	(+)
Educación	educ	Años de educación, para personas >= 15 años	(-)
Extranjero	extr	V. binaria si la persona es extranjera=1 o es nacional "0"	(+)

II. Resultados

Cuadro N°2. Efectos Marginales del modelo Probit, según inclusión de variables

Variables	efmg1	efmg2	efmg3	efmg4	efmg5
Quintil socioeconómico					
Quintil 1	0.512*** (0.006)	0.512*** (0.006)	0.522*** (0.006)	0.536*** (0.005)	0.412*** (0.007)
Quintil 2	0.322*** (0.006)	0.322*** (0.006)	0.332*** (0.006)	0.344*** (0.006)	0.212*** (0.007)
Quintil 3	0.234*** (0.006)	0.234*** (0.006)	0.238*** (0.006)	0.244*** (0.006)	0.130*** (0.007)
Quintil 4	0.146*** (0.006)	0.146*** (0.006)	0.147*** (0.006)	0.148*** (0.006)	0.067*** (0.007)
Sexo					
Mujer		-0.011*** (0.003)	0.001 (0.003)	-0.007* (0.004)	0.019*** (0.004)
Grupo etario					
15 a 24 años			0.048*** (0.006)	0.048*** (0.006)	0.071*** (0.006)
65 y más			0.386*** (0.007)	0.377*** (0.007)	0.309*** (0.008)
Tenencia de menores de 5 años y sexo					
hmenor5				-0.089*** (0.006)	-0.076*** (0.006)
mujhmenor5				0.050*** (0.009)	0.051*** (0.009)
Años de escolaridad					
educación					-0.031*** (0.001)
Nacionalidad					
extranjero					-0.178*** (0.007)
Observations	81,398	81,398	81,398	81,398	80,906

Errores estándar en paréntesis.

*** p<0.01, ** p<0.05, p<0.1

A partir de los resultados del modelo de regresión (Cuadro N°2) y en relación a los coeficientes estimados se puede observar lo siguiente³.

³ En relación con la significancia estadística de las variables mencionadas anteriormente, estas son estadísticamente significativas al 99% se nivel de confianza, con excepción de la variable de Tenencia de menores de 5 años en el hogar (hmenor5) que no es significativa por sí sola pero con la interacción de sexo es significativa.

a. A menor ingreso de los trabajadores —medido según el quintil de ingresos al cual pertenece— aumenta la probabilidad de informalidad laboral. En efecto, al usar como base el quintil de mayor ingreso, aquel trabajador perteneciente al quintil de menor ingresos tiene un 41% más probabilidades de emplearse en el mercado informal.

b. Tener más años de educación influye de forma negativa y estadísticamente significativa en la probabilidad de estar en el sector informal. Cada año de escolaridad reduce en 3 puntos porcentuales la probabilidad de ser informal.

c. Ser mujer y contar con la presencia de menores de 5 años en el hogar aumenta en forma estadísticamente significativa la probabilidad de emplearse en una ocupación informal. En efecto, las mujeres que trabajan y habitan en un hogar que cuenta con la presencia de un menor de 5 años tienen un 5% más probabilidad de emplearse en el mercado laboral informal.

d. Estar dentro de los grupos etarios de 15 a 24 años o de 65 años a más influyen positiva y estadísticamente significativa en la probabilidad de estar trabajando en el sector informal. En efecto, al usar como base a personas que tienen entre 25 y 64 años, notamos que pertenecer al segmento juvenil aumenta en 7% la probabilidad de informalidad, mientras que pertenecer al segmento de adultos mayores incrementa en un 30% esta misma probabilidad.

e. Por último, los resultados constatan que ser extranjero tiene un efecto positivo y significativo en la probabilidad de emplearse en el mercado laboral formal. Así, haber nacido fuera de Chile aumenta en un 18% la probabilidad de que ese trabajador sea informal.

VI. Propuestas de Política Pública

En consideración de los efectos —recién expuestos— que genera la informalidad laboral para la sociedad en su conjunto, resulta necesario adoptar con urgencia medidas que se enfoquen en aquellos grupos particularmente susceptibles a participar del mercado laboral informal. Por consiguiente, se proponen a continuación una serie de propuestas de política pública, con especial énfasis en aquellos grupos prioritarios, como son las mujeres, madres, jóvenes, personas migrantes y personas con menos niveles de escolaridad.

1. Mitigar la penalización de la maternidad en el mercado laboral

Uno de los desafíos centrales para reducir los niveles de informalidad dice relación con mitigar las inequidades de género que subyacen al mercado laboral. La mayor carga que tienen las mujeres en cuanto a labores de cuidado y la falta de corresponsabilidad parental se traduce, muchas veces, en una menor participación laboral formal femenina. En efecto, la evidencia da cuenta que el empleo femenino suele ligarse en mayor medida a ocupaciones informales respecto al empleo masculino.

1.1 Medidas de mayor flexibilidad en el cálculo de la jornada laboral

Como se mencionó anteriormente, el trabajo informal permite conciliar la maternidad con labores de cuidado, dada la mayor flexibilidad. Por consiguiente, la falta de corresponsabilidad parental, así como la rigidez de nuestro sistema laboral terminan por generar incentivos indeseados respecto a la propensión hacia la informalidad, especialmente en las mujeres. Si bien, la nueva ley que reduce la jornada laboral a 40 horas se aventura en incorporar mayor flexibilidad al sistema laboral, aún hay margen para reducir aún más los costos de oportunidad asociados al empleo femenino, mediante medidas de flexibilidad laboral.

Propuesta:

Modificar el Código del Trabajo (artículo 22 bis⁴) y extender el cálculo de la jornada laboral. Se propone que, por medio de negociación colectiva con el empleador, los trabajadores puedan calcular su jornada laboral de 44 horas semanales (próximamente 40 horas) en un horizonte de tiempo mayor al establecido en la ley actual (4 semanas), mediante promedios semanales. Esto permite a los padres contar con mayor poder de decisión sobre la distribución del tiempo y la conciliación de éste con labores de cuidado, reduciendo así los costos del trabajo formal.

⁴ El Código del Trabajo en su artículo 22 bis establece que el cálculo de la jornada puede distribuirse en base a un promedio semanal de 40 horas en un ciclo de hasta 4 semanas. Países como Francia permiten una base de cálculo de 52 semanas.

1.2 Sala Cuna Universal

Considerando que, luego del nacimiento del primer hijo, la probabilidad de que una madre opte por un trabajo informal por sobre uno formal aumenta considerablemente, urge promover políticas que permitan conciliar la maternidad con la participación en empleos formales. Actualmente el Código del Trabajo solo asegura sala cuna a las trabajadoras de empresas con 20 o más mujeres lo cual desincentiva la contratación femenina y no promueve la corresponsabilidad.

Propuesta:

- Modificar el artículo 203 del Código del Trabajo, que establece que el empleador debe proveer de servicio de sala cuna cuando la empresa tenga 20 o más trabajadoras. Esto es un desincentivo a la contratación de mujeres en pequeñas empresas.
- Habilitar a la oferta privada para que provea este servicio. El actual proyecto de ley de sala cuna del Poder Ejecutivo pone trabas a la participación de salas cunas privadas obligándolas a contar con Reconocimiento Oficial independiente de si cuentan o no con la autorización de funcionamiento. Esto podría significar una dificultad para satisfacer la totalidad de la demanda de sala cuna.

1.3 Rediseñar el Postnatal Masculino

Las políticas de licencia por paternidad desafían la norma tradicional de que las mujeres son las principales cuidadoras, permitiendo a los hombres desarrollar habilidades de crianza y ser padres activos. Sin embargo, pocas mujeres traspasan parte del postnatal a sus parejas (García, 2022), lo que destaca la necesidad de rediseñar estas licencias para fomentar la participación paterna en el cuidado infantil y, en consecuencia, reducir los costos de las mujeres para insertarse en el mercado laboral formal.

Propuesta:

- Establecer que el permiso postnatal sea un derecho exclusivo del padre, sin depender de la cesión del permiso por parte de la madre, así como ampliar la actual licencia de 5 días hábiles para los padres, añadiendo días adicionales donde el padre sea el único titular del permiso.
- Permitir la fraccionación de la licencia de paternidad en diferentes períodos, en lugar de restringirla al primer mes después del nacimiento. Inspirarse en modelos como el sueco, que permite dividir la licencia hasta que el hijo cumpla 12 años, para incentivar su uso y adaptarse mejor a las necesidades familiares.

2. Robustecer transferencias condicionadas al empleo formal para jóvenes y mujeres

Las transferencias condicionadas al empleo formal han demostrado ser una herramienta útil para disminuir la informalidad laboral. No obstante, se han identificado áreas de mejora en su diseño, en consideración de que este tipo de transferencias han disminuido su capacidad de potenciar el empleo formal en los grupos de interés, como son los jóvenes y las mujeres (Ministerio de Hacienda, 2022).

2.1 Rediseñar el Subsidio al Empleo Joven (SEJ)

El diseño actual del subsidio no está condicionado a los cambios de salario. Bajo una lógica de focalización, a medida que los ingresos del beneficiario aumentan, el monto del subsidio disminuye. No obstante, el problema yace en que, al no encontrarse indexado el subsidio al salario mínimo, los trabajadores que ganan el mínimo se acercan al límite superior del tramo más alto, lo que reduce significativamente el monto del subsidio otorgado. Esto disminuye el incentivo para contratar jóvenes en el mercado formal⁵.

Propuesta:

- Indexar este subsidio al sueldo mínimo, además del actual ajuste por IPC: con esto se pretende modificar los tramos bajo los cuales se calcula el subsidio, utilizando como referencia el salario mínimo, a modo de aumentar el monto. De esta forma, el subsidio evoluciona en coherencia con los cambios en el salario y la realidad laboral del país.
- Vincular a beneficiarios del subsidio con los programas de capacitación de SENCE. Esto, a modo de potenciar trayectorias laborales, además del beneficio inmediato del subsidio.

2.2 Ampliar cobertura y beneficios del Bono al Trabajo de la Mujer (BTM)

El programa Bono al Trabajo de la Mujer (BTM) busca resolver la baja inserción laboral femenina para el grupo etario entre 25 y 59 años de edad con alta vulnerabilidad socioeconómica. Sin embargo, cuenta con un impacto muy acotado en la población, tanto por su baja cobertura como por el nivel de gasto por beneficiarios.

Propuesta:

- Ampliar la cobertura del programa a una mayor población beneficiaria. A saber, en el año 2023, del total de la meta establecida, se llegó a cubrir el 18% de la población objetivo para ese año. Es necesario robustecer estrategias de acercamiento a empleadores que puedan ser beneficiarios del subsidio, así como modificar los incentivos de éste.
- Aumentar el monto del beneficio considerando que el gasto por beneficiario no ha logrado tener un impacto significativo en la densidad de cotizaciones. Sólo el 13% de usuarios nuevos en el pro-

⁵ Metodología de cálculo para 2024: 30% de \$282.511,59 = \$84.753,48 menos el 30% de la diferencia entre la remuneración bruta mensual y \$353.139,52.

grama comienzan a cotizar ese mismo año, mientras que la efectividad en cuanto a la densidad de cotizaciones para los años siguientes aumenta a un 37%. Se debe evaluar en qué medida el monto —y su metodología de cálculo— generan incentivos suficientes a la inserción de la mujer en el mercado laboral formal.

- Vincular a beneficiarios del subsidio con los programas de capacitación de SENCE. Esto, a modo de potenciar trayectorias laborales, además del beneficio inmediato del subsidio.

3. Revisar la oferta programática y sus incentivos a la informalidad laboral

Actualmente, muchos programas sociales tienen un diseño que termina por desincentivar la formalidad laboral. Por ejemplo, un estudio del Centro de Políticas Públicas UC realizado en 2012, analizó 80 programas sociales y concluyó que 25 de ellos generaban incentivos negativos a la formalidad debido a la forma en que se diseñaba la focalización de recursos.

Propuesta:

- Solicitar a la Dirección de Presupuestos y a la Subsecretaría de Evaluación Social que, en la revisión y monitoreo anual de la oferta programática, se consideren como criterio de evaluación las áreas de mejo@ra en materia de incentivos a la cotización previsional.
- Evaluar un rediseño de aquellos subsidios que actualmente carecen de una focalización gradual y que no estén alineados a la formalización laboral. Para esto es necesario introducir una progresividad más gradual en los criterios para acceder a beneficios sociales, evitando cortes abruptos en el diseño. De esta manera, se pueden prevenir desincentivos para la formalización, que surgen del miedo a perder beneficios estatales.

4. Promover la formalización de trabajadores por cuenta propia y pequeños emprendimientos

Como se mencionó anteriormente, existe una estrecha relación entre el trabajo por cuenta propia y la informalidad laboral. De hecho, el 61% de los trabajadores por cuenta propia son informales (INE, 2024). En consideración de que, conforme a la evidencia, existe una mayor participación de adultos mayores y personas de menores ingresos en el universo de personas que trabajan como independientes, vale la pena explorar medidas que promuevan la formalización de estos grupos.

Propuesta:

- En línea con lo que ha propuesto la Mesa de Formalidad Laboral convocada por la CPC, ASECH y AAFP, se debe avanzar en asegurar que los trabajadores independientes y microemprendedores coticen en la seguridad social. Para esto, se propone una estrategia de acción local, con los municipios como protagonistas, basada en condicionar la obtención y renovación de permisos operativos esenciales, como permisos municipales y patentes, a un mínimo de cotizaciones. Esto impactaría en la formalización tanto de trabajadores independientes y dueños de microempresas, como de sus empleados.

5. Propuestas para inserción laboral formal de migrantes

Adoptando el enfoque de capital humano de Amartya Sen (1996), se debe concebir la inserción laboral formal de la población migrante en un país como la transferencia de capital humano, y las transacciones de aprendizaje y conocimientos que permitan el desarrollo de capacidades y aumento de productividad de un país. En ese sentido, la promoción de la formalización de ese capital humano puede significar una serie de externalidades positivas para nuestro país.

Propuesta:

- Conectar las redes restringidas de empleadores de aquellos sectores con mayor participación de población migrante —comercio, servicios, manufactura— y brindar orientación sobre el desarrollo profesional y la capacitación para personas migrantes con interés en formalizarse. Para introducirse al mercado laboral, es necesario contar con diversas competencias que van desde entender la economía local, el dominio del idioma, reconocimientos de las calificaciones, hasta la capacidad de asesorar a la población migrante para insertarse formalmente.
- Potenciar a nivel municipal —con las Oficinas Municipales de Información Laboral (OMIL) como entes articuladores— el diseño y ejecución de programas de emprendimiento, capacitación e intermediación laboral focalizados en poblaciones migrantes para aquellos sectores de la economía como el comercio, servicios, manufactura, etc.

VII. Comentarios finales

El problema de la informalidad representa uno de los grandes desafíos que tenemos como país. Las numerosas consecuencias negativas, así como la mayor susceptibilidad de ciertos grupos a trabajar informalmente, requieren una agenda robusta que se haga cargo de ésta problemática con la urgencia que merece.

En línea con lo anterior, proponemos una serie de políticas públicas que ponen énfasis en aquellos grupos más rezagados laboralmente. Si bien estas políticas pueden significar un esfuerzo fiscal considerable — como podría ser el proyecto de Sala Cuna Universal, el Postnatal Masculino o la extensión de transferencias condicionadas— existen por cierto beneficios económicos subyacentes que, en el largo plazo, terminarán por generar un retorno social significativo. De hecho, un estudio del Banco Mundial estimó que en economías emergentes con niveles de informalidad por sobre la media, la recaudación fiscal se encontraba entre 5 y 12 puntos porcentuales por debajo de aquellas economías con niveles de informalidad inferiores al promedio (Banco Mundial, 2021). Esto, además de las externalidades positivas que podría significar un mayor tránsito a la formalidad, como lo es el mayor acceso a la seguridad social —especialmente apremiante en tiempos de acelerado envejecimiento—, mejor calidad de vida de los hogares, mayor conciliación entre la vida familiar con la vida personal y mayor protección laboral para las personas ocupadas.

Darle urgencia al problema de la informalidad en nuestro país debe ser prioridad entre los tomadores de decisiones. La formalización del empleo promueve un país más equitativo, asegurando que todos los trabajadores tengan acceso a derechos laborales y sociales fundamentales. Además, fomenta un ambiente económico más robusto y sostenible, donde el crecimiento y la prosperidad sean inclusivos y beneficiosos para todos los chilenos.

VIII. Bibliografía

- Abramo, L. (2021). *Políticas para enfrentar los desafíos de las antiguas y nuevas formas de informalidad en América Latina*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Barrero, A; Fuentes, D & Mena, J. (2018). Formalidad y Brechas de Ingresos en el Mercado Laboral Chileno.
- Berniell, I., Berniell, L., Mata, D. D. L., Edo, M., & Marchionni, M. (2021). Gender gaps in labor informality: The motherhood effect. *Journal of Development Economics*, 150, 102599.
- Banco Mundial. (2019). "World Development Report 2019: The Changing Nature of Work."
- Banco Mundial (2021). "La informalidad generalizada puede retrasar la recuperación de la COVID19 en las economías en desarrollo".
- Contreras, C. J., Alarcón, V., Délano, R., Hermosilla, A., & Nun, E. (s. f.). Hagamos la pega: *Propuestas para activar laboralmente a los grupos excluidos*.
- Cifuentes, C. (2024) *Informalidad Laboral en Chile: Determinantes, costos y propuestas*. CLAPES UC.
- Centro Nacional de Estudios Migratorios. (2022). Análisis de la población migrante en Chile. Universidad de Talca.
- CPC. (2024). *Informalidad Laboral: Propuestas para un Futuro Mejor. Por un trabajo formal y un país desarrollado*.
- García, E. (2022). *Sistema de Protección a la Maternidad y Paternidad: Perspectivas y desafíos del postnatal masculino en Chile*. IdeaPaís.
- INE. (2021). Estadísticas de informalidad laboral: marco conceptual y manual metodológico.
- Livert, F., Miranda, F., & Espejo, A. (2022). *Estimación de la probabilidad de informalidad laboral a nivel comunal en Chile*.
- Mansilla P. (2021). Informalidad laboral en Chile: evolución, determinantes y propuestas para América Latina. Clapes UC, Documento de Trabajo N° 106.

Ministerio de Desarrollo Social y Familia. Observatorio Social. *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN)*. Santiago, Chile: Gobierno de Chile, Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

Ministerio de Hacienda (2022). La informalidad en Chile. BiblioHacienda.

OIT (2013). Experiencias recientes de formalización en países de América Latina y el Caribe.

Perticará, M., y Celhay, P. (2010). Informalidad laboral y políticas públicas en Chile. Universidad Alberto Hurtado.

Perticará, M. (2019). *Trabajo informal y el sistema de pensiones en Chile*. Observatorio Económico Universidad Alberto Hurtado.

Soffia, M. (2013). *Migrando a la informalidad: contradicciones entre las políticas de movilidad internacional entre trabajadores e inclusión laboral dentro del MERCOSUR*.

Investigador: Juan Pablo Lira / **Ayudante de investigación:** David Limpe

Directora de Estudios: Magdalena Vergara / **Subdirectora de Estudios:** Emilia García