

47

A P O R T E A L D E B A T E L A B O R A L

La informalidad laboral y previsional en Chile, y la urgencia de mejorar su fiscalización administrativa

Raúl Campusano Palma

DT Derechos Laborales
Diálogo Social
Trabajo Decente

www.direcciondeltrabajo.cl



47

A P O R T E A L D E B A T E L A B O R A L



La informalidad laboral y previsional en Chile, y la urgencia de mejorar su fiscalización administrativa

Raúl Campusano Palma

Departamento de Estudios
DIRECCIÓN DEL TRABAJO

LA INFORMALIDAD LABORAL Y PREVISIONAL EN CHILE,
Y LA URGENCIA DE MEJORAR SU FISCALIZACIÓN ADMINISTRATIVA
es una publicación del Departamento de Estudios de la Dirección
del Trabajo.

Registro de Propiedad Intelectual: (en trámite)
ISBN: (en trámite)

Dirección del Trabajo
Agustinas #1253, Santiago
www.dt.gob.cl

Cita sugerida:
Campusano, R. (2026). La informalidad laboral y previsional en Chile,
y la urgencia de mejorar su fiscalización administrativa. Aporte al
Debate Laboral N° 47. Dirección del Trabajo.

Diseño
Johanna Finsterbuch

Santiago de Chile, enero de 2026.

DECLARACIÓN

Los contenidos, conceptos y opiniones expresadas en el presente estudio son de exclusiva responsabilidad de quienes escriben y no representan, necesariamente, la opinión ni la doctrina de la Dirección del Trabajo.

Los registros administrativos de la Dirección del Trabajo, fuente utilizada para algunos análisis de este estudio, pueden experimentar variaciones debido a la revisión y actualizaciones de los sistemas de registro e información.

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	7
Sección 1. EL DEBATE INTERNACIONAL EN TORNO A LA INFORMALIDAD LABORAL, Y LA DEFINICION DE PROMOVER PRIORITARIAMENTE SU PROGRESIVA ERRADICACIÓN.....	8
1.1. La informalidad antes de ser conceptualizada como tal.....	8
1.2. El surgimiento del concepto de informalidad, las primeras formulaciones y debates. ...	10
1.3. El esfuerzo OIT por reconducir el debate sobre la informalidad y el logro de conformar un nuevo enfoque integrador.....	16
1.4. La ambivalencia, heterogeneidad y multicausalidad de la informalidad y la reformulación completa que provoca en el seguimiento y estadísticas sobre el trabajo.....	17
1.5. Panorama en cifras de la informalidad a nivel mundial y en las Américas .	26
1.6 Algunas conclusiones.....	29
Sección 2. LA INFORMALIDAD LABORAL EN CHILE.....	32
2.1. Revisión de nuestro debate nacional sobre la informalidad.	32
2.1.1. El comienzo, en las últimas décadas del siglo pasado.	32
2.1.2. El tratamiento de la informalidad en este siglo.	38
a) Las modificaciones legales de impacto regulatorio directo.....	38
b) El desarrollo del seguimiento estadístico.....	44
c) Los Informes del Consejo Consultivo Previsional y la Comisión de Usuarios del Sistema Previsional, que funcionan con el Ministerio del Trabajo y Previsión Social.	50
d) La participación de las Universidades y centros de pensamiento.....	64
e) Los aportes desde OIT y otros organismos regionales.....	90
f) Las contribuciones desde la Dirección del Trabajo.....	97
g) La opinión de los actores sociales laborales.	106
2.2. Concluyendo una caracterización de la informalidad laboral en la realidad nacional actual.....	112
Sección 3. ALGUNAS PROPUESTAS GENERALES EN TORNO A LAS DIFERENTES LÍNEAS Y POLÍTICAS.	122
3.1.- Concordar una estrategia de desarrollo integral.	123
3.2 Generar y mantener un marco regulatorio adecuado y eficaz.....	124
a) Acentuar en el proceso legislativo una visión técnica realista y sistemática de la normativa legal laboral, que evite su excesivo detalle y complejidad, y con ellos las dificultades de control de cumplimiento.....	124

b) Estudiar y resolver mejoras y alineamientos de ciertas regulaciones laborales tradicionales y de alto costo, que aparecen con incidencia negativa en favorecer una mayor informalidad.	126
c) Avanzar decididamente hacia la asimilación definitiva y completa entre todos los tipos de trabajos y trabajadores para efectos de la protección social, especialmente respecto del trabajo por cuenta propia.....	128
d) Identificar riesgos masivos o sistémicos de aumento de la informalidad y reaccionar con prontitud ante los requerimientos de fortalecimiento regulatorio.	130
3.3 Fomentar la formación de capital humano, especialmente en trabajadores más afectados por la informalidad.....	131
3.4 Promover la formalización temprana de empresas y emprendimientos.	133
3.5 Cuidar que la ampliación de la protección social, especialmente a través del proceso de universalidad, no implique un desincentivo a la formalización.	134
Sección 4. PROPUESTAS ESPECÍFICAS PARA FORTALECER LA FISCALIZACIÓN LABORAL Y PREVISIONAL EN EL CONTROL DE LA INFORMALIDAD.	136
4.1. La fiscalización administrativa como parte indispensable de la norma jurídica.	136
4.2. La relativa falta de atención en la fiscalización y en sus debilidades.	137
4.3. Las probables causas de las debilidades en la fiscalización.	140
4.3.1. Causas orgánicas o estructurales de estas debilidades en la fiscalización.....	143
1) La agrupación de competencias de muy diversa naturaleza en una única entidad.	143
2) La influencia política gubernamental aún excesiva, más todavía en ese escenario de competencias múltiples.	146
3) El severo retraso informático.....	149
4.3.2 Otras causas, más bien de gestión interna.....	151
1) La interpretación administrativa de la ley laboral y la informalidad.....	152
2) El procedimiento de fiscalización y la informalidad.	155
3) La conciliación individual ante las terminaciones de relaciones laborales y la informalidad.	160
4.4. Las propuestas de mejoras.....	163
4.4.1. De carácter estructural, de naturaleza preponderantemente legislativa.	164
1) Coordinar debidamente al conjunto de entidades públicas y privadas con competencias relevantes en la materia.....	164
2) Colocar a un nuevo proceso público e integrado de recaudación previsional como eje central del control previsional preventivo y de la informalidad laboral y previsional.....	166

3) Precisar un responsable claro del control y fiscalización de la informalidad laboral, que debiera ser la Dirección del Trabajo, para lo cual es necesario resolver sus principales problemas estructurales ya anticipados.	167
4.4.2 En el ámbito interno, de la gestión institucional de la Dirección del Trabajo.	173
1) Concretar la modernización informática.....	174
2) Participar y liderar la coordinación institucional de alto nivel, político-técnico que haga seguimiento integral de la informalidad y promueva la recaudación expedita de cotizaciones.	179
3) Simplificar y precisar la doctrina administrativa en la materia.....	180
4) Reponer, dentro de las mejoras generales de procedimiento, especial y eficiente de fiscalización para la informalidad.	181
5) Ajustar la política sancionatoria administrativa.....	185
6) Restringir el sesgo o doble estándar que invisibiliza o justifica la informalidad en las empresas "mipymes", en las que se concentra claramente.....	187
7) Privilegiar programas y actuaciones de oficio que implican amplias y eficientes posibilidades de inteligencia de datos y direccionamiento de la fiscalización;	190
8) Y, por supuesto, también alinear al área de Relaciones Laborales y a las demás áreas institucionales, cada una con sus propios instrumentos y particularidades, en este mismo foco principal, de fomentar la formalización, que debe ser compartido por el conjunto de la Dirección del Trabajo.	191
ALGUNAS CONCLUSIONES FINALES.....	193
BIBLIOGRAFÍA.....	198

INTRODUCCIÓN.

*Luego de revisar el debate sobre la informalidad laboral en el mundo y en nuestro país, y concluir la necesidad de enfrentarla en favor del trabajo decente y el desarrollo mediante un conjunto amplio de acciones y políticas que se hagan cargo de su complejidad estructural, este estudio, **en atención a las importantes debilidades detectadas en el ámbito de la fiscalización, identifica acciones de mejora generales y específicas, para la Administración de Trabajo, y más en particular para la Dirección del Trabajo, a cargo de dicha labor inspectiva.***

Este documento está estructurado en 4 secciones.

En la primera se efectúa una revisión general del debate internacional de las últimas décadas en torno a la informalidad y su situación actual, con el papel principal de OIT en la materia, incluyendo los más relevantes conceptos y categorías estadísticas para efectuar mediciones y registros de ella, los principales datos de la realidad mundial y regional actual a su respecto, y las más importantes líneas y acciones de políticas públicas identificadas para enfrentarla.

En la segunda se detalla la situación concreta de Chile, con la revisión general del ya intenso y profundo debate nacional sobre la informalidad, privilegiando los diagnósticos, con sus logros y debilidades.

En la tercera, siguiendo las distintas líneas de recomendaciones de políticas públicas identificadas internacional y nacionalmente, se efectúa una sistematización del conjunto de propuestas de mejoras que se estiman principales de implementar en un esfuerzo país detrás de la formalización.

Y finaliza, en la última sección, con otras propuestas en el ámbito específico de la Administración Laboral, en especial, de la fiscalización a cargo de la Dirección del Trabajo, intentando abordar las importantes debilidades constatadas al respecto.

Sección 1. EL DEBATE INTERNACIONAL EN TORNO A LA INFORMALIDAD LABORAL, Y LA DEFINICION DE PROMOVER PRIORITARIAMENTE SU PROGRESIVA ERRADICACIÓN.

1.1. La informalidad antes de ser conceptualizada como tal.

Si bien en toda la historia es posible reconocer algunas regulaciones del trabajo humano, sabemos que ellas se multiplicaron y adquirieron sistematicidad y consistencia con el surgimiento de una rama jurídica especializada y autónoma, el Derecho del Trabajo, con un objetivo protector y de equilibrio en las relaciones laborales y finalmente de integración social armónica del trabajo, de aparición bastante reciente, que se remonta a los siglos XIX y XX, marcados por las profundas transformaciones sociales, económicas y políticas tras el advenimiento de la Revolución Industrial y el éxodo rural masivo hacia las ciudades, en la que las personas se incorporan a un entonces nuevo tipo de trabajo, que se volvió predominante.

Ello, en condiciones que pronto se apreciaron muy deplorables que produjeron conflictos sociales graves y crecientes y la reacción, tanto de los propios trabajadores, que se organizaron para exigir mejores condiciones laborales, como de los Estados, que poco a poco desarrollaron e impusieron nuevas regulaciones para, por una parte, garantizar la continuidad y desarrollo de las empresas y la producción y, por la otra, otorgar protección y derechos básicos a los trabajadores, en la forma de límites, exigencias y obligaciones a las empresas y empleadores.

Todo lo cual se fortaleció y sistematizó a partir del surgimiento, hace apenas un siglo, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que se convirtió no solo en un foro internacional para el diagnóstico y la discusión, sino que, en un mecanismo institucionalizado para la adopción de normas laborales internacionales, de alcance global, ya sea en el ámbito individual como colectivo.

En este contexto histórico el Derecho del Trabajo surgió y se desarrolló para validar y a la vez proteger e integrar el trabajo dependiente, conceptualizando y asignándole el resguardo de precisos y crecientes derechos, con tendencia a la estabilidad y, además, en el seno de una empresa-empleador formal, en quién recae el peso de la mayor parte de las obligaciones correlativas, y en cuyo interior se promueven relaciones de equilibrio y la distribución progresiva de la utilidad empresarial, a través de la participación sindical organizada y la negociación colectiva.

Desde este punto de vista estrictamente jurídico es un supuesto de la propia regulación la posibilidad de que ella no sea acatada y, por tanto, que haya incumplimientos, que esa misma regulación se encarga de primero disuadir, y luego imponerse, a través de sanciones de diversa naturaleza.

Es natural que, al irse incorporando nuevas y sucesivas regulaciones cada vez de mayor densidad y exigencia, las expresiones de incumplimiento sean también cada vez más diversas o complejas, adoptándose conductas y estrategias de elusión y evasión que, aun antes de labrarse el concepto de informalidad, estaban implícitas simplemente como dicho mero incumplimiento normativo¹.

No obstante, más allá que la norma jurídica es válida en forma independiente de su acatamiento, lo cierto es que si la magnitud, persistencia y frecuencia del incumplimiento es sostenida y muy masiva, incluso mayoritaria, se pone en entredicho la eficacia de tal regulación e incluso, in extremis, la del Derecho y del propio Estado que sustenta este Orden Jurídico².

Y el punto es que, sin perjuicio de su evidente éxito en replicarse por todo el mundo, en la generalidad de los sistemas jurídicos nacionales, y de lograr significativos avances civilizatorios, forzoso es reconocer que la promesa o el objetivo de un Derecho del Trabajo que progresivamente va avanzando en crecientes grados de cumplimiento y, por tanto, también de formalización del empleo, aunque sea en conjunto o producto de los progresivos niveles de desarrollo de la sociedad y los países, no se han cumplido a cabalidad, al menos para una mayoría amplia de los trabajadores del mundo.

Como veremos, tanto en los Estados más fuertes y consolidados, y de más alto desarrollo, con el surgimiento de nuevas realidades económico-sociales y formas de trabajo, pero más en los países emergentes, y más especialmente en aquellos con estructuras institucionales relativamente más precarias, esta noción preponderantemente jurídico normativa se reconoce día a día como una simplificación y, más bien, como una aspiración.

¹ Kanbur (2021), distingue que, en respuesta a un nuevo marco normativo, los sujetos pueden a) estar afectos a la reglamentación y comportarse en conformidad a ella; b) estar afectos a la reglamentación, pero no acatarla (actuar ilegal); c) estar sujetos inicialmente a la reglamentación, pero deciden ajustar su actividad para dejar de estarlo (actuar elusivo o evasivo); y d) no estar sujetos a la reglamentación. Y señala que b, c y d son hipótesis de informalidad, aunque solo b es de ilegalidad propiamente tal.

² La eficacia del Sistema Jurídico, aún distinta de su validez, y entendida como capacidad de imponerse efectivamente, ha sido desde siempre y con muy diferentes perspectivas, un tema central de la Filosofía del Derecho, de tal forma que resulta inevitable tener a la vista estas reflexiones frente a un fenómeno que se expresa en tan diversa magnitud en las distintas realidades nacionales. Así, en algunos países en que la informalidad en general y la laboral en particular representan fracciones en torno o inferiores al 10%, ello no simplemente se aprecia como el margen de incumplimiento normativo puntual e inevitable, que no pone en riesgo en modo alguno la vigencia o validez de la norma; en tanto que en otros, en los que tal informalidad puede llegar a abarcar amplios y mayoritarios espectros, por ejemplo, 50, 60, 70 o más % del total de la actividad económica o laboral, es más evidente el entredicho de ese sistema regulatorio.

1.2. El surgimiento del concepto de informalidad, las primeras formulaciones y debates.

A partir de esta evidencia de limitaciones y además realidades laborales muy dispares, además de la mano del diálogo tripartito de los actores laborales colectivos que es propio de OIT, se desarrolla una visión conceptual más pragmática y realista que la meramente normativa, en la que se trata de rescatar principios básicos y promover una progresividad que aun lenta, al menos no se detenga en la dirección, no solo de promover mejores empleos sino que también hacerlo sin descuidar tampoco la urgencia de crear o mantener los que hay, considerando en todos los casos el diferente estado de desarrollo de cada país o realidad nacional ³.

Y es en este escenario en el que surgió, ya hace algo más de medio siglo, la expresión informalidad ⁴, ya no desde una perspectiva jurídica de mero incumplimiento o evasión normativa, sino como la constatación, por el resto de las ciencias sociales y en particular de la economía, de un fenómeno persistente y profundo, dinámico, multicausal y multifacético, de carácter estructural e incluso irreductible, que impone límites, con mayores dosis de realismo y humildad, al esfuerzo regulatorio laboral clásico.

Con los años se han generado muy distintas aproximaciones y valoraciones del fenómeno, con debates enconados que persisten hasta la actualidad, muy de cerca con las distintas visiones políticas y de políticas públicas que han buscado soportarse en él.

³ Aunque en el enfoque normativo clásico se niega importancia al costo de cumplir las normas y el proporcionar empleos se suponía dado por el propio interés del empleador, al constatar que la economía moderna discurre entre lapsos de expansión, además desigual, seguidos de sucesivas y reiteradas situaciones de crisis, con efectos prolongados en el desempleo, el paro y la exclusión de la fuerza de trabajo, se ha consolidado un creciente consenso, expresado en el conjunto de las recomendaciones y normativa OIT, en que las regulaciones y las políticas públicas tienen también el deber de promover que los empleos, además de ser de una calidad determinada, se mantengan o creen, sin que ambos aspectos puedan contraponerse o desatenderse.

⁴ En una revisión a fondo de una gran cantidad de trabajos relacionados con el que llama discurso de la informalidad, Kanbur (2021), señala antecedentes previos al surgimiento propiamente tal del concepto, en varios textos de entre 1930 y 1940 que finalmente culminaron en Boeke (1953), Lewis (1954) y Todaro (1969). Y, concordando con la generalidad de las fuentes que rinden tributo a estos estudios pioneros, reconoce el uso por primera vez de la expresión *informalidad* a Hart (1973), ya sea en su texto relativo al mercado de trabajo en Ghana, en el que desarrolla la idea de una regulación legal del Estado con alcance muy limitado, que generaba ingresos formales, los cuales debían ser complementados con ingresos de actividades informales, esto es, excluidas o ajenas a dicha regulación ("limpiador de calles, jardinero, vigilante nocturno, cultivo propio de hortalizas, etc."); y al Informe OIT (1972) relativo a las oportunidades de empleo e ingresos en Kenya, en el que se señala que las estadísticas de empleo oficiales son incompletas, pues se construyen solo respecto de las empresas más grandes y organizadas, excluyendo al conjunto de trabajadores asalariados e independientes del *sector informal*. En ambos casos con un enfoque que más que cuestionar constata este otro lado de la economía y se concentra en identificar causas y propuestas de políticas públicas para abordarlo de algún modo.

Se han generado ya múltiples aproximaciones, las cuales han debido ya ser categorizadas en diversas formas de pensamiento más afin ⁵. Entre estas diversas teorías -varias de ellas surgidas en el pensamiento latinoamericano-, resaltan, por un lado, aquellas que podrían denominarse *estructuralistas*, que se distinguen de otras, denominadas *institucionalistas*.

Comenzando con el propio Hart (1973), que acuñó el concepto, el enfoque estructuralista fue cronológicamente el primero, y muy predominante en América Latina, de la mano de las teorías de la *marginalidad*, la *dependencia* o el *dualismo estructural* ⁶.

Para este enfoque *estructuralista*, o también *dualista*, la informalidad a fin de cuentas se explica, en lo principal, por el insuficiente nivel de desarrollo económico del país, específicamente de su *sector moderno formal*, que es incapaz de absorber el conjunto de la mano de obra que ha migrado del campo a las urbes, dando lugar, en la ciudad, a otro sector, *el informal*, en el que no se cumplen las regulaciones del formal.

Así, el surgimiento y presencia de estos dos sectores de la economía -formal-informal-, debido a causas estructurales de tipo económico, es básica en este enfoque y mientras el tamaño del sector

⁵ Entre tantas clasificaciones de las distintas teorías y corrientes, finalmente optamos por relevar a Jimenez (2012), que en forma sencilla distingue fundamentalmente entre *estructuralistas*, entre los que menciona a Hart (1970, 1973), Tokman (1978, 2001), Guerguil (1988), Portes (1995), Amaral y Quintin (2004), Cimoli, Primi y Pugno (2006), y Ortíz y Uribe (2006); e *institucionalistas*, entre los cuales destaca a Loayza (1994, 1997), Rosenbluth (1994), Portes (1995), De Soto (1987, 1998), Maloney (1998), Nuñez (2002), Perry, Maloney, Arias, Fajnzylber, Mason, y Saavedra-Chanduvi (2007), y Bernal (2009). Además, menciona a otros autores con diferentes planteamientos que, con todo, podrían ser asociados al enfoque estructuralista, pero desde una perspectiva más propia del sistema económico, como Tokman (1987), Mazumdar (1976), Souza (1985), Lazarte (1987), Sethuraman (1988), De Olivera (1991). Y, por último, distingue también un *enfoque mixto*, en el que menciona a Freije (2002), Uribe y Ortiz (2006).

Por su parte, Ludmer (2019), que, en forma muy similar a Neffa (2008) con el que entrelazamos la cita, distingue más bien cuatro enfoques: a) el *dualista* asociado a PREALC-CEPAL, por ejemplo, de Pinto (1970), etc., y luego el DESAL, con Cabezas (1969), Cardoso y Faletto (1971), u Olivera (1973), a la que hay que agregar los esfuerzos de OIT regional, especialmente a través de Tokman (1990); b) el *estructuralista neomarxista*, entre los que se menciona a Portes y Berton (1987), Castells y Portes (1989) y más próximamente a Cortes (2002); c) el *legalista de escape*, especialmente con De Soto (1987), seguido de Maloney (1999); y d) *enfoque holístico o de mercados de trabajo segmentados*, en el que destaca a Fields (1990), Portes (1995), Chen (2007) y su aporte a un Informe conjunto OIT-OMC (2009), Gagnon (2008) y Kambur (2009). Entre otros autores de más difícil categorización menciona a Mazumdar (1975), del Banco Mundial, y Sethuram (1976), de OIT, y especialmente a Charnes (1992), al que identifica como el precursor de los esfuerzos por esquematizar los distintos enfoques.

⁶ Desde los trabajos del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), dependientes de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), una de las 5 Comisiones Regionales de ONU, en los años 50-60; hasta los trabajos del Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) en los años 60-80; pasando por diversas otras formulaciones de heterogeneidad estructural, dualismo estructural, dependencia, etc., todas las cuales plantean que la brecha entre el sector urbano moderno o formal, y otro sector urbano informal (todo el sector rural queda aún bastante fuera del análisis salvo con que es la fuente de trabajo migrante hacia el sector urbano), que se explica en torno a las insuficiencias e ineficiencias del capitalismo periférico presente en estos países en vías de desarrollo, respecto del capitalismo de los países desarrollados del centro, y con características igualmente estructurales (una especie de "ejército industrial de reserva" en algunos de los términos de esa época), al cual el capitalismo en desarrollo enviaba la fuerza de trabajo excedentaria que no podía absorber con empleos formales, o del que extraía fuerza de trabajo, cuando la requería en momentos de expansión. Entre esta potente visión estructuralista latinoamericana, que no solo generó estudios profundos en torno a los desafíos del desarrollo, sino que influyó directamente en las políticas públicas del momento, destacan nombres como Pinto, Cardoso, Faletto, a los que se agregó, durante las décadas siguientes, y desde el ámbito propiamente de OIT, Tokman.

informal en las economías desarrolladas es residual, en el de las economías en vías de desarrollo –que identifican como capitalismo periférico– adquiere dimensiones preponderantes e irreductibles.

Es natural que, en el sector moderno, de alta productividad, rendimientos crecientes y mayor capital físico, acceso al conocimiento y al crédito, se requiera trabajo calificado y normalmente formal. Pero, la realidad económica de cada país condiciona el tamaño y capacidad de este sector moderno formal y, en contraposición a él, caracterizado normalmente por los rasgos opuestos, surge el informal, que no puede sino ofrecer empleos del mismo tipo, más precarios y fluctuantes, y con una lógica ante todo de sobrevivencia y falta de alternativas.

Además, desde este punto de vista estructuralista o dualista, el sector formal moderno por definición es *urbano*, pues la ruralidad es vista como un escenario pretérito, con formas de trabajo históricas, desde el cual, en busca de nuevas y mayores oportunidades vitales, los trabajadores migran progresivamente, en oleadas de mayor o menor intensidad, hacia la urbe, expresión en si misma de la modernidad.

Con todo, la informalidad es también *urbana*, como resultado de una economía tensionada por el desarrollo, que no tiene la capacidad de integrar y dar cabida al conjunto de esas oleadas migratorias que vienen desde el campo hacia la urbe.

Por lo cual la informalidad se asocia, en esta mirada estructural-dualista, con el empleo en el denominado “sector informal urbano” (SIU), el que, a través de los años, se convierte en objeto de intensos estudios y definiciones.

En esta visión de la informalidad como fenómeno fundamentalmente estructural, condicionado por la realidad económica, se integran también aquellos que plantean que tanto el sector formal como el informal son, en vez de caras contrapuestas –uno la expresión de la incapacidad el otro–, profundamente complementarios, pues se necesitan el uno al otro ⁷. Incluso con la posibilidad de establecerse un nivel económico óptimo de relación, en el que juega un rol el *enforcement*, control de cumplimiento, por parte del Estado y sus servicios de fiscalización en, más que en lograr la eliminación de la informalidad, promover ese nivel óptimo de complemento o aceptación, en un cálculo también económico racional de cuantos recursos invertir en ello ⁸.

O, con una perspectiva más ideológica, estas aproximaciones vinculan a la informalidad las críticas al modo de producción y acumulación capitalista, y no solo a nivel periférico sino que también central, en los países desarrollados, en atención a la preponderancia mundial de este sistema de producción.

⁷ Guerguil (1988), Tokman y Délano (2001).

⁸ Fernandez, J.S. y otros (2015)

Para esta última derivada la informalidad permite sostener al sistema y hacer efectivas las ganancias y la acumulación, especialmente ante situaciones de crisis en las que el capital necesita y utiliza al sector informal a través de relaciones estables y duraderas, para contener o reducir costos, vía figuras como la desconcentración, la deslocalización, la tercerización o la subcontratación⁹.

Desde otra perspectiva que aparece contrapuesta al enfoque estructuralista, aparece la visión *institucionalista*, especialmente en los años 80 y 90 del siglo pasado, en un contexto de ajustes económicos, justificación y potenciamiento del libre mercado, más ligado a las derechas políticas.

Se asocia en forma privilegiada a la informalidad con la estrategia de sobrevivencia del pequeño emprendimiento, que debe enfrentar continuos e inmensos riesgos, reivindicando la necesidad de una importante autonomía y flexibilidad regulatoria para evitar la desaparición de estos emprendimientos y la pérdida de puestos de trabajo, cuestionándose entonces las regulaciones excesivas de una burocracia, con gobiernos y élites que insisten en instalar estándares, monopolios o privilegios que no pueden satisfacerse para el conjunto de la población.

Así, el trabajo informal es antes que nada una decisión racional de costo-beneficio, una opción por eludir normalmente una parte, no todas, de las regulaciones estatales, pues, más que trabajadores informales “... existen actividades informales, que crean una zona en penumbra que tiene una larga frontera con el mundo legal en la que los individuos se refugian cuando los costos de cumplir las leyes exceden sus beneficios.”¹⁰.

En este enfoque también deben incluirse aquellos planteamientos que, más allá de suponer las estrategias de costo-beneficio de los actores, ponen el acento, desde lo jurídico y en correspondencia con el derecho laboral clásico, en que la informalidad es, preponderantemente, el reflejo de la incapacidad del Estado para aplicar sus regulaciones a una parte importante de la población, en especial en las economías de los países en desarrollo¹¹.

Por lo tanto, y simplificando, mientras el enfoque estructuralista-dualista plantea que no existe propiamente voluntariedad en el acceso a los empleos informales, sino solo afán de sobrevivencia ante la *exclusión* y la falta de oportunidades en el sector formal; para este enfoque institucionalista priman en la informalidad las decisiones individuales de *escape*, para eludir las rigideces regulatorias excesivas, ya sea por los costos de la formalización, que se aprecian mayores que los beneficios, o por los menores riesgos y mayores grados de flexibilidad o libertad personal, que también se vinculan a la informalidad.

⁹ Lazarte (1987); Castel y Portes (1989); de Olivera (1991), o Cortés (2002).

¹⁰ Cita de De Soto (1987), para quién la informalidad es más una opción de sobrevivencia y a la par de decisión racional y optimización.

¹¹ Charmes (1992), citado por Neffa (2008).

En consecuencia, muchos trabajadores que optan por la informalidad permanecen en ella por largo tiempo, en forma muchas veces indefinida, aun cuando luego tengan la posibilidad de alcanzar un empleo formal o hayan superado con creces la mera estacionalidad o estrategia de sobrevivencia y comiencen un proceso de acumulación de capital.

Lo que ha empujado a constatar que informalidad y precariedad, si bien realidades y conceptos claramente entrelazados en forma tendencial –una gran mayoría del trabajo precario es informal y lo mismo a la inversa–, ha implicado un esfuerzo conceptual adicional para distinguir con mayor claridad ambos conceptos ¹².

Por supuesto, esta opción voluntaria de escape de la formalización es mucho más probable en el caso del trabajo independiente, pues en el de los asalariados informales, esta supuesta voluntariedad desaparece o está muy matizada ante la definición más determinante del respectivo empleador – muchas veces atravesada, en especial en los casos de pequeños emprendimientos, por las mismas tensiones entre exclusión o escape respecto de la informalidad, que en el caso de los trabajadores propiamente tales–, la que condiciona o se impone respecto de los trabajadores que recluta.

La confrontación inicial en las décadas finales del siglo XX entre ambos enfoques, con influencia ideológica evidentemente distinta, y con potentes evidencias favorables a cada uno de ellos desde la investigación y el estudio, daba lugar a diagnósticos y recomendaciones de políticas desde el Estado y la Administración Pública, diametralmente opuestas respecto de la promoción y regulación del Trabajo.

Mientras para el enfoque estructural-dualista era evidente que el Estado debía tener un rol protagónico en modificar las condiciones estructurales, tanto económicas como sociales, en favor de mayor protección, equidad e inclusión; el enfoque institucionalista alertaba en la necesidad de, ante todo, cuidar el empleo, y evitar las regulaciones excesivas que, además de ilusorias y finalmente discriminatorias, hipotecan el desarrollo y el crecimiento, que en definitiva era la posibilidad cierta y concreta de mantener, multiplicar y mejorar los empleos y las mejores posibilidades de los trabajadores que accedían a ellos.

Pero, aún con diagnósticos, causas y recomendaciones de políticas muy diferentes, desde ambos espectros intelectuales, y también políticos, se apreciaba una especie de resignación a convivir por

¹² Charmes (1992) menciona entre otros el caso de los estudiantes y jóvenes graduados, pequeños comerciantes, artesanos calificados, o trabajadores con pluriactividades, como casos de trabajos informales que están alejados de la pobreza o la precariedad, y generan ingresos muy superiores a otros que laboran formalmente.

tiempo indefinido con una realidad que, por sus profundas raíces atávicas y estructurales, es objeto tanto de cuestionamientos como valoraciones.

En efecto, la informalidad ya no aparece solo vinculada con la precariedad o el forzamiento y la exclusión, o con otros problemas sociales como la debilidad institucional o los problemas regulatorios, sino también como una especie de complemento sistémico de la formalidad.

Y, aun en los casos en que está asociada al forzamiento y a una falta de oportunidades claramente no deseable, permite la legítima y necesaria sobrevivencia de muchos trabajadores, especialmente en condiciones económicamente inestables o de desarrollo trabado, o incluso espacios de mejora, flexibilidad o adaptación, pues refleja las limitaciones de las regulaciones ante los nuevos fenómenos y complejidades del mundo del trabajo y las diferentes estrategias individuales y colectivas que optan por ella¹³.

Lo anterior explica que desde OIT haya ocurrido también algo similar, validándose en su momento esta mirada de naturalización más que cuestionamiento, de una realidad que aparecía poderosamente compleja y hasta irreductible e inevitable.

Y, a la vez, haya retomado con fuerza el desafío encomiable de reformular un debate ideológicamente confrontacional, que arriesgaba concluir en un laberinto paralizante y confuso que no conducía a nada y afectaba su misión esencial de promover progresivamente mejores condiciones de trabajo en todo el mundo¹⁴.

¹³ Es el caso de Tokman (2004), muy influyente en las últimas décadas desde OIT regional, citado por Neffa (2008), *"A pesar de las deficiencias en cuanto a los bajos ingresos, protección social, nivel de instrucción formal, su mayor vulnerabilidad económica y la precariedad de las ocupaciones que ocupan, los llamados trabajadores informales, si no existieran, habría que inventarlos, o en su defecto generar una fórmula para asegurar la sobrevivencia de millones de familias, que migraron desde las áreas rurales a las grandes ciudades, atraídas por la posibilidad de mejorar sus ingresos y calidad de vida. Sin la presencia del mundo de la informalidad, las tendencias ya existentes hacia el aumento de la anomia, delincuencia, violencia y desarticulación social -todavía en escala reducida-, básicamente en la periferia de las megápolis latinoamericanas- se multiplicarían, con el consiguiente impacto en todas las instituciones y en la calidad y seguridad de la vida urbana."*

¹⁴ Ya señalamos que el Derecho al Trabajo surgió poco a poco, como rama especializada, a través de la dictación de normas legales que, en medio de conflictos sociales agudos en diversos ámbitos nacionales del capitalismo en desarrollo, resuelve la necesaria intervención del aparato estatal en la regulación y armonización de los mismos: Y, teniendo a la vista esta experiencia, desde hace ya un siglo la fuente principal de las regulaciones laborales internacionales, se concentra en la paradigmática labor de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), de Naciones Unidas, además con su especial conformación tripartita de los actores principales en torno a la relación de trabajo -Estados, Organizaciones de Trabajadores y Organizaciones de Empleadores-, reunidos en Conferencias Internacionales del Trabajo con periodicidad anual, y a través de la adopción de acuerdos en la forma de Convenios y Recomendaciones, que resultan obligatoriamente aplicables para los Estados miembros que las ratifican o acogen. Además, este organismo, por medio de sus Conferencias Internacionales de Estadísticas del Trabajo, que se realizan con periodicidad normalmente quinquenal, genera conceptos y categorías, y recopila datos e información estadística respecto de cada realidad nacional, regional y finalmente mundial. Igualmente, a través de diversas publicaciones, programas y oficinas especializadas, sostiene y alimenta también el estudio, la investigación y el debate académico e intelectual, orientado hacia la formulación de políticas públicas, completando todo un amplio y potente ecosistema intelectual en torno al mundo del trabajo.

1.3. El esfuerzo OIT por reconducir el debate sobre la informalidad y el logro de conformar un nuevo enfoque integrador.

Desde fines del siglo pasado este organismo, directamente y a través del potente entorno intelectual que conforma, ha optado con claridad por reconocer el carácter ambivalente de la informalidad y el dilema que implica, dando la pauta para superar la confrontación inicial entre los enfoques estructural-dualista e institucionalista señalados, y generar más bien un nuevo enfoque mixto o integrador, que recoge los principales aspectos de ambos.

Por una parte OIT no duda en atribuir la informalidad a profundas causas estructurales en el ámbito social, económico y hasta cultural, agravadas por las sucesivas y recurrentes situaciones de crisis y los cambios acelerados del presente, siendo un espacio de adaptación y sobrevivencia para millones de trabajadores, tanto por cuenta propia o independientes, como asalariados; ni tampoco en reconocer su amplia heterogeneidad, sin necesariamente estar asociada a la pobreza –que es una de las razones centrales para el surgimiento del mejor concepto de trabajo decente, como aquél que se esfuerza en promover, atravesando la lógica de formalidad e informalidad–, a la vez que, por sus profundas y disímiles causas, la complejidad extrema de abordarla.

Sin embargo, tampoco duda en exponer los aspectos claramente negativos de la informalidad, como la desprotección de los trabajadores, la debilidad institucional, o la competencia desleal respecto de las empresas formales, los que finalmente hipotecan las posibilidades de crecimiento económico sostenido y sustentable, que solo mayores posibilidades de formalización pueden garantizar.

Es por ello que ha resuelto, desde ya más de dos décadas a esta parte, un llamado cada vez más potente y claro para erradicarla, en especial a través de su método propio y privilegiado, que es el diálogo tripartito y los compromisos de cambios progresivos, siempre con realismo y pragmatismo ante las muy diversas situaciones nacionales.

A la par con este encauzamiento del debate por parte de OIT se ha asentado un nuevo enfoque que podríamos decir *integrador*, o *mixto*, entre los iniciales *estructural-dualista* e *institucional*¹⁵, en el cual se entremezclan aportes y aspectos de ambos, y de los diversos estudios surgidos desde las más disímiles perspectivas, resaltando los puntos de conexión más que de confrontación entre aquellos enfoques iniciales, causada por fuertes contiendas ideológicas del momento. Acogiendo en parte la extendida lógica de que podría ser mejor tener un empleo informal que no contar con ninguno, pero, a

¹⁵ Como hemos visto, Ludmer (2009) lo llama holístico o de mercados segmentados, y entre ellos destaca en especial los aportes originales de Fields (1990) y luego, en especial, de Chen (2007), que cristalizan en el trabajo conjunto de OIT y OMC (2009).

la par, evitando el falso dilema que conduce a plantear la inevitabilidad o justificación de la informalidad, ahora concebida solo como un hecho complejo a desafiar y superar.

1.4. La ambivalencia, heterogeneidad y multicausalidad de la informalidad y la reformulación completa que provoca en el seguimiento y estadísticas sobre el trabajo.

Estas nuevas miradas integradoras han identificado nuevas causas y ratificado la enorme heterogeneidad que hay detrás de la informalidad y, en línea con el criterio adoptado por OIT, su dimensión compleja y ambivalente, tanto desde la perspectiva de los intentos regulatorios y las debilidades institucionales de los aparatos estatales y sus sistemas normativos, como desde las estrategias personales y colectivas de los actores, ante dichos contextos.

Entre la nueva y aumentada multicausalidad del fenómeno, relacionada directamente con su heterogeneidad, destacan incluso, con su mayor complejidad y matices, causas de índole social y cultural, basadas en el influjo de normas y tradiciones sociales¹⁶

También implicó un salto adelante la definición de OIT de sepultar la visión más estrecha de *sector informal* y sustituirla por la mucha más amplia y compleja de *economía informal*¹⁷, surgida al constatar que la informalidad no se reduce ni concentra solo en un *sector determinado* en él predomina este tipo de empleo informal, sino que también se presenta dentro del sector formal, en el que, entonces, *predomina* un empleo de este tipo, pero sin excluir la posibilidad de la informalidad.

Es decir, en el *sector formal*, hay casos de *empleo informal*, y en el *sector informal*, conformado por todas las empresas o unidades productivas informales, hay, aunque sea más excepcionalmente, *empleo formal*¹⁸.

Por otra parte, desde el vértice de la regulación laboral clásica, impulsada también por OIT, se desarrolla una tendencia a extender y unificar conceptos y regulaciones a todo tipo de trabajo.

¹⁶ Chen (2007).

¹⁷ Tokman (2004).

¹⁸ Aunque principalmente se trate del *empleo por cuenta propia*, de los propios empleadores.

Primero, al conjunto del *trabajo asalariado privado*, absorbiendo los antiguos bolsones de trabajos especiales que estuvieron por décadas excluidos de ellas, como el trabajo agrícola o el doméstico.

Luego, extendiéndolas progresivamente a otras categorías que antes excluía, como el *trabajo asalariado en el sector público*; hasta abarcar, aun comenzando por los aspectos de la seguridad social y prevención de riesgos laborales, el otro tipo masivo de trabajo ya largamente identificado desde antaño, pero ajeno a tales regulaciones, cual es el trabajo *independiente o por cuenta propia*; y alcanzar también otras categorías más recientemente identificadas (aunque también vengan de antaño), como el *trabajo familiar no remunerado*, o ciertas *categorías intermedias* entre el trabajo dependiente y el independiente, como el de los *contratistas dependientes* o, el *trabajo en plataformas informáticas*.

Por otra parte, los derroteros de la investigación, en un contexto en que la disponibilidad de información y de datos que permite la informática cada vez más avanzada, y nuevos y reforzados instrumentos de medición a través de encuestas y registros administrativos, ha permitido no solo especular sino que detectar y rastrear, desde la perspectiva de las opciones de los individuos trabajadores, la existencia de masivas y muy dinámicas trayectorias laborales, que reflejan tránsitos o rotaciones estructurales en la fuerza de trabajo y en la informalidad ¹⁹.

Así, no solo se ha profundizado el seguimiento y la comparación de registros histórico-temporales cada vez más extensos, sino que han surgido cada vez más usuales estudios longitudinales de movilidad de esas trayectorias laborales de trabajadores, ya sea desde y hacia la fuerza laboral activa ; o, dentro de ésta, desde y hacia el empleo o el desempleo; o también, desde y hacia el empleo dependiente y el trabajo por cuenta propia; y, en todos y cada uno de los casos anteriores, desde y hacia la informalidad.

Por lo tanto, se estudia el tránsito entre todas las categorías y subcategorías de actividades laborales y empleos, en especial en las circunstancias asociadas a las recurrentes situaciones de crisis económica, en las que se buscan las correlaciones entre la informalidad y la formalidad. Por ejemplo, suponiendo que en estos casos de crisis no solo aumenta el desempleo, sino que también el sector y todos los tipos de empleo informales, en detrimento de los formales; y, a la inversa en los lapsos de mayor estabilidad y desarrollo sostenido, pareciera favorecerse la formalización, de la mano con el fortalecimiento institucional y la mayor exigencia de cumplimiento de derechos efectivos.

Además, los nuevos estudios y estadísticas han permitido identificar y caracterizar a los trabajadores que participan más recurrentemente de la informalidad ²⁰.

¹⁹ Gagnon (2008).

²⁰ Resultando que habitualmente la informalidad se concentra especialmente en las mujeres, en particular en aquellos casos en los que la brecha de participación en la fuerza de trabajo es aún muy alta respecto de los hombres; en los/as jóvenes, precisamente por tratarse de quienes están en la edad de ingreso a dicha fuerza de trabajo; y en los/as migrantes, en especial cuando la inmigración tiene un componente en sí mismo de informalidad estructural, cual es el caso de ingreso irregular al país.

También, acercándose a la perspectiva decisonal de la política, la constatación definitiva de la heterogeneidad estructural de la informalidad y su explicación multicausal han producido una ampliación exorbitante de las acciones y políticas públicas que se identifican y proponen para enfrentarla, con un carácter inevitablemente multisectorial que trasciende por completo el tradicional ámbito del Derecho y, en particular, del Derecho del Trabajo clásico, que, como hemos visto, se sustentaba en una lógica simplificada de exigencias y obligaciones de cumplimiento sólo respecto del empleador. En tanto que ahora se abarcan y comprometen diversas funciones estatales, especialmente del ámbito de la economía y la seguridad o protección social, ya sea a través de mecanismos positivos de estímulo, o negativos de control.

Evidenciando este nuevo enfoque mixto de la informalidad, OIT, al apoyar a los países miembros a efectuar los diagnósticos que promueve como primer paso para acelerar el tránsito desde la economía informal a la formal, grafica en un cuadro esquemático lo que define como los principales determinantes o motores que la causan, identificando los siguientes cuatro grupos²¹, en los cuales el Entorno Social y Económico se refleja principalmente en los puntos 1) y 2), y las Determinantes a Nivel Micro corresponden al punto 3). De tal forma que todas estas causas o determinantes se influyen entre sí, generando un reforzamiento de los incentivos de la informalidad.

²¹ OIT (2021) Diagnóstico de la Informalidad. Nota metodológica.

Principales determinantes o motores de la informalidad para la OIT

1) Contexto macroeconómico.	
	incapacidad de la economía para crear suficientes empleos formales
	crisis y reestructuración económica
	globalización, que presiona la flexibilización de los empleos formales
2) Marco normativo, instituciones públicas y mecanismos de control de cumplimiento	
	marco normativo inexistente o inadecuado
	debilidad de los sistemas de control de cumplimiento
	falta de transparencia y falta de confianza en las instituciones públicas
	falta de comunicación y sensibilización en torno al cumplimiento
	falta de prestaciones públicas adecuadas para garantizar ingresos si se es formal.
3) Determinantes a nivel micro:	
3.1) Características de los trabajadores:	
	falta de educación y de competencias
	discriminación-exclusión de categorías de empleos por raza, género, edad, origen étnico
3.2) Características de las empresas:	
	falta de acceso al capital, recursos financieros, infraestructura pública, mercados, tecnología
3.3) Características compartidas de los trabajadores y las empresas:	
	pobreza, ingresos bajos
	baja productividad
	incapacidad para superar los costos de la formalización
4) Atractivo de las actividades informales:	
	evasión fiscal
	conciliación trabajo y vida pda

Finalmente, aprovechando el enorme desarrollo y potencial de la tecnología informática, y la disponibilidad cada vez de más datos e información a que ya hemos hecho referencia como facilitador de estudios, diagnósticos, evaluaciones y formulación de políticas, OIT también lideró, en paralelo en estas últimas dos décadas, un sustancial proceso de reconfiguración y conceptualización estadísticas de categorías y clasificaciones que, en su rigor y pragmatismo, ha logrado ordenar y uniformar, poco a poco, en torno a todo tipo de mediciones que acepte el trabajo humano, privilegiando, por cierto y según hemos visto, el seguimiento del trabajo informal, precisamente para facilitar el proceso de promoción y tránsito progresivo hacia mayores cotas de formalización.

Este esfuerzo adicional de OIT se desarrolló principalmente a través de su instancia especializada, cual es la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET), que comenzó por establecer

recomendaciones de estudio, seguimiento, medición y registro de la informalidad en las estadísticas nacionales, y luego de cumplir las resoluciones y mandatos adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) en la materia.

Así, luego de diversas resoluciones de las Conferencias Internacionales del Trabajo desde el año 1987 en adelante, finalmente en 1993 se realizó la definitoria 15ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, la primera específicamente centrada en la informalidad y el sector informal.

En adelante, muy entrelazadas, se desarrollan anualmente las sesiones de la CIT profundizando en el mismo tema y respaldando con claridad la labor de las sucesivas CIET.

En el 2002 la CIT 90ª resuelve asociar con claridad a los empleos del sector informal, no reconocidos o protegidos por la ley, con un déficit de trabajo decente, manifestado en improductividad, malas condiciones laborales, insuficiente o nula remuneración, falta representación y voz social, y sin adecuada protección social, al mismo tiempo que se identificaba, en el extremo de mayor desprotección, el trabajo de las mujeres y los jóvenes.

Misma ocasión en que se definió, con igual claridad y por primera vez, la necesidad de avanzar hacia la formalización laboral, a través de un enfoque integral, que identifique y contemple políticas de diverso tipo.

A continuación, la CIET 17ª, del año 2003, que versó también sobre el empleo informal.

Posteriormente, en el 2013, la CIT 102ª, aprueba el angular documento “La transición de la economía informal a la economía formal”, que avanza en la identificación de estas políticas, incluyendo un cuestionario que debieron responder todos los gobiernos, con miras a aportar experiencias concretas que hayan tenido en la materia. Mismo año en que la CIET 19ª sistematiza los conceptos básicos de la fuerza de trabajo.

En el 2015, en la CIT 104ª, a partir de los acuerdos y catastros de información recopilados respecto del anterior cuestionario de la CIT 102ª, se adopta formalmente la “Recomendación 204ª, Relativa al Trabajo Decente y la economía informal”, que como tal ya se integra al sistema normativo OIT que, tras reiterar el déficit de trabajo decente que presenta la generalidad del trabajo informal, entrega orientaciones para avanzar hacia la formalización, tanto de las unidades económicas como del empleo que proveen, promoviendo su sustentabilidad y previniendo también la posible informalización de los empleos ya formales. Esfuerzo que ha proseguido en todos los años recientes a través de continuas iniciativas de impulso de esta Recomendación, insistiendo en la actualización y el perfeccionamiento de los diagnósticos nacionales y la identificación y aplicación de políticas combinadas a nivel local.

Luego, en 2018, la CIET 20° propugna la incorporación de una categoría especial de trabajo, intermedia entre el trabajo asalariado y el trabajo por cuenta propia, de los contratistas independientes, esto es, trabajadores por cuenta propia con encadenamiento productivo o dedicación exclusiva o muy preponderante respecto de una determinada empresa, compradora de sus bienes o servicios.

Y, por último, la CIET 21°, en el año 2023, que profundiza y sistema nuevamente todo el andamiaje conceptual de medición y registro de la informalidad, identificando nuevas formas de trabajo al efecto y actualiza toda la homologación conceptual básica lograda en estos años respecto de los sistemas de estadísticas nacionales, con especial énfasis en el seguimiento y rastreo de la informalidad.

Tratando de resumir lo esencial de este reencauzamiento de OIT del debate en torno a la informalidad, podríamos decir que, en primer lugar, se insiste en la necesidad de ajustar y uniformar conceptos y desarrollar mediciones y seguimientos cada vez más precisos de este fenómeno, para identificar sus causas y alimentar la formulación de políticas –que se reconocen de múltiples tipos y ámbitos, destinadas, por último, a erradicarla, en favor de una progresiva formalización. Ello, por cuanto se afirma con toda claridad y cada vez con menos discusión, que esta ausencia de sujeción a la reglamentación formal especialmente protectora, aunque revista una alta heterogeneidad e incluso en algunos casos se escape de la pobreza, igualmente se vincula a la precariedad y al déficit de trabajo decente.

Y, precisamente para el seguimiento de este trabajo informal, e identificar, entender y controlar sus causas, se refuerza la necesidad de seguimiento y registro cada vez más estrecho de todo el trabajo humano, Para lo cual se definen conceptos, indicadores y estadísticas en estricta relación y congruencia con las más tradicionales estadísticas poblacionales y económicas del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN).

Por una parte, como dijimos, se reemplaza el concepto de un sector que como tal aloja a la informalidad²², por el de “economía informal”, la cual se trata de identificar en todas sus amplias y diversas expresiones a través de todo el sistema productivo, incluso en sus fronteras, pues se manifiesta en múltiples actividades informales, no todas con características de empleo u ocupación, transversales a todas las formas de trabajo y a las unidades económicas productivas con las que se relacionan, en diversas áreas de la economía. Y, por tanto, presentes en los sectores formal e informal, definidos solo por la preponderancia y naturaleza de dichas unidades o de las actividades que generan.

²² Que en su momento y por largo tiempo, como vimos, se acotó incluso a “sector informal urbano”, en contraposición a “sector formal” o “moderno”.

En consecuencia, se catalogan como informales todas las actividades laborales, realizadas por unidades económicas o personas, efectuadas al margen de alguna o todas las reglamentaciones legales, especialmente de protección, aplicables a ellas, ya sea en el sector informal propiamente tal, como en el formal²³, solo excluyendo las actividades ilegales y a la vez ilícitas cuyos bienes y servicios estén prohibidos por la legislación.

Por otra, se integra al registro de todas estas actividades el seguimiento de la generalidad de las formas de trabajo, sin excepciones de ningún tipo²⁴, y también se van incorporando las nuevas producidas en otras formas de trabajo que se identifican progresivamente²⁵.

Igualmente, respecto de los puestos de trabajo de los trabajadores propiamente ocupados, se han identificado mucho más sutilmente otras subcategorías²⁶, entre ellas varias, la mayoría, vinculadas a la falta de regulaciones legales y, por ende, a la informalidad²⁷.

En conclusión, conforme estas recomendaciones y compromisos promovidos por OIT, los países deben cumplir progresivamente con los esfuerzos para llevar estadísticas laborales que identifiquen todo el trabajo y, dentro de él, el informal, adoptando indicadores básicos²⁸.

Estos indicadores básicos comienzan naturalmente con el seguimiento de la *Población Laboralmente Activa o la Fuerza Laboral*, que es el conjunto de personas, dentro del universo de la Población Total de

²³ Además que OIT, como se refleja en las Resoluciones de su última Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, de 2023, ha recogido o desarrollado en los últimos años un sectorización de actividades cada vez más detallada y compleja, ya se a partir del Sistema de Cuentas Nacionales, que distingue entre unidades de mercado (sociedades, cuasi sociedades, y empresas de mercado que no son sociedades), unidades de no mercado (administración pública e instituciones sin fines de lucro); y hogares (que producen bienes o servicios para su uso final), que después detalla como "sector comunitario y de hogares que producen para el uso propio".

²⁴ Por ejemplo, se integran definitivamente a una misma contabilización los trabajadores dependientes rurales o domésticos, o los trabajadores independientes o por cuenta propia ("empleadores y trabajadores independientes sin empleados", según la terminología más reciente de la 21ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo", OIT, 2023).

²⁵ Como las que ya identifica la 21ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo", OIT, 2023, cuales son el trabajo de producción para el autoconsumo; el trabajo en la ocupación (que es el "empleo" en su formulación más tradicional); el trabajo en formación no remunerado; el trabajo voluntario; y otras actividades productivas.

²⁶ Además de los más tradicionales puestos de trabajo de trabajadores independientes (a cargo de las empresas que actúan normalmente como empleadores, como los gerentes-propietarios; y los propietarios o copropietarios de empresas pertenecientes a los hogares), y empleados (permanentes, a plazo, ocasionales, aprendices y pasantes remunerados), se agrega la categoría intermedia de "contratistas dependientes". Y también otras como los "trabajadores familiares auxiliares"; y los trabajadores con puesto de trabajo formal que realizan actividades parcialmente informales".

²⁷ Bajo el rótulo de "actividades de trabajo informales y formas de trabajo distintas a la ocupación" aparece por ejemplo el "trabajo de producción para el autoconsumo"; el "trabajo voluntario"; el "trabajo en formación no remunerado"; y "otras actividades laborales".

²⁸ En particular desde la década pasada, muy en paralelo con el proceso descrito en OIT, debe destacarse en nuestro país el inmediato, importante esfuerzo desarrollado por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), para cumplir a cabalidad con estas nuevas exigencias y definiciones estadísticas, lo que incluye un esencial activo institucional y detallaremos más adelante.

un país, que se encuentran en condiciones (lo que incluye las regulaciones legales de edad y otras) y con disposición de trabajar.

Por supuesto, este indicador y todos sus conjuntos y subconjuntos, debe estar diferenciado, entre otros parámetros básicos, por género, edad, nacionalidad, sector de actividad económica, nivel educacional, y/o localización geográfica.

A su vez, ésta Población Laboralmente Activa o Fuerza Laboral diferencia, por ejemplo, a:

- a) trabajadores asalariados;
- b) trabajadores independientes o por cuenta propia
- c) trabajadores familiares no remunerados

Cada una de estas categorías distingue a su vez entre:

- i) ocupados; o
- ii) desocupados.

Y luego, entrando de lleno en lo que a la informalidad se refiere, respecto de cada categoría y subcategoría, conforme si se tiene o no la condición de trabajo registrado y se aportan efectivamente cotizaciones previsionales que protegen de riesgos a su respecto, como señal básica de acatamiento de las reglamentaciones, también se distinguiría si el respectivo empleo o actividad de cada trabajador es:

- i) un empleo o actividad formal: o
- ii) un empleo o actividad informal.

Adicionalmente, todas las anteriores categorías y subcategorías debieran contemplar, según si la respectiva unidad productiva a la que se vinculan las actividades o empleos está o no registrada y reconocida jurídicamente por la respectiva reglamentación (en especial desde el punto de vista tributario y/o laboral), si se desempeñan en:

- i) unidades productivas formales;
- ii) unidades productivas informales; u
- iii) hogares.

Esta distinción permitiría identificar la existencia de un *sector informal* compuesto de unidades productivas que en sí mismas no están registradas, en que la generalidad del empleo sería informal (tanto si es trabajo asalariado, trabajo por cuenta propia o trabajo familiar no remunerado), o formal (podría haber, por excepción, en casos como el del trabajo por cuenta propia de empleadores o profesionales). Y, por otra parte, de un *sector formal* en el que la generalidad de la actividad o el empleo

tiende a serlo también, pero en el que el trabajo de las mismas subcategorías, podría ser formal o también informal.

Por último, especial mención al caso el desempleo o la desocupación, salida temporal de la condición de ocupado o activo, ya sea total o parcial en referencia también a la subocupación, que, como la generalidad de las categorías y subcategorías, también permite y exige la diferenciación entre formal e informal según el nivel de regulación y protección con que el trabajador la enfrenta.

Como se aprecia, con un conjunto de indicadores básicos como éste ²⁹, todos los que corresponden a conceptos o categorías que deberían ser mutuamente excluyentes, ya se permite un sustancial seguimiento de la informalidad, especialmente a través de encuestas, y, en forma creciente, del contraste con los registros administrativos.

²⁹ La OIT, en sus Recomendaciones y Resoluciones, que deja en su estilo a las posibilidades progresivas de las respectivas estadísticas nacionales de cada país, estima que una caracterización como ésta genera mayor profundidad en los diagnósticos y, por tanto, mejores orientaciones y sugerencias de actuación ante ellos.

1.5. Panorama en cifras de la informalidad a nivel mundial y en las Américas³⁰.

A partir de los datos más recientes de OIT, que recopila periódicamente de 189 países del orbe –y que ya muestran una señal de normalización luego de los efectos de la pandemia del covid19–, se concluye³¹ que, con una Población Mundial que acaba de superar los 8.000 millones de personas, la Población Mundial de mayores de 15 años, esto es, en edad de trabajar, alcanza a los 5.800 millones de personas.

De estas 5.800 millones de personas, casi el 60%, unas 3.500 Millones personas, componen la Población Mundial Laboralmente Activa, con lo que la Tasa de Participación en la Fuerza Laboral o la Tasa Global de Participación de la Población, es de aproximadamente el 60%³².

En consecuencia, un 40%, esto es, 2.300 millones de personas, no reporta un trabajo actual ni la disposición a trabajar y no es parte de dicha Fuerza Laboral en el momento, constituyendo la Tasa de Inactividad Global.

De esa Población Laboralmente activa, de 3.500 millones, un 95% constituye la Población Ocupada, esto es, unas 3.300 millones de personas, en tanto que la Población Desocupada es el 5% restante³³, unas 200 millones de personas.

Y, respecto de estos 3.300 millones personas de dicha Población Mundial Laboralmente Activa y Ocupada, aproximadamente un 40%, unos 1.320 millones de personas, el empleo con que cuentan es un empleo formal; en tanto que la mayoría, algo más de un 60%, 2.000 millones, se encuentran en la informalidad, reflejando la magnitud del problema y del desafío.

De estos 2.000 millones de personas en la informalidad, más de un 40%, unos 880 millones, son trabajadores dependientes.

En cuanto a la protección social de las personas y su relación con el empleo, cabe señalar que, respecto de las cotas más básicas de necesidad y urgencia que están en el origen histórico de esta protección, la generalidad de los países ha resuelto independizar sus coberturas de la condición de tener o haber tenido empleo, por la vía de adoptar la universalidad, aun dando en muchos casos lugar a graves problemas de suficiencia (se trata de beneficios muy mínimos), o de financiamiento y sostenibilidad.

³⁰ Resumen de elaboración propia a partir del estudio de las estadísticas y estimaciones del Departamento de Datos OIT para el año 2023 y del documento “100 estadísticas sobre la OIT y el mercado laboral para celebrar el centenario de la OIT”, contenidos en su página web.

³¹ Excluyendo a los niños/as y al drama del trabajo infantil, pues el 10% de los niños del mundo aparecen trabajando en estos mismos reportes.

³² Un 60.8% según estimación OIT para el año 2023.

³³ Un 5.1% según estimación OIT para el año 2023.

Así, por ejemplo, se ha logrado un nivel de protección con alguna cobertura en salud para el 66% de la Población Mundial; y, con alguna cobertura pensional de vejez, para el 78% en la respectiva cohorte de edad.

Sin embargo, precisamente por falta de financiamiento y sostenibilidad, parte importante de la protección social sigue basada en la posibilidad del ahorro vía cotizaciones y en la lógica del seguro social, normalmente complementadas mediante aportes estatales y un sistema integrado de seguridad social.

En este ámbito, un 47% de la Población, unos 3.900 millones de personas, tienen algún grado de protección social, con al menos una prestación, emanada del empleo, ya sea del titular del mismo o de sus dependientes; en tanto que un 53%, esto es, unas 4.100 millones de personas, carece radicalmente de toda cobertura en tal sentido.

Eso sí, el grado de protección social alcanzado en virtud del empleo es muy dispar y en ello se muestra la correlación clara entre la informalidad del mismo y la precariedad, manifestada en la carencia de protección social sustantiva que afecta en general al empleo informal.

Así, vinculado en su gran mayoría a la condición de contarse con un empleo formal, con financiamiento al menos parcial vía cotizaciones previsionales, que es el paradigma en que surge la seguridad social moderna, y aunque actualmente aplica solo a un 30% de la Población Mundial, considerando no solo al trabajador/a sino y que a sus dependientes protegidos, se ha logrado que un 45% de las madres con un hijo recién nacido cuentan con alguna cobertura de maternidad (para garantizar ingresos, además de la cobertura de salud); que un 35% de los trabajadores ocupados esté cubierto con alguna protección ante los riesgos laborales; que algo más del 30% de los discapacitados graves, cuentan con algún respaldo pensional; y que aproximadamente un 20% esté cubierto contra el desempleo³⁴.

En efecto, más allá de que una fracción del empleo formal también puede revestir precariedad, es claro que es el trabajo informal el que explica las mayores llagas sociales, y el déficit de trabajo decente, como se demuestra con la revisión de las principales estadísticas, también de OIT, respecto al grado de informalidad, estrechamente vinculado con la precariedad y falta de protección social, de la Población Mundial Laboralmente Activa, en edad de trabajar³⁵.

³⁴ Todo ello con importantes brechas de género, pues, por ejemplo, las cifras que reportan el grado de protección de riesgos laborales se desagregan en casi un 40% respecto de los hombres en comparación con solo un 26% de las mujeres.

³⁵ Recientemente levantadas o actualizadas con ocasión de la crisis producto de la pandemia por covid19.

Por supuesto que el trabajo precario, al igual como sucede con la informalidad, tiene una varianza muy alta, en estricta correlación con el nivel de desarrollo de los países. Así, por ejemplo, supera el 85% en África y es menor al 20% en Europa.

Del mismo modo, según la ubicación geográfica y los sectores de actividad económica asociados a ella, casi el 80% del empleo rural o agrícola en todo el mundo es informal o precario, en tanto que, en el caso del trabajo urbano, de las demás actividades económicas, la informalidad solo supera levemente el 40%.

Igualmente, existen correlaciones respecto al sexo, mostrando cifras superiores de informalidad las mujeres respecto de los hombres, asociada a una histórica menor participación en la fuerza de trabajo, que cambia poco a poco; o a la edad, con mayor informalidad entre los jóvenes, en atención a tratarse de la edad de inicio de la inserción laboral, o en los adultos mayores; o también respecto del desplazamiento migratorio, con mayor informalidad entre los trabajadores migrantes, asociados también a la precariedad.

Como puede apreciarse, la falta de protección social que afecta a una parte apreciable de la población mundial, se aloja entre amplios sectores que no pueden sustentarse en un empleo, pero también entre quienes tienen empleos precarios, en estrecha correlación con la informalidad de dichos empleos, por lo que, si bien los empleos precarios son más que los informales, la amplia generalidad de los empleos informales son precarios.

En esta dura realidad mundial en el ámbito laboral y de protección social, la situación de las Américas refleja indicadores un poco mejores que el promedio mundial.

América en su conjunto, con unas 815 millones de personas, cuenta con el 10.2% de la Población Mundial, y alrededor del 14% de la Población Mundial Laboralmente Activa ³⁶, esto es, unas 490 millones de personas, con una Tasa de Participación en la Fuerza Laboral, algo mayor al promedio, del orden del 62.3%.

A su vez, la Tasa de Informalidad es algo menor al promedio mundial, en torno al 55%, aunque también, por cierto, con una alta variabilidad conforme las distintas y muy heterogéneas realidades nacionales de casi 40 países.

³⁶ Asia, con sus diversas subregiones, explica casi el 60%; África algo más del 15%; Europa el 10%, y América el 14% (9% Sur y Centro América; y 5% Norte América).

Por una parte, Canadá y Estados Unidos con magnitudes inferiores al 20%; seguidos relativamente de cerca por Uruguay y Chile, con cifras inferiores al 30%; que contrastan en el otro extremo con Bolivia o Guatemala, con tasas en torno o superiores al 80%, además de algunos otros en los cuales ni siquiera hay datos fiables.

Según los estudios desde la Comisión Económica para América Latina (CEPAL-ONU)³⁷, ésta mejor situación relativa se explica por una importante y sostenida reducción de la informalidad en América Latina y El Caribe en las dos décadas siguientes a los mediados de los años 90, con una reducción de 10% en relación al empleo no agrícola, de la mano de un ciclo económico que, aunque con crisis recurrentes, fue claramente expansivo, junto con la adopción general de las mediciones estadísticas impulsadas por las recomendaciones y orientaciones de OIT, y la aplicación de diversas políticas públicas orientadas hacia sectores y grupos de trabajadores específicos, tanto respecto de las antiguas como de las nuevas manifestaciones de la informalidad.

Sin embargo, esta tendencia a la disminución se ha estancado o incluso revertido en algo en la última década, más aún a partir de los efectos de la pandemia, que alteró además el patrón de ajuste contra cíclico que había sido tradicional hasta dicha emergencia sanitaria, perdiéndose más puestos de trabajo informal y de subempleo, siempre asociados a mayor precariedad, que empleos formales, sin que aquellos aumentaren ante la disminución de éstos. Efectos que, por cierto, ya un lustro después, aun se dejan sentir.

1.6 Algunas conclusiones.

En resumen, es claro que hoy la realidad laboral se ha diversificado y complejizado sustancialmente respecto a la que existía hace un siglo y medio, en que se constituyeron las regulaciones clásicas del Derecho del Trabajo, lo que, con la evidencia de numerosos pendientes, entre los que resalta la persistencia estructural de la informalidad, ha puesto en fuerte entredicho sus regulaciones y propósitos, e incluso coloca en riesgo sus históricos aportes y avances respecto del empleo que a su alero ha logrado formalizarse y mantenerse como tal.

Pero, paradójicamente, son estas propias complejidades, limitaciones y fracasos, con sus fantasmas de precariedad, pobreza, injusticia e inestabilidad, los que han permitido reafirmar la plena actualidad y pertinencia de las regulaciones protectoras y a la vez civilizatorias en el ámbito laboral.

³⁷ Velasquez (2019a-b) y Abramo, L. (2021)

Y, en un orbe en que se constata la inevitable y cruda interdependencia entre las diferentes realidades, zonas y países, la informalidad aparece íntimamente vinculada, como grave problema, con varias de las diversas y más serias encrucijadas del nuevo orden mundial en construcción, según se refleja, por ejemplo, en la revisión de los Objetivos Globales de Desarrollo Sostenibles definidos por la Organización de Naciones Unidas en el año 2015, para ser alcanzados en el año 2030.

Es el caso del Objetivo 1, de erradicar la pobreza; del Objetivo 3, de promover una vida sana y el bienestar; y, en especial, del Objetivo 8, que postula un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo con trabajo decente; o, por último, el Objetivo 16 sobre la necesidad de construir sociedades inclusivas, con instituciones eficaces y responsables.

Por ello, como se desprende de la Recomendación 204° de OIT, aunque la mayor parte de las personas que laboran en informalidad lo hagan empujados a ello como consecuencia de la carencia de medios y de oportunidades en la economía formal, no debiera haber dudas de que tal informalidad es altamente inconveniente y negativa, tanto para los derechos laborales y la protección social, condiciones esenciales del trabajo decente, como para las empresas sostenibles, los ingresos fiscales, las posibilidades de actuación de los gobiernos a través de políticas públicas, la competencia leal de los mercados y, en definitiva, la necesaria legitimidad y fortaleza de las instituciones y del propio Estado de Derecho.

Lo que explica que, con la aspiración de un mayor desarrollo humano, se haya realizado este sostenido esfuerzo, principalmente desde OIT, por conceptualizar este fenómeno pertinaz de la informalidad; por medir su presencia en cada realidad nacional; por identificar sus causas allí; por construir consenso cada vez más amplio de la primacía de sus riesgos respecto de sus supuestas ventajas; y, finalmente, congruente con el objetivo de promover el trabajo decente protegido con derechos efectivos, por promover políticas concretas, diferenciadas y adecuadas a cada realidad nacional, en favor de su control o progresiva eliminación, ante una realidad mundial que es bastante sombría aún, pero que es ineludible afrontar y completar, con prioridad y claridad sobre otros numerosos desafíos del progreso social e institucional.

Identificar sus causas y efectos, y las políticas y acciones que incidirían en su control, ha sido materia de una amplia y hasta excesiva y confusa discusión, alimentada con inevitables sesgos ideológicos, pero, luego de asimilarse sus riesgos visibles de irreductibilidad, o incluso expansión en vez de control ³⁸, se concluye, cada vez con mayor respaldo, en la urgencia de redoblar consensos y esfuerzos, desde

³⁸ No es posible dejar de mencionar la lucidez sombría de Kambur (2021) que, junto con reconocer los profundos avances de las últimas décadas en la conceptualización y en la cuantificación de la informalidad, critica lo que visualiza como un largo discurso político bastante uniforme y con poca capacidad de cambio efectivo, sobre una cuestión que ve como la central del problema, cual es la relativa a desentrañar o definir con qué objetivos y cuanto y hasta qué punto reglamentar el trabajo humano; a la vez que advierte sobre la probable ampliación y no disminución de la informalidad en los próximos decenios, ya sea por su expansión desde los países pobres a los más ricos; o por la tecnología

las más disímiles posiciones y planteamientos, en torno a la necesidad y a la conveniencia, en cada ámbito nacional, para controlarla y erradicarla progresivamente, en favor de una creciente formalización laboral.

Con lo cual contamos con el encuadre teórico que nos facilita contextualizar a continuación lo estudiado y debatido en nuestro país en torno a esta materia.

que suprimirá empleos que, junto con nuevas formas de organización social de la informalidad, sustentarán nuevas defensas y apoyos en su favor.

Sección 2. LA INFORMALIDAD LABORAL EN CHILE.

En esta parte revisaremos en primer lugar y en detalle los estudios y el debate en torno a la informalidad en el país, y, para facilitar la recordación en torno a las propuestas que desarrollaremos en la sección conclusiva, destacando en negrilla todas las menciones que se hacen al ámbito de las acciones y políticas administrativas de fiscalización y control normativo, considerando en especial la escasez, pero también lo rotundo de ellas.

Luego, concluiremos con una caracterización general del momento presente, y de los principales interrogantes y desafíos que vislumbramos detrás del esfuerzo de formalización que se pretende.

2.1. Revisión de nuestro debate nacional sobre la informalidad.

En una primera parte haremos un recuento de los comienzos del tratamiento del tema en lo que fueron las décadas finales del siglo XX, pero en las siguientes, a contar de inicios de este siglo, al multiplicarse las fuentes, los estudios y aportes, los dividiremos por ámbitos en que esos aportes se manifestaron, cubriendo los 25 años hasta la actualidad. Se trata, por cierto, de una clasificación destinada solo a facilitar el seguimiento de los contenidos, pues varios de estos aportes pudieron haberse clasificado en más de uno de dichos ámbitos.

Lo importante será relevar la profundidad alcanzada, tanto es los ángulos de trabajo como conclusiones, las que, ya valiosas en sí mismas, nos permitirán, como se señaló, **concentrarnos al final de este estudio en las dos secciones relativas a las propuestas generales para mejorar acciones y políticas relativas al esfuerzo de formalización, y, en especial, a las referidas a la fiscalización y control administrativo de la informalidad.**

2.1.1. El comienzo, en las últimas décadas del siglo pasado.

A mediados del siglo pasado el conocimiento global sobre nuestro mundo y mercado de trabajo era bastante limitado, solo a partir de los escasos registros y datos estadísticos que se llevaban principalmente a cargo de la Dirección del Trabajo, en materias de organización sindical, negociación colectiva, despidos y niveles de conflictividad, y de las antiguas entidades de seguridad social, respecto de los afiliados y beneficios que otorgaban.

Solo a fines de los años 60 el Instituto Nacional de Estadísticas comenzó con las primeras encuestas de carácter laboral, que complementaron los anteriores reportes, y comenzaron a nutrir los trabajos y estudios.

Estas primeras encuestas se caracterizaron por ser obviamente muy básicas y concentradas en los principales datos económicos asociados a las Cuentas Nacionales, como la Fuerza de Trabajo, y los ocupados y desocupados, con la respectiva tasa de desempleo.

Solo al terminar los años 80, en primera ocasión en 1987, se sumó la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), un estudio a gran escala que se ha realizado periódicamente cada dos o tres años desde dicha época con el objetivo de medir y analizar la situación socioeconómica de los hogares y de la población en general, la que se convirtió con los años en una herramienta fundamental, tanto de diagnóstico, diseño, monitoreo y evaluación de las políticas públicas, como de investigación social, especialmente en temáticas como pobreza, desigualdad, movilidad social y desarrollo humano.

Entre la detallada información recolectada por esta nueva Encuesta sobre diversos aspectos de la población³⁹ se encuentra un módulo de “Trabajo”, que recopila datos sobre la ocupación y condiciones laborales en general⁴⁰, en cuyo cuestionario se contemplan preguntas sobre si el encuestado suscribió o no un contrato de trabajo⁴¹, y si se encuentra afiliado y a cual sistema previsional, o no es el caso, lo cual, además de medir progresivamente el tránsito entre los regímenes antiguos y el entonces nuevo sistema previsional, es el primer antecedente concreto de medición de la informalidad laboral y previsional⁴².

Sin embargo, y debido a que su foco no era en exclusivo ni en lo principal el ámbito laboral, sus mediciones mantuvieron por años importantes limitaciones en lo que nos ocupa. Por ejemplo, al

³⁹ Los otros módulos principales además de Trabajo, se refieren a Ingresos (niveles, fuentes, etc.); Pobreza (identificación y medición de la pobreza multidimensional); Educación (nivel educativo, asistencia escolar, etc.); Salud (acceso a servicios de salud, estado de salud auto percibido, etc.); y Vivienda (condiciones de vivienda, acceso a servicios básicos, etc.).

⁴⁰ Específicamente, se consulta al encuestado sobre su TIPO DE EMPLEO, si es: 1 Empleador o patrón; 2 Trabajador por cuenta propia; 3 Obrero o empleado; 4 Servicio doméstico puertas adentro; 5 Servicio doméstico puertas afuera; 6 Familiar no remunerado; 7 F.F.A.A. y de Orden; 8 Sin dato.

Además, respecto de si la empresa, negocio o actividad en la que trabaja ¿está registrada en el Servicio de Impuestos Internos (SII) o tiene inicio de actividades? 1. Sí; 2. No; 3. No sabe

También sobre si ¿Se encuentra afiliado(a) a algún sistema previsional (sistema de pensiones)?

Y si ¿cotizó durante el mes pasado en algún sistema previsional?, debiendo indicar cuál de entre las diversas opciones expuestas.

⁴¹ EN SU TRABAJO ACTUAL ¿HA FIRMADO ALGUNA VEZ UN CONTRATO DE TRABAJO? 1) Si. Recibió copia de su contrato firmado por el empleador y guarda copia de su contrato actual; 2) Si. Recibió copia de su contrato firmado por el empleador, pero no guarda copia de su contrato actual; 3) Si. Pero no recibió copia de su contrato firmado por el empleador; 4) No; y 5) Sin dato.

⁴² ¿SE ENCUENTRA AFILIADO A ALGÚN SISTEMA PREVISIONAL? 1) S.S.S; 2) CANAEMPU; 3) EMPART; 4) AFP; 5) CAPREDENA; 6) Otro; 7) No está afiliado; 8) Sin dato.

consultar por tipo de trabajo y señalar la opción obrero o empleado, segregada de dos tipos de trabajo doméstico –“puertas adentro” y “puertas afuera”, se parcelaba el conjunto del trabajo asalariado, más aún al también excluir en la muestra, en los hechos, la opción de trabajador agrícola.

Del mismo modo, al consultar por si se contaba con contrato o no, y contemplar las opciones de haber o no recibido o guardado copia, se ponía demasiado acento sólo en el documento mismo y, además, se permitía integrar en esta posibilidad al denominado “contrato a honorarios” que, en forma consistente a través de los años, ha implicado una fórmula relativamente importante y grave de informalidad y evasión laboral.

A su vez, la consulta por afiliación previsional y no por la cotización concreta no permitía tener una referencia precisa de la cobertura de seguridad social efectiva y, por tanto, de la formalización real del trabajo.

Pero, es claro, aun con tales limitaciones el análisis combinado de la información de la CASEN, junto a los datos de la seguridad social y los de los censos poblacionales, permitieron acercarse mejor a la realidad de la formalidad e informalidad laboral, situación que se mantuvo hasta adentrado ya el nuevo siglo.

En paralelo, y al igual que hemos descrito en el ámbito internacional y regional, el debate intelectual e ideológico en torno a la informalidad estuvo virtualmente ausente hasta los años 60 del siglo XX, lo cual ya implicaba una posición, la de simple incapacidad de hacer cumplir la normativa, aceptando o no viendo una situación que aparecía inevitable, y que solo la evolución de las circunstancias, específicamente el mayor nivel de desarrollo, podía desafiar.

Fue en esa década que, junto con la ideologización política en torno al modelo de desarrollo, y el surgimiento de las corrientes estructuralistas latinoamericanas en torno a las ideas de marginalidad y dependencia junto al desarrollo del capitalismo, también con fuerte presencia en el país, que se crearon las condiciones para visualizar de otra forma a la informalidad.

Lo que se continúa desde los años 70, especialmente con el economista argentino Víctor Tokman, entonces ya de larga y destacada carrera en OIT en el abordaje de esta misma materia, al asumir como Director del Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) de ese Organismo, con sede en Santiago.

- En los años 80 y 90 destacan entre sus publicaciones, en solitario o conjuntamente con otros autores, una multiplicidad de textos, sobre Chile o desde Chile ⁴³, siempre resaltando la

⁴³ Por ejemplo, OIT (1987), PREALC.

complejidad y los riesgos del sector informal, pero también cierta defensa basada en su esencial aporte en la creación de empleos que, luego de, aún con mucha diversidad, haber crecido sostenidamente en la generalidad de los países durante la última década del siglo pasado –salvo en Chile–, alcanzando en la mayoría de ellos cotas superiores al 60%, con solo dos casos, Panamá y Chile, por debajo del 40%–, representando casi la mitad de todo el empleo en América Latina ⁴⁴.

- Por cierto, remarca también el vínculo entre el trabajo informal y la precariedad, que afecta igualmente a un porcentaje relevante del trabajo formal, lo que hace aún más complejo el esfuerzo de formalización.
- Además, con criterio de realidad ante la complejidad y gran alcance de la informalidad, privilegió abiertamente, entre las estrategias para la formalización, aquellas fórmulas adaptativas de regulación en favor de las empresas del sector informal, con incentivos y estándares rebajados que, no obstante, apuntaren hacia una mejora en la calidad del empleo, lo que se acentuó con los años ⁴⁵.
- Se aprecia en sus trabajos una mirada profunda y panorámica, a nivel global y regional, bastante realista respecto de la generalidad de los casos de nuestra realidad latinoamericana, para, con un enfoque económico y laboral a la vez, promover estrategias y políticas públicas que favorecen la inclusión y la formalización, asociada a la mejora en la calidad de los empleos y la protección social, pero cuidando el empleo y el desarrollo económico. De allí que varios de sus trabajos tienen un especial foco en las microempresas, en trabajo por cuenta propia, y en el trabajo dependiente precario que generan ⁴⁶.

Ya a fines de los 90 y principios de siglo, aún sin centrarse en la materia, surgieron los primeros estudios de economistas comparando los resultados económico-sociales tras una década desde la recuperación democrática en el país y las convulsionadas décadas anteriores, en la mayoría de los casos referidos a la seguridad social y al impacto del sistema de capitalización individual, con sus luces y sombras. Ello, en medio de cada vez más profusos datos que reflejaban un marcado crecimiento

⁴⁴ Tokman (2001).

⁴⁵ Tokman (2008).

⁴⁶ Por ejemplo, "Regulaciones y la economía informal: microempresas en Chile, Ecuador y Jamaica" (1996); "De la Informalidad a la Informalidad" (2001); "Las dimensiones laborales de la transformación productiva con equidad" (2004); "Inserción Laboral, mercados de trabajo y protección social" (2006); "Informalidad laboral, inseguridad y cohesión social en América Latina" (2007); "Flexiguridad con informalidad, opciones y restricciones" (2008).

económico y una mejoría visible en la generalidad de los indicadores sociales, destacándose entre ellos una sustancial reducción de la pobreza.

Varios de estos economistas expertos en el ámbito laboral estuvieron relacionados con el centro de pensamiento CIEPLAN, y participaron centralmente de los primeros gobiernos democráticos ⁴⁷ junto con otros que se mantuvieron más en la academia ⁴⁸ entre los que destacamos a Mizala y Romaguera ⁴⁹, quienes tempranamente concluyeron que:

- Si bien la informalidad en Chile era sustancialmente menor a la generalidad de los países latinoamericanos, tenía un carácter estructural que atravesaba varias décadas, y muy diversos cambios legislativos ⁵⁰.
- El fenómeno estaba especialmente vinculado –no en exclusiva, por cierto– al trabajo no asalariado, que en general estaba fuera de la seguridad social, el cual, entre 1957 y 1998, explicaba una franja estable, entre un 20 y un 25%, de todo el empleo, excluyendo solo al trabajo agrícola y al trabajo doméstico ⁵¹, que se mantuvo en esos rangos aún después de una sostenida alza del empleo asalariado formal, entre 1990 y 1998, desde un 53% a un 58%.
- Y, reforzando este carácter estructural, afirmaron también que, ante las crisis económicas, el sector y el empleo informal no juegan el mismo rol de refugio que se observa en otras realidades, aumentando simplemente el desempleo en tales casos.

En el mismo libro editorial, Uthoff, en relación al sistema previsional, hacía la distinción entre la cobertura poblacional, que comparaba afiliados con relación a los ocupados, y la cobertura efectiva, que lo hacía entre los cotizantes reales y la fuerza de trabajo ⁵². Estos estudios permitieron identificar que:

⁴⁷ Como, por ejemplo, René Cortázar, que fue el primer Ministro del Trabajo con el Presidente Aylwin.

⁴⁸ Es el caso de Ricardo French Davis, Andreas Uthoff, por ejemplo.

⁴⁹ Mizala, A. y Romaguera, P. (2001).

⁵⁰ Distinguiendo las cuatro etapas generalmente aceptadas de a) hasta 1973, legislación laboral progresivamente rígida y protectora; b) desde 1973 a 1978, normativa restrictiva y anuladora de derechos laborales, especialmente colectivos; c) desde 1978 a 1989, desregulación laboral y disminución del poder sindical; y d) desde 1990 en adelante, de recomposición de un mayor equilibrio

⁵¹ Los que son importantes casos de trabajo dependiente, que suman más del 20% de los ocupados, pero respecto de los que los datos de las encuestas no permitían ser concluyentes en calificarlos de formales o informales, aún cuando, en su generalidad, y por su propia naturaleza, predomina fuertemente en ellos la informalidad, lo que, de considerarse, aumenta en forma sustancial esa franja de informalidad estructural.

⁵² Uthoff (2001), pág. 243, cuadro estadístico de la cobertura poblacional del sistema de seguridad social entre los años 1975–1999 elaborado, según se indica, sobre la base de las estadísticas de la Superintendencia de AFP, del INP, de DIPRES y de Arenas de Mesa, A (1999).

- Desde mediados del siglo XX, bastante tempranamente, el país tenía altas de afiliación previsional, que, independientemente del problema de la densidad y las lagunas, suponía un importante nivel de formalización, al menos del trabajo asalariado tradicional.
- Sin embargo, existe una relación muy sensible de estas tasas de cobertura de la seguridad social –y por ende de formalización– con las crisis económicas. Por ejemplo, luego de las graves convulsiones políticas y la ruptura institucional de los años 70, y profundas crisis económicas sucesivas, junto también al impacto del sustancial cambio de sistema de la seguridad social de los años 80 que produjo una convivencia entre dos sistemas muy distintos, esta cobertura de la seguridad social, y por ende la tasa de formalización, se afectan y caen de manera significativa, en particular, a mediados de esa década, hasta tasas de 50%-60%, cobertura ocupacional y cobertura efectiva⁵³, para luego recuperarse progresivamente hasta 60%-65% a partir del retorno democrático y hasta fines del siglo. Y luego, en 1997, con la crisis asiática, disminuye nuevamente esta cobertura previsional efectiva desde un 64% a un 50%, lo mismo que la tasa de cotizantes activos que sufrió una gran disminución hasta solo el 44%.
- Esta sensibilidad ante las crisis explicaría las aun significativas dimensiones del sector informal en el país, que en esa época cubría la casi totalidad de los 1,5 millones de trabajadores independientes, junto a otros centenares de miles de trabajadores dependientes, especialmente en el servicio doméstico y en empresas de menos de 5 trabajadores⁵⁴.

⁵³ *Ibídem.*

⁵⁴ Uthoff (2001)

2.1.2. El tratamiento de la informalidad en este siglo.

En un primer momento, especialmente la primera década, se trató de una continuidad con los fines del siglo pasado, en general pocos trabajos y noticias, pero, en el curso de la segunda década, hubo significativos aportes y desarrollos hasta explotar en la actual tercera década, particularmente en el postpandemia y a contar del año 2023 en adelante. Y, es tal la cantidad de aportes, que muestran importantes y cada vez mayores convergencias, que, para ordenarlos cronológicamente, optamos primero por agruparlos, y tratarlos sucesivamente, según su naturaleza o los actores o entidades desde los cuales se desarrollaron o impulsaron, conforme los siguientes acápite:

- a) Las modificaciones legales de impacto regulatorio directo.
- b). El desarrollo del seguimiento estadístico.
- c) Los Informes del Consejo Consultivo Previsional y la Comisión de Usuarios del Sistema Previsional, que funcionan con el Ministerio del Trabajo y Previsión Social.
- d) Los aportes desde las universidades y centros de pensamiento.
- e) Los aportes desde OIT y otros organismos regionales.
- f) Las puntuales contribuciones desde la Dirección del Trabajo.
- g La opinión de los actores sociales laborales.

a) Las modificaciones legales de impacto regulatorio directo.

Debemos aclarar de partida que excluimos detallar en este apartado la generalidad de la legislación que, como regulación nunca neutra, es previsible que siempre genere algún tipo de impacto en este ámbito -más aun la de carácter laboral, en particular la que crea nuevos estándares y derechos laborales que implican un alza de costos para los empleadores y empresas, cuyos efectos, en uno u otro sentido, de promover la formalización o, por el contrario, la informalidad, se discuten intensamente, tanto en los círculos políticos, como técnicos y académicos- y solo haremos referencia a unas muy pocas leyes que estimamos cumplen la característica de manifestar expresamente la conciencia o intención de querer atender mediante ellas un impacto directo en la informalidad, o haber producido uno visible en tal sentido.

Así, en primer término, nos remontarnos al año 2006, en el que la entonces Presidente Bachelet, en su primer gobierno, decide constituir un Consejo Asesor Presidencial para, ya a más de 25 años de establecido en sistema de capitalización individual, que aun coexiste con los antiguos sistema de reparto, generase un transversal informe técnico que evalúe la situación previsional del país y proponga medidas posibles ante las insuficiencias o problemas que se perciben, los cuales, por cierto,

rondan en torno a problemas como la escasez de cotizaciones para sostener pensiones de monto suficiente en favor de amplios sectores de trabajadores⁵⁵.

Este informe, contundente, sirvió de impulso a la importante Reforma Previsional del año 2008⁵⁶, la que, junto con organizar e instaurar un nuevo Pilar Solidario en complemento del Pilar Contributivo del sistema de capitalización individual, y otras diversas políticas públicas, adoptó una directamente relacionada con la materia que nos ocupa, cual fue la incorporación de los trabajadores independientes a la seguridad social, a través de la obligación gradual de efectuar cotizaciones previsionales, en una forma que, como principio, se definió asimilada o análoga a la de los trabajadores dependientes.

Considerando que más de la mitad de la informalidad laboral en el país afectaba a este segmento, se trató de un paso clave que, más allá de incumplirse significativamente la gradualidad establecida en los años venideros, implicó una valiosa y necesaria definición institucional, a la par con las recomendaciones y mejores experiencias internacionales.

Además, por cuanto, como fue quedando cada vez más evidencia en diversos estudios que reseñaremos más adelante, el tránsito recíproco entre empleos dependientes y por cuenta propia, y entre formales e informales, en especial en los segmentos de mayor precariedad en torno al subempleo, es muy recurrente en las trayectorias laborales concretas de los trabajadores/as.,

Luego, un segundo hito legislativo relevante que destacamos es la dictación de **la Ley 20.416, de febrero del 2010, el llamado “Estatuto Pyme”**.

Según sus objetivos expuestos se trataba con ella de promover la formalización de este tipo de empresas de menor tamaño, con una legislación más flexible y adaptable, de menores estándares, pero, todo lo contrario, **una pocas de sus disposiciones⁵⁷ –dentro de un amplio contenido normativo que abarcó muy distintos ámbitos– relativas al área laboral, sirvieron, en forma que se entiende imprevista, dentro de una tramitación acelerada, desprolija y excepcional⁵⁸, para desactivar o**

⁵⁵ Que fue conocida por el nombre de su Presidente, Mario Marcel Cullel, como “Comisión Marcel”.

⁵⁶ Que se concretó mediante la Ley 20.255, de 2008, que establece Reforma Previsional.

⁵⁷ Contenidas específicamente en las diversas letras de su artículo Duodécimo N° 3). de la Ley N° 20.416 (D.O. 03.02.10)

⁵⁸ Fue aprobada en las postrimerías del primer gobierno de Michelle Bachelet, luego de ya haberse efectuado la elección presidencial que implicó que posteriormente asumiera por primera vez Sebastián Piñera la Presidencia de la República, y su publicación se hizo, en forma totalmente inusual para una normativa de este calado, en medio del verano, el 3 de febrero de 2010, un mes antes del cambio de mando, sin publicidad ni difusión alguna. Por lo que en la Dirección del Trabajo solo se comenzaron a asimilar sus imprevistos e impresionantes efectos negativos, solo en los meses y años siguientes, afectando poco a poco las regulaciones internas y públicas del procedimientos de fiscalización. Y, solo con el correr de ese tiempo se pudo recién saber que tales normas relativas a este Servicio fiscalizador, fueron lamentablemente validadas o incluso promovidas por algunas jefaturas intermedias de la propia Dirección del Trabajo en forma totalmente subrepticia, a título personal, sin que fueren debatidas, y ni siquiera informadas ni conocidas al interior de la Institución. En particular destaca el caso del entonces

debilitar sustancialmente la fiscalización laboral y previsional y, con ello, el control efectivo de la informalidad que se había logrado progresiva y aceleradamente a este momento, durante la primera década del siglo.

En concreto, nos referimos en especial a la norma que matiza y vuelven facultativa la hasta entonces obligación legal perentoria de los fiscalizadores de la Dirección del Trabajo de sancionar todas las infracciones detectadas, instaurando, por primera vez en nuestra legislación positiva, la posibilidad de otorgarse un plazo, dentro del procedimiento inspectivo, para corregir el empleador las infracciones detectadas y, aunque sea tardía e interesadamente –solo para evitar la sanción de multa–, “dar cumplimiento a las normas respectivas”. La cual, complementada con aquellas otras disposiciones que definen a la inmensa mayoría de las empresas como susceptibles de este beneficio –y de otros como menores montos de multas, o la posibilidad de sustituir la multa por capacitación–, se convierte poco a poco en de general y amplísima aplicación, a todas las empresas, de todo tamaño–, sin limitaciones de ninguna especie.

De tal forma que, en lo sucesivo, si en el plazo otorgado se “corregía” la infracción, simplemente no se cursaron ya sanciones a los incumplimientos originalmente detectados, aun cuando se tratase de, por ejemplo, reincidencia contumaz o infracciones graves.

Lo que, al ser ya conocido y asimilado por los sujetos fiscalizados, terminó debilitando sustancialmente el esencial carácter demostrativo y disuasivo de la fiscalización ⁵⁹.

Por otra parte, al finalizar la década, el 2019, se dicta la Ley 21.133, que también destacamos, pues, ante el ya largo incumplimiento de la gradualidad original establecida en la reforma previsional del 2008, establece un nuevo y más definitivo impulso a la incorporación del segmento de trabajadores independientes que otorgan boletas de honorarios, con una nueva gradualidad que se ha ido cumpliendo esta vez en fechas, lo que, por supuesto, tendrá un impacto en la disminución de la informalidad en ese sector altamente afectado por ella. Y, además, en pocos años, ya se ha visto con un impacto también muy positivo en la densidad previsional de estos trabajadores ⁶⁰. Aunque, también

Jefe del Departamento de Inspección, Christian Melis Valencia, que posteriormente fue designado Director del Trabajo, al iniciarse el segundo gobierno de Michelle Bachelet.

⁵⁹ Un análisis más detallado del pernicioso contenido de esta normativa y sus efectos en la fiscalización laboral de la Dirección del Trabajo, por supuesto no admitidos con facilidad, se encuentra en Campusano (2024).

⁶⁰ En corto tiempo, desde 2019 a 2024, según los datos de la Superintendencia de Pensiones, el monto anual promedio cotizado de estos trabajadores pasó de \$158.054 a \$599.904.

claro está, queda pendiente el real desafío de incorporar a la obligación de cotizar y a la seguridad social contributiva, aún al grueso de los trabajadores por cuenta propia ⁶¹.

Luego, en el 2022, se aprueba la Ley 21.431, de 2022, que modifica el Código del Trabajo, regulando un nuevo tipo de contrato, de trabajadores de empresas de plataformas digitales de servicios, que constituye un hito en materia de formalización, pues, dejando abierta para la casuística la definición de si un tipo de trabajo concreto es por cuenta propia o bajo dependencia y subordinación, exige, en cualquier caso, que la empresa a cargo de la plataforma vele por condiciones mínimas de desempeño, entre ellas y especialmente, el pago de cotizaciones previsionales de los trabajadores.

Así, se trata de una estrategia nueva ante la gran informalidad en que se desarrollan este tipo de trabajos ⁶², pues hay una definición normativa en favor de la flexibilidad y la eventual *deslaborización* de este tipo de empleo, a cambio del compromiso de formalización tributaria y previsional por vía de contemplar la obligación de las plataformas de, al tener también que pagar a lo menos con boleta de honorarios, garantizar el pago de cotizaciones previsionales y condiciones mínimas de seguridad, configurando una situación especial e intermedia entre trabajadores asalariados y autónomos, además pudiendo ser o lo uno o lo otro.

Esta Ley produjo en un primer momento su previsto impacto formalizador y de mejoramiento de las condiciones de trabajo del sector, pero el seguimiento hecho por una entidad privada especializada en la evaluación de este tipo de trabajo en varios lugares del mundo, ha evidenciado, de seguro por las debilidades de la fiscalización que analizamos en este estudio, un rebote de deterioro en el último tiempo, en varios de los aspectos que mide, pues se trata, sin dudas, de un ámbito muy colindante con el desempleo, la informalidad y la precariedad ⁶³.

⁶¹ Según Los datos de la Superintendencia de Pensiones, al 2023 unos 600 mil trabajadores por cuenta propia o independientes que otorgan boletas de honorarios, y por ello están obligados a cotización, efectivamente lo hacen a través de la respectiva declaración anual de impuestos. De este universo, la mitad también cotiza como trabajador dependiente, por lo que solo la otra mitad es sólo y realmente trabajador por cuenta propia. Además, de estos 600 mil cotizantes, el 77% lo hizo con la opción de pago íntegro de la cotización y cobertura total, y un 23% con pago y cobertura parcial. Y, unos 265 mil de ellos cotizan solo anualmente vía descuento de las devoluciones que procedan por impuesto a la renta, por lo que, no pueden, propiamente tales, considerarse formalizados.

⁶² Desde el 2020 el INE incluyó en la ENE preguntas específicas sobre este tipo de trabajo y, aun con variaciones importantes, ha arrojado que aproximadamente 60.000 personas laboran en este tipo de empleo, esto es, alrededor del 0,7% de la fuerza de trabajo ocupada; el 80% en la informalidad; el 70% en el rubro de transporte; y el 70% menores de 40 años.

⁶³ Se trata de Fairwork "Chile Puntuaciones 2024", un proyecto internacional financiado por varias universidades y entidades, que está enfocado en efectuar una evaluación del funcionamiento de las plataformas tecnológicas a nivel mundial según un sistema de puntuación entre 0 u 10 puntos de 5 factores relativos a pago justo, condiciones de protección justas, contratos justos; gestión y representación justas. Según su Informe Anual 2024 de su representación en Chile, a partir del estudio de los datos de la ENE, la informalidad del sector se redujo a menos del 60% en 2023, advirtiendo en todo caso la subsistencia de la precariedad del modo siguiente: *"El crecimiento de las plataformas digitales de trabajo se ha visto muy favorecido por las condiciones estructurales del país: una historia económica liberal, una alta penetración de internet y un importante flujo de mano de obra migrante. Desde el cambio de siglo, Chile ha tenido uno de los niveles más altos de penetración de Internet en América Latina. Esto ha favorecido el auge de la economía de las plataformas, con más puestos de trabajo, flexibilidad e independencia. No obstante, la promesa de manejar tu propio tiempo, a tu ritmo y ser tu propio jefe - presentada como una ventaja para los trabajadores también trae consigo diversas formas de precariedad, turnos agotadores, exposición a situaciones de riesgo y pocas garantías por parte de las aplicaciones. Los usuarios finales, por su parte, no ven claros estos riesgos, ya que valoran la comodidad, la*

Ya en 2025, en otro potente hito legislativo en la materia, se aprueba otra reforma previsional, luego de largos años e intentos previos⁶⁴, la que nuevamente tiene, por supuesto, una relación directa con la informalidad laboral y previsional, a través de múltiples aristas.

Estos largos años previos, de debate previsional sin resultados, es otro de los factores que deben haber incidido en el estancamiento de la informalidad, pues fueron acompañados de un creciente e intenso cuestionamiento a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), empresas privadas, surgidas en medio de la crisis y ruptura institucional, y las reformas estructurales de libre mercado vía privatizaciones y externalización desde el Estado, que quedaron a cargo de recaudar y gestionar las cotizaciones previsionales en las cuentas de capitalización individual, la generalidad de ellas hoy ya con capitales y experiencia de aseguradoras transnacionales. Este sostenido cuestionamiento y crisis de legitimidad obviamente resintió de algún modo la obligación de pago de las cotizaciones previsionales en dichas entidades.

Esta nueva reforma, además de validar el sistema y resolver en forma importante tal crisis de legitimidad, y con ello remover resistencias generales a la cotización, permite suponer efectos mixtos con relación al esfuerzo de formalización que, no obstante, en el balance, deberían finalmente favorecerlo.

Por una parte es esperable que uno de sus principales componentes, el aumento significativo de las cotizaciones previsionales del polo contributivo⁶⁵, y el costo laboral para el empleador que ello conlleva, tendrá una especial incidencia en la brecha y dificultades de formalización, en particular en las empresas y emprendimientos de menor tamaño en que está alojado en su gran parte el trabajo dependiente informal. Lo mismo podría decirse del aumento de las cotizaciones en los trabajadores por cuenta propia⁶⁶.

rapidez y los bajos precios de estas plataformas." Y, para el 2024, la mayoría de las plataformas analizadas alcanza puntajes 1 o 2, en tanto que solo una alcanza puntaje 5.

⁶⁴ Ley 21.735, "Crea un Nuevo Sistema Mixto de Pensiones y un Seguro Social en el Pilar Contributivo, mejora la Pensión Garantizada Universal y establece beneficios y modificaciones regulatorias que indica", publicada en el Diario Oficial el 26.03.25.

⁶⁵ Se plantea un aumento del 7% de las cotizaciones previsionales para pensión de cargo del empleador que, sumado al 1.5% que ya se pagaba para el antiguo seguro de invalidez y sobrevivencia, plantea un aporte del empleador de un 8.5%, que se suma al 10% del trabajador, y a fondos estatales relevantes, principalmente para una Pensión General Universal (PGU), y para un nuevo fondo de seguro social, que consolidan aportes previsionales mixtos entre trabajadores, empleadores y Estado.

⁶⁶ Una de las críticas técnicas que a corto andar ya se repite a esta reforma es que, desatendiendo la ya mala experiencia en la demasiado gradual y finalmente incumplida incorporación de los trabajadores por cuenta propia a la seguridad social y la obligación de cotizar, mantuvo la voluntariedad en los actuales cotizantes voluntarios y, además, contempló que el aumento de la cotización del 7% sea también voluntaria para los que están ya obligados a cotizar, esto es, los que emiten boleta de honorarios. Con todo, en la tramitación de esta reforma se contempló el compromiso del gobierno de, en el lapso de un año desde la publicación de la ley, redactar e ingresar un proyecto adicional que contemple regular la cotización de los trabajadores por cuenta propia, el que, aun cuando se menciona que se referirá a aspectos procedimentales, podría hacerse cargo del desafío principal de abordar la ampliación de la cobertura de sujetos obligados.

Del mismo modo, puede preverse que el aumento de la Pensión General Universal, como eje del pilar solidario no contributivo cuasi universal en favor del 90% de la población de menos recursos y que no exige cotización mínima, que también se resolvió en esta reforma, también jugará un cierto rol que desincentive o dificulte la formalización ⁶⁷.

Sin embargo, en sentido contrario y en un visible esfuerzo y consenso técnico, se consagraron en esta reforma importantes mecanismos que estimulan abiertamente la formalización, y, en definitiva, además de engrosar el ahorro, fortalecen la robustez de dicho pilar contributivo, sustentando dicho balance finalmente muy positivo.

Por ejemplo, al definirse que el aumento de cotizaciones sea de cargo del empleador ⁶⁸; que dicho mayor ahorro previsional se mantenga contabilizado íntegramente en cuentas ⁶⁹; que se establezcan nuevos beneficios a base de los años efectivamente cotizados ⁷⁰; que se contemplen medidas para reducir las lagunas previsionales con un nuevo seguro asociado a los subsidios de cesantía; y que se prevean una serie de modificaciones destinadas a facilitar y reforzar la recaudación y la cobranza de dichas cotizaciones ⁷¹.

Por último, cabe también considerar que, en los últimos años, en el marco del debate tributario y laboral, se han concretado otras varias modificaciones legales ⁷², en torno al que se ha producido un cada vez más intenso debate y estudios respecto de los efectos de este tipo de legislación en el empleo y en la informalidad. Pero, como señalamos en un comienzo, se trata de efectos, aunque eventualmente

⁶⁷ Además, en un contexto en que, según incipientes estudios en torno a los recientes resultados de la Encuesta CASEN 2024, estarían demostrando que en los dos deciles de menores ingresos la proporción de ingresos del trabajo en general, más aun el formal, ha disminuido respecto de los ingresos de los subsidios emanados de las políticas públicas correctivas o redistributiva.

⁶⁸ Es conocido que, al final, en la última línea, ya sea que las cotizaciones sean de costo jurídico del trabajador mismo o del empleador, se impacta en forma similar en la remuneración que, obviamente por sobre los mínimos legales, recibe el trabajador. Sin embargo, el que una parte importante de tales cotizaciones ahora vuelva a ser de cargo directo del empleador, además de fortalecer la mejor lógica de una triple contribución directa en el ahorro previsional, tanto de ambas partes de la relación laboral como del Estado, remarca también la protagónica esfera obligacional que recae en dicho empleador respecto de la formalización y el pago de cotizaciones.

⁶⁹ No solo el aporte que va directamente a las respectivas cuentas individuales de cada trabajador, sino que también respecto de aquella parte que se definió como préstamo para financiar nuevos beneficios con cargo al nuevo Seguro Social que se crea, con garantía estatal de devolución, engrosado con rentabilidad.

⁷⁰ Específicamente el bono garantía de aporte estatal de 0,1 UF de aumento de la pensión por años cotizados.

⁷¹ Entre ellos un nuevo sistema único de cobranzas de cotizaciones con un modelo centralizado que permite la persecución coordinada de las deudas previsionales de un mismo empleador, por parte de las distintas entidades involucradas.

⁷² Entre las que destacan las alzas importantes del ingreso mínimo, o la disminución del máximo de jornada laboral, que se han aprobado en los últimos años.

relevantes, ya indirectos, más propios de la economía, que exceden nuestras pretensiones por aquí ⁷³. Con todo, y sin detallar más, ya a fines de 2025, al cierre de este estudio, se publicó un Informe del Banco Central haciendo alusión al impacto en la pérdida de al menos un 1.5% del empleo asalariado formal, y algo menos respecto del empleo total, por efecto de los mayores costos laborales con ocasión de las modificaciones legales que subieron el Ingreso Mínimo muy por encima del IPC y los aumentos de productividad, y disminuyeron la jornada de trabajo, el que, por cierto, ha vuelto a multiplicar las opiniones especializadas en la materia ⁷⁴.

Lo que sí es claro es que, en atención a considerar estos impactos previsibles en el mercado laboral, en particular el estado de recuperación de la emergencia que generó la pandemia, todas estas modificaciones, aumento del salario mínimo, reducción de jornada laboral y reforma previsional, han contemplado una importante gradualidad en la aplicación, precisamente como resguardo expreso para intentar evitar o acotar el aumento de la informalidad laboral ⁷⁵.

b) El desarrollo del seguimiento estadístico.

A partir del nuevo siglo se produce un gran desarrollo estadístico en el país, ya sea con actualizaciones de los instrumentos existentes, o con el surgimiento de muchos nuevos.

En 2002 se suma un nuevo instrumento fundamental, la Encuesta de Protección Social (EPS), de la Subsecretaría de Previsión Social ⁷⁶, enfocada en particular en la cobertura de la seguridad social, la cual, aún con un mucho menor tamaño muestral que la CASEN, y menos variables estadísticamente

⁷³ Sólo mencionar que, ante la insistencia en un nuevo proyecto de reforma tributaria luego de ser rechazado el original, el gobierno, en el marco del que denomina un nuevo Pacto Fiscal, señala la disposición a recoger con claridad este objetivo de cuidar y promover la formalización, a través de incentivos tributarios especiales en favor de los pequeños emprendimientos, como el monotributo o tributo único y simplificado, tanto impositivo como previsional a la vez, además de una mayor fiscalización por parte del SII al comercio informal y al digital. Ministros de Hacienda y del Trabajo y Previsión Social en Encuentro Anual de la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Chile (CNC) de noviembre de 2023, según nota de prensa de Diario Financiero del 29.11.23.

⁷⁴ Banco Central de Chile, Informe de Política Monetaria (IPOM), septiembre de 2025.

⁷⁵ En el caso de la disminución de la jornada laboral, prevista por la Ley 21.561, de 2023, al primer año desde la publicación, es decir, en abril de 2024, se reducirá una hora, en abril de 2026, dos horas más, y en igual mes de 2028, otras dos horas, llegando a 40 horas. Respecto del aumento del salario mínimo, la Ley 21.578, de 2003, contempla igualmente una gradualidad que comienza con \$440.000 en forma retroactiva a contar del 01.05.23, \$460.000 al 01.09.23, \$500.000 al 01.07.24, además de algunas posibilidades de variación mayor según sea la variación del IPC, hasta culminar el 01.01.25 aplicando la reajustabilidad del IPC entre los meses de julio y diciembre de 2024. Por último, en el caso de la reforma previsional, el proyecto del gobierno, y todas las opiniones también contemplan que el aumento de la cotización previsional de cargo del empleador y el aumento de la PGU también contemplan gradualidades significativas que en el primer caso alcanzan los 8 años, incluso con posibilidad de aumentarse si determinadas variables macroeconómicas asociadas al impacto así lo definen.

⁷⁶ La EPS se levantó por primera vez en el año 2002, y se ha repetido en los años 2004, 2008, 2012, 2015 y 2018 y su característica principal es que tiene un carácter longitudinal, que sigue en el tiempo básicamente a la misma muestra en su situación e historia previsional.

significativas, igualmente permitió cotejar datos y resultados entre una y otra, los que, con los ajustes correspondientes, resultaron en general congruentes, para reflejar y seguirle mejor la pista a la informalidad en el país.

Por su parte el INE, especialmente bajo el influjo y las nuevas exigencias estadísticas provenientes principalmente desde la OIT ⁷⁷ y luego desde la OCDE a la que se integró el país ⁷⁸, asumió progresivamente los desafíos de mejoras y cambios estructurales que se hicieron necesarios en el ámbito estadístico oficial. Así, por ejemplo:

- Se fortalece la recopilación de los datos básicos de empleo relativos a las cuentas nacionales configurándose con propiedad una encuesta específica y más profunda que se denomina en adelante Encuesta Nacional de Empleo (ENE) ⁷⁹.
- La cual se ejecuta en paralelo con una también fortalecida Encuesta Suplementaria de Ingresos (ESI) ⁸⁰, que también aporta luces para el seguimiento de la informalidad, pues mide los ingresos declarados por los ocupados informales.

Pero, más allá de estas importantes encuestas, es en la segunda década, y hay que reconocer que de la mano del sector privado, que se produce el mayor y más potente salto estadístico, a partir de los registros administrativos generados en el proceso de recaudación y registro de las cotizaciones previsionales, entregado a cargo de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) ⁸¹. Ello, debido

⁷⁷ Las cuales hemos visto surgidas a partir de la 15° CIET, de 1993, seguida de la 90° CIT, de 2002, y la 17° CIET, de 2003, según hemos visto en la sección I, al comienzo de este trabajo, lo cual se agregó a las necesidades del país de informar periódicamente a OIT respecto del cumplimiento de los Convenios emanados de esa organización, tratados internacionales vinculantes según hemos visto, suscritos por el país.

⁷⁸ El proceso de ingreso de Chile a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), un grupo de países originalmente de alto nivel de desarrollo, que buscan compatibilizar la democracia con el desarrollo económico y social, comenzó en 2007 y se concretó recién el 2010, implicando un reconocimiento pero también una nueva base de comparación, con crecientes exigencias y aliciente para implementar reformas estructurales y mejores prácticas y conocimientos en una amplia gama de políticas públicas, en especial relativas a la regulación del comercio y las inversiones extranjeras en perspectiva de promover el desarrollo económico y social. Y, entre tales exigencias de eficacia regulatoria, destaca lo relativo a la formalización de las actividades, lo que comienza por diagnosticar y medir causas de la informalidad, en la misma línea que promueve OIT.

⁷⁹ Actualizando y fortaleciendo su tradicional levantamiento y publicación mensual -con series empalmadas desde el año 1966, luego de varios cambios de muestra en los años 1976, 1986 y 1996, con una muestra de todo el país, que aumenta a 37.000 hogares, que permite reflejar la situación ocupacional del país con resultados sobre Fuerza de Trabajo, Ocupados, Desocupados, Tasa de Desocupación, desagregados por regiones, grupo y categoría de ocupación, rama de actividad económica, edad y sexo, entre otras.

⁸⁰ La cual provenía desde el año 1990 y se levanta, digitaliza y valida en conjunto con la ENE estimando los ingresos de los hogares y de las personas a través de sus diferentes fuentes, especialmente el trabajo dependiente o independiente o por cuenta propia, rentas de propiedades, o las propias transferencias desde el Estado. Por lo que, no siendo su foco, también aporta luces para el seguimiento de la informalidad.

⁸¹ Las AFP son instituciones financieras privadas creadas en los años 80 del siglo pasado, encargadas de administrar y gestionar los fondos de pensiones de los trabajadores que se generan a lo largo de la vida laboral con las cotizaciones previsionales obligatorias y otros aportes voluntarios, los cuales, junto con otros aportes directos del Estado en caso de requerirse, se emplean en financiar sus respectivos beneficios de seguridad social. Hoy en día son 8 y en la mayoría de ellas han ingresado en propiedad grandes empresas aseguradoras transnacionales encargadas de la gestión de fondos, en particular pensionales. Y, considerando que la condición de afiliado se produce automáticamente a partir de la primera cotización previsional efectiva de un trabajador/a determinado, desde hace largo tiempo cuentan con una cantidad de

al alto nivel de informatización de sus procesos, y al influjo clave de la empresa especializada que conformaron para potenciar la recaudación electrónica de *ventanilla única* en el país, PREVIRED⁸², que fue progresivamente capaz de coordinar y unificar la recaudación de todas las múltiples entidades previsionales del país, públicas y privadas, ya al límite de las posibilidades de funcionamiento separado.

A lo que se agrega algunos años después la consolidación de la nueva Administradora de Fondos de Cesantía⁸³, a cargo del emergente Seguro de Cesantía, también vinculada, vía licitación, con dichas administradoras de fondos previsionales.

Por su parte, desde lo público, en esta segunda década del siglo el INE no se queda atrás y sigue avanzando, lenta pero sostenidamente, en el proceso de adaptación a la más reciente conceptualización en materia de seguimiento laboral impulsada desde OIT.

- En el 2010 reformula sustancialmente su Encuesta Nacional de Empleo (ENE), y en el 2014 comienza un a preparación más intensa para reformular más aún sus estadísticas laborales en general, hasta que en 2017 concreta el hito al introducir en dicha ENE una amplia batería de nuevas preguntas relativas específicamente a la informalidad, a partir de las cuales genera un producto nuevo y específico denominado “Estadísticas de Informalidad Laboral”, con el cual se instala en el país un seguimiento más preciso de ella, todo de acuerdo a las recomendaciones, orientaciones y definiciones conceptuales de la OIT en la materia.

afiliados muy superior a la población laboralmente activa, lo cual se contrasta periódicamente con los cotizantes activos, que son seguidos en su cotización mensual en forma muy precisa.

⁸²PREVIRED es una empresa privada de propiedad de la mayoría de las AFP, que, aunque son competidoras entre sí por captar afiliados, crearon y organizaron entre la generalidad de ellas a comienzos del siglo, para implementar la recaudación electrónica de un modo colaborativo, y atender con urgencia extrema una recaudación manual que se había vuelto caótica e imposible en torno a la diversidad de entidades y cotizaciones que, por cada trabajador, había que efectuar cada mes. Esta entidad permitió modernizar vía informática, y ordenar en los hechos dicha recaudación a través de un sistema accesible y de ventanilla única, en especial respecto de los empleadores a cargo de retener y cotizar los fondos previsionales de los trabajadores. Con los sistemas informáticas eficientes que ha desarrollado, y los inmensa cantidad y calidad de los datos que almacena en dichos procesos, se ha convertido progresivamente en una privilegiada fuente de información, de alta calidad e inmediatez, no solo sobre la realidad previsional y de seguridad social del país, sino que también de su mercado laboral. Razones por las que, aun desarrollando desde siempre un perfil comunicacional bajo al alero de las AFP, la Administración Pública, a través de la Superintendencia de Pensiones, le ha requerido y obtenido de ella y de las AFP a las que regula y supervisa, creciente acceso a esta información, con lo que se ha podido fortalecer a sí misma y, con ello, a un hasta entonces muy debilitada, por esa ausencia esencial de datos, capacidad regulatoria estatal, con lo cual, hay que reconocerlo, ha efectuado un sustancial aporte al país en su conjunto.

⁸³La Sociedad Administradora de Fondos de Cesantía de Chile S.A. (AFC Chile) es una sociedad anónima cerrada, cuyo giro único y exclusivo es administrar dos fondos, denominados Fondo de Cesantía y Fondo de Cesantía Solidario, además de otorgar y administrar las prestaciones y beneficios que establece la Ley N° 19.728 sobre el Seguro de Cesantía. El Estado define a través de una licitación internacional esta administración, la cual, desde sus orígenes, en el año 2013, ha recaído en consorcios conformados por distintas AFP y/o sus matrices internacionales, con una duración de 10 años que, actualmente, a partir del año 2023, va comenzando su tercer período. Esta entidad refleja con mucha precisión, al igual que las AFP, la realidad del trabajo formal, con los afiliados que cotizan, sin perjuicio de acumular afiliados registrados por casi el doble de los anteriores y también muy por encima de la población económicamente activa, debido al ingreso solo transitorio de muchas personas a la fuerza de trabajo, por lo que sus datos también aportan en forma sustantiva al reporte de la informalidad.

- En 2018 publica un detallado documento de marco conceptual y manual metodológico de las nuevas Estadísticas de Informalidad Laboral ⁸⁴. En la primera parte del documento se explica que estas nuevas estadísticas nacionales en materia de informalidad se levantan conforme un marco conceptual integrador que abarca y supera las dos principales dimensiones de análisis, relativas tanto al sector informal como a las ocupaciones informales, ampliando entonces el registro tradicional de la informalidad más allá de las unidades económicas del sector informal. Luego, en las dos partes siguientes, se explican tanto los procedimientos, los criterios y las preguntas específicas de la encuesta referidas a la informalidad, como los primeros indicadores que se han construido al efecto, con sus resultados y la periodicidad de ellos, con el mecanismo mensual de entregar información del trimestre que conforma el último mes, utilizado en la ENE.
- En los años siguientes genera sucesivas separatas técnicas de la Encuesta ENE, siempre incluyendo referencias al Módulo de Informalidad. Se destaca, por ejemplo, aquella que concluye, conforme los datos estadísticos analizados, que **la asociatividad, principalmente sindical, es propia de las ocupaciones formales**, pues, el 19,3% de los trabajadores formales participa de alguna organización de este tipo, en tanto que solo el 2,3% de los trabajadores informales lo hace, lo que se explicaría en que las organizaciones de trabajadores requieren cierta estabilidad que, por definición, el empleo informal no entrega ⁸⁵.
- En paralelo durante la década se potencia también la Encuesta Suplementaria de Ingresos (ESI), consolidando nuevos Indicadores de medición del mercado laboral formal, como el vital Índice General de Remuneraciones y Costo de la Mano de Obra ⁸⁶.
- Se desarrollan también otras dos nuevas encuestas, en conjunto por el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, relativas al mundo de la empresa, que aportan información muy relevante respecto del mercado laboral, tanto en su dimensión formalizada como la informal:
 - a) Una, a partir del 2009, la Encuesta Longitudinal de Empresas (ELE), ya cuenta con 6 versiones a la fecha, la última el 2021, levantada solo respecto de empresas formales con ventas anuales superiores a 800 UF. En ella se constata, por ejemplo, que estas empresas, si bien proporcionan

⁸⁴ Estadísticas de Informalidad laboral: marco conceptual y manual metodológico. Indicadores de Informalidad Laboral. Instituto Nacional de Estadísticas, 31 de enero de 2018.

⁸⁵ Separata Técnicas. Nuevas dimensiones de análisis Encuesta Nacional de Empleo (ENE), N° 5, 30.12.24, pág. 14.

⁸⁶ Con mediciones iniciales desde el año 1982, pero con una serie empalmada desde 1993 en adelante que culminan en el Índice de Remuneraciones (IR) y el Índice de Costo de la Mano de Obra (ICMO), a partir de la Encuesta Estructural de Remuneraciones que se realiza a una muestra de las empresas formales con más de 5 trabajadores.

la mayoría del empleo del país, son, en número, comparativamente muy pocas respecto del total.

b) La otra, la Encuesta de Microemprendimientos (EME), a partir del año 2013, y que ya cuenta con una Séptima Versión en el 2023. que, complementando muy bien a la ELE, se focaliza en el *microemprendedor*⁸⁷, asociado a todos los trabajadores independientes o por cuenta propia y empleadores, que residen en viviendas ocupadas del territorio nacional, esto es, el tipo de trabajo en el que se concentra en gran escala la informalidad, tanto desde el punto de vista del trabajo por cuenta propia, como del trabajo dependiente que también generan, en condición de empleadores, o incluso ocupando las otras modalidades de menor presencia estadística y mayor sumergimiento económico, como los trabajadores familiares no remunerados. Con los datos de su última versión del año 2023 ésta EME muestra que hay casi 2 millones de personas que se definen como microemprendedores, de las cuales casi el 89% se define como trabajador por cuenta propia, y un poco más del 11% como empleadores, con personal a cargo. No obstante lo cual, y sugiriendo una vez más el fenómeno de la subdeclaración de otros eventuales trabajadores dependientes en informalidad, un 10% reporta trabajar con colaboración de otras personas⁸⁸.

Además, con también mucha relevancia, esta EME entrega datos sensibles sobre la relación entre la informalidad y la precariedad⁸⁹, y las trayectorias laborales más asociadas a ello, especialmente entre el trabajo autónomo, el trabajo dependiente, la desocupación, e incluso la salida de la fuerza de trabajo. Aunque, nuevamente como expresión de la gran heterogeneidad de estas actividades, hay también muchos casos de mayores ingresos que simplemente optan mantenerse en condiciones de informalidad por razones de costos, flexibilidades y otras ventajas adaptativas, como una especie de nuevo tipo de trabajo y estilo de vida vinculado con el desarrollo del modelo económico.

⁸⁷ Respecto del que se intenta conceptualizarlo, como veremos al revisar algunos de estos estudios más adelante, como una especie de categoría intermedia entre trabajadores dependientes y cuentapropistas, por su precariedad y su dependencia económica de proveedores y consumidores encadenados productivamente, con denominaciones como trabajadores "semiautónomos", "subordinados independientes" o "dependientes encadenados".

⁸⁸ Si bien es posible que se trate de otros trabajadores por cuenta propia, "socios", o familiares no remunerados, lo más probable es que se trate de trabajadores asalariados, lo que, dada la profundidad y detalle de varias preguntas del cuestionario, supone la existencia de algún temor implícito a una posible fiscalización, por lo que es muy probable que los resultados de este valioso instrumento impliquen alguna subdeclaración algo mayor de la informalidad que otros.

⁸⁹ En torno al 50% reporta un ingreso alrededor del salario mínimo, bajo nivel de escolaridad, largas jornadas, escaso acceso al crédito y bajo nivel de ahorro, etc.

- Por otra parte, también haciéndose cargo de otro gran fenómeno de estudio en relación a la informalidad, cual es el enorme impacto de la migración acelerada que ha experimentado el país en los últimos años, el INE desarrolla un boletín especial destinado al seguimiento del trabajo extranjero ⁹⁰, que actualmente, con un total que supera los 2 millones de personas extranjeras en el país ⁹¹, refleja que ya casi un millón cien mil de ellas participa de la fuerza de trabajo, superando el 10% de la misma. De las cuales un 70% tiene empleos formales y un 30% empleos informales, una tasa algo superior en unos 4 puntos al promedio nacional, naturalmente influido por el alto grado de personas en situación migratoria irregular.
- Por último, el INE en estos años también mejoró sustancialmente sus estadísticas vitales y demográficas, lo cual es especialmente relevante para el estudio del mercado laboral y la informalidad laboral y previsional. Por ejemplo, permitiendo estudios sobre la ratio entre la población potencialmente activa y la población potencialmente dependiente, más en nuestro caso, ante los inéditos y muy pronunciados cambios demográficos que está experimentando el país en los últimos años. Entre estos estudios destaca largamente el efectuado por un grupo de investigadores del propio INE ⁹² sobre la tasa de dependencia, que mide la cantidad de personas que son potencialmente dependientes, por estar en el rango de edad que se estima fuera de la edad de trabajar, en relación con las que están dentro de ese rango, la cual ha disminuido fuertemente en Chile en los últimos 30 años, desde 56,2 personas potencialmente inactivas por cada 100 activas en 1992, a 46 por cada 100 activas, en 2021. Y, afinando la mirada, dicha disminución se explica por una radical disminución de dicha tasa de dependencia de los menores de 15 años, que ha pasado de 46,5 a 27,8 en dicho lapso, lo cual esconde un gigantesco aumento de la tasa de dependencia de los mayores de 65, que pasó de 9,8 a 18,2 en ese mismo lapso. A su vez, la tasa inversa, de apoyo potencial, que mide la cantidad de personas activas por las que están bajo dependencia, en el caso de los menores de 15 años ha aumentado por efecto de la baja de la natalidad, pero la de los mayores de 65 ha bajado drásticamente a la mitad, pasando de 10,2 activos por cada dependiente mayor de 65 años, a solo 5.5.

Todo el desarrollo del INE en estos años es muy relevante, y sus renovados datos serán utilizados o darán sustento a los numerosos estudios que analizaremos más adelante, pero queremos relevar en especial este último aspecto clave, de los estudios demográficos que evidencian un radical

⁹⁰ Boletines Estadísticos trimestrales en INE.cl. Mientras el Boletín de la Informalidad Laboral ya va en su edición N°29 de febrero de 2025, el Boletín del Trabajo Extranjero alcanza el N°40, a marzo de 2025.

⁹¹ Ya para el año 2023 el Servicio Nacional de Migraciones, que genera algunos datos aun algo precarios sobre el otorgamiento de permisos o visas laborales a las personas extranjeras, estimaba la cantidad en esas casi 2 millones de personas.

⁹² Rojas, F., Rodríguez L. y Rodríguez J (2022).

envejecimiento poblacional ⁹³, que, aunque matizado en forma importante por el igualmente imprevisto crecimiento migratorio, ya está impactando fuertemente en el mercado de trabajo y lo hará con mucho mayor rigor en los años venideros, especialmente en la configuración de la población laboralmente activa versus la que no lo es, en particular la envejecida, de tal forma que, estancada aquella, con crecimientos cada vez más marginales ⁹⁴, poder formalizarla y registrarla, y con ello hacer un seguimiento efectivo a la población que, con su cotización y ahorro, está ayudando a sostener el sistema de seguridad social, será cada vez más esencial.

Por último, desde los datos administrativos del SII surgidos de las operaciones anuales de recaudación del impuesto a la renta, que reportan que, respecto de 1 millón de empresas Pymes con declaración de actividades –formalizadas tributariamente– solo un 30% informa de contar con trabajadores dependientes, lo que contrasta con los reportes estadísticos surgidos de las encuestas en orden a que estas empresas son las que proveen la mayor cantidad de empleos, demostrando el descalce y los vacíos que aún se yerguen sobre la identificación y fiscalización efectiva de la informalidad laboral y previsional, aunque las empresas involucradas estén formalizadas tributariamente ⁹⁵.

c) Los Informes del Consejo Consultivo Previsional y la Comisión de Usuarios del Sistema Previsional, que funcionan con el Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

La Reforma Previsional de la Ley 20.255, del año 2008, creó dos organismos, el Consejo Consultivo Previsional, integrado por expertos para asesorar a los ministros de Hacienda y Trabajo cuando haya que hacer modificaciones al Sistema de Pensiones Solidarias; y la Comisión de Usuarios, integrada por pensionados, trabajadores, representantes de las AFP, y por un académico que la preside, en la que se evaluará participativa y periódicamente el funcionamiento del sistema previsional.

⁹³ La Tasa Global de Fecundidad, que mide el número de hijos por mujer en edad fértil, que calcula en 2,1 el número de hijos para asegurar el mero reemplazo o mantenimiento de la población, viene cayendo en Chile debajo de esa cifra desde el año 1999 y, según las proyecciones, en 2023 disminuyó a 1,16 según el INE, e incluso con estimaciones de una mayor caída aun para el 2024, configurando una de las mayores disminuciones registradas, hasta alcanzar cotas de las más bajas del orbe. Caída que, además, ha sido atemperada sustancialmente por la fertilidad y los nacimientos de las madres extranjeras vecindadas en el país, sin las cuales tal descenso sería aún más intenso. A la par, la tasa de personas mayores de 65 años va aumentando también con intensidad, lo cual, por cierto, tiene significativos y múltiples efectos, en especial para la seguridad social y las pensiones.

⁹⁴ Ver a Cecilia Cifuentes, del Centro de Estudios Financieros de la Universidad de Los Andes, en artículo de prensa ya citado, "Deterioro del mercado laboral formal: cotizantes de AFP bajan casi un 5% desde su peak", en Diario la Tercera del 17.10.24.

⁹⁵ Informe SII sobre la Operación Renta 2024, del que se da cuenta en Diario El Mercurio del 04.11.24.

Siendo su foco el sistema previsional, obviamente que estos dos organismos, que en numerosas ocasiones funcionan coordinados en atención a ambos hacerlo a convocatoria del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, se convierten, también a contar de la segunda década del siglo, en generadores sustanciales de insumos sobre la informalidad laboral y previsional de quienes aparecen afectados con ella y sin cotizar en dicho sistema, por lo que las referencias a la informalidad en sus informes y estudios, normalmente encargados a diversas entidades académicas, se vuelven poco a poco más frecuentes.

Por ejemplo, en el Informe del Consejo del año 2010-2011 se analiza el impacto de la Pensión Básica Solidaria (PBS) –que remplazó y mejoró sustancialmente, luego de la Reforma Previsional del 2008, a las antiguas Pensiones Asistenciales y Pensiones Mínimas Garantizadas–, y otros mecanismos como los subsidios a la contratación de jóvenes, en la formalización o informalidad laboral y, por tanto, en incentivar o no el ahorro previsional ⁹⁶.

A fines del 2012, y con ocasión de comenzar el debate sobre la necesidad de una reforma previsional complementaria a la del año 2008, el Consejo publica el Estudio “Análisis de la Evasión y la Elusión en el Pago de las Cotizaciones Previsionales” encargado a la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile. Aun cuando su foco es detectar el nivel de cumplimiento previsional en el país, inevitablemente, por la relación directa entre el no pago de cotizaciones y la informalidad, hace una exhaustiva radiografía de ésta, **convirtiéndose en un trabajo señero en la materia, con muchos y significativos aportes, esenciales para nuestro propósito, que resumimos del siguiente modo:**

- **Resalta muy bien que el trabajo asalariado representa casi el 50% del trabajo informal del país**, casi prescindiendo del análisis del trabajo independiente, que la época estaba muy primigeniamente incorporándose a la obligación de cotizar ⁹⁷.
- **Conceptualizando la informalidad a partir de la obligación esencial que la define, cual es la de escriturar contrato de trabajo y efectuar cotizaciones previsionales, identifica muy correctamente las siguientes cuatro posibilidades que pueden concurrir al respecto:**
 - a) **“Evasión laboral”**, esto es, aquella en que el empleador obligado no escritura un contrato ni efectúa cotizaciones previsionales.

⁹⁶ Pág. 43 y ss.

⁹⁷ Por efecto de la Reforma Previsional del año 2008, que contempló una gradualidad de unos pocos años que en la práctica se ha estirado muchísimo más, casi 20 años, y abarca aún márgenes muy reducidos, lo cual, por cierto, es la fuente de la otra mitad de la informalidad laboral y previsional (no así tributaria, pues una parte de estos trabajadores por cuenta propia pagan impuestos por sus rentas, lo cual aumenta el contrasentido).

- b) **"Elusión laboral"**, aquella situación en la que el empleador elude escriturar el contrato de trabajo laboral y pagar las cotizaciones, suscribiendo un contrato a honorarios con el trabajador dependiente.
 - c) **"Evasión Previsional"**, aquella situación en que, existiendo contrato de trabajo, el empleador simplemente no descuenta y/o no paga las cotizaciones previsionales; y
 - d) **"Elusión previsional"**, aquella situación en la que el empleador concreta el pago de cotizaciones por un monto inferior al que correspondería de acuerdo a la remuneración que paga al trabajador.
- **La informalidad dura abarca no solo el caso a), sino también el b), de la contratación a honorarios**, pues, pueden eludirse todas las obligaciones laborales y previsionales, casi exactamente con el mismo impacto, de modo grave y sostenido por largos años ⁹⁸, y con mayor sigilo estadístico, ya que la generalidad de las encuestas reportaban equivocadamente estos casos como trabajo formal a partir de preguntas referidas solo a la existencia o no de un "contrato", sin diferenciar. Por el contrario, los dos últimos casos corresponden a situaciones de trabajo formal respecto de los que simplemente se incumplen las obligaciones propiamente previsionales, sin perjuicio que se repite la misma debilidad y confusión anterior.
 - Luego, a partir de un análisis conjunto y exhaustivo de las Encuesta CASEN, para medir la evasión laboral, esto es la informalidad propiamente tal, y la Encuesta de Protección Social (EPS) para estimar la evasión previsional ⁹⁹, llega a conclusiones muy similares, aunque algo más detalladas¹⁰⁰, que las expuestas antes por Peticara y Celhay (2010) ¹⁰¹, las cuales compara entre el 2003, el año base del estudio, y el 2011. En el 2003 la población en edad de trabajar era de aproximadamente 12,5 millones de personas; de las cuales un 47,8%, unos 6 millones de personas, se encontraban ocupadas; siendo los "asalariados", públicos y privados, un 66,9% (unas 4 millones de personas) y los demás, "trabajadores por cuenta propia y empleadores", un 24.1% (unas 1,45 millones de personas), u "otros ocupados" -servicio doméstico, familiares no remunerados y

⁹⁸ Salvo, solo en lo previsional pero no en lo laboral, por la muy lentamente progresiva obligación de cotizar para los trabajadores independientes que otorgan boletas de honorarios, y de un modo que grava más duramente al trabajador afectado, en beneficio del empleador obligado, que elude sus responsabilidades sin costos, salvo por la posibilidad de una contienda judicial exitosa impulsada por el trabajador, normalmente a la terminación del vínculo.

⁹⁹ La CASEN, años 2003, 2006, 2009 y 2011, por su mayor tamaño muestral y robusto nivel de desagregación de los datos, principalmente para la evasión laboral-informalidad, y la EPS, años 2004, 2006 y 2009, para evaluar la evasión previsional. En ambos casos a partir de definir el año 2003 como año base, y el 2011 como año final de la medición. Además, se comparan también estos resultados con los datos de los registros administrativos de la Superintendencia de Pensiones

¹⁰⁰ Especialmente en su Capítulo 2, págs. 92 a 162.

¹⁰¹ Haremos referencia a este destacado estudio más adelante, al referirnos al aporte de las Universidades.

personal de las FFAA-, un 9% (unas 0,55 millones de personas)¹⁰². La gran mayoría, más del 80%, de los trabajadores por cuenta propia o independientes son informales, en especial por la falta de obligación legal de cotizar de esa época, pero, **poniendo el foco en los asalariados, solo unos 3 millones de personas se encontraba formalizado, en tanto que algo más de un millón, se encontraba en la informalidad, afectado ya sea por la evasión o elusión laboral. Y, si se agregan los casos de evasión o elusión previsional, los asalariados que no cotizan de modo efectivo se acercan al 30%**^{103 104}. En el 2011, 8 años después, estas cifras, pese a los vaivenes de las crisis del 2009, habían mejorado de manera muy relevante, más aún de lo que lo hicieron en la década de los 90, y en notoriamente respecto de los trabajadores dependientes, pues los ocupados subieron de 6, a 6,9 millones, y casi el total estos 0,9 millones más fueron asalariados, los que pasaron de 4 a 4,9 millones (incluidos los trabajadores del servicio doméstico), entre los cuales la evasión laboral bajó casi 7,5 puntos, desde el 23,4% al 15,9%¹⁰⁵; la evasión previsional tuvo una leve alza¹⁰⁶, y la tasa combinada, de evasión laboral y elusión-evasión previsional, bajó 6 puntos, desde el 27,5 al 21,5%¹⁰⁷.

- En cuanto a la caracterización de la presencia de la informalidad en los empleos concretos, elusión y evasión laboral, este estudio concluye que, por sectores de actividad, se concentra fundamentalmente en el servicio doméstico, la agricultura, la construcción y el transporte (en

¹⁰² Aunque en este análisis, a partir de la diferenciación que hace la propia CASEN, estén diferenciados, en realidad también son asalariados el personal doméstico y los trabajadores de las FFAA, los primeros con muy predominante informalidad y los segundos, muy formalizados.

¹⁰³ Unos 1,13 millones de asalariados (incluyendo 0,3 millones en el servicio doméstico, estaban afectadas propiamente por la elusión laboral y previsional, un 23,4%, en tanto que los asalariados afectados por la "evasión previsional", esto es, personas con "contrato", pero sin pago efectivo de cotizaciones, alcanzaba un 5,1% más, que arroja una tasa total de informalidad total del 28,5%, solo de los asalariados, al margen del 80% de informales entre los trabajadores por cuenta propia,

¹⁰⁴ Cifras que el estudio recalca, ya en ese tiempo, que tienen algunas diferencias entre los resultados de las Encuestas CASEN y EPS respecto de los registros administrativos que, a base de la información suministrada especialmente por la AFP y Previred, comienza a llevar la Superintendencia de Pensiones, las cuales reportan, en general, un número algo menor de cotizantes efectivos, con lo que la informalidad pudiera incluso estar sub representada en dichas encuestas, lo que se discute hasta el día de hoy a base de la misma comparación. Ver pág. 154 y siguientes, con un Anexo de las preguntas utilizadas para hacer este estudio en aquellas encuestas y, por cierto, tener a la vista nuestros comentarios respecto a que las preguntas que mencionan la existencia de contrato escrito, firmado o sin firmar, no distinguen, por ejemplo, el tipo de contrato y, por tanto, no discriminan si se trata de un contrato "a honorarios", utilizado precisamente, en forma masiva, para ocultar la informalidad relativa propia de la denominada elusión laboral.

¹⁰⁵ Y, sin considerar a los trabajadores del servicio doméstico, los asalariados informales bajan más de 8 puntos desde el 2003 al 2011, de un 23,4% a un 15,9%.

¹⁰⁶ Notorio efecto de la crisis económica "subprime" en el 2008-2009, en que, como en las anteriores, aumenta la cantidad de declaraciones de cotizaciones sin pago, que son propias de los trabajadores formales, y pueden incidir en esta cifra, aunque según la EPS la elusión previsional, básicamente vía contratos a honorarios, disminuye del 6,5% en 2004 al 5% en 2009.

¹⁰⁷ Ni antes ni después se visualiza otro lapso de mayor avance en la formalización lo cual, según detallamos en otras partes de este trabajo, debe atribuirse a la variable que se movió fuertemente en esa época, cual fue el fortalecimiento y endurecimiento de la fiscalización, justo focalizada sobre el trabajo asalariado informal.

tanto que la evasión previsional se manifiesta con mayor intensidad también en la agricultura y la construcción, pero se agrega el comercio en vez del transporte); que, respecto de los trabajadores afectados, resaltan con sobrerrepresentación los de bajos ingresos (primer quintil), las mujeres y los jóvenes menores de 25 años, y siguen los mayores de 65 años, y, por supuesto, que todas estas circunstancias se potencian en caso de combinación, por ejemplo, mujer joven de bajos ingresos; que, en relación al ámbito geográfico, la informalidad también es heterogénea, con una RM que está en el promedio, resaltando con tasas mucho mayores regiones como la IX, la VII y la IV; y que el tipo de empresa en que la informalidad está muy concentrada, aun **con una también muy significativa reducción en los 8 años del estudio**, es la de menor tamaño, en especial la de menos de 5 trabajadores ¹⁰⁸.

- Luego, releva nuestra **debilidad institucionalidad** en materia del control regulatorio de la informalidad y la fiscalización de la normativa previsional, principalmente debido a la **significativa dispersión de organismos** encargados de diferentes aspectos, más aún diferenciados entre públicos y privados. **Entre los públicos destaca a la Dirección del Trabajo como la entidad que tiene un mayor nivel de competencias y responsabilidad normativa en la materia, pero con un desempeño que presenta fuertes debilidades, en tanto que entre las entidades privadas destaca a las AFP, que cuentan con importante capacidad operativa y de gestión de la información, pero sin potestades ni obligaciones regulatorias; por lo que en realidad no existe un “propietario” o responsable final al que exigirle y que rinda cuentas en materia de control y fiscalización de la elusión-evasión laboral y previsional en el país** ¹⁰⁹.
- Precisa que entre los **múltiples organismos** públicos, además de los tribunales –en especial los entonces nuevos, especializados en la cobranza de la deuda previsional ¹¹⁰–, **se suman en lo administrativo, la también entonces nueva Superintendencia de Pensiones** ¹¹¹ –que tiene un rol fiscalizador solo indirecto, a través de fiscalizar a las entidades previsionales públicas y privadas, principalmente las AFP–; y la Dirección del Trabajo. Y, reiterando la crítica a la falta de coordinación y visión de conjunto del proceso completo entre todas estas entidades públicas. *Además, cuestiona que, en los hechos, estas entidades están muy concentradas en*

¹⁰⁸ Lo que demuestra con claridad, a nuestro entender, que el fortalecimiento y endurecimiento de la fiscalización de esos años produjo su efecto precisamente en este sector de empresas y sus trabajadores, por lejos los más afectados por la informalidad, sin que ello mellare su expansión como sector económico, cuestionando los supuestos en torno a que hacer lo uno dificultaba lo otro.

¹⁰⁹ Págs. 89 y 90 y 188 y ss.

¹¹⁰ Surgidos de la reforma de la Ley 20.022, de 2005, que crea los Juzgados de Cobranza Laboral y Previsional, con el objetivo de descongestionar los Juzgados con competencia Laboral y mejorar esta cobranza a través de un procedimiento modernizado y especializado.

¹¹¹ Originada en la Reforma Previsional de la Ley 20.255, del año 2008, que, en lo principal, introdujo una profunda reformulación con un nuevo y fortalecido Pilar Solidario del sistema previsional.

el trabajo formal ¹¹², ya sea en la recaudación, o en la cobranza, labor en la que agotan virtualmente sus capacidades y recursos. **Específicamente respecto de la Dirección del Trabajo señala que es la entidad que cuenta de manera genérica con la facultad de “fiscalización del cumplimiento de la normativa previsional”, y de aplicar sanciones en caso de incumplimientos** ¹¹³, las que diagnostica que son de montos muy considerables, al punto de **constituir un problema de proporcionalidad y un desincentivo a la formalización y al pago de las deudas previsionales** ¹¹⁴.

- Y, en relación con los organismos privados, en particular las AFP, detalla que desarrollan la mayor parte de los procesos –recaudación, cobranza, registro, e inteligencia de datos–, pero carecen de atribuciones públicas y potestad sancionatoria; no obstante, destaca el rol que ha cumplido en los hechos PREVIREDA, de propiedad de las AFP, coordinando e integrando los procesos dispersos, a través del intenso uso de la información y los sistemas informáticos, lo que ha permitido racionalizar el proceso recaudatorio y orientar el seguimiento de la deuda previsional y su cobranza.
- Este contundente estudio termina proponiendo un conjunto de **políticas de ordenamiento y fortalecimiento institucional, las cuales pueden resumirse en la necesidad de proyectos de**

¹¹² Lamentablemente, por la revisión que se ha efectuado de la experiencia comparada, y según detallamos en otras partes de este trabajo, esta desviación burocrática entre los órganos de inspección, para dedicarse preferente o casi exclusivamente al sector formal, siempre más fácil de revisar y controlar, es un riesgo serio, que hay que enfrentar con gestión, instrucciones y direccionamientos claros.

¹¹³ Por aplicación de la facultad genérica de cursar sanciones administrativas en caso de incumplimientos laborales, prevista en el Código del Trabajo y en su ley orgánica (el D.F.L. N°2 de 1967, del Ministerio del Trabajo), como, en particular, por las disposiciones del DL 3500 respecto del sistema previsional, y el conjunto de normas especiales aplicables respecto de los demás regímenes y ámbitos de la seguridad social. Ello, sin perjuicio de la facultad también de imponer sanciones de multas que todavía se encuentra formalmente radicada en el Instituto de Previsión Social (IPS), como continuador del Instituto de Normalización Previsional (INP), y de las antiguas entidades previsionales públicas, según la ley 17.322, pero sin labor fiscalizadora activa que la sustente hoy en día.

¹¹⁴ Si bien el estudio no detalla en esta afirmación, hecha por ejemplo en las págs. 261 y 262, concordamos plenamente con ella, pues, si bien la multa genérica por no declarar/pagar cotizaciones es de 0,75 UF, y no parece tanto, a partir de antiguos dictámenes, tanto de la Dirección del Trabajo como de las entidades previsionales públicas, dicha multa se debe aplicar, por tratarse de una infracción continuada que se comete mes a mes con cada periodo de declaración-pago de cotizaciones previsionales, respecto de cada mes, por cada cotización en cada entidad previsional distinta –de las múltiples que existen para pensiones, salud, seguridad en el trabajo, cesantía, etc.– y en relación a cada trabajador individualmente afectado. Por lo que, en solo un mes que no se declaren cotizaciones respecto de un solo trabajador, esta multa ya es altísima, superior en muchos casos al capital no cotizado. Además, a lo anterior se agrega el refuerzo de la modificación al Código del Trabajo conocida en su tiempo como la “ley Bustos” por la cual no se puede convalidar el despido, y se siguen devengando cotizaciones y cobros previsionales, en caso de existir alguna deuda previsional. Por último, hay que considerar también que, conforme las instrucciones de la Superintendencia de Pensiones de disponer acciones concretas de cobranza, ante al tradicional problema de la “mora presunta” –la deuda previsional que se entendía seguía acumulándose en los casos en que el empleador había dejado de declarar/pagar sorpresivamente cotizaciones respecto de un trabajador al que no había informado con cese de la relación laboral–, supuso la obligación de las AFP de efectuar cobranza efectiva sobre ella, administrativa o judicial, hasta aclarar si procedía en realidad tal cobro.

Todo lo cual nos remite a que los importantes grados de incumplimiento que persisten en este ámbito previsional, ligados directamente a la informalidad, no tienen que ver con el monto teórico de las sanciones, que es en general muy alto y más que disuasivo, sino que en su falta de adecuada formulación para evitar generar montos irracionales e incobrables, que vuelven también más incobrables las cotizaciones que supuestamente protegen, sin incentivos adecuados para estimular de verdad su pago y la formalización, aun extemporánea.

ley que definan un propietario responsable del control de la informalidad y la elusión–evasión previsional, ya sea generando una nueva entidad especializada en ello –con mandato, organización y recursos suficientes–, o empoderando a la Dirección del Trabajo en los mismos aspectos, caso en el que este Servicio debiera reformular su labor definiendo indicadores y metas específicas en la materia; privilegiando los programas de fiscalización con uso intensivo de información y sistemas informáticos, especialmente en ámbitos de elusión laboral como los contratos a honorarios; estableciendo incentivos a sus fiscalizadores; y aplicando eficientemente las sanciones de multa, que debieran reestructurarse para realmente inducir, con premios y castigos eficientes, tanto la formalización como el pago oportuno de las cotizaciones previsionales, además en coordinación con los actores del ámbito privado, especialmente las AFP y PREVIRED. Dentro de los recursos suficientes con que debe contar una Dirección del Trabajo fortalecida para estos fines, destaca la exigencia de desarrollar potentes sistemas de información, en particular uno que exija a los empleadores registrar a los trabajadores desde su contratación y hasta su terminación¹¹⁵, y que se encuentren coordinados con las demás bases de datos relacionadas, especialmente a nivel del Seguro de Cesantía y del Servicio de Impuestos Internos, y también de los Tribunales en lo que fuere necesario. Además, a nivel político-técnico sostiene que debiera establecerse una Comisión Especializada de Seguimiento del Control de Pago de Cotizaciones bajo la tuición del Ministerio del Trabajo, integrando y coordinando a todas las instituciones participantes, públicas o privadas. Respecto de los tribunales y procedimientos de cobranza previsional, debe mejorar la información de bienes de los deudores, enfrentarse debidamente los fraudes de ocultamiento de bienes, y simplificar y coordinar la tramitación de acciones respecto del mismo deudor. Finalmente, se plantea establecer o alinear un conjunto amplio de incentivos sociales, tanto relativos a la educación previsional, especialmente de los trabajadores y sus organizaciones, y de la población en su conjunto, para lo cual releva el rol que la reforma Previsional del 2008 entregó al Instituto de Previsión Social para convertirlo en una plataforma nacional de atención directa a la población, a través de Centros de Atención Previsional Integral¹¹⁶.

Como se puede apreciar, **estas cuatro categorías de evasión–elusión, laboral–previsional, construidas hace más de una década, y aún insuficientemente utilizadas, implicaron un salto sustancial para mejorar los diagnósticos sobre las causas e impactos de la informalidad en nuestro país, pero mucho más también, sobre las acciones y políticas para enfrentarla.** Se trata de un

¹¹⁵ Otro planteamiento con el que coincidimos plenamente, como tuvimos ocasión de detallar en profundidad en Campusano (2015), un estudio comparativo de la incidencia vital del registro de las relaciones laborativas, tanto para el mejor conocimiento y estudio del mercado de trabajo o, en lo que nos interesa ahora en especial, la eficacia de la fiscalización laboral y el control de la informalidad. El cual fue efectuado en el año 2009 y, por discrepancias con las autoridades del momento, solo publicado en el año 2015.

¹¹⁶ De un modo muy similar a lo que se implementó en España en las últimas décadas, dando lugar a oficinas de la seguridad social con alta presencia local, además redestinando a una gran cantidad de funcionarios a estas labores desde otras que fueron automatizadas a nivel central o nacional.

trabajo macizo, tanto en el levantamiento diagnóstico como en las propuestas que plantea, que identifica, hace ya más de una década y con mucha precisión, todos los problemas, aristas y desafíos en torno a la informalidad ¹¹⁷, la mayoría de los cuales siguen lamentablemente pendientes en el presente ¹¹⁸.

Además, en su oportunidad ya coincidimos plenamente con la generalidad de estos planteamientos y propuestas, tanto respecto de las mejoras al proceso recaudatorio y el incentivo a la formalización ¹¹⁹, como a las críticas al desempeño de la Dirección del Trabajo, más aun luego de revertirse en parte importante el esfuerzo de fortalecimiento y endurecimiento de la fiscalización, que intentó hacer frente a las debilidades descritas.

En el Informe 2013-2014 se analiza con detalle la situación de los trabajadores independientes:

- Estimando que representan más del 65% de los trabajadores ocupados que no cotizan y que, pese a que la Reforma del 2008 incorpora en forma gradual a aproximadamente el 50% de dichos trabajadores a la obligación de cotizar, tras 5 años de ello el avance es muy lento, solo en torno al 30% de ese 50%, unos 300 mil trabajadores ¹²⁰.
- Además, alertando que el 10% de la retención de las boletas de honorarios no alcanza para cubrir el total de las cotizaciones previsionales, generándose una debilidad en la recaudación y deudas incobrables.

El 2014 destaca el Estudio “Análisis y propuestas para incentivar la cotización de los trabajadores al sistema de pensiones chileno”, encargado por el Consejo a la Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social (CIEDESS):

¹¹⁷ Salvo respecto de omitirse la mención al impacto de la migración, que recién en esos momentos se comenzaba a acentuar en la forma exponencial que hoy conocemos.

¹¹⁸ Recién en la reforma previsional aprobada en el 2025 mediante la Ley 21.735, se incluyó, por ejemplo, las ideas referidas al ámbito judicial, de simplificar y coordinar acciones contra los deudores múltiples de cotizaciones, o la información sobre bienes y el control de fraudes patrimoniales.

¹¹⁹ En Campusano (2015a), en un estudio confeccionado el año 2010 sin haber salido aun este informe, publicado, por discrepancias de la autoridad la época, solo el 2015, criticábamos también la extrema debilidad institucional en la materia, con muchas entidades diferentes, sin coordinación y sin responsabilidades por el proceso en su conjunto, en comparación con, por ejemplo, la eficacia recaudatoria y de control de la informalidad en España. Al mismo tiempo, habida cuenta de las debilidades de la Dirección del Trabajo, y siguiendo igualmente el ejemplo español, sugeríamos que fuere la Tesorería General de la República la entidad que, a nivel público, coordinare el sistema de recaudación y cobranza previsional, tanto para establecer sinergias con el cobro de tributos, como para incorporar también el entonces naciente cobro de las cotizaciones a los trabajadores independientes.

¹²⁰ Augurando lo que sucedería más adelante, respecto a las sucesivas definiciones políticas y finalmente legales de postergar y enlentecer aún más esa obligatoriedad gradual, que solo fueron finalmente contenidas mediante la Ley 21.133, de 2019, que ya hemos revisado, y que retomó una nueva gradualidad, que se espera definitiva esta vez.

- Haciendo referencia a diversos estudios, entre ellos Bernstein y otros (2006) ¹²¹, concluye que la gran informalidad de los trabajadores independientes se explica fundamentalmente por la aun voluntariedad de las cotizaciones, pues, considerando su importante heterogeneidad – distinguen tres grupos muy diferentes según capital humano, ingresos, etc.–, estos trabajadores no pagan las cotizaciones si no están obligados a hacerlo, y tampoco ahorran en forma suficiente para cubrir las contingencias sociales a través de otros mecanismos alternativos.
- Además, revisando diversas experiencias internacionales en favor de la formalización –por ejemplo en Argentina, según Bertranou y otros (2013) ¹²²–, concluye que **la reducción de la informalidad entre los años 2003-2012, que se produjo en paralelo a la que hemos analizado aconteció en Chile en esos mismos años, se explica también por una mixtura entre mayor intensidad de la fiscalización y políticas de incentivos a la formalización, especialmente tributarios.**
- Luego, entre reseñas de diversos trabajos y estudios nacionales de los años anteriores, centrados ya directamente en el esfuerzo de mayor formalización, destaca el del Centro de Estudios Públicos que, dentro de varias líneas de trabajo, plantea la afiliación automática al sistema previsional al momento de nacer, incluso con un primer aportes del Estado ¹²³; otro, relativo a la posibilidad de incentivar el ahorro previsional de las personas de menores recursos, con cargo a las transferencias estatales hacia ellas ¹²⁴; también el excelente trabajo de Peticara y Celhay, que revisamos más arriba ¹²⁵; y varios más, específicamente referidos a sectores con alta informalidad, como los trabajadores independientes, los pescadores

¹²¹ Berntein, Solange, Reyes, Gonzalo, y Pino, Francisco (2006). ¿Trabajadores independientes, incentivarlos u obligarlos? Una tercera opción. Expansiva. Serie En Foco N°66.

¹²² Bertranou, Favio, Casanova, Luis y Sarabia, Mariela (2013). Dónde, cómo y por qué se redujo la informalidad laboral en Argentina durante el período 2003-2012.

¹²³ Centro de Políticas Públicas, 2012, "Análisis de los incentivos que generan los actuales programas sociales y políticas públicas sobre cobertura, nivel y densidad de las cotizaciones previsionales."

¹²⁴ Kast, Felipe (2010). "Desafíos para la extensión de la cobertura de protección social hacia los trabajadores de menores ingresos."

¹²⁵ Peticara y Celhay (2010).

artesanales ¹²⁶, y los asalariados, entre ellos los trabajadores de casa particular ¹²⁷, los migrantes ¹²⁸ y los agrícolas ¹²⁹.

- Por último, aún con una metodología un poco dispersa, se identifican otras medidas y propuestas, resaltando la de fortalecer la educación previsional.

En el 2015 se publica un nuevo estudio, también encargado a CIEDESS con el foco en identificar medidas contra la evasión previsional ¹³⁰.

- Se hace un levantamiento muy similar a los de los años 2012 y 2014 de todas las instituciones involucradas, pero integrando a varias otras que no estaban tratadas antes, como las Mutuales, la Tesorería General de la República, el Servicio de Impuestos Internos, las Superintendencias de Seguridad Social y de Insolvencia y Reemprendimiento, etc., en especial porque la cotización de los independientes está algo ya más avanzada.
- Además, se aprecian más detalles y estadísticas respecto del proceso recaudatorio de cotizaciones y las varias entidades a cargo, ya sean privadas –como las AFP, Previred, la Cajas de Compensación de asignación Familiar, los Bancos o incluso Servipag–, o públicas –como el Instituto de Normalización Previsional, la Tesorería General de la República–, y del de cobranza, en la lógica de detectar problemas y “cuellos de botella”.
- Por cierto, también resalta la extrema dispersión de entidades y la falta de coordinación entre ellas, además con una muy baja información disponible y utilización de sistemas informáticos, salvo los casos ya identificados de excepciones respecto de las AFP y Previred, y la naciente Administradora del Fondo de Cesantía.
- **Respecto de la Dirección del Trabajo profundiza menos en el diagnóstico que los informes anteriores, pero detecta el aumento sostenido de las fiscalizaciones en la primera década**

¹²⁶ Se cita el trabajo de Arteaga, J. y Peña, Leyla (2009), “Diagnóstico de seguridad social de los pescadores artesanales de la comuna de Valdivia”,

¹²⁷ Se menciona el estudio del Ministerio del Trabajo (2010), “Trabajadores de casa particular”.

¹²⁸ Se hace referencia al trabajo de la OIT (2014). “Identificación de acciones y estrategias para mejorar la protección de los trabajadores migrantes y sus familias mediante la seguridad social”

¹²⁹ Por ejemplo, se menciona el trabajo de Maldonado, F (2007) “Reforma al sistema previsional chileno, análisis de una reforma en proceso a través del caso de los trabajadores agrícolas de temporada”.

¹³⁰ “Análisis y propuesta para reducir la evasión, subdeclaración y la cobranza judicial de la cotización previsional”. Fundación CIEDESS. Enero de 2015. Dirección de Estudios Previsionales de la Subsecretaría de Previsión Social del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

del siglo, y la disminución posterior que empieza a darse progresivamente en la segunda década; al igual que la vuelta a concentrarse muy mayoritariamente en los procedimientos reactivos ante las denuncias, reflejando con nitidez el esfuerzo que hubo en materia de cambio de procedimientos al final de esa primera década.

- Finalmente, formula una gran cantidad de propuestas, varias de ellas de mucho detalle, pero con un objetivo central declarado de “integrar y controlar en la fuente todo el flujo del proceso de cotizaciones, con información orientada a gestionar las etapas, con especial enfoque en la prevención de la elusión, evasión y subdeclaración previsional, junto con hacer más eficiente y eficaz la fiscalización del proceso y la fase de judicialización”¹³¹. Destacan las de crear un sistema de información integrado, con la información que puedan generar el conjunto de las entidades involucradas, y **un sistema de gestión y fiscalización igualmente integrado, a base de construir un flujo del conjunto de procesos involucrados**; limitar la contratación a honorarios y la subcotización en la Administración Pública; **a confeccionar un Registro de Empleadores y de Contratos**; a limitar las deducciones a las remuneraciones; a restringir la prescripción de cotizaciones; permitir las cotizaciones de los trabajadores extranjeros solo con el pasaporte; a simplificar el procedimiento de cobranza judicial, en cuanto a notificaciones, persecución de bienes (mayor facilidad para girar dineros retenidos; levantamiento del secreto bancario; etc.) y a unificar en una sola audiencia, las de fallo y de ejecución.
- **Y, en cuanto a las propuestas de mejora respecto de la Dirección del Trabajo se explyea en sugerir la creación de un área especializada en el control previsional y de formalización, con alta capacidad de información, equipamiento y procedimientos informatizados, que fiscalice eficientemente, en coordinación con el conjunto de las entidades públicas y privadas relacionadas, y con la obligación de denunciar prontamente ante los tribunales los actos de ocultamiento previsional; también la implementación de un sistema electrónico o digital para que los empleadores, al menos los de más de 5 trabajadores en una primera etapa, deban llevar toda la documentación laboral, y la igual necesidad de llevar un registro de las contrataciones, desde su inicio y hasta su terminación, debiendo los empleadores informar en él todas las circunstancias esenciales que se refieran a cada relación de trabajo, tanto del ámbito individual como colectivo, con información que debe estar en línea disponible para todas las entidades públicas y privadas .**

En el Informe del Consejo del año 2020 ¹³², construido a partir de un nuevo encargo a CIEDESS del año anterior, se concluye:

¹³¹ Págs. 135 y ss.

¹³² X Informe, año 2020. Consejo Consultivo Previsional. Abril 2019 a marzo 2020. Dirección de Estudios, Subsecretaría de Previsión Social.

- Que la informalidad ha experimentado una pequeña disminución entre los años 2017 y 2019, dentro de tasas de participación y ocupación que se han mantenido –aun con un aumento sostenido de la tasa de participación femenina, progresivamente cerrando la gran brecha con la masculina–, y en medio de fenómenos como una fuerte migración, que ya representa en 2019 el 8% de la fuerza de trabajo, proyectándose un aumento sostenido de aportes al pilar solidario y crecientes desafíos para mantener o acrecentar el ahorro del pilar contributivo.
- **Que entre los problemas que favorecen la informalidad se destacan la falta de coordinación y capacidad tecnológica de las instituciones públicas a cargo de la regulación y fiscalización;** la existencia de legislación laboral que en algunos casos desincentivan la formalización y la cotización, mencionando por ejemplo las normas sobre jornada de trabajo y trabajadores mayores; la falta de actualización de los parámetros que guían el ahorro previsional; las debilidades del sistema de capacitación y competencias laborales; y la falta de una política de formación y educación previsional y financiera.

En el Informe del 2021 ¹³³:

- **Se vuelve a remarcar la necesidad de reforzar la institucionalidad y fiscalización del sistema previsional, para aminorar los efectos no deseados de la informalidad laboral,** para lo cual recuerda y repasa los estudios que desde el 2011 ha venido encargado y realizando ¹³⁴, y que, como ya hemos revisado, concluyen **fallas en la normativa y en los sistemas de información, pero también en la operatoria y fiscalización, al no haber coordinación institucional ni un responsable claro en la fiscalización ni atención de desafíos como el aumento de la participación laboral, o el mejor control de la evasión y elusión,** afrontando temas como las lagunas que afectan la densidad de cotizaciones.

En el Informe del 2022:

- Uno de cuyos capítulos ¹³⁵ se concentra en la caracterización y análisis del mercado de trabajo de las personas entre 55 y 75 años, que ha sufrido cambios sustanciales en los últimos años, y **fuertes variaciones en su tasa de participación y formalización,** primero, con un aumento

¹³³ XI Informe, año 2021. Consejo Consultivo Previsional. Abril 2020-marzo 2021.

¹³⁴ Menciona en especial el encargado a la Universidad de Chile del año 2011 y el encargado a CIEDESS el 2014, ya analizados más arriba.

¹³⁵ XII Informe, año 2022. Consejo Consultivo Previsional. Abril 2021-febrero 2022.

sostenido ¹³⁶, luego, en pandemia, por una disminución abrupta, tras lo cual no se ha recuperado a la par del resto del empleo, en forma análoga con lo que ha ocurrido con la participación femenina.

En 2023 el Informe Anual del Consejo:

- Se sigue poniendo el acento en la **necesidad de mejorar la fiscalización de la informalidad laboral, tanto en los ámbitos de evasión como elusión, especialmente entre los trabajadores informales del sector formal y los independientes** ¹³⁷.
- Se resume la nueva conceptualización adoptada por el INE en conformidad a las orientaciones y recomendaciones de OIT dando lugar a un marco integrado de medición de la informalidad laboral en una matriz de Hussmanns adaptada, que distingue entre ocupación o formal; en los sectores formal e informal; y entre trabajadores por cuenta propia, empleadores, familiares no remunerados, asalariados y trabajadores de servicio doméstico, la cual nos permitimos, por su integralidad, reproducir a continuación ¹³⁸:

Tabla 10

Matriz de Hussmanns

Marco conceptual integrador de la medición de la informalidad laboral (adaptación chilena)

Unidades de producción por tipo	Tipo de trabajadores según categoría de la ocupación								
	Trabajadores por cuenta propia		Empleadores		Familiares no remunerados del hogar	Asalariados		Trabajadores de servicio doméstico	
	Informal	Formal	Informal	Formal	Informal	Informal	Formal	Informal	Formal
Empresas del sector formal		a		b	1	2	c		
Empresas del sector informal	3		4		5	6	7		
Hogares como empleadores	d					8	e	9	f

Notas: (a) Las casillas en gris oscuro se refieren a ocupaciones que por definición no existen en el tipo de unidad de producción en cuestión, por ejemplo, trabajadores por cuenta propia Informales que pertenezcan al sector formal. Las casillas en gris claro se refieren a ocupaciones formales. Las casillas que están en blanco representan diferentes tipos de ocupación informal.

(b) La casilla "d", corresponde a trabajadores dedicados a la producción de bienes y servicios, para consumo propio del hogar. Según el manual estadístico para la medición de la informalidad de la OIT y conforme a la resolución

¹³⁶ Por diversas razones, la principal, la necesidad económica por falta de recursos suficientes, pero también por opción, ya sea por estabilidad emocional, mantener vigencia profesional, o realización personal.

¹³⁷ XIII Informe Anual 2022. Consejo Consultivo Previsional que, a su vez, hace mención tanto a un Informe sobre el proyecto de reforma previsional, publicado el 22.11.2022, y al Informe sobre la necesidad de mayores esfuerzos en la fiscalización, de 04.01.23, ambos de dicho Consultivo.

¹³⁸ Pág. 30 del Informe.

sobre estadísticas de la “población económicamente activa, del empleo, del desempleo y del subempleo” adoptada por la 13a CIET del año 1993, esta modalidad de trabajo se consideraba como un trabajo en la ocupación de índole informal. No obstante, la definición queda obsoleta en la nueva resolución sobre las “estadísticas del trabajo, la ocupación y la subutilización de la fuerza de trabajo” de la 19a CIET del año 2013, en la que el concepto trabajo se define de manera más amplia, abarcando distintas formas de trabajo, entre ellas el trabajo de producción para consumo propio, separada del trabajo en la ocupación. Esta resolución impacta en la Matriz de Hussmanns, ya que este tipo de actividades no es capturado en la Encuesta Nacional de Empleo (ENE), por tanto, se excluye del ámbito de análisis. Fuente: INE (2021).

Siguiendo a INE (2021), el cruce de sectores con las categorías de ocupación permite determinar indicadores como:

- (a) Ocupación Informal: casillas 1 al 6, 8 y 9.
 - (b) Ocupación en el sector informal: casillas 3 al 7.
 - (c) Ocupación informal fuera del sector informal: casillas 1, 2, 8 y 9.
 - (d) Ocupación formal: casillas a, b, c, e, f y 7.
- Analiza la evolución de la informalidad según los nuevos reportes específicos en la encuesta ENE, desde 2017 en adelante, concluyendo dimensiones en torno al 30% de la ocupación total, casi 2.700.000 personas, distinguiendo entre las categorías de tipo de trabajo señaladas anteriormente, entre hombres y mujeres, entre sector público y privado, entre sectores productivos determinados (concentrada en hogares, servicios, agricultura, construcción, comercio y hotelería y gastronomía); y según el tamaño de la empresa (con intensidad muy superior en las empresas de menos de 5 personas y en los microemprendimientos).
 - Sin embargo, en medio de sus sustanciales aportes, lo más relevante de este informe anual nos parece es la **propuesta de construir un nuevo concepto e indicador específico de la “informalidad previsional” que, aunque altamente correlacionado con él, es distinto del concepto de la informalidad laboral, y resulta esencial para el sistema de pensiones**¹³⁹. Indicador que, con algunos matices, propios de las respectivas metodologías, y el impacto aun impreciso de la parcial incorporación de los trabajadores independientes, plantea y demuestra posible de configurar a partir de los datos de la ENE, los de la Encuesta Social de Ingresos (ESI), y los datos administrativos de la Superintendencia de Pensiones, correlacionados entre sí. El cual, entre otros objetivos, permitiría identificar con más precisión casos de aparente formalización laboral para la ENE, que en realidad no cotizan y, por ende, no puede ser

¹³⁹ XIV Informe Anual 2023. Consejo Consultivo Previsional. Capítulo II. Evolución de la Informalidad laboral y Previsional en Chile, pág. 5. Transcribimos el párrafo destacado de la Introducción, pág. 5: “Generalmente se piensa que la informalidad previsional es igual a la informalidad laboral, y si bien son fenómenos altamente correlacionados, como discutimos en este capítulo, no son lo mismo. Es necesario construir indicadores que identifiquen la informalidad previsional propiamente tal diferenciándola de otras dimensiones de la informalidad. El Consejo enfatiza la importancia de contar con una medición complementaria de informalidad previsional, es decir, de los ocupados que efectivamente no cotizan. Este indicador es esencial para analizar los desafíos y brechas del sistema de pensiones.”

considerados formalizados desde el punto de vista previsional, que sería la situación del trabajador a honorarios por cuenta propia, que tiene registro tributario en el SII pero no cotiza; o, a la inversa, de casos de trabajadores por cuenta propia y/o empleadores que cotizan, pero que, por declararse parte de una empresa no formalizada en el SII, son finalmente considerados informales. Lo que, poniendo el foco en todos estos casos especiales, permitirá superar las limitaciones de la información autodeclarada para la ENE, y explicar las brechas de sus resultados respecto de los datos administrativos a que hace mención cada vez más recurrentemente, pues esta *tasa de informalidad previsional* muestra cifras algo superiores a la tasa de informalidad laboral que reporta el INE.

- Por último, en forma igualmente destacada, plantea que es fundamental incorporar en los proyectos de ley un análisis del impacto en esta informalidad previsional y, por tanto, en el ahorro previsional y en el gasto público, propios de los pilares contributivo y solidario del sistema de pensiones.

En 2024 el nuevo Informe dedica otra vez un capítulo especial dedicado a la evolución de la informalidad en el país¹⁴⁰, reiterando conceptos, diagnósticos y recomendaciones, y actualizando estadísticas y proyecciones, habiéndose consolidado en el tiempo, a través de sus Informes Anuales y los estudios encargados a diversas instituciones académicas y centros de pensamiento, como la fuente más sólida de información y propuestas de políticas públicas sobre la materia.

d) La participación de las Universidades y centros de pensamiento.

Durante toda esta primera década del siglo se aprecian pocas voces académicas que hayan puesto el foco en la informalidad¹⁴¹, sin embargo, desde la segunda década podemos rastrear la intervención progresiva de diversos centros universitarios y otros centros de pensamiento que, por supuesto, no podían mantenerse al margen de estudiar y participar, en adelante cada vez más protagónicamente, de este debate en torno a la informalidad en el país.

¹⁴⁰ XIV Informe Anual 2023. Consejo Consultivo Previsional. Capítulo II. Evolución de la Informalidad laboral y Previsional en Chile.

¹⁴¹ Salvo casos muy acotados y que tratan tangencialmente el tema desde la perspectiva de la informalidad económica, como el trabajo de Contreras, D., de Mello, L y Puentes, E (2008), "Abordando la informalidad empresarial y laboral en Chile", en el que concluyen que la informalidad laboral -que involucra a los trabajadores dependientes sin contrato y a trabajadores por cuenta propia y empleadores-, se explicaría principalmente por desincentivos relacionados con un marco regulatorio restrictivo y altos impuestos, que afecta especialmente a las pequeñas y medianas empresas. También desde el punto de vista sociológico, como la Tesis de Grado de Villanueva, C. (2005) "Chile. Informalidad Laboral en el nuevo modelo económico", en la que plantea que existiría un aumento de la informalidad vinculada a la instauración del nuevo modelo económico neoliberal y abierto, que reemplazó al anterior cerrado hacia el interior del país, especialmente en relación a la precarización de las antiguas formas de trabajo y al surgimiento de nuevas, por ejemplo, en torno a los emprendimientos individuales o pequeños, con mezclas de elementos de exclusión y precariedad, pero también de aspiraciones de las nuevas capas medias de integración, estabilidad, movilidad y autonomía.

Si bien los centros universitarios se suponen de mayor peso y prestigio académico que los otros, en varios casos están asociados a visiones más precisas, pero lo cierto es que unos y otros estudios y enfoques, contribuyen, en su conjunto, a enriquecer sustancialmente el desarrollo de este debate. Es más, en varios casos terminan alimentando, de manera determinante, las definiciones de otras de las fuentes que hemos distinguido en esta clasificación que estamos desarrollando, como ocurre, por ejemplo, con los Informes del Consejo Consultivo Previsional, que sucesivamente se basan en estudios encargados a unas u otras de estas entidades.

Y comenzando esta revisión, en el 2010, desde el entonces emergente Observatorio Social de la Universidad Alberto Hurtado, destacamos un descollante y señero estudio, con características sin duda pioneras en nuestro país, de dos autoras, Perticará y Celhay¹⁴², que se constituyó en un influjo claro para la posterior masificación de los estudios sobre el tema. Sus conclusiones y aportes sustanciales y podemos resumirlos en los siguientes puntos:

- Comienza destacando la **mejor situación relativa del país** en la materia, con una importante mejoría que reportan los datos de la CASEN entre los 90 y hasta avanzada la primera década del siglo, especialmente respecto del trabajo dependiente, que ha reducido a esa época su informalidad a solo un 25%.
- **Caracteriza con gran precisión y por primera vez, la composición de la informalidad en el país**, muy concentrada en el trabajo independiente, con un 75% de informalidad, el cual, con todo, es muy heterogéneo, pues muchos de ellos reciben más ingresos que los trabajadores formales, lo cual se explica por la existencia en ellos tanto de profesionales como de empleadores.
- Afirma el visible el **vínculo entre la informalidad y la precariedad**, señalando, por ejemplo, que los independientes informales ganan solo un 40% de lo que perciben los independientes formales; en tanto que los trabajadores dependientes que trabajan en empresas pequeñas, de menos de 10 trabajadores, presentan una mayor tasa de pobreza, y en especial si se trata de asalariados informales.
- Identifica que los **tipos de trabajo más fuertemente afectados** por la informalidad son el trabajo no calificado de trabajadores y obreros agrícolas y vendedores o comerciantes. Entre los asalariados, resalta en especial el trabajo doméstico, aunque también detectan en algunos estratos calificados de profesionales, la informalidad vía contrato “a honorarios”, sin efectuar cotizaciones previsionales. Respecto de los sectores de actividad con más informalidad, detecta

¹⁴² Perticará, M. y Celhay, P. (2010), en un trabajo que fue publicado tanto como documento del Observatorio Social de la Universidad Alberto Hurtado, como en uno de los escritos incluidos en el texto de la Fundación Konrad Adenauer y dicha Universidad, titulado “Sector Informal y Políticas Públicas en América Latina”, que agrupó una gran cantidad de trabajos de académicos de trece países latinoamericanos, bajo la coordinación académica de Perticará.

con claridad a la agricultura, la construcción y los servicios comunales, en este último ya identificando la incidencia de la creciente entonces contratación “a honorarios” en el sector público. En cuanto a las personas más afectadas por la informalidad son las mujeres, los jóvenes y los adultos mayores de 65 años, en especial los de baja calificación laboral, lo que vinculan a los fenómenos naturales de incorporación y salida de la fuerza de trabajo en los sectores más precarizados. Por ejemplo, estiman, a base de la Encuesta CASEN, que un 55% de los jubilados con pensión siguen laborando y percibiendo ingresos en empleos informales.

- Aborda, utilizando las primeras Encuestas de Protección Social –2002, 2004 y 2006–, el **impacto de la informalidad en las trayectorias laborales de las personas**, detectando que los trabajadores que se perpetúan en la informalidad, sin mayor movilidad, son los de baja calificación, los vinculados al servicio doméstico, o los que se mantuvieron hasta más edad en esa condición. Del mismo modo, que el tránsito de la formalidad hacia la informalidad se da con mayor frecuencia al pasar de ser asalariado a independiente, y una parte importante de ellos, a ser empleadores, reflejando opción más que exclusión. O, a la inversa, los casos más frecuentes de salida desde la informalidad hacia la formalización que son los casos de jóvenes con algo de experiencia laboral, hombres y con alto nivel educativo. O, también, el reflejo del aumento sostenido de la tasa de participación femenina en la fuerza de trabajo que va mostrando como se reduce el tránsito desde el empleo, formal o informal, a la inactividad, por parte de las mujeres. Concluyendo en este aspecto con una interrogante muy notable en torno a identificar que si bien la informalidad ha caído en el país, ha aumentado la movilidad entre empleos formales e informales y el resto de las categorías ocupacionales, fenómeno al que no le encuentran una clara explicación y formulan diversas hipótesis entre las que mencionan el desarrollo económico o las mejores opciones de los actores e involucrados.
- Concluye que, aún pese a **resaltar la fuerte disminución de la informalidad entre los 90 y el 2010**, el desafío sigue siendo muy grande, pues los 2,4 millones de trabajadores que seguían en la informalidad, son casi cinco veces el volumen de los que estaban desempleados en esa misma época. Por lo que, identifica una serie de nudos críticos respecto de los que se debería poner el foco en el análisis, cuales son: a) la actividad de las micro y pequeñas empresas que, si bien son en su mayoría formales desde el punto de vista tributario, generan la casi totalidad del empleo informal; b) la necesidad de una regulación especial para el servicio doméstico, que ya describen absorbiendo, antes de la explosión migratoria, una gran cantidad de trabajadores extranjeros; c) **la necesidad de seguimiento especial respecto del recientemente legalizado trabajo temporal y subcontratado**, ante lo que agudamente menciona como **la incapacidad de la Dirección del Trabajo de fiscalizar la situación previa, que se había escapado a su control, pero con efectos inciertos en la promoción de la formalización**; y d) la necesidad de cuestionar

una cierta cultura favorable a la informalidad tanto de parte de empleadores como de trabajadores, por ejemplo, para recibir mayor pago líquido.

- Finaliza con algunas recomendaciones concretas, que son las más opinables, pues se concentran, a nuestro juicio en demasía, en los aspectos de incentivos y flexibilización normativa –a base de acoger como causa prioritaria de la informalidad las tesis del escape ante regulaciones excesivas–, en vez de los relativos a la mayor capacidad fiscalizadora y de control de cumplimiento ¹⁴³. Lo que explica que estas recomendaciones discurran por flexibilizar la ley de microempresas familiares; favorecer el trabajo a tiempo parcial; concientizar más sobre los beneficios de contribuir al sistema de seguridad social; y modificar el régimen de los contratos indefinidos, cambiando la indemnización por años de servicio por un mejor pago de desempleo.

En el 2017, desde la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile, se publica un número especial de su revista “Mirada FEN”, con varios artículos referidos al tema de la informalidad, entre los cuales destacamos dos.

El primero, de Flores y Huneeus ¹⁴⁴, refleja con sencilla y eficiente nitidez la situación de la informalidad a esa época en el país, texto breve y muy preciso, que resumimos en la forma siguiente:

- Comienza con una definición conceptual de formalización–informalidad laboral, que compartimos plenamente por su sencillez y operatividad, exclusivamente a base de considerar si el trabajador efectúa o no cotizaciones previsionales, ya sea asalariado o autónomo. Por lo que, por ejemplo, aun si se trata de un trabajador por cuenta propia que declara ingresos para efectos tributarios, si no cotiza, es igualmente informal.
- Luego resalta que desde el año 2000 al 2015 el país siguió creciendo sustancialmente, aumentando en un 82% su economía; y que, a la par, redujo del mismo modo la pobreza, que cayó desde el 29.1% al 11,7%, pero, nuevamente **a base de los datos CASEN y de muy buenos gráficos, hace ver que, salvo en el mismo período que hemos analizado influido por la mayor intensidad de la fiscalización –que sitúan entre el 2000 y el 2015, y en el que la formalización laboral aumentó un importante 6%–**, la informalidad se ha mantenido estable en los últimos años en torno al 30% de las personas que trabajan, por lo que, pese a todos los

¹⁴³ Justo por privilegiar el diagnóstico de escape de la informalidad y las políticas de flexibilización regulatoria y de incentivo a la formalización como remediales, este gran estudio no pudo detectar entre las hipótesis del gran salto de formalización entre los años 90 y 2010, el juego de la otra variable distinta que precisamente en esos años hemos señalado se mostró correlacionada con el aumento de la formalización, cual fue, el sustancial fortalecimiento y endurecimiento de la fiscalización, especialmente entre el 2002 y el 2010, en que se produjo el mayor aumento, y que, sí identifican diversas otras fuentes.

¹⁴⁴ Flores, L. y Huneeus, C. (2017).

avances de los últimos 30 años, es, junto al de aumentar la tasa de participación laboral, uno de los desafíos pendientes más urgentes y complejos.

- Junto con identificar el efecto del crecimiento en la reducción de la informalidad, también lo hacen con el de las crisis económicas, en particular a partir de la “crisis subprime” del 2008–2009, resaltando la que señalan amplia evidencia en cuanto a que **la formalización de los mercados laborales es procíclica, es decir, más alta en períodos de crecimiento que en períodos de bajo crecimiento o recesiones** ¹⁴⁵.
- Pese a que el mayor nivel de formalización del lapso 2000–2015 se produjo en los trabajadores asalariados, éstos siguen siendo el 40% del total de trabajadores informales del país, en tanto que los por cuenta propia informales son el 60% restante, señalando que es obvio que ambos tipos de trabajo requieren estrategias diferentes para fomentar su formalización.
- Por un lado, para los trabajadores por cuenta propia, será necesario hacerse cargo de su **heterogeneidad**, por ejemplo, distinguiendo especialmente entre el segmento que ya debiera considerarse obligado a cotizar, o preparándose para el que ya avizoran en esa fecha, será el inmenso crecimiento de los trabajadores de plataformas tecnológicas ¹⁴⁶. Se plantea que el Servicio de Impuestos Internos colabore en la recaudación de cotizaciones a este tipo de trabajadores.
- En cambio, para los trabajadores asalariados, nuevamente se pone el acento en la necesidad de mejorar la fiscalización, con una adecuada coordinación de procedimientos y datos administrativos, se entiende a través de sistemas informáticos, de todas las entidades involucradas, esto es, Subsecretaría de Previsión Social y sus entidades dependientes, Servicio de Impuestos Internos y Dirección del Trabajo.

El segundo artículo, de Jorrat ¹⁴⁷, igualmente breve pero sustancioso, que, si bien se refiere a la informalidad y la fiscalización tributaria, tiene una referencia a la fiscalización que estimamos del todo

¹⁴⁵ Flores L. y Huneus (2018), pág. 3. Ello, sin perjuicio, como se verá, de la muy especial situación acaecida años después, con la pandemia mundial del covid19.

¹⁴⁶ Muy antes de la Ley 21.431, de 2022, que revisamos más arriba, que modifica el código del trabajo, regulando el contrato de trabajadores de empresas de plataformas digitales de servicios, la que, como vimos, deja a los respectivos trabajadores, para efectos previsionales al menos, en una situación especial e intermedia entre trabajadores asalariados y autónomos, además pudiendo ser o lo uno o lo otro, según la casuística.

¹⁴⁷ Jorrat (2017).

pertinente y aplicable, y detallamos a continuación, sin perjuicio de retomar con ella también más adelante:

- Aprecia al sistema tributario como causante de la informalidad al imponer costos al desarrollo de la respectiva actividad productiva; y aunque aclara que no toda informalidad tiene impacto tributario, por ejemplo, en caso de mutar en formalización posterior vía declaraciones, sí respecto del IVA la informalidad impacta directa y completamente en la recaudación tributaria. Luego de lo cual destaca que **la evasión del IVA en el país disminuyó sustancialmente conforme se aplicó una fiscalización eficiente, adecuadamente sancionatoria y disuasiva; y aumentó al desperfilarse hacia una lógica más facilitadora y asistencialista.**
- Por lo cual concluye que **la fiscalización es un factor determinante en relación al nivel de cumplimiento normativo, a través de la predisposición al cumplimiento que produce, en especial al aumentarse la percepción de la probabilidad de ser fiscalizado y la adecuada disuasión, con un sistema de sanciones y de posibles condonaciones alienado con dicho objetivo.**
- Si bien, para el mismo objetivo de promover el cumplimiento son convenientes y necesarias otras políticas de facilitación, asistencia e incentivos para el cumplimiento voluntario, éstas no deben incurrir en el error de afectar la esencia del objetivo disuasivo y sancionatorio de la fiscalización.

Luego, en el año 2018 vuelve a tratar el tema la Universidad Alberto Hurtado, esta vez a través de su Facultad de Economía y Negocios. En un breve pero sustancial artículo, Tejeda (2018) ¹⁴⁸ con varios gráficos ilustrativos:

- **Detecta primero un rebote de retroceso importante de la informalidad en el país, entre los años 2013 y 2017, en torno a un 8%, citando datos OIT, a la par que aprecia un fuerte descenso del crecimiento económico en ese lapso, nuevamente resaltando la correlación entre ambas variables.**
- Además, se adentra en la caracterización del trabajador informal conforme diversos aspectos. En cuanto al tipo de trabajo, predomina en el trabajo por cuenta propia, pero con importante presencia entre los asalariados. Respecto de la edad, la informalidad es marcada en los trabajadores jóvenes, que recién inician vida laboral, y en los mayores de 60 años. En cuanto a nivel educacional, está muy concentrada en los trabajadores sin estudios o con estudios solo primarios, o incluso secundarios. En relación al nivel de ingresos, se concentra en los de

¹⁴⁸ Revista Observatorio Económico N°131, noviembre de 2018. Facultad de Economía y Negocios Universidad Alberto Hurtado.

menores ingresos, los que, además, ganan mucho menos que los trabajadores formales. Respecto del sexo, las mujeres presentan una tasa solo un poco mayor de informalidad que los hombres, pero la brecha salarial entre trabajadores informales hombres y mujeres es muchísimo más alta, casi el triple, que entre trabajadores formales.

Al año siguiente, el 2019, otro estudio de la misma Universidad y el mismo autor junto con Perticará¹⁴⁹, **resalta el alto impacto del trabajo informal en el sistema de pensiones del país, pues la falta de cotizaciones efectivas afecta fuertemente el ahorro previsional**. Y, al analizar las estadísticas entre 2010 y 2018, especialmente a partir de las nuevas preguntas en la ENE-INE a partir del 2017, destaca:

- Que las grandes brechas de ingresos entre los trabajadores formales e informales, y entre los trabajadores informales hombres respecto de las trabajadoras mujeres, poco a poco se han ido acortando; que se ha mantenido concentrada la informalidad en torno a un 60% entre los trabajadores por cuenta propia o independientes; y que los grupos más vulnerables a la informalidad son los de los trabajadores jóvenes, los que no terminaron la secundaria, y las mujeres. Por lo que concluye la necesidad de reflexionar sobre este gran universo de trabajadores que no están cotizando y ahorrando, y los incentivos de la política laboral o previsional que están faltando para que ello se produzca.

En 2020, el Centro HorizontalChile¹⁵⁰ se suma con una serie de reflexiones centradas en torno al debate sobre la desigualdad, o a la necesidad de concretar una reforma previsional:

- Critica los riesgos de una agenda de reformas laborales que, aumentando la exigencias, rigideces y los costos de los trabajadores formales, en realidad deja de lado el foco principal que debería estar en los informales, que en esos momentos señalan que se encumbraban por los 2,7 millones de personas, que se asocian con nitidez con la mayor precariedad, y tienen menos posibilidad de acceso al empleo el que, si lo logran, se trata, en su gran mayoría, de un empleo informal¹⁵¹.
- Además, resalta la incapacidad del Estado y las políticas públicas para hacer que no solo los trabajadores independientes que se ha resuelto se incorporen progresivamente, sino que

¹⁴⁹ Del mismo Tejeda del anterior, junto a Perticará, que se reincorpora a esta temática, en Perticará, M. y Tejeda, M. (2019).

¹⁵⁰ Ligado, según se identifican, a un proyecto de centroderecha liberal, también vinculado al partido político Evopolí, en esa época en el gobierno, con Sebastián Piñera en su segundo mandato.

¹⁵¹ Maira, Alfredo (2020), hace ver que en los deciles de más bajos ingresos es donde se concentra tanto la desocupación como la informalidad y, por tanto, ello es una causa directa de su bajo ingreso autónomo y la alta desigualdad, lo que las políticas públicas suplen con una eficacia relativa.

también las empresas o empleadores para los que laboran, en condiciones de mayor liviandad regulatoria, y, en especial, para que los asalariados informales que aquellos contratan, estén formalizados y contribuyan en la medida de sus posibilidades, con derechos y también con obligaciones ¹⁵². Por lo que plantea, para aumentar la eficiencia de la recaudación previsional, mecanismos alternativos, por ejemplo, una cotización universal para las cuentas pensionales de las personas a partir de su consumo –que es más fácilmente fiscalizable–, acompañada de contribuciones estatales progresivas, que corrijan tanto el sesgo y las limitaciones de los sistemas contributivos en favor de cargar el peso del financiamiento solo respecto del trabajo formal, como la desigualdad de ingresos y la falta de progresividad del IVA ¹⁵³.

Es ciertamente un **planteamiento audaz, interesante y punzante, que implica enfrentar la informalidad laboral y previsional menos desde la Dirección del Trabajo, con todas sus ya visibles limitaciones, y más desde el Servicio de Impuestos Internos, que aparece con más desarrollo y ventajas, colocando un contrapunto en los principales servicios públicos implicados en uno u otro ámbito de fiscalización.**

En el 2021 entra al ruedo la Pontificia Universidad Católica, con otro significativo estudio, de Mansilla (2021) ¹⁵⁴, el cual resumimos a continuación:

- Comienza revisando varios trabajos recientes, especialmente en América Latina, entre los que destacamos aquellos relativos al carácter estructural que ha demostrado tener la informalidad en la región¹⁵⁵; y los que identifican los desincentivos para formalizar los emprendimientos y condicionar parte importante de la informalidad laboral, como las rigideces del mercado laboral, la falta de tecnología y el bajo nivel educativo ¹⁵⁶, o los altos impuestos y el marco regulatorio restrictivo ¹⁵⁷. También se mencionan otros estudios que detallan los negativos efectos sociales de la informalidad, como la menor capacidad de ahorro y posibilidades de crédito y superación ¹⁵⁸; o la actitud negativa hacia empleadores y Estado, con una menor probabilidad de cumplir las leyes, pagar impuestos o votar ¹⁵⁹. Pero lo fundamental es la

¹⁵² Ver, por ejemplo, artículo diario “La Segunda”, de 21.01.2020, pág. 16.

¹⁵³ España, A. e Izquierdo, S. (2020).

¹⁵⁴ Mansilla, P. (2021).

¹⁵⁵ Cita a Bertranou (2013).

¹⁵⁶ Cita a Castells (1989) y Harris y Todaro (1970).

¹⁵⁷ Cita a Contreras y otros (2009), o a Mondragón-Velez (2010)

¹⁵⁸ Cita a Schclarek y Caggia (2105), en Chile.

¹⁵⁹ Cita a Ronconi y Zaragoza (2015).

referencia a los diversos estudios sobre la probabilidad de incidencia de la informalidad según determinados factores como el género, la edad, el nivel educacional, el estado civil, o el sector económico de actividad ¹⁶⁰.

- Analizando los datos de Chile, en línea con la evidencia internacional de los trabajos revisados, concluye que la probabilidad de desempeñarse en un trabajo informal en el país es mayor según sea menor el nivel de educación o capital humano; sea menor la edad; se trate de un trabajador hombre, nacional, sin compromisos familiares ni jefatura de hogar; se labore en torno a una micro o pequeña empresa, o por cuenta propia, y en los sectores de agricultura y hoteles y restaurantes, sin considerar además el muy informal servicio doméstico.
- Luego de revisar también varios antecedentes ¹⁶¹, **concluye que en Chile la reducción de la informalidad fue notable desde el año 2000 en adelante, y en ello habría incidido**, como en la generalidad de los casos referidos, una tendencia hacia la normativa de simplificación tributaria y de estímulos efectivos a la formalización, además de la labor de Previred, como ventanilla única y tecnología accesible, **y la fiscalización de denuncias a través de la Dirección del Trabajo, función que, en todo caso, releva como indispensable.**
- Se hace también una revisión de las lecciones en materia de políticas públicas para enfrentar la informalidad, ante lo cual cita la correlación positiva entre los mercados laborales de ingresos bajos y medios con el nivel bajo de desarrollo o mala gobernanza ¹⁶², lo que refuerza su carácter estructural; **y el bajo impacto, en general, de las políticas y estrategias de formalización, aunque se destacan con mejores resultados** tanto los incentivos tributarios **como la fiscalización laboral, más como políticas coherentes que como acciones o programas singulares** ¹⁶³. Finaliza con una Tabla de Propuestas para reducir la informalidad de cinco puntos, la cual contempla ¹⁶⁴:

¹⁶⁰ Cita a Ortiz y otros (2007) que, en relación a Colombia, concluye que las causas de la informalidad y el subempleo son coincidentes y se favorecen con el género masculino, el menor nivel educativo y la menor experiencia en el empleo actual; a Chong (2008), respecto de Perú, que concentra las probabilidades de informalidad en los trabajadores jóvenes, las mujeres y quienes laboran en la construcción, en contrario de quienes logran estudios superiores; a Bardales (2011), que, también respecto de Perú, concluye que la probabilidad de trabajar en el sector informal es mayor para las mujeres, aumenta con la edad, y disminuye con el nivel de educación; o a Kluger (2019), que señala que la disminución relativa de la informalidad se explicaría por una normativa de mayor protección social en torno al empleo, la disminución de impuestos y costos a las remuneraciones; y la existencia de trabajadores más educados y de mayor edad.

¹⁶¹ Salazar-Xirinachs y Chacaltana (2018), con el estudio de casos de formalización en Brasil, Chile, Perú, México y Uruguay; OCDE (2021); y Banco Mundial (2021).

¹⁶² Cita a Harris y Todaro (1970), Layza (2016), o De Soto (1989).

¹⁶³ Cita en especial a Jeessen y Kluve (2019), y su revisión de 157 estimaciones de impacto contenidas en 32 estudios diferentes.

¹⁶⁴ Págs.29 y ss.

1	Recuperar la capacidad de crecimiento económico
2	Continuar con la simplificación de trámites y costos de formalización
3	Mejorar la fiscalización de las normas laborales, en especial con digitalización de la información y uso de bases de datos a objeto de intervenciones direccionadas
4	concientizar socialmente sobre los efectos negativos de la informalidad y los positivos de la formalización
5	mejorar e impulsar el capital humano, con educación y capacitación de calidad

- Por último, se integra un Anexo en el cual se resume la definición de ocupado informal según el INE. En el caso de los dependientes, aquellos que contestan que el empleador no les entera las cotizaciones previsionales en AFP y Salud, o que no saben si lo hace, aunque tengan contrato con boleta de honorarios, con o sin entregar comprobante de ello. Y, respecto de los independientes, si se trata de empleadores a cargo de empresas no registradas tributariamente sin contabilidad completa, o registrado y con contabilidad, aun en régimen simplificado, pero sin poder separar los gastos del negocio con de los del hogar, o cuyo lugar de trabajo es en el domicilio, o el de un cliente, o la vía pública; o de otros trabajadores por cuenta propia sin registro tributario, sin contabilidad completa o formal, aun simplificada, y sin lugar preciso de trabajo que no sea el propio domicilio o en un anexo a él, o en el del cliente, además no tratándose de un profesional ni teniendo cinco o más trabajadores.

Gran parte de estas conclusiones concuerdan y fortalecen otros estudios similares, como las correlaciones con la edad y la experiencia laboral, el capital humano, el tamaño de la empresa o los compromisos familiares. Pero, en un par de casos concurren las que estimamos peculiaridades nacionales propias de nuestra relativamente excepcional menor tasa de informalidad, en concreto, en relación al género o a la nacionalidad, que aparecen a contrapelo de lo que acontecería en otras realidades, con mayores tasas de informalidad, muy probablemente por la incidencia de algunas regulaciones normativas específicas, como las relativas a la protección a la maternidad, o el control migratorio a través de la autorización de visas de trabajo temporal sujetas a contrato de trabajo, respectivamente.

En el 2022, en otro breve pero ilustrativo artículo desde la Universidad Alberto Hurtado ¹⁶⁵, Tejeda (2022):

- En él que se abordan interesantes reflexiones sobre el círculo vicioso y el negativo impacto de la informalidad laboral más allá del más conocido en torno al déficit de trabajo decente y protegido, en diversos aspectos económicos relevantes, como la inversión en capital físico y

¹⁶⁵ Tejeda, M. (2022).

humano, la productividad, el nivel de ahorro, o la capacidad de inclusión del sistema financiero, lo cual dificulta las políticas que pretenden disminuir la desigualdad en el consumo y en la riqueza.

En el mismo año 2022 la Universidad Diego Portales, a través de su Observatorio del Contexto Económico (OCEC), de su Facultad de Administración y Economía, comienza a enfocarse en especial en el análisis del mercado de trabajo y del trabajo informal, a partir del seguimiento de los resultados de las encuestas nacionales, principalmente ENE y ESI. Destaca un estudio sobre la **cuantificación y caracterización de los ocupados que no cotizan**¹⁶⁶, en el que se concluye:

- **que más del 45% de estos ocupados que no cotizan para previsión, casi 1.200.000 trabajadores, son asalariados dependientes, de los cuales hay 1.050.000 lo hacen en el sector privado. Casi un 80% de ellos en una organización del sector formal, y más del 50% en microempresas, de menos de 5 trabajadores; y que, por sector económico de actividad, un 55% del trabajo informal está concentrado en los sectores comercio, agropecuario y caza, comida y restaurantes, construcción de edificios y transporte. Lo cual debería ser un insumo básico para mejorar y focalizar la fiscalización laboral.**
- además, que el grueso de los trabajadores independientes no está cotizando y que la obligación de hacerlo para los que emiten boleta de honorarios solo abarca a poco más del 10% del total.
- y que el diseño de las regulaciones laborales impacta en la informalidad con un ejemplo que estima claro en la regulación del trabajo a jornada parcial, que se desarrolla mayoritariamente en la informalidad.

También en este 2022 el CEP publica un trabajo en el que, a partir de datos de las encuestas sobre bienestar social de la Subsecretaría de Evaluación Social del Ministerio de Desarrollo Social, trata sobre el bienestar social de los trabajadores informales¹⁶⁷, concluyendo, en resumen, que:

- En la generalidad de los aspectos evaluados en torno a los atributos asociados al bienestar personal y social del trabajo, **el trabajo informal tiene significativas brechas de satisfacción y desventajas respecto del trabajo formal, con una clara correlación negativa entre la informalidad laboral y el bienestar social.** Por ejemplo, en cuanto a beneficios laborales, a

¹⁶⁶ Observatorio del Contexto Económico (OCEC), Universidad Diego Portales, Enfoque Laboral N°17, Ocupados no cotizantes ¿qué porcentajes representan y en qué segmentos se concentran?, de agosto de 2022; e Informe N°45, Radiografía a los ocupados que no están en edad legal de pensionarse y no cotizan para la previsión social, de noviembre de 2024; ambos de Juan Bravo.

¹⁶⁷ Abud, M.J. y Ugarte, G (2022), y artículo de opinión en la prensa "Informalidad laboral, un desafío urgente.", del 6 de diciembre de 2022.

posibilidades de desarrollo y ascenso, a buena interacción y buen trato, al acceso a posibilidades de teletrabajo, en relación a la seguridad económica para satisfacer necesidades básicas, o incluso a la satisfacción general con la vida. Eso sí, el único aspecto que muestra una brecha de mayor satisfacción positiva del trabajo informal respecto del formal es el relativo a la mayor posibilidad de compatibilizar el trabajo con la vida personal y familiar, especialmente por la algo mayor flexibilidad horaria ¹⁶⁸, lo cual se releva como una señal para modificar estas rigideces del trabajo formal y con ello servir de mayor incentivo a la formalización, lo mismo que independizar los cuidados maternos y de sala cuna del empleo formal.

En 2023 se publica por el Ministerio de Hacienda, con amplia difusión pública, un documento de trabajo de un conglomerado de Universidades convocado y constituido por dicho Ministerio y el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, entre los años 2020 y 2021, que, reuniendo o integrando a un conjunto diverso y multidisciplinario de académicos, efectuó, en una gran cantidad de casos rescatando varios de los estudios que hemos reseñado de las dos últimas décadas, una síntesis de los principales aspectos relativos a la Informalidad, ya sea referidos a su conceptualización, a su caracterización en el país, y, lo principal, propuso finalmente un ordenamiento de conjunto de las recomendaciones destinadas a la formulación de políticas públicas para controlarla o erradicarla ¹⁶⁹. A continuación resumimos sus sucesivos capítulos:

- Luego de una introducción, el primer capítulo se refiere al avance de la conceptualización de la informalidad en el país distinguiendo con nitidez los sectores formal e informal y las ocupaciones formales o informales, que pueden presentarse en uno u otro, además de un sector remanente de “hogares” ¹⁷⁰. Entre las ocupaciones informales distingue a los familiares no remunerados, los cuentapropistas y empleadores, los asalariados, los trabajadores de servicio doméstico junto a sus empleadores; excluyendo a los trabajadores dedicados solo a la producción propia de bienes para consumo del hogar, a los asalariados formales que se desempeñan en empresas informales, y también a quienes se desempeñan en actividades ilícitas. En ambos casos, sectores u ocupaciones, prima en la informalidad la inexistencia o insuficiencia de acuerdos formales, lo que implica incumplimiento de la normativa laboral,

¹⁶⁸ Lo que, sin hacerse tal diferenciación en el estudio, debiera entenderse más relacionado con los trabajadores informales por cuenta propia, y no con los asalariados informales, respecto de los que no existe normalmente capacidad de decisión para resolver sobre su jornada, en contexto, además, de mayor precariedad y desprotección.

¹⁶⁹ La informalidad en Chile. Consorcio de Universidades contra la Informalidad. Ministerio de Hacienda. Noviembre de 2023. Los académicos y profesionales participantes estaban vinculados a las Universidades de Chile, Pontificia Católica de Chile, Austral, Diego Portales, Adolfo Ibáñez, del Desarrollo, y de Talca.

¹⁷⁰ Con algunos aportes al análisis, en atención a la naturaleza especial de este tipo de entidad (que incluye por ejemplo el trabajo de sobrevivencia para el autoconsumo, o el o el trabajo familiar no remunerado), pero también con riesgos de contaminación, pues también integra a trabajadores por cuenta propia y, en forma más discutible, a trabajadores asalariados, para los cuales el domicilio del empleador es solo un lugar de trabajo más.

impositiva, de seguridad social u otra. Muy relevante es la identificación que se hace de las trayectorias entre los sectores y ocupaciones y la diferente intensidad de dificultades para eventualmente transitar, en unos casos u otros, hacia la formalización, lo que se trata en detalle en los capítulos siguientes. Se concluye este capítulo teórico con una reseña de la evolución histórica del concepto de informalidad; otra de la relación con la precariedad del empleo y la falta de protección laboral, la que puede darse respecto de ambos sectores y tipos de ocupación formal-informal, pero se concentra en el ámbito de la informalidad; y una última respecto del **rol del Estado de regular adecuadamente la relación de trabajo para favorecer su debida protección, pero siempre evitando, con fórmulas de incentivo y adaptabilidad, favorecer la exclusión que da lugar a un aumento del empleo informal en perjuicio del formal**, ambas expresiones de una realidad de continuidad económica y crecientes vasos comunicantes, incluso de interdependencia o complementariedad.

- El capítulo siguiente destaca la pervivencia de la informalidad como componente de la economía mundial, debido a su carácter funcional, complementario y, por tanto, difícil de reducir, por ejemplo, convirtiéndose muy pocas empresas informales en formales a través del tiempo, por diferentes factores entre los cuales destacan algunos como la baja productividad, la baja capacidad de crecimiento y la falta de acceso al crédito. Sin embargo, se afirma con claridad la relación negativa que existe entre desarrollo económico e informalidad, de tal forma que, a más de aquél, más se reduce ésta.
- A continuación, otro capítulo se concentra en identificar los **factores determinantes de la informalidad**. En una primera parte, de modo más genérico y opinable, haciendo referencia especial al impacto que pueden tener las políticas públicas en favor de la formalización o dificultándola, pero, en una segunda parte, profundizando sobre las trayectorias laborales de las personas y las mayores o menores probabilidad de transitar desde ocupaciones informales a formales, o hacia al desempleo y la inactividad, según el tipo de condición inicial de ocupación, el sexo, el tramo etario o el nivel educacional, todo lo cual aporta información sustancial y muy útil para orientar políticas públicas que fomenten los enormes beneficios de la formalización temprana, desde el inicio de la vida laboral de las personas.
- Sigue un capítulo destinado a **caracterizar la informalidad en el país**, con una tasa relativamente baja y una reducción sostenida en las última décadas y que, luego de una reducción circunstancial durante la pandemia, en que no sirvió como habitual refugio a la pérdida de empleos formales¹⁷¹, se estancó en torno al 27% desde hace ya tiempo, abarcando

¹⁷¹ Ya hemos hipotetizado que ello se debió a la protección intensa y focalizada de los empleos formales, lo que incluso sirvió de transitorio incentivo a la formalización.

hoy a unas 2,4 millones de personas ocupadas, de las cuales un 62% está en el sector informal, casi un 32 % en el sector formal, y un 7% en los hogares como empleadores. Por tipo de trabajo, afecta principalmente a los trabajadores por cuenta propia en empresas informales (un 53%), y trabajadores asalariados en empresas formales (un 30%). Por tipo de trabajador, afecta en especial a las mujeres, los jóvenes y los adultos mayores, y a quienes alcanzan menos nivel educacional. En relación al sector de actividad económica, es más intensa en los hogares (por el trabajo de casa particular), la agricultura, la construcción, el transporte, la hotelería y el comercio, en especial en el ámbito emergente de las ventas a través de plataformas digitales. Tiene una distribución regional con importante variabilidad. Y, por último, predomina fuertemente en las empresas de menor tamaño. Se culmina esta caracterización con un análisis de la mayoritaria informalidad alojada en las empresas de menor tamaño a base del análisis de datos de la Encuesta de Microemprendimiento (EME), la cual está dirigida a todos los hogares en los cuales reside al menos una persona dueña de un microemprendimiento, incluyendo a sus hasta 10 trabajadores dependientes. En ella el emprendimiento se considera formal si la actividad por cuenta propia registra iniciación de actividades culminada en el SII, en cualquier modalidad, ya sea como persona natural o como una empresa en cualquier formato jurídico ¹⁷²; la eventual informalidad de cada emprendimiento se caracteriza es una escala de tres niveles, alta-media-baja ¹⁷³; y, conforme los resultados de esta encuesta EME 2019, en Chile existen cerca de 2 millones de personas microempendedoras, de las cuales unas 317.000 (15.4%) son empleadores y unas 1.741.000 (84.6%) son trabajadores cuentapropistas; y, en cuanto al sexo, un 61% son hombres y un 39% mujeres; más de la mitad de estos microempendedores (53.1%) laboran en informalidad, y un tercio (casi 20%), presenta un nivel alto de ella ¹⁷⁴; en cuanto al sector económico, los emprendimientos informales se concentran en agricultura y pesca, construcción, manufactura, transporte y al resto del sector primario en general; entre las razones declaradas para explicar o justificar la informalidad, dadas por los propios involucrados, destacan el tamaño pequeño del negocio y lo innecesario de registrarlo; y, por último, el mayor efecto autodeclarado de estar en la informalidad es la limitación al crecimiento, con la falta de acceso al financiamiento y hacia más clientes.

¹⁷² Normalmente sociedad de responsabilidad limitada, empresa individual de responsabilidad limitada (EIRL), y, más recientemente, sociedad por acciones (SPA).

¹⁷³ Informalidad Alta: sin registro de inicio de actividades en el SS; sin registros contables; y sin permiso o patente municipal. Informalidad Media: sin registro de inicio de actividades en el SII, pero con algún tipo de contabilidad personal o con permiso o patente municipal. Informalidad Baja: sin registro de inicio de actividades en el SII, pero con algún tipo de contabilidad profesional y/o con permiso o patente municipal.

¹⁷⁴ En los años siguientes, versiones VII (2022) y VIII (2025), estos resultados se mantienen en lo sustancial, pero la informalidad total de estos microemprendimientos ha aumentado en vez de disminuir, a 58.3% en 2022 y a 54,2% en 2025. Un dato relevante de la versión 2025 es que al menos el 43.6% de las personas emprendedoras señala efectuar cotizaciones de salud, en tanto que un 28.4% para pensiones en una AFP.

- En el capítulo siguiente se analiza el **impacto de la llamada economía digital en la informalidad**, con enormes oportunidades y también riesgos y desafíos para las empresas y los trabajadores en temas como la ciberseguridad, los sistemas de pago, la protección de datos e información personal o el impacto en la infraestructura laboral. Se visualiza la presencia de la informalidad en los tres ámbitos naturales de este tipo de economía: la infraestructura, el negocio mismo, y el comercio electrónico; y se reconoce que es en este último aspecto el que más se ha extendido el estudio, de la mano de los análisis de la principal organización empresarial del sector, la Cámara Nacional de Comercio, que estimó que las transacciones digitales informales ¹⁷⁵ superaban el 11% del total, tanto en número como en volumen de dinero transado ¹⁷⁶, con un gran impacto negativo tanto para la economía en su conjunto, para las empresas formales respecto de la competencia desleal de las informales, como para los trabajadores sin protección social adecuada, o el propio Estado, con menos financiamiento y mayores cargas. Por último, se menciona el impulso significativo que supone la economía digital en favor de, a través de plataformas tecnológicas, una reorganización del trabajo y la relación entre trabajadores, empresas y consumidores o usuarios, ya sea tensionando al extremo el trabajo dependiente, o sustituyéndolo, con muchos bienes o servicios elaborados antes por empresas y luego comercializados, que ahora son elaborados, distribuidos y comercializados directamente por una pléyade de trabajadores cuentapropistas. Todo ello en un escenario de creciente y muy alta informalidad, que supera al 60% en este sector, aun cuando se espera que la Ley 21.431 ¹⁷⁷, que resolvió una regulación que, sin necesidad de declarar o conflictuar respecto de la naturaleza de la relación de trabajo -cuentapropista a honorarios, o asalariado bajo subordinación y dependencia-, exige cotizaciones previsionales y condiciones básicas de protección, especialmente en materias de no discriminación, jornada y remuneración u honorarios ¹⁷⁸.
- A continuación, un capítulo destinado a revisar la bibliografía y tratar de sistematizar un ordenamiento de las principales políticas públicas que se han identificado y propuesto para combatir la informalidad. Para lo cual se comienza por reconocer ciertos **lineamientos**

¹⁷⁵ En sus cuatro posibilidades: de empresas a consumidores (B2C), de consumidores a empresas (C2B), entre empresas (B2B), y entre consumidores (C2C).

¹⁷⁶ Superando los 2.000 millones de dólares anuales en cifras del año 2021, aumentadas por efecto de la pandemia.

¹⁷⁷ Ley 21.431, que regula el contrato de las personas trabajadoras de plataformas digitales, de 2021.

¹⁷⁸ Hemos señalado que ello se hizo con un destacado pragmatismo al reconocerse las dificultades de procesar y resolver la completa laborización de este tipo de trabajos, luego de ya largos años de debates teóricos y prácticos que avizoraban otro largo tiempo sin tales resultados, ante lo cual se optó con soslayar en este caso la diferenciación entre trabajo dependiente e independiente aprovechando también la universal tendencia promovida desde OIT para la progresiva asimilación de ambas categorías a efectos de su protección básica, simplemente declarando la procedencia de la misma, tanto en uno como en el otro caso.

generales o principios rectores que fomentan la formalización en forma sistémica¹⁷⁹ que constan en el siguiente cuadro:

1	una estrategia de crecimiento económico, productividad y reducción de la pobreza
2	un marco regulatorio laboral eficaz y adecuado
3	un diálogo social efectivo, con organizaciones representativas y derechos fundamentales en torno a la libertad sindical, de asociación y negociación colectiva
4	la promoción de la integración e igualdad de grupos sociales segregados
5	el apoyo a la iniciativa y desarrollo empresarial
6	la ampliación de la protección social
7	las estrategias de desarrollo local-territorial

Tras lo cual¹⁸⁰, agrupa las **distintas políticas públicas identificadas**, en los siguientes componentes:

1	simplificar regulaciones y procedimientos de creación de empresas, de cumplimiento tributario, de rendición de cuentas y de afiliación a la seguridad social
2	aumentar la educación y difusión de beneficios en favor de la formalización
3	extender el acceso a la seguridad social, en especial de sectores altamente informalizados, como jóvenes, mujeres, baja calificación, por cuenta propia y de casa particular
4	aumentar la fiscalización laboral, tributaria y de la seguridad social, tanto en número de fiscalizadores como en fortalecimiento institucional y modernización de la información y procedimientos
5	mejorar la focalización de las políticas para incentivar la formalización, en especial, en el caso de la inserción de las mujeres en la población laboralmente activa, a través del desarrollo de sistemas de cuidados familiares
6	focalizar la capacitación y la formación de capital humano en las personas de baja empleabilidad y productividad, conectándolas con las necesidades productivas

Luego confecciona una Tabla que conecta estas políticas con los principios rectores identificados antes, haciendo un recuento de las que se señalan como principales políticas públicas de las últimas dos décadas, implementadas en Chile principalmente a través de leyes, ya sea mejorando la protección social y el acceso a ella; promoviendo la creación de empresas formales; creando incentivos para la formalización, mejoras en educación y capacitación y, durante la pandemia, protección de la continuidad laboral.

¹⁷⁹ Siguiendo el trabajo de Bustamante y otros (2022), para la OIT, que reseñamos también, más adelante.

¹⁸⁰ Siguiendo a Abramo (2021), que sistematiza las recomendaciones de CEPAL, que también revisamos más adelante.

Siguen algunas recomendaciones para evaluar la generalidad de las políticas aplicadas, en especial las que operan como incentivos o subsidios en favor de la formalización; y para **aumentar la fiscalización a las empresas informales, en particular a través de la Dirección del Trabajo, por medio de su modernización y creciente interconexión con el SII.**

Por último, como Anexos, se termina haciendo mención a algunos de trabajos y estudios que también hemos reseñado, en torno a ciertos análisis cualitativos respecto de la informalidad (rol de la empleabilidad para moderar los efectos negativos de la precariedad e inseguridad laboral en contextos de alta rotación en los empleos; algunos determinantes de bienestar laboral que fomentan la opción o aceptación de la informalidad y que debieran incidir en una flexibilización de las regulaciones del empleo formal); o casos empíricos de trabajo informal (recicladoras urbanas; ferias libres; construcción; pesca artesanal; agricultura; incidencia en todos estos casos del trabajo migrante, por ejemplo, en el comercio y la preparación de comida ambulante)¹⁸¹.

También en 2023, desde el Observatorio Laboral SENCE-RM y el Centro de Políticas Públicas UC, se informa de un interesante estudio relativo a la trayectoria laboral de los trabajadores informales¹⁸² que afirma, por ejemplo, que:

- el desplazamiento más frecuente y probable del trabajo informal se presenta entre el trabajo por cuenta propia y el trabajo asalariado, en ambos casos informales.

En el mismo año 2023 se presenta en un Seminario de la Escuela de Negocios de la Universidad Adolfo Ibáñez otro estudio sobre densidad de cotizaciones previsionales¹⁸³, que, en lo que más resaltamos, sostuvo:

- que mientras el promedio de “lagunas previsionales” de la OCDE es del 20% en toda la vida laboral del conjunto de los trabajadores, en Chile ese promedio supera el 45%, brecha

¹⁸¹ En la presentación pública de este trabajo, efectuada en el auditorium de la Superintendencia de Pensiones el 12 de enero de 2023, las autoridades de gobierno señalaron que varias de sus propuestas eran coincidentes o serían integradas en la denominada Agenda de Productividad, destinada a reactivar la economía nacional e incentivar una entrada temprana al mercado laboral; en los proyectos de reforma tributaria, por ejemplo, para gravar más las compras en plataformas tecnológicas internacionales; o en los planes de fiscalización de la Dirección del Trabajo hacia los sectores con mayor informalidad, por ejemplo, trabajo de casa particular y agricultura, además y en especial, habiendo migrantes.

¹⁸² Por ejemplo, el Informe “Trayectoria laboral de los Trabajadores Informales en Chile y en la Región Metropolitana”, del Observatorio Laboral SENCE-RM y el Centro de Políticas Públicas UC, del 2023, identifica una rotación laboral muchísimo mayor en los ocupados informales que en los formales, aunque preponderantemente entre categorías de informalidad o desempleo, y, en el caso de las mujeres, también hacia afuera de la fuerza de trabajo.

¹⁸³ Valdés, S. (2023).

equivalente a casi el 50% de la actual cotización de 10%, y explica una parte importante de las menores tasas de reemplazo y monto de las pensiones; y

- que la cotización de los trabajadores por cuenta propia obligados a cotizar no considera todos los ingresos reales, lo que impacta con mucha fuerza en el deterioro de su densidad previsional.

A fines del 2023 y ya inaugurando un 2024 particularmente acontecido y prolífico en materia de estudios sobre la informalidad, que grafica el alto nivel de maduración alcanzado, el OCEC-UDP, especialmente a través de su director, comienza a presentar una gran cantidad de estudios que aportan en distintas aristas relacionadas, por ejemplo:

- Respecto de las características del empleo extranjero informal en Chile, se detecta su alta concentración en las plataformas digitales, y plantea ideas sobre los desafíos de su evolución de mediano plazo ¹⁸⁴.
- En relación con el comparativamente alto nivel de rotación laboral de nuestro país, medida en el porcentaje de trabajadores dependientes que lleva un año o menos con su actual empleador –que en nuestro país supera el 30% y es uno de los más altos de la OCDE–, se concluye que ello tendría explicación por la fracción relativamente alta de contrataciones de duración definida y por la alta tasa de informalidad, que presiona a empleos con menor grado de retención ¹⁸⁵.
- En cuanto al segmento de trabajadores de más de 55 años, otro estudio señala que aunque se presentan algunos indicios de mejora en la empleabilidad en comparación a los años anteriores, los datos de la ENE mostrarían que este sector tiene más dificultades en contar con un empleo formal que los más jóvenes ¹⁸⁶.
- Respecto de la evolución del empleo asalariado informal en el sector privado se presenta otro estudio actualizado respecto de el del año 2022 ¹⁸⁷.

¹⁸⁴ Bravo, J. (2023). Enfoque Laboral N°34, "Aumento del empleo informal en la población de nacionalidad extranjera se concentra entre quienes ejercen su empleo a través de plataformas digitales", de noviembre 2023. Observatorio del Contexto Económico (OCEC), Universidad Diego Portales.

¹⁸⁵ Acuña, J. (2024). Enfoque Laboral N°37, "Trabajadores extranjeros, una mirada de mediano plazo en la evolución de la informalidad.", febrero de 2024. Observatorio del Contexto Económico (OCEC), Universidad Diego Portales.

¹⁸⁶ Bravo, J. (2024). Enfoque Laboral N°41, "¿Cómo ha cambiado el mercado laboral de las personas de 55 años y más?: Una mirada de mediano plazo. Observatorio del Contexto Económico (OCEC), Universidad Diego Portales.

¹⁸⁷ Bravo, J. (2024). Enfoque Laboral N°47, "Evolución del empleo asalariado informal en el sector privado y sus características.", agosto de 2024. Observatorio del Contexto Económico (OCEC), Universidad Diego Portales.

- Y, finalmente, otro trabajo con el ya usual cruce entre datos de la ENE y de la ESI, profundiza en forma sustancial respecto de el del año anterior, sobre la caracterización de los ocupados que no cotizan. Por ejemplo, con nuevas conclusiones en relación a que hay mayor trabajo informal asociado a las condiciones de trabajo por cuenta propia; trabajo en jornada parcial; menor nivel educacional; menor ingreso; ser extranjero; declararse perteneciente a pueblo originario; laborar en el domicilio propio o ajeno o en la calle; o laborar en sectores económicos determinados, como la construcción, el comercio, restaurantes u hotelería, o agricultura-silvicultura-pesca. Y, además de abogar por ajustar regulaciones que se estima fomentan la informalidad, como la de sala cuna y la de jornada parcial, **enfatisa, entre las propuestas de políticas públicas, la necesidad de fortalecer la fiscalización de la Inspección del Trabajo, en particular respecto de la gran cantidad de asalariados informales, más de 800 mil, los cuales, en más de un 80%, laboran en empresas tributariamente formales**¹⁸⁸.

Desde CLAPES UC, que publica otro breve pero sistemático informe¹⁸⁹, que resume una parte importante de las aristas de estudio e información generada sobre la materia, que hemos ido revisando en el debate acumulado en los últimos tres lustros, en particular a partir del análisis de los datos de la ENE.

A mediados de año se presenta otro trabajo sobre informalidad, del centro de estudios IdeaPaís, que se define de ideas socialcristianas¹⁹⁰, el cual:

- Enfatiza sus consecuencias negativas, en especial de desprotección, incertidumbre y precarización; reitera el análisis de su evolución desde las mediciones INE 2017 a la fecha; analiza las determinantes que indican la mayor probabilidad de las personas de laborar en ella, especialmente de las madres con niños menores de 5 años, de jóvenes y adultos mayores, de menores ingresos, de menor nivel educacional, de condición de extranjero; por último, se destacan, ante cada uno de estos segmentos de personas, algunas propuestas de políticas públicas que incentiven el tránsito hacia la formalización, por ejemplo, para promover la compatibilidad trabajo y familia y eliminar discriminaciones en la contratación en maternidad; robustecer transferencias condicionadas a contar con empleo formal, en especial de jóvenes y mujeres; revisar y ajustar la oferta pública de programas sociales asegurando que promuevan

¹⁸⁸ Bravo, J. (2024). Enfoque Laboral N°45, "Radiografía a los ocupados que no están en edad legal de pensionarse y que no cotizan para previsión social." Noviembre de 2024. Observatorio del Contexto Económico (OCEC), Universidad Diego Portales.

¹⁸⁹ Cifuentes, C. (2024), "informalidad Laboral en Chile: determinantes, costos y propuestas". Centro Latinoamericano de Políticas Económicas y Sociales. Pontificia Universidad Católica. (CLAPES-UC)

¹⁹⁰ "El problema de la informalidad laboral en Chile: Análisis y Propuestas", Juan Pablo Lira, investigador a cargo. IdeaPaís, julio de 2024.

la formalización; promover la formalización de trabajadores por cuenta propia y pequeños emprendimientos; y mejorar la inserción de los trabajadores migrantes.

También en 2024, David Bravo, desde el Centro de Encuestas y Estudios Longitudinales de la Universidad Católica, sigue insistiendo en la existencia de una emergencia laboral:

- La cual se produce al aún no recuperarse la tasa de participación laboral –ya baja en comparación con promedio OCDE– de la abrupta caída tras la pandemia, aunque se oculte a primera vista con un aumento neto de la población en edad de trabajar; y, además, al subestimar el INE la magnitud de la informalidad, pues, con cifras en torno al 28%, se refieren solo a los ocupados obligados a cotizar, lo que debería ser corregido para considerar la proporción respecto del total de ocupados, incluyendo a los no obligados a hacerlo (por ejemplo empleadores o emprendedores que no dan boleta de honorarios), que al no estar cotizando, elevaría dicha tasa en un 10% adicional, hasta acercarse al 40%, según lo corroboran los datos administrativos aportados por la Superintendencia de Seguridad Social a base de la información suministrada mes a mes por las AFP respecto de los cotizantes efectivos, los que en su mejor momento, a inicios del año 2023, superaron ligeramente los 6 millones de trabajadores formales, y no los 6,8 millones que reporta el INE en el mismo lapso¹⁹¹.
- Con lo que concluye que, mientras las estimaciones del INE sobre el empleo total, a falta de otras, son las que hay que considerar en tales casos, para definir el empleo formal debieran considerarse con prioridad los datos de los registros administrativos sobre afiliación y cotización efectiva, al tratarse de información más sólida que la proveniente de las encuestas. Pues, por ejemplo, señala que las estadísticas del INE estarían subestimando la informalidad en unas 500.000 casos y no estarían reflejando la disminución importante de los ocupados que no cotizan, entre otras cosas por el fuerte aumento del salario mínimo¹⁹².

¹⁹¹ Ponencia de David Bravo en XXVI Congreso de Organización y Personas: urgencia laboral y futuro del trabajo” Instituto Chileno de Administración Racional de Empresas (ICARE), según notas de prensa del 28 y 29 de agosto de 2024, El Mercurio y Diario Financiero.

¹⁹² Artículo de prensa “Deterioro del mercado laboral formal: cotizantes de AFP bajan casi 5% desde su peak”. Diario La tercera, del 17.10.24. Afirmación que se sustenta al contratar los señalados datos administrativos de la Superintendencia de Pensiones que en el curso de los años 2023 y gran parte del 2024, reflejan una disminución en 19 meses de casi 280.000 entre los afiliados que cotizan efectivamente, pero, en el mismo período, el INE reporta un aumento de la población ocupada de unas 227.000 personas. También en este artículo se recogen las opiniones de otros investigadores de centros universitarios que hacen el seguimiento de los datos y boletines mensuales de la ENE, especialmente Juan Bravo, desde OCEC-UDP, que vincula este deterioro en el número de cotizantes efectivos con la fuerte desaceleración económica del año 2023 en el país, que ya tendería a mejorar a fines de 2024 y años siguientes; y de Cecilia Cifuentes, de la Universidad de Los Andes, que señala que, además del estancamiento económico, de la inversión y el empleo privado, está concurriendo también una variable demográfica, pues la población en edad de trabajar y cotizar se ha estancado y la única forma de resolver el nudo es atacando la informalidad y subiendo la formalización.

En réplica el mismo INE ha respondido a estas críticas señalando que, en cualquier caso, más allá de algunos meses en que se presentan diferencias más relevantes, en un sentido u otro, la correlación entre ambas fuentes de información – los datos administrativos en sus propios boletines y reportes– es bastante alta (0,83). Además, reconociendo que si se adaptare la metodología y se considera el total de cotizantes registrados respecto del total de ocupados, se llega a resultados similares a los de la informalidad previsional, planteado en modo alternativo ¹⁹³, habiendo además algunas explicaciones o hipótesis que las explican al menos parcialmente ¹⁹⁴.

Avanzando el año se presenta un nuevo compilado de diversos estudios relativos al trabajo bajo plataformas informáticas en Chile, Argentina y Brasil, que vuelve a recalcar los desafíos que implica para enfrentar desde el derecho del trabajo a la precariedad y la informalidad laboral vinculada al sector ¹⁹⁵, además en medio de las primeras evaluaciones de la Ley 21.431, de 2021.

Finalizando el acontecido año 2024 se suma fuertemente al debate, con un par de potentes y novedosos trabajos de investigación ¹⁹⁶, un nuevo centro, de difícil clasificación –pues está vinculado a las Administradoras de Fondos de Pensiones–, denominado “ObservatorioPerspectivas” ¹⁹⁷, que, de modo expreso, recoge la crucial recomendación del Informe del Consejo Consultivo Previsional XI del año 2023, que revisamos más arriba, de **construir un nuevo concepto e indicadores relativos a la denominada “informalidad previsional”**. Lo que hace efectivamente, a partir de un uso intenso, se entiende innominado y ajustado a la ley, de los datos administrativos generados en los procesos de recaudación de cotización y también de gestión de las cuentas individuales en que las cotizaciones previsionales se depositan y mantienen, que permite una gran e inédita trazabilidad respecto del análisis de las trayectorias concretas de la totalidad de los afiliados al sistema previsional. Las conclusiones son muy relevantes y pueden resumirse del siguiente modo:

- **El indicador de informalidad previsional del país**, construido a base de contrastar el número de afiliados que cotizan respecto del total de personas ocupadas, reporta un alcance bastante superior al reporte de informalidad laboral del INE. Por ejemplo, a fines del 2024 mientras la informalidad laboral del INE se mantenía en torno al 27% y 2,5 millones de personas, la informalidad previsional era un 8% superior hasta alcanzar el 35%, unas 3,3 millones de

¹⁹³ Por ejemplo, en Artículo de prensa del Diario El Mercurio, de 09.11.24.

¹⁹⁴ Por ejemplo, diferencias conceptuales y metodológicas, en particular respecto de las categorías limítrofes de empleo (como el subempleo, la subocupación, o los “inactivos activos potenciales”), como veremos más adelante, pues esta polémica sigue activa y creciendo hasta la actualidad.

¹⁹⁵ Stecher A. y Morales K., Editores (2024).

¹⁹⁶ ObservatorioPerspectivas (2024) y (2024b).

¹⁹⁷ “Observatorio de Pensiones y Mercado Laboral”, cuya página web es observatorioperspectivas.cl.

personas. Y, más aún, si se excluyere de los formales a los independientes obligados a cotizar solo consecuencialmente a través de boleta de honorarios en su declaración anual, sin un vínculo formalizado ni pago mensual en realidad ¹⁹⁸, **esta informalidad se elevaría al 37.8%** ¹⁹⁹.

- Luego, a partir de explorar las trayectorias laborales y previsionales de los afiliados, genera toda una nueva batería de conceptos e indicadores que resultan especialmente relevantes en torno a la **densidad previsional** de todos y cada uno de tales afiliados, a través de toda su edad laboral, definida entre los 25 y 65 años de edad. Así, por ejemplo, identifica magnitudes muy precisas de la discontinuidad en las cotizaciones ²⁰⁰.
- Finalmente, estos nuevos indicadores muestran un preocupante y claro deterioro en la formalización luego del estallido social y la pandemia en el país, años 2020 al 2024, tanto en lo relativo al número absoluto de cotizantes, que ha disminuido en algunos miles; a la ratio entre trabajadores ocupados y cotizantes activos, que también muestra una caída muy significativa de casi un 10%, desde el 73 al 63,7%; o a la también caída en la tasa de cotización de los trabajadores por cuenta propia, en especial los voluntarios; o, finalmente, respecto de la densidad promedio de cotizaciones, que exhibe similar deterioro, alcanzando al año 2024 un valor del 49% en las mujeres y 58% en los hombres, significativamente inferiores a los de los actuales pensionados/as (52% y 65% respectivamente), lo que refleja que hoy están cotizando y ahorrando menos meses por cada año trabajado, en concreto, en años, solo 2 de cada 4 años trabajados ²⁰¹.

Claramente este concepto y sus indicadores asociados son de una nueva generación, mucho más profundos y operativos, permitiendo diagnósticos y propuestas de soluciones más precisas y atingentes a los problemas que causa la informalidad, por lo que volveremos sobre ellos, en las conclusiones, más adelante.

¹⁹⁸ Luego del nuevo impulso de la ley 21.133, de 2019, que estableció una nueva gradualidad de tasas, según los datos de la Superintendencia de Pensiones al 2023, unos 600 mil trabajadores por cuenta propia o independientes que otorgan boletas de honorarios, y por ello están obligados a cotización, efectivamente lo hacen a través de la respectiva declaración anual de impuestos. De este universo, la mitad también cotiza como trabajador dependiente, por lo que solo la otra mitad es realmente y en exclusiva un trabajador por cuenta propia. Además, de estos 600 mil cotizantes, el 77% lo hizo con la opción de pago íntegro de la cotización y cobertura total, y un 23% con pago y cobertura parcial. Y, unos 265 mil de ellos cotizan solo anualmente vía descuento de las devoluciones que procedan por impuesto a la renta, por lo que su formalización es solo aparente o no pueden, propiamente tales, considerarse formalizados.

¹⁹⁹ Observatorio Perspectivas (2024b).

²⁰⁰ Que en Chile hemos conocido desde siempre en el ámbito previsional con la denominación de "lagunas previsionales", que obviamente terminan afectando el monto de los beneficios pensionales.

²⁰¹ Observatorio Perspectivas, Informe "Desafíos del sistema previsional. Menos cotizantes y baja en la densidad de cotización. Primer Trimestre 2024", págs. 2, 3 y 7.

Luego, ya en marzo de 2025, se presenta un nuevo texto sobre la informalidad laboral en el país, elaborado por OCEC-UDP y las Cajas de Compensación ²⁰². Se trata de un documento muy detallado y comprensivo, que hace una revisión amplia de la literatura en la materia, pero también aporta nuevo trabajo empírico, conceptos y también recomendaciones de política pública, especialmente útiles para el propósito que aquí nos ocupa, de **enfocarnos en la fiscalización, como herramienta privilegiado de control de la informalidad**.

- En primer lugar, a base de los datos de la Encuesta ENE reconstruye y aporta una serie de tiempo de datos sobre la informalidad entre el año 2010 y el 2017, es decir, el lapso inmediatamente anterior al que dicha Encuesta incorporare expresamente su medición, confirmando una vez la reducción de la informalidad hasta el piso alcanzado el 2013, tras el cual, pandemia de por medio, se han observado fluctuaciones dentro de una estabilidad sustancial, que se prolonga hasta la actualidad con una tendencia a la baja, pero extremadamente gradual.
- **Un aporte sustancial es el énfasis en la necesidad de efectuar un análisis segregado de la informalidad de los trabajadores independientes o por cuenta propia, de la de los trabajadores dependientes, además recalando que estos últimos son, contra lo que pudiera creerse, casi la mitad del total, y una gran cantidad, más del 80%, laboran en empresas formalizadas, en general las de menor tamaño.** Ello, por cuanto, respaldado en un trabajo de campo, concluye que **las determinantes y razones de la informalidad son muy diferentes en uno u otro tipo de trabajador.** Mucho más de voluntariedad, decisión y escape, por cálculo costo-beneficio, en el caso de los independientes; y preponderantemente de exclusión o falta de oportunidades de empleos mejores, respecto de los dependientes. Considerando en ambas situaciones que **quién hace las evaluaciones y adopta la decisión preponderante es el sujeto que da forma y lidera el respectivo emprendimiento o actividad**, esto es, el trabajador independiente, ya sea para actuar en solitario, o para reclutar trabajadores dependientes.
- Entre las determinantes de la informalidad que terminan dificultando la formalización, que impactan en las evaluaciones tanto del empleador como en algunos casos del trabajador, menciona la existencia de algunas regulaciones que, sin pérdida de derechos laborales, debieran ser adaptadas, destacando las de sala cuna, indemnización por años de servicio o trabajo a jornada parcial.

²⁰² Acuña, J. y Bravo, J. (2025). "Estudio integral sobre la informalidad laboral en Chile. Informe Cajas de Chile –Observatorio del Contexto Económico–Universidad Diego Portales (OCEC-UDP)".

- **Resalta también que, más allá de la conceptualización de la informalidad en torno al pago efectivo de las cotizaciones, existe una altísima correlación y anuncio de la misma en la falta de contrato escrito, que afecta casi al 80% de los dependientes informales.**
- **Por tanto, más allá de proporcionar también un conjunto de recomendaciones de políticas públicas genéricas, plantea que necesariamente la mayor parte de éstas deben considerar esta diferenciación entre uno u otro tipo de trabajador independiente-dependiente, mucho más cargadas a los incentivos y estímulos en el caso de los independientes, y algo más hacia la información de derechos y modo de exigirlos y hacerlos efectivos y al fortalecimiento de la autoridad fiscalizadora –que debiera mejorar su estrategia de inteligencia inspectiva–, en el de los dependientes. Por ejemplo, hay que considerar por separado que mientras casi el 80% de los trabajadores independientes informales labora en lugares de muy difícil fiscalización (el propio domicilio, la calle, o en la casa del cliente), la casi totalidad de los trabajadores dependientes informales lo hace en la empresa del empleador.**

En este año 2025 igualmente se presentan más estudios de informalidad enfocados en los trabajadores independientes o por cuenta propia. Por ejemplo, desde la Universidad Católica²⁰³, que concluye que:

- Estos trabajadores independientes representan por sí solos un 20% de la población laboralmente activa, unas 1,8 millones de personas. Un 13% de ellas son empleadores de otros trabajadores dependientes y el otro 87% son solo trabajadores por cuenta propia; un 59% son hombres y un 41% son mujeres; un 89% son chilenos y un 11% extranjeros.
- Aunque solo un 30% de estos trabajadores independientes, unos 600 mil, están obligados a cotizar y cotizan efectivamente, por la vía indirecta pero efectiva del control tributario del SII a través de la emisión de boletas de honorarios, en realidad solo un poco más de la mitad son solo trabajadores independientes, pues la otra mitad también cotiza ya como trabajador dependiente.
- Y, del amplio saldo de los demás trabajadores por cuenta propia, más de 1,2 millones, que no se encuentran obligados a cotizar, solo cotizan voluntariamente un 3%, cifra que, en vez de aumentar desde más de un 8% que se alcanzó en su momento, ha disminuido fuertemente en los últimos años.

²⁰³ Informe Centro de Estudios Longitudinales de la Universidad Católica a base de datos INE, citado en artículo Diario El Mercurio, de 19.03.2025, pág. B11.

También en 2025, desde el Observatorio del Contexto Económico-Universidad Diego Portales (OCEC-UDP), se vuelve a poner el acento en la relación entre informalidad, subempleo, y precariedad²⁰⁴:

- Lo que se evidencia en las trayectorias laborales que discurren habitualmente entre seis categorías limítrofes en dicho sentido: empleo y desempleo, empleo asalariado y empleo por cuenta propia, y, en ambos de estos últimos dos casos, tanto formal como informal.

En abril de 2025, se suma un nuevo Centro de Investigación Empresa y Sociedad (CIES), desde la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad del Desarrollo, junto a la Asociación de AFPs (AAFP)²⁰⁵. Ello, con un informe mensual que, en agosto, concordando con David Bravo y otros economistas, alerta, a base del análisis de los datos tanto desde el INE (ENE y ESI), como desde la Superintendencia de Pensiones (SP) sobre afiliados y cotizantes de AFP, respecto de cifras de empleo que aún no se recuperan del todo desde la pre pandemia. Además, recoge plenamente los indicadores nuevos, sobre formalización-informalidad previsional y densidad previsional, que antes se habían estrenado desde el Centro Perspectivas, con conclusiones como las siguientes:

- Si bien las cifras agregadas del INE reflejan un moderado descenso, ello se explica principalmente por la pérdida de empleos informales por cuenta propia, pero, en contrario, el trabajo informal asalariado ha aumentado de forma importante, en un 1.5% en el último año, y un 12% en los tres últimos años, hasta el punto de casi igualarse (1.232.310, en el caso de los informales por cuenta propia; y 1.133.359, los informales asalariados). Se señala que **en el aumento de los informales asalariados (que no cotizan), estaría la mayor parte de la explicación de la brecha de la informalidad laboral entre el INE y los datos administrativos de cotizantes de la SP.**
- Lo anterior se corrobora al analizar el nuevo indicador de formalización previsional (proporción de personas mayores de edad y en edad de trabajar, que cotizan), que sigue por debajo de sus niveles prepandemia, producto de la menor cantidad de cotizantes, 330 mil menos que en 2020, y que, luego de las fluctuaciones por la pandemia, se ha estabilizado en un 38% para las mujeres y un 50% para los hombres,
- Respecto de la batería de nuevos indicadores en torno al ahorro efectivo o densidad previsional, se aportan datos igualmente muy relevantes. Por ejemplo, se confirma una vez más la **precariedad general del trabajo informal**, con ingresos un 40% menor que el de los trabajadores formales; también, lo que es especialmente preocupante, el **resentimiento del empleo y la cotización entre los jóvenes, junto con una caída de su tasa de participación**

²⁰⁴ Bravo, J (2025) Enfoque Laboral N°54 "Totalidad del empleo creado el último año es subempleo", de marzo de 2025, Observatorio del Contexto Económico, Universidad Diego Portales (OCEC-UDP), marzo de 2025.

²⁰⁵ Barómetro Laboral y Previsional (BLYP), Facultad de Economía y Negocios de la Universidad del Desarrollo, de agosto de 2025.

laboral, en favor de estudios y, más complejo todavía, de la inactividad (con una tasa de personas que no estudian ni trabajan a esa edad, 18-34 años, que sigue estancada entre el 18 y el 20%); o también, otra preocupante disminución, en la densidad previsional de las jubiladas, con una caída sostenida en los últimos 7 meses.

Finalmente, culminando este año 2025 y esta revisión de los aportes de universidades y centros de pensamiento al debate nacional de la informalidad, luego de que el INE reportó en julio una tasa de informalidad en torno al 26%, con un leve descenso respecto de los últimos meses, recrudece una vez más la discusión en torno a la medición de la informalidad y la realidad del mercado de trabajo.

- Por una parte David Bravo, desde el Centro de Estudios Longitudinales UC ²⁰⁶, y a base del estudio de los registros administrativos de cotizantes efectivos en el sistema de AFP llevados por la Superintendencia de Pensiones, insiste en la subvaloración de la informalidad por parte del reporte del INE, y estima, de acuerdo al indicador alternativo que promueve, que los empleos formales se han reducido en más de 100 mil en los últimos 4 años, y que la informalidad en realidad ha aumentado al 37.5%, desde el aproximadamente el 32% en que se situaba en el 2022 .
- Por la otra, Juan Bravo, desde el Observatorio Económico UDP ²⁰⁷, sin minimizar el impacto de la informalidad -vuelve a insistir en que se trata de una tasa alta y que del orden del 50% de ella corresponde a trabajadores bajo dependencia y subordinación en condiciones especialmente precarias-, señala que las mediciones basadas en seguir a los cotizantes activos del sistema de AFP no están destinadas a identificar la informalidad y presentan determinados sesgos que dificultan su precisión, como, por ejemplo, no considerar a los cotizantes de los regímenes previsionales antiguos o los de las FFAA y Carabineros; no reflejar tampoco las cotizaciones simplemente declaradas o las no declaradas ni pagadas en el respectivo mes, ni los pagos con rezago; y, por último, y lo más relevante, tampoco considerar a los trabajadores que no están obligados a cotizar, por diferentes causas (independientes y jubilados no obligados, etc.), que pueden perfectamente ser formales desde las demás perspectivas jurídicas, como la tributaria.

Si bien concordamos con cada uno de los sesgos identificados por Juan Bravo, y también por su énfasis en la informalidad que afecta a los trabajadores dependientes, consideramos finalmente que el concepto de informalidad -más previsional que laboral quizás-, que insiste en tratar de posesionar

²⁰⁶ Notas de prensa del 07.08.25.

²⁰⁷ Bravo, J (2025b) Enfoque Laboral N°56 "Tasa de ocupación informal con registros administrativos: los defectos de esta medición." Observatorio del Contexto Económico-Universidad Diego Portales (OCEC-UDP).

David Bravo tiene más riqueza y utilidad operativa, en la lógica finalista de la conveniencia de, progresivamente, ampliar lo más posible la obligación de efectuar cotizaciones previsionales –con ello cederán varias de las objeciones planteadas por Juan Bravo–, de la mano de la capacidad de hacer cumplir estas nuevas regulaciones con una mirada que en el fondo hace confluir los conceptos de informalidad laboral y previsional, haciéndolos aplicables respecto de la generalidad de los trabajadores en actividad, sin distinción. Todos comprometidos, cada cual conforme sus capacidades y circunstancias, para cubrir con su ahorro, en primera instancia, sus riesgos sociales. Y a este objetivo esencial de fortalecer la dimensión contributiva y el ahorro previsional, han contribuido, de manera decidida, ambos académicos.

e) Los aportes desde OIT y otros organismos regionales.

Ya hemos mencionado en la primera sección el sustancial influjo de OIT desde el ámbito mundial y regional para conceptualizar en forma integrada y precisa el fenómeno de la informalidad, promover su adecuado seguimiento estadístico en cada ámbito nacional, y estimular el tránsito progresivo hacia la formalización.

Aquí solo agregamos algunos estudios efectuados en Chile bajo el manto también de OIT, lo que fue especialmente intenso con ocasión de la pandemia, además junto a algunos otros trabajos promovidos desde otros organismos internacionales con presencia en el país.

En 2019 se publica, bajo el alero de OIT Cono Sur un estudio que aporta nuevos elementos de diagnóstico de la informalidad en torno al microemprendimiento²⁰⁸, afirmando en general que, sin perjuicio de algunas iniciativas, que destaca y estima que han contribuido a que la informalidad laboral haya tenido un pronunciado descenso, falta una política gubernamental explícita y concertada de formalización.

- En un primer capítulo, a partir de los datos de la Encuesta ENE ya con el módulo de informalidad a partir del 2017, y la Encuesta EME, utiliza la denominada “Matriz de Hussmanns”, que refleja la conceptualización estadística para medir la informalidad promovida por OIT desde comienzos de siglo, y vuelve a concluir que la informalidad afecta en el país al 29% de la población ocupada, lo que equivale a unas 2,4 millones de personas, número que, aun

²⁰⁸ Henríquez, Lysette (2019). “Experiencias de políticas públicas para la formalización económica y laboral en Chile”. OIT Cono Sur, Informes Técnicos /11. Equipo de Trabajo Decente y Oficina de Países de la OIT para el Cono Sur de América Latina.

reduciéndose porcentualmente entre 2011-2018 por el crecimiento de la fuerza de trabajo, se mantiene invariable, lo que denota características estructurales. Aproximadamente 1,3 millones son trabajadores por cuenta propia o familiares no remunerados, y **1,1 millones son asalariados**. Y entre estos asalariados, 0,7 millones son del sector privado, 0,11 millones del sector público, y 0,14 millones son trabajadores del servicio doméstico. Y, 1,4 millones de estos trabajadores informales -la gran mayoría de los por cuenta propia-, laboran en el sector informal, pero casi 1 millón lo hacen dentro del propio sector formal, de empresas o empleadores formalizados.

- El perfil del trabajador informal es muy heterogéneo, pero resalta, en el caso de los trabajadores por cuenta propia, el complemento entre microemprendimiento y labores de cuidado familiar; también la presencia de una importante cantidad de mujeres (en mayor proporción que en la tasa de participación laboral); principalmente desempeñando sus tareas en la calle, en sus propias casas, o en instalaciones de un cliente (lo que denota dependencia); fundamentalmente en el comercio, la construcción y el transporte los hombres, y en el comercio, la industria y los servicios, las mujeres; y, en general, con bajos ingresos, y bajos niveles de cobertura de la seguridad social. Aunque en el otro extremo, hay una pequeña fracción de independientes informales con educación e ingresos superiores.
- Además, este estudio desarrolla un **interesante contraste entre los microemprendimientos formales y los informales**, casi 1 millón en cada caso, por supuesto dominados por la presencia del trabajo por cuenta propia, con diferencias muy sustantivas en favor positivo del sector formal en cuanto a la generalidad de las variables analizadas: nivel educativo; utilización de internet; capacidad de generar empleo dependiente; lugar de trabajo propio; acceso al financiamiento; posibilidades o limitantes para el crecimiento; y nivel de ingresos y ganancias.
- Conforme su principal objetivo este estudio también identifica y clasifica diversos instrumentos y programas que, aun sin constituir una política coordinada, estima han favorecido la formalización, en una relación que desde el microemprendimiento se aprecia fundamentalmente en la dimensión de costos-beneficios en torno a la idea de sopesar las ventajas de la formalización -consolidación, acceso al financiamiento, posibilidades de crecer, mayor protección, etc.-, junto con disminuir las cargas asociadas a ella, en especial los costos laborales, tributarios y administrativos, muy en línea con las teorías del escape. **Constata igualmente el gran salto de formalización laboral que, a partir de revisar el número de cotizantes efectivos en las AFP, se produce entre los años 2000 y 2012** (de un 27% entre 2000-2006 y de un 40% entre 2006-2012), y destaca acciones e instrumentos de fomento,

especialmente legislativos, que cree contribuyeron a ello ²⁰⁹; los que finaliza agrupando en cuatro grandes áreas relacionadas en cada caso con:

1	El acceso al mercado (Chilecompras, pago oportuno, fomento de ferias, barrios o centros de negocios; etc.).
2	La simplificación de trámites (empresa en un día; microempresa familiar; escritorio-empresa; regímenes tributarios especiales y simplificados; etc.).
3	La inclusión económica y financiera (Banco Estado caja vecina y cuenta RUT; microcréditos; capital semilla; etc.).
4	La seguridad social y regulación laboral (Previred como ventanilla única; ley de subcontratación y multiRUT; cotizaciones previsionales progresivas para los trabajadores por cuenta propia; flexibilización de aspectos de regulaciones laborales; etc.).

A partir de 2020, con ocasión del gran impacto de la pandemia de covid19 en el mercado de trabajo, acrecentado en el país al combinarse con la crisis institucional gatillada tras el llamado estallido social de fines del año 2019, se sumaron numerosos estudios desde OIT sobre el tema, comenzando, desde OIT Regional, con aquél que hace un recuento del fuerte impacto de esta crisis combinada en el mercado laboral del país ²¹⁰.

- Al efecto comienza revisando las crisis anteriores de los años 1982-83, 1998-99 y 2008-2009, todas con profundas huellas que, no obstante tardarse algunos años en cada caso, se estabilizaron, para retomar, a partir de la salud de las finanzas públicas y del sistema financiero, a una clara tendencia al crecimiento del producto y la economía, a la par que al crecimiento también de la tasa de participación laboral, en especial la femenina, y al aumento de los salarios. **Y detecta que ya desde el año 2014 se observaba un proceso de menor dinamismo en estas tendencias virtuosas de crecimiento armonizado, lo que, por ejemplo, había implicado un ligero aumento de la informalidad laboral, ya antes de la crisis combinada.**
- No obstante, en todas las dimensiones estadísticas analizadas, el impacto de la crisis, ya en ese año 2020, se presentó de una magnitud muy considerable, con una caída sin precedentes en el producto y en la ocupación, y un aumento significativo de la desocupación y la fuerza de

²⁰⁹ Eso sí, como desarrollaremos en la parte final y central de este trabajo, estimamos que este estudio, al poner demasiado acento en la lógica del escape regulatorio, yerra en suponer que las causas de ese gran aumento de la formalización serían leyes como la que regularizó la subcontratación, o la que acotó el denominado "multiRUT", que cree ejemplos de una regulación especial, más flexible y menos costosa en favor de la formalización, omitiendo, por desconocimiento, la incidencia del fortalecimiento de la actividad fiscalizadora en esa época.

²¹⁰ En "Chile, impacto de la covid-19 sobre los mercados de trabajo y la generación de ingresos". Nota técnica país. Panorama Laboral en tiempos de la covid-19. OIT Américas.

trabajo potencial, que implicó la pérdida de 2 millones de puestos de trabajo equivalente a toda la ocupación generada, y a los avances en la participación femenina, lograda en toda la década anterior. Y, lo peor, no se avizoraba sino una continuidad de la crisis, la cual recién comenzaba, en medio de una gran exigencia y reacción estatal de reforzamiento a la importante red de protección social y a la continuidad de las empresas y la economía, para poder sostener otros puestos de trabajo, todo lo cual implicó una inyección de recursos sin precedentes, al que se agregó el retiro del primer 10% de los fondos previsionales, hasta superar el 10% del PIB ²¹¹.

- Y, en cuanto al seguimiento de la informalidad, hay un dato ya visible, que resalta, cual es que la pérdida de empleos fue tan alta, que afectó en forma proporcionalmente mucho más fuerte al trabajo informal que al formal, rompiendo la tendencia observada en las crisis anteriores en las que la ocupación informal, con su lógica de subempleo y características de precariedad, crecía y se constituía en refugio de sobrevivencia para los trabajadores que perdían su ocupación formal. En efecto, junto con la destrucción de 0,9 millones de empleos formales (un quinto de este tipo de empleos en el país), se destruyeron también 0,85 millones de empleos informales (un tercio de este tipo de empleos en el país) ²¹², lo que dejará una huella también profunda y por largos años, que marcará el nuevo esfuerzo de estabilización y luego retomar la línea de continuidad de las décadas anteriores.

Ya en 2022 desde la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), con su sede en Santiago, se publica su tradicional informe anual “Panorama Social de América Latina” para el año 2021 ²¹³, el cual, muy centrado en los efectos de la pandemia, actualiza su pormenorizado análisis sobre los principales indicadores de protección social, especialmente en torno a los sistemas de salud, y su relación con el mercado de trabajo:

²¹¹ Y luego otros dos retiros más, hasta alcanzar más de 50 mil millones de dólares, solo en este apoyo a la emergencia con cargo a los ahorros previsionales; que se sumó, en medio de tensiones no solo económicas, sino que también políticas muy fuertes, a otros casi 50 mil millones de dólares más en fondos públicos especiales, sumando quizás el mayor aporte de recursos destinados a dicha emergencia en el mundo.

²¹² Esta sorprendente característica de esta crisis, con mayor impacto en el ámbito de la informalidad que la formalidad, se mantiene, como veremos más adelante y ya transcurrido un lustro, con efectos hasta el presente, y si bien ha sido ya suficientemente establecida, no se conocen aun estudios explicativos que vayan más allá de la mención a la profundidad y radicalidad de la crisis; o a los efectos más fuertes en los empleos desestructurados, con presencia en la calle, o en sectores como el comercio y el transporte, que fueron fuertemente afectados por las medidas de confinamiento. Sin embargo, también hemos planteado como hipótesis de este fenómeno, e insistimos en ello aquí, una reacción social de cumplimiento formalista o aparente en muchos casos, de las exigencias de acreditación de empleos formales, para con ello acceder a una cantidad importante y mayoritaria de los numerosos y principales subsidios y apoyos implementados ante la crisis, pues, más allá de que fue evidente la necesidad de complementar dichos apoyos hacia los trabajadores independientes y los sectores sociales más carenciados, también o más fuertemente afectados por la crisis, fue inevitable, por razones de acreditación y de sostener el aparato productivo, focalizar muchos de dichos subsidios en el empleo formal.

²¹³ CEPAL (2022). “Panorama Social de América Latina”.

- En particular revisa diversas políticas públicas y el gasto dedicado a incidir en dicho mercado de trabajo, dedicando algunas páginas finales a tratar los **desafíos de una mejor medición del gasto público en políticas de formalización y fiscalización laboral, en las que se destaca el rol fundamental de las inspecciones laborales en la supervisión y el asesoramiento en el cumplimiento de la normativa y el fomento del trabajo decente en la región. Allí resalta un cuadro comparativo en el que Chile, con la Dirección del Trabajo, destaca con un presupuesto anual supuestamente vinculado a la fiscalización laboral, muy por encima de la generalidad de los demás países analizados, aun tratándose de otros países con mucho mayor población y ocupación laboral** ²¹⁴.

Desde la misma entidad y el mismo año, se publica un importante estudio relativo a las políticas para enfrentar los desafíos de las antiguas y nuevas formas de informalidad en América Latina ²¹⁵, muy relacionado con el Informe anterior, cuyo contenido podemos resumir del siguiente modo:

- En los dos capítulos iniciales se hace un análisis y recuento del debate sobre la informalidad en América Latina; respecto del surgimiento de nuevas formas atípicas de empleo e informalidad, destacando el trabajo en plataformas digitales; y en cuanto a la caracterización de la informalidad, relacionada con la que señala la matriz de desigualdad social en el subcontinente, y a sus determinantes, en torno al territorio, el género, la juventud y la condición étnico-racial.
- En el capítulo final se concentra en las políticas para la formalización, haciendo mención al marco normativo internacional impulsado principalmente desde OIT, y a la necesidad de una estrategia integrada e inclusiva que tenga presente las diversas experiencias recientes y concretas recogidas ya en varios estudios latinoamericanos ²¹⁶, las que agrupa en: a) políticas macroeconómicas prudentes de control de la inflación y mayor capacidad fiscal; b) estrategias de desarrollo productivo (innovación, encadenamientos, mejoras en productividad, generación de empleos de calidad); c) medidas de simplificación de registros y procedimientos de formalización para las empresas y los trabajadores; d) extensión del acceso a la seguridad social a los trabajadores por cuenta propia y microempresarios; **d) fortalecimiento de las instituciones y mecanismos de fiscalización tributaria, laboral y de seguridad social**; y e) promoción de procesos de consulta y diálogo social.

²¹⁴ Ob. Cit., pág. 201.

²¹⁵ Abramo, L (2021).

²¹⁶ En especial cita a Salazar y Chacaltana (2018); CEPAL-OIT (2015); Trujillo-Salazar (2021) Ibarra-Olivos, Acuña y Espejo (2018) (OIT (2014) y RIMISP/IDRC/FIDA (2014), algunos de los cuales revisamos en la primera sección.

- **Respecto de las mejoras en la fiscalización resalta las conclusiones de los estudios respecto a que el incumplimiento normativo es, a la vez, causa y efecto de la informalidad; que ello tiene diferentes explicaciones, desde la debilidad económica y el desconocimiento, hasta aspectos culturales: y, por cierto, que es crucial superar las limitaciones de los servicios de inspección, los cuales hay que fortalecer en todos sus ámbitos, siendo indispensable la modernización informática.**

En el 2022 OIT publica nuevamente otro un informe respecto al impacto de la pandemia, ya en vías de superación en cuanto a emergencia sanitaria, pero con profundos efectos aun en el mercado laboral chileno, y en la informalidad transversal y estructural que lo caracteriza ²¹⁷.

- Primero hace un repaso de la situación anterior, resaltando el comportamiento estancado y estable en torno al 29% de la tasa de ocupación, y su concentración en los hogares, en el trabajo por cuenta propia, en los sectores del comercio y la construcción, en las jornadas parciales, y en las empresas de menos de 5 personas. Y, entre los grupos más afectados por la crisis, identifica a las mujeres y los jóvenes.
- Además, analizando el caso específico de Chile, remarca el carácter ambivalente y complejo del trabajo informal, reiterando que la pandemia contradijo el carácter contra cíclico, de refugio del trabajo formal perdido, que normalmente se le había atribuido en tiempos de crisis, pues la evidencia indica que se perdieron más ocupaciones informales que formales ²¹⁸.
- Se resalta la existencia en las crisis de una multiplicación de los quiebres en las trayectorias laborales, no solo entre la formalidad a la informalidad, o el subempleo, sino que hacia la salida de la fuerza de trabajo, ya sea total o parcial, temporal o permanente, incluso hacia labores como el autoconsumo o el trabajo voluntario. Todo lo cual es extremadamente relevante que pueda ser seguido debidamente, como lo ha hecho Chile, con un sistema estadístico robusto.
- Recuerda que, en la senda de las orientaciones OIT, se destaca la importancia de impulsar políticas que transiten hacia la formalización, en el enfoque integral y progresivo que ha promovido dicha entidad, las que, desde comienzos del siglo, y más luego de la Recomendación 204 de 2015, ha sintetizado en las siguientes grandes áreas:

²¹⁷ OIT (2022).

²¹⁸ Reiteramos la hipótesis ya expuesta en nota anterior al respecto, de una tendencia a aumentar incluso artificialmente los empleos formales, para acceder a los importantes subsidios focalizados en ellos.

1	impulso al crecimiento económico con foco en el empleo y la reducción de la pobreza
2	marco regulatorio eficaz y adecuado
3	diálogo social entre organizaciones representativas, con pleno respeto a la libertad sindical y fomentando la negociación colectiva
4	promoción de la igualdad que enfrenta la discriminación
5	apoyo al desarrollo de la iniciativa empresarial, con incentivos para la formalización
6	ampliación de la protección social
7	estrategias de desarrollo local
8	respeto y puesta en práctica de los principios y derechos fundamentales en el trabajo
9	el acceso de las empresas al mercado, a los servicios y a la infraestructura y tecnología
10	la existencia de inspecciones del trabajo eficientes y eficaces
11	la seguridad de ingresos mínimos
12	el acceso a la justicia
13	la coordinación a través de los mecanismos de cooperación internacional

- Remarca la **necesidad de enfocarse en sectores y tipos específicos de trabajo en los cuales se concentra la informalidad, en particular el trabajo por cuenta propia, el trabajo en sectores altamente informalizados de la industria y la construcción; el trabajo en cadenas de suministro; el trabajo asalariado informal, fuera del marco legal, en el sector formal; o el trabajo doméstico en su conjunto, con especiales dificultades de fiscalización.**
- Termina haciendo una **sensible referencia a las tensiones que produce la informalidad en las políticas de protección social universales, por la tendencia a financiar estas con las cotizaciones del seguro social, recargando proporcionalmente en forma más intensa a los trabajadores formales, o, evitando dicho sesgo, a través de los impuestos generales.**

Cerrando el año 2022 la OIT emite una de sus denominadas Notas Técnicas refiriéndose al trabajo de las personas mayores en Chile ²¹⁹, con un contenido que resumimos del siguiente modo:

- Señala que las personas mayores en Chile ya representan un porcentaje mayor de ocupados que en los demás países de la región, en torno al 24%; advierte que esta cohorte de edad es más sensible a las transiciones hacia afuera de la fuerza de trabajo, lo que se manifestó en una fuerte disminución a partir de la pandemia; destaca también que, en una gran parte, este segmento trabaja de manera informal -con una tasa superior al 51%, mucho más alta que la tasa nacional general-; con bajos ingresos -que complementan, en el 50% de los casos, con pensiones de cualquier tipo-; y con una alta concentración de trabajadores por cuenta propia, y asalariados del sector privado, en torno al 40% en cada caso.

²¹⁹ Montt, G. y Contrucci, I. (2022).

- El gran desafío que se plantea para las políticas públicas es promover especialmente la formalización en este segmento de trabajadores, en atención que ello está directamente relacionado con el trabajo decente y protegido, por ejemplo, ante un redoblado requerimiento de salud, que hace aún más necesaria la protección que en la generalidad de los casos.

f) Las contribuciones desde la Dirección del Trabajo.

Lamentablemente, siendo la principal entidad obligada a su control, la Dirección del Trabajo no ha puesto, durante ya estas largas décadas, el foco en el control efectivo de la informalidad, salvo puntuales acciones que detallaremos aquí.

En cuanto a la fiscalización que efectúa este Servicio, lo más relevante se produce a comienzos de la primera década del siglo, en medio de una profunda reformulación de procedimientos concretada en esa época, que, a partir de la entonces recién completada red de comunicación informática a nivel nacional, y la implementación del primer programa informático con un sistema de gestión integrado de la fiscalización, lo cual permitió supervisar y gestionar en tiempo real y a distancia, el conjunto de procedimientos inspectivos del país, los que terminaron multiplicándose por varias veces respecto de los años anteriores y mejorando sustancialmente su tramitación y focalización.

Además, esa misma y entonces novedosa informatización permitió atender el total de denuncias oportunamente, en tiempos breves, y reformular el sistema de certificaciones ²²⁰, lo que dejó espacio para un fuerte impulso de la fiscalización de oficio, ya sea individual o a través de programas masivos y coordinados a nivel nacional o regional, especialmente a partir de aprovechar el incipiente uso de la información de seguimiento y trazabilidad, que se comenzó a almacenar en el mismo sistema informático.

En cuanto al procedimiento propiamente tal, se implementó por primera vez un manual unificado de procedimientos ²²¹ ajustado plenamente a la normativa vigente y a la doctrina administrativa más

²²⁰ Mediante el cual, al tenor de la facultad dispuesto en el artículo 43 del DFL N°2, de 1967, ley orgánica de la Dirección del Trabajo, este servicio debe certificar la existencia de reclamos o multas pendientes o cotizaciones al día, respecto de las empresas que contratan con entidades públicas, o las que quieren acotar su eventual responsabilidad subsidiaria respecto de otras empresas contratistas o subcontratistas con las que operen. Con esta modernización, se fortaleció el carácter fiscalizador de estas certificaciones que habían devenido en revisiones muy livianas y meramente formales.

²²¹ Luego de más de un año de estudio, elaboración y capacitación en torno a las sustanciales modificaciones, este procedimiento se aprobó mediante la Orden de Servicio N°4, y se plasmó en la Circular 88, ambas del año 2001.

actualizada a la fecha ²²², y es la base de todas las nuevas formulaciones hasta el presente ²²³. En resumen, en este nuevo procedimiento se **volvió a centrar la fiscalización en la visita a terreno** al lugar de trabajo en la empresa, y a la constatación directa de los hechos, dejando atrás la mera revisión documental ex post facto y en oficina que era entonces la habitual, asociando para ello más vehículos y los primeros computadores personales; **se restringieron las posibilidades de conciliación**, evitando las suspensiones vía impugnación de instrucciones o requerimiento de dictámenes, y el otorgamiento de plazos y oportunidades de corrección tardía sin aplicar multas, sin perjuicio de la posibilidad legal de solicitar y obtener una rebaja significativa de monto, en el mismo procedimiento, en caso de acreditarse un cumplimiento correctivo posterior; **se otorgaron claras garantías, sin excesos, a los empleadores fiscalizados**, entre ellas la de publicitar con total transparencia la normativa, los criterios y las obligaciones de los funcionarios; y, por último, **se empoderó al fiscalizador** estableciendo un sistema de cumplimiento de metas de calidad-cantidad con controles flexibles de jornada, removiendo controles innecesarios, reforzando la capacitación especializada y la condición de ministro de fe, y posibilitándole cursar sanciones directamente y en forma inmediata, conforme el apoyo técnico correspondiente.

Pero, en cuanto a lo que nos ocupa, **sin perjuicio de también abordar con preferencia el entonces nuevo ámbito de salud y seguridad ocupacional, lo central de este nuevo procedimiento de fiscalización es que puso completamente el foco en el control de la informalidad y el cumplimiento previsional.**

En efecto, además de un procedimiento general más robusto y efectivo, se desarrolló un **procedimiento especial** ante el caso específico de la informalidad, que consistía en hacer un levantamiento inmediato, durante la misma visita en terreno en que se detectaba algún trabajador que aparecía laborando informalmente, de una detallada acta con la mención a todas las condiciones esenciales de contratación, de forma tal de reforzar las presunciones de los artículos 8 y 9 del Código del Trabajo ²²⁴, y promover activamente la inmediata y cabal formalización.

Mismo procedimiento que se aplicaba en el caso de una contratación a honorarios que fuere determinada como improcedente en la fiscalización, por tratarse de, en realidad, una relación laboral.

Todo lo cual, por supuesto, estaba sujeto a la posibilidad de revisión de los correspondientes recursos administrativos y judiciales que se informaban al efecto, una vez agotado en plenitud el ejercicio de las correspondientes facultades administrativas de la fiscalización.

²²² Su contenido fue posteriormente cotejado con las exigencias de la Ley 19.880, del año 2003, constatándose a cabalidad el cumplimiento de todas las exigencias previstas en este nuevo y relevante cuerpo legal. Incluso se había cumplido con la obligación de darle amplia difusión pública, especialmente entre los propios sujetos fiscalizados.

²²³ Aunque algunos de sus aspectos claves en materia de mayor vocación de exigir y garantizar cumplimiento efectivo, fueron, como veremos, desactivadas a partir de fines de la primera década del nuevo siglo, y estuvo formalmente vigente hasta el año 2017, sin perjuicio que los manuales posteriores han replicado, con distintos énfasis, la generalidad de su contenido.

²²⁴ Presunciones que precisamente están concebidas para el combate eficiente de la informalidad laboral, que señalan textualmente: Art. 8° inciso 1° "Toda prestación de servicios en los términos señalados en el artículo anterior, hace presumir la existencia de un contrato de trabajo."; y Art. 9 inciso 4°: "Si el empleador no hiciere uso del derecho que se le confiere en el inciso anterior (de forzar la escrituración del contrato), dentro del respectivo plazo que se indica en el inciso segundo, la falta de contrato escrito hará presumir legalmente que son estipulaciones del contrato las que declare el trabajador."

Estos procedimientos reforzados de fiscalización –el general, y el especial para la informalidad– estuvieron en plena aplicación hasta culminar la primera década del siglo y, junto con la continuidad del crecimiento económico y desarrollo social –con la consecuente disminución significativa de la pobreza; y el fortalecimiento de la capacidad del seguimiento estadístico del país; son parte de los factores explicativos más claros de un lapso especialmente luminoso que, según lo confirman todos los estudios que revisamos en este trabajo, resultó en la última y más significativa reducción de la informalidad laboral y previsional en el país.

En efecto, entre los años 2003 y 2011, específicamente los que estuvo en aplicación esta nueva modalidad de fiscalización, la informalidad bajó desde el 40 al 30%, en la cota se mantiene hasta hoy, y, lo más importante, en su gran parte respecto del trabajo asalariado privado. Además, aumentando a la par los trabajadores afiliados a la seguridad social, que pasan de 6 a 9 millones, y los que cotizaban efectivamente, de 3 a casi 5 millones.

Sin embargo, la segunda década del siglo comienza con una involución en esta fiscalización, justificada, como ya adelantamos, con la vigencia de la Ley 20.416, de 2010, “Estatuto Pyme”. Ello, en concreto, con las disposiciones que eliminaron la hasta entonces obligación legal perentoria de los fiscalizadores de sancionar todas las infracciones detectadas, reponiéndose en la ley el criterio administrativo conciliador introducido en los procedimientos de fiscalización diseñados en los años 80 del siglo pasado –para divulgar la normativa del entonces nuevo Plan Laboral más que para fiscalizar–, de no sancionar las infracciones detectadas, sino que otorgar plazos de corrección, en forma general y amplísima, tras lo cual, si ésta se producía, la sanción simplemente no se cursaba. Norma que, si bien se dirigía a las empresas de menor tamaño, y era susceptible de ser regulada en el procedimiento administrativo con posibilidades de excepciones –por ejemplo, respecto de casos de reincidencia, o infracciones graves–, nunca fue objeto de estas regulaciones, y terminó pronto siendo, en los hechos, de aplicación absolutamente general, a todas las empresas y circunstancias. Lo que, al ser ya conocido y asimilado por los sujetos fiscalizados, terminó debilitando sustancialmente el esencial carácter demostrativo y disuasivo de la fiscalización ²²⁵.

Más allá del propio tenor de este cambio normativo, desde la interpretación y decisiones del propio Servicio, muchas veces sin instrucciones ni razonamientos formales, con argumentos

²²⁵ Según pudo conocerse solo tras su insólita y apresurada aprobación, en las postrimerías del primer mandato de la Presidente Bachelet y ya habiendo sido electo su sucesor, el Presidente Piñera, en el verano en que se preparaba el cambio de mando, estas normas fueron diseñadas fuera del ámbito de la Dirección del Trabajo –como la generalidad del proyecto de ley– pero validadas en la breve discusión parlamentaria, bajo una gestión directiva superior especialmente negligente y ausente en ello, por la delegación que hizo en las opiniones, promovidas a título personal –pues no fueron siquiera conocidas al interior de la Institución–, por la jefatura intermedia a cargo entonces del Departamento de Inspección, que posteriormente fue designado Director del Trabajo, mandato en el cual insistió en consolidar la reintroducción de estos elementos conciliatorios y exorbitadamente garantistas dentro del ya debilitado procedimiento de fiscalización.

indirectos por ejemplo en torno a garantizar en mejor forma el debido proceso y los derechos del empleador fiscalizado, se detuvo la informatización de procedimientos, a la par que el registro de los historiales de infraccionalidad, y se restringió sustancialmente el procedimiento concreto relativo al control de la informalidad, por ejemplo, evitando levantar actas de cobro de deuda previsional en todos los casos en que no se contare con alguna “huella documental cierta” de la relación laboral, lo cual no acontecía en la generalidad de los casos.

También se volvió a retrasar severamente la expedición y oportunidad con que se gestionaban las denuncias, junto con restringir la capacidad, cobertura y direccionamiento de los programas de fiscalización, y hasta se comenzó a cuestionar la posibilidad de sancionar administrativamente las prácticas fraudulentas de ocultamiento y simulación de las relaciones de trabajo, en especial vía supuestas contrataciones a honorarios, o aparentes fraccionamientos de las empresas, todo lo cual terminó años después, impulsando, desde el propio Servicio, normas que restringieron o eliminaron la competencia institucional en estas esenciales materias, como se detallará más adelante .

Lo anterior explica un crítico retroceso en la labor fiscalizadora, nuevamente restringida a una labor caso a caso, casi exclusivamente puntual y reactiva, con uso intensivo y desgastante de sus escasos recursos en relativamente pocas revisiones concretas; sin registrar ni contar con información de seguimiento (ni siquiera de las empresas fiscalizadas, ni con información propia, ni obtenida en coordinación con otros servicios); y sin el respaldo informático requerido para la magnitud de estos procesos; y, por último, sin cursar sino una parte muy menor de las sanciones procedentes.

El deterioro fue aún más pronunciado en materia de control de la informalidad, pues el procedimiento especial que era aplicable quedó vaciado de efectividad y sin el respaldo de instrucciones precisas y adecuado registro y trazabilidad informativa, elementos indispensables para abordar la complejidad que le es propia.

Cabe destacar, quizás como una sorprendente coincidencia, o simplemente, como un reflejo del siempre potente influjo del contexto en este tipo de procesos, que algo muy similar a lo relatado en el ámbito de la fiscalización laboral, aconteció, en la misma época, en lo atinente a la fiscalización tributaria en el país.

En concreto, desde mediados de los años 90 y hasta el año 2007, en el marco de un profundo proceso de modernización tecnológica y de fortalecimiento y mayor eficacia en la fiscalización, se produce, por ejemplo, una fuerte disminución de la tasa de evasión del IVA desde cifras cercanas al 30% a la mitad, a un 15%.

Pero, a contar del año 2007, de un cambio de enfoque administrativo interno, muy similar a lo que comienza a acontecer en paralelo en la Dirección del Trabajo, se debilita el rigor de la fiscalización en favor de una lógica de asistencia al cumplimiento voluntario, con lo que se genera un importante rebote en la evasión, hasta superar el 25%, tras lo cual, años después, al evaluarse negativamente ese ajuste y reponerse la visión más fuerte de la fiscalización, comienza nuevamente a decaer la evasión

²²⁶.

Lo que nos remite al mismo fenómeno, cual es constatar y lamentar la aun alta incidencia política de las autoridades del gobierno del momento, en procesos que están definidos legalmente para tener una dimensión más profunda, estable, y de largo aliento, en torno a obligaciones y derechos regulatorios en ámbitos esenciales y tan disímiles como el tributario, el laboral, o el previsional y de seguridad social.

Por otra parte, pese a que desde inicios de los años 90 el Servicio cuenta con un potente Departamento de Estudios, recién en el 2015 aparece el primer y hasta éste el único estudio propiamente tal sobre el tema, pero que, con la misma incidencia política excesiva, fue ejecutado con un peculiar sesgo ideológico que refleja la ajenidad sustancial con la materia, por ejemplo, respecto de las orientaciones OIT ya bien consolidadas a esa época. Su contenido, con una publicación dividida en dos partes ²²⁷, lo resumimos del siguiente modo:

- Comienza haciendo un repaso somero de lo que señala la evolución del concepto de informalidad en las últimas décadas, insistiendo en vincularlo con el concepto del "sector informal"; caracteriza este empleo informal como esencialmente marginal, de trabajadores carenciados de toda protección social, en condiciones de autoempleo o empleos de sobrevivencia; **sostiene que la informalidad sería un fenómeno reciente y creciente, principalmente producto del modelo económico y la desregulación y flexibilización que éste ha promovido, especialmente a partir de los años 80 y 90, con en el auge de las políticas neoliberales en América Latina y en el mundo, lo que ha generado el surgimiento de empleos atípicos y precarizado los empleos asalariados del sector formal; por lo que advierte una interrogante y una incongruencia en el propósito OIT de formalizar a los empleos informales, sin cuestionar un sistema económico que precisamente flexibiliza los mercados de trabajo y genera la informalidad.**

²²⁶ Jorrat (2017), ya citado.

²²⁷ Ambas de Díaz, E. y Gálvez, T., del "Taller de Coyuntura" del Departamento de Estudios de la Dirección del Trabajo. El primero, "Informalidad laboral: conceptos y mediciones"; y el segundo "Informalidad Laboral en Chile: Más trabajadores productivos sin protección laboral".

- Luego reconoce que si bien el Departamento de Estudios de la Dirección del Trabajo venía, desde fines de los años 90, realizando diversos estudios sobre nuevas modalidades de trabajo que contenían importantes rasgos de flexibilidad y precariedad –como el suministro, la subcontratación, el trabajo a domicilio, el trabajo de subsistencia en el domicilio, el teletrabajo, el trabajo de los pseudo independientes o dependientes periféricos, etc.–, no se focalizó nunca en el trabajo informal, que estimaba restringido al sector de las empresas informales²²⁸, por lo que aborda por primera vez este fenómeno.
- **Afirma que existirían definiciones oficiales de informalidad de la Dirección del Trabajo²²⁹ que incluirán como informales a *todos* los empleadores de empresas privadas de menos de 5 trabajadores²³⁰; a *todos* los trabajadores independientes por cuenta propia que no sean profesionales o técnicos; a todos los asalariados, del sector público o privado que cumplan al menos una de las siguientes condiciones: que trabajen con un contratista, subcontratista, suministrador o enganchador; que no tengan contrato escrito, que no tengan cotización previsional de pensión; que no tengan cotización previsional de salud, o que no cuenten con liquidación de sueldo²³¹.**
- Más adelante, solo al momento de describir las iniciativas de la Dirección del Trabajo para propender a la formalización del empleo, se corrige el yerro reiterado en varias ocasiones anteriores en el estudio, que aclara que, para la fiscalización del Servicio, se entiende como informal el trabajo salariado en el que hay ausencia de los cuatro documentos básicos que indican formalización, cuáles son los que dan cuenta del contrato, las liquidaciones de remuneraciones, el registro control, de asistencia y las cotizaciones previsionales.

²²⁸ Díaz, E y Gálvez T (2015b), pág. 5.

²²⁹ Lo que debemos advertir desde ya que era completamente inexacto o falso, pues esas definiciones, menos aun con las tergiversaciones y los gravísimos yerros conceptuales que se aprecian al analizarlas, no existieron jamás, y solo han sido sostenidas en este único y exclusivo documento que, con todo, tuvo mucha difusión en la época.

²³⁰ Esta distinción entre las empresas de más de 5 trabajadores y las de igual o menos, representa un sesgo histórico que se ha instalado en la Dirección del Trabajo en las últimas décadas, muy reforzado con los más de 20 años de aplicación de la Encuesta Laboral ENCLA que, en forma muy detallada, investiga y se aproxima a nuestro mundo del trabajo, solo a través de las empresas *formales de más de 5 trabajadores*, excluyendo, como a la antigua usanza de no ver más allá del sector formal e ignorar a la informalidad en forma radical, nada menos que en el Servicio que se entiende debe estudiarla, detectarla y controlarla.

²³¹ Esta confusa conceptualización en parte parece haberse sustentado en el criterio de fiscalización que sí aplica la Dirección del Trabajo desde hace largos años por el cual define como informal el trabajo que se ejerce sin contrato escrito, sin cotizaciones previsionales, sin registro control de asistencia y sin liquidación de remuneraciones, es decir, todas condiciones copulativas –lo contrario a lo afirmado en el citado estudio–, de tal forma que el trabajador, sin ningún documento laboral a su disposición, está en condición muy disminuida para poder acreditar, ante la inspección, y ante los propios tribunales, la existencia de la relación laboral. Así, si existe al menos alguno de tales documentos, se está más bien ante un caso de incumplimiento laboral y/o previsional, con varias infracciones posibles, pero sin que haya propiamente un caso de informalidad. Por otra parte, la inclusión en la informalidad de todo el trabajo contratado, subcontratado o suministrado es simplemente caprichosa, más aún luego de la Ley 20.123, de 2006, que legalizó estas figuras antes alegales –no necesariamente informales–, y que el Departamento de Estudios de la Dirección del Trabajo considera, hasta la fecha, uno de sus grandes logros.

- Se intentan algunas estadísticas sobre la informalidad a base de identificar las denuncias que sobre tal concepto han dado lugar a fiscalizaciones lo cual, por diversas razones, no aporta resultados sólidos²³². Por lo que se concluye, mencionando nuevamente supuestos criterios o datos estadísticos oficiales de la Dirección del Trabajo que no se precisan, señalándose que se comparan con los de otras instituciones, que tampoco se señalan, ni sus eventuales datos,²³³, que, integrando todos los casos de nuevos empleos que define atípicos, la tasa de informalidad en el país sería de casi el 50% de la población ocupada²³⁴.
- Por último, resalta entre las principales acciones del Servicio en favor de la formalización, a los programas de inclusión de las micro y pequeñas empresas en el sistema regulatorio laboral; de sustitución de multas por capacitación; y de asistencia técnica al cumplimiento a las empresas *mipymes*²³⁵ „

Al margen del gran aporte que consta realizaron las destacadas profesionales en otros diversos temas, y del mérito de ser el primero y, hasta la fecha, el único emanado desde la Dirección del Trabajo en esta materia, las críticas que merece son muy significativas.

Este trabajo sólo se quedó en generalidades, además muy confusas, con identificación de causas y conceptualizaciones completamente ajenas a las que ya se estaban consolidando bajo el fuerte influjo OIT que hemos descrito, y el ya intenso debate nacional sobre la materia, con lo cual confiesa y refleja sin querer, pero muy bien, la completa ajenidad y extravío del Servicio respecto del tema, lo que resulta insólito considerando que se trata de la principal entidad responsable de su seguimiento y control²³⁶.

Se desatiende y se contradice por completo las orientaciones OIT y su ya intensa asimilación en el país, confundiendo gravemente con ideaciones particulares y en sí confusas, que, debido al influjo del Servicio, han causado , al menos por algún tiempo, explicable turbación en los diversos círculos vinculados al mundo del trabajo.

²³² Lo que se explica, como explicamos en otras ocasiones, y ya fue detectado en varios de los Informes del Consejo Consultivo Previsional, que la actuación fiscalizadora preponderantemente desarrollada a partir de las denuncias, por parte de la Dirección del Trabajo, no permite identificar ni menos hacerse cargo de la informalidad, más aun en los sectores más afectados con ella.

²³³ Solo se menciona al pasar a la muy ideologizada "Fundación SOL", sin darse tampoco detalles de los supuestos datos.

²³⁴ Pág. 9.

²³⁵ Insólitamente, sin mencionar la posibilidad de fiscalizaciones y sanciones, que es la competencia que se supone esencial de esta Institución.

²³⁶ Para ser más justos con la crítica del estudio que se ha podido realizarse de la experiencia comparada, una desviación habitual de los órganos de inspección es el sesgo que se crea de dedicarse preferente o casi exclusivamente a fiscalizar solo al sector formal, simplemente sin ver siquiera el trabajo informal, de lo que, como se aprecia, aun con su nivel comparativamente fortalecido, no ha escapado la inspección laboral en Chile.

Por ejemplo, se pretende sumar a la informalidad un conjunto de “empleo atípico”, como el trabajo “tercerizado” a través del suministro, la contratación o la subcontratación, que en realidad es trabajo formal, no solo para OIT sino que para todo el resto de los estudiosos, lo que conduce a sobreestimar la informalidad hasta el insólito casi 50% que reporta, contra toda la demás y sólida evidencia ²³⁷.

Pero, además, se intenta asimilar la condición de trabajador independiente con la calidad de empleador, siendo solo una fracción relativamente pequeña de aquellos que tiene esta condición.

Se intenta fallidamente conceptualizar y estimar numéricamente la condición de otra categórica, la de “independiente encadenado”, como pseudo dependiente.

Se incluye erróneamente entre los trabajadores asalariados informales a todos aquellos a los cuales les falta solo uno de los cuatro documentos exigidos por los criterios de fiscalización de la Dirección del Trabajo, siendo que esta entidad exige, para tales efectos, que dicha ausencia sea copulativa.

Se pretende, aunque existe obviamente una fuerte correlación entre ambos términos, igualar los conceptos de informalidad y precariedad ²³⁸.

En fin, **se omite a la fiscalización como la principal competencia, rol y obligación de la Dirección del Trabajo en la materia**, y se releva en su reemplazo a las acciones del ámbito de la promoción de buenas relaciones laborales.

Todo lo cual explica que, más allá de su eventual negativo impacto externo, este trabajo no haya tenido ninguno al interior de la Institución y, salvo los marginales debates internos –propios de una institución jerarquizada– en torno a los cambios en el procedimiento de fiscalización, explica que **solo luego de otra década completa, la Dirección del Trabajo vuelva a abordar, aunque sea en forma muy tangencial, el tema que nos ocupa.**

Ello, en el 2024, con ocasión de cumplirse el Centenario del Servicio, oportunidad en que se organizó una Comisión de conmemoración, a la que se invitó a presidir al ex Director Mundial de OIT, nuestro

²³⁷ El único caso, de entre todas estas figuras de “empleo atípico” que se inventan, que es en realidad trabajo informal, además por definición, es el de los “familiares no remunerados”.

²³⁸ Como también lo intenta Sáez, P. (2013) en su Tesis de Grado para obtener el título profesional de sociólogo en la Universidad de Chile, “Empleo informal en el Chile actual”; o los estudios de la época de la “Fundación Sol, que cita”; que, además asociando este trabajo precarizado al modelo económico, y en contraposición al trabajo clásico conceptualizado en el siglo XX, lo estiman en cifras superiores al 50% del total de la fuerza de trabajo, incluyendo al trabajo externalizado o en subcontratación, o a todo el trabajo no contratado en forma indefinida, como ocupaciones informales, en contraposición a lo que serían las ocupaciones protegidas por el estatuto formal del trabajo.

destacado compatriota, Juan Somavía, quién, casi con su exclusivo empuje y autoría, redacta un Informe a nombre de toda la Comisión ²³⁹, que, en lo que nos interesa, destaca lo siguiente:

- Con un diagnóstico sobre el complejo escenario de diversas crisis yuxtapuestas que enfrenta el mundo del trabajo, **se valida plenamente la participación regulatoria y fiscalizadora de los órganos de la administración laboral, delineando diversos desafíos de robustecimiento de la Dirección del Trabajo**, destacando en primer lugar, para avanzar en el objetivo de protección del trabajo, su **papel estelar en la transición de la economía informal hacia la formalización, en la perspectiva promovida desde la OIT**.
- Sostiene la prioridad de la lucha contra la informalidad laboral debido a su vínculo estrecho con la precariedad de menores salarios y mayor pobreza, que la hace prevalecer entre las mujeres, los jóvenes, los adultos mayores, los migrantes y los trabajadores con niveles educativos bajos.
- **Resalta que es sorprendente que más del 45% del trabajo informal sea dependiente o asalariado, el cual casi en su totalidad, cerca del 80%, se desempeña en empresas formales desde el punto de vista tributario, la mayor parte micro y pequeñas empresas, lo que denota su carácter estructural, que debiera estar en el centro del quehacer de la Dirección del Trabajo, pues la evidencia comparada sugiere una relación cercana entre el aumento de la informalidad y la falta de fiscalización de la normativa. Fiscalización que, para ser efectiva, plantea que no debe ser preponderantemente reactiva y centrada en las denuncias, como ocurre actualmente con la que desarrolla el Servicio, sino que debe constituir una mixtura con la actividad programada de oficio, además facilitada y orientada con el uso avanzado de la tecnología, ya sea para acopiar información o para desarrollar los procedimientos.**
- **También afirma como esencial para combatir la informalidad el contar con más facultades respecto de la declaración de la existencia de relaciones laborales ante casos de subterfugio laboral, además de perfeccionar y fortalecer aún más el sistema sancionatorio.**

Para finalizar este recuento de los insólitamente muy escasos aportes de la Dirección del Trabajo al tema, también en el 2024 y con ocasión del centenario institucional, este autor efectuó un estudio de la historia del Servicio ²⁴⁰, **en el que se señala que la formalización y el control de la informalidad**

²³⁹ Dirección del Trabajo: Proteger en la transformación del trabajo. Informe Comisión del Centenario. Agosto de 2024.

²⁴⁰ Campusano (2024).

laboral debiera estar en el centro de sus labores, pero que, por varias razones, que explica especialmente en torno a su amplia diversidad de competencias, a su grave retraso tecnológico, y a las políticas de fiscalización con alto contenido conciliatorio aplicadas por la generalidad de sus gestiones directivas, en un entorno de excesiva influencia y fluctuación política, ello no ha sido así, pues se ha privilegiado las demás competencias centradas en los esfuerzos de promoción del diálogo social y las mejores relaciones laborales.

g) La opinión de los actores sociales laborales.

Luego de no ser un tema de mayor interés durante largo tiempo, progresiva y recientemente esta participación se ha vuelto intensa en el caso de las organizaciones empresariales, en tanto sigue siendo muy escasa, en el de las entidades sindicales.

En los años 80 y 90, primero en el auge de las políticas neoliberales, de fortalecimiento del mercado y la participación privada en la economía, que fue característico en gran parte de América Latina por lo demás; y luego en los inicios de la transición democrática; fue natural que los sectores empresariales tuvieran más cercanía con las visiones desregulatorias que, como hemos visto, apreciaban la informalidad con una vinculación más estrecha a las opciones de escape ante los excesos de regulaciones, o incluso con el florecimiento de un nueva ola de emprendimiento, energía o creatividad, a diversas escalas, en particular en torno al desarrollo de la pequeña empresa y el trabajo por cuenta propia.

En ese contexto las zonas de informalidad se visualizaban incluso como oportunidades de adaptación, innovación y rentabilidad a través de formas más descentralizadas de organización que igual se volvían a vincular, pero de modo más flexible y competitivo, por medio de encadenamientos productivos, a través de la entonces emergente y masiva posibilidad de subcontratación, o incluso de suministro de trabajadores.

Sin embargo, al menos por parte del empresariado organizado y formal, con el correr de los años esta apreciación neutra o incluso positiva fue modificándose significativamente, pues la informalidad comenzó a ser percibida como una fuente de competencia desleal cada vez más dura, que sostenía una especie de dualismo institucional mediante el cual, mientras se exigía con regulaciones cada vez más intensas y costosas a las empresas formales –no solo en el ámbito tributario, sino que, y muy principalmente, en el laboral y previsional–, se toleraba o tenía la incapacidad de controlar y hacer cumplir tales regulaciones en el sector informal que, en consecuencia, vendía productos o servicios a

menores costos y precios y, por tanto, copaba cada vez más espacios de mercado, en perjuicio, finalmente, del sector formal.

Y ya en este siglo, y en particular al iniciarse la segunda década, se percibe en esta línea de crítica cada vez más activa a la informalidad, una creciente incorporación de relevantes organizaciones empresariales.

En el caso de la construcción, una temprana presentación de la Cámara Chilena de la Construcción del año 2013²⁴¹, señalaba:

- Que bajo el influjo de OIT Chile había mejorado sus estadísticas y ahora podía saberse que, junto con 1,43 millones de trabajadores por cuenta propia informales, había casi 1 millón de trabajadores dependientes sin contrato, también en la informalidad; y que la construcción era uno de los sectores más afectados, con una gran mayoría de las empresas que eran muy pequeñas, incluso muchas “empresas-personas”, que se dedican fundamentalmente a la mantención de viviendas, todo ello en un escenario de mucha falta de protección social.
- Que, no obstante la informalidad haber bajado en el sector desde más de un 50% en el 2010 a casi un 40% en el 2013, por varias razones, entre las cuales destacaba el crecimiento económico, las modalidades de contratación flexible (subcontratación y contrato a plazo o por obra o faena), la reforma previsional y, en particular, la legislación laboral protectora y la labor fiscalizadora de la Dirección del Trabajo.

A contar del año 2016 se incorpora el empresariado del sector comercio. La Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Chile (CNC), a través de diversos estudios comienza a criticar con dureza y consistencia el trabajo informal, especialmente en torno a su dimensión de competencia desleal respecto del empresariado formal, que debe cumplir con todas las regulaciones –tributarias, laborales, municipales, medioambientales, etc.–; pero también cuestionando el trabajo precario y desprotegido que genera, al margen de la cobertura de seguridad social, y las ramificaciones con el contrabando, afectando la recaudación tributaria, la competitividad y la seguridad del país. Además, inicia acciones algunas concretas de promoción de la formalización entre las pymes²⁴², y la crea en su seno una entidad especializada en el seguimiento y combate a la informalidad, el contrabando y el comercio ilegal²⁴³.

²⁴¹ Silva, Juan Ignacio (2013). “Informalidad en el empleo en Chile”. Abril de 2013. Cámara Chilena de la Construcción.

²⁴² Mediante el Centro “Mi Pyme Cumple”

²⁴³ El “Observatorio del Comercio Ilícito y la Seguridad”.

Ya en 2023, y con ocasión del debate de una nueva reforma tributaria en los últimos años, la principal organización de empresarios del comercio, con una publicación que reúne varios trabajos²⁴⁴, vuelve a la carga con el análisis detallado de la informalidad, tanto en los negocios en general, como, en uno de tales estudios, en el ámbito laboral en particular²⁴⁵, cuyos principales contenidos los resumimos del siguiente modo:

- Sin contradecir la vinculación general de la informalidad con el trabajo precario y la desprotección, se pone el acento en un círculo vicioso en el que hay crecientes excepciones de trabajo informal generando significativos ingresos, más que en el trabajo formal, en condiciones de competencia desleal que afectan severamente al sector formal que cumple con las normas y, a la vez, debilitando la recaudación tributaria y el gasto fiscal, lo que también termina disminuyendo la capacidad para afrontar los desafíos de apoyo a la informalidad precaria.
- Se resalta que la informalidad del país duplica la tasa promedio de la OCDE; y que los principales afectados son los trabajadores por cuenta propia informales en empresas igualmente informales –un 53%–, y los trabajadores asalariados informales en empresas formales –un 30%–; que el comercio, con el comercio informal (venta en redes sociales o plataformas tecnológicas sin fiscalización eficiente), y muchas veces además ilícito (contrabando, piratería, etc.), es el sector más afectado, con cifras en dinero transado que alcanzan el 14% del PIB; sin perjuicio de otros sectores altamente informalizados, como la agricultura y la pesca; lo que se traduce en que más del 50%, más un millón de microempresarios (con ventas anuales inferiores a las 2.400 UF), son informales.
- Destaca que los efectos para la economía son preocupantes y que algunas medidas de los últimos años, que han aumentado los costos laborales, en vez de promover la formalización, han consolidado nuevos incentivos perversos en favor de las actividades económicas informales.
- Concluye con una serie de propuestas, en diferentes ámbitos, tributario; laboral; capacitación, formación y certificación de competencias; acceso al financiamiento; control del comercio ilícito; y otros. Entre las del ámbito laboral resaltan las relativas a flexibilidad o adaptar la normativa y en incorporar más amplia y definitivamente a los trabajadores independientes o por cuenta propia, partiendo por los propios empleadores. Y, en las demás medidas, se remarca

²⁴⁴ "Las 3 C en nuestro sistema tributario: Confianza, Crecimiento y Competitividad". Cámara Nacional de Comercio (2023).

²⁴⁵ Hurtado, S y Aste, C (2023). "La Informalidad en los negocios."

la necesidad de **mejorar la fiscalización y la coordinación entre las distintas entidades a cargo.**

En el año 2023 nuevamente el empresariado del comercio agrupado en la CNC, auspició una serie de estudios y efectuó una propuesta para, en su concepto, estabilizar y simplificar la estructura tributaria del país, con arreglo a principios como la simpleza, la justicia, la eficiencia y el fomento a la inversión y al crecimiento, especialmente de la mano del esfuerzo de formalización²⁴⁶.

- Por ejemplo, proponiendo rebajar el impuesto corporativo de las empresas a la media de la OCDE, y mantener la rebaja transitoria a solo el 10% que ya tienen las pymes, junto con un aumento en la base del impuesto a la renta, con un nuevo aumento en los tramos altos, o incluso un aumento del IVA del 19 al 22%, pero con devoluciones progresivas respecto de los primeros cinco deciles de menores ingresos.
- **O planteando también la necesidad de reducir la informalidad laboral aplicando las herramientas tecnológicas que utilizó el SII en el ámbito tributario, para, por ejemplo, fiscalizar digitalmente los contratos de trabajo de cada empresa, comparados con el pago electrónico de sus remuneraciones y leyes sociales²⁴⁷.**

En este mismo año, desde la prensa se da a conocer otro estudio que finalmente decidimos ubicar aquí en esta clasificación que hemos hecho, pues si bien proviene de la Defensoría del Contribuyente – servicio público, y su objetivo es apoyar y representar a los ciudadanos contribuyentes ante acciones y presentaciones en las entidades con competencias tributarias–, se refiere a un análisis de la Encuesta de Microemprendimientos (EME) que efectúa el INE con el Ministerio de Economía, y sus importantes conclusiones²⁴⁸ reiteran y detallan alguna ya conocidas:

- Casi el 60% de los emprendedores consultados señala que opera en la informalidad tributaria.
- Respecto de las causas declaradas para estar en la informalidad, el grueso de las respuestas se concentra en lo pequeño del emprendimiento o en la falta de utilidad de la formalización;

²⁴⁶ Propuestas todas contenidas en la publicación “Las 3 C en nuestro sistema tributario: Confianza, Crecimiento y Competitividad”, de abril de 2023, de la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Chile” (CNC), que contiene 12 artículos y análisis académicos, entre ellos algunos especialmente dedicado a la informalidad y a su impacto negativo, respecto del proyecto de reforma tributaria del gobierno rechazado poco antes.

²⁴⁷ Otra vez es exactamente la labor central que debería efectuar la Dirección del Trabajo con el registro de contrataciones en línea, que es habitual en las mejores experiencias fiscalizadoras del derecho comparado, según lo detallamos en Campusano (2015).

²⁴⁸ “Análisis exploratorio de la formalización de emprendimientos en Chile”. Unidad de Estudios, Defensa del Contribuyente (DEDECON). Nota de prensa en diversos medios de circulación nacional, día 12.09.2023.

muy pocas, menos del 10%, en los costos y dificultades del proceso; y muy escasas, el 1%, en el temor de dichos emprendedores a ser fiscalizados.

En 2024 las organizaciones de empleadores y de AFPs constituyen una Mesa de Formalidad Laboral ²⁴⁹, que propone quince medidas destinadas a combatir la informalidad, entre ellas destacan:

- Facilitar la contratación formal temprana de los jóvenes; hacer obligatoria y hacer cumplir la cotización de los trabajadores independientes y emprendedores; compatibilizar la naciente Pensión General Universal (PGU) y los subsidios sociales con la promoción de la formalización; **fortalecer la fiscalización**; y otras propuestas de incentivos y facilidades, en especial la sala cuna universal.
- En apoyo de estas conclusiones y medidas Cifuentes (2024), esta vez desde el Centro de Estudios Financieros de la Universidad de Los Andes, e integrante de esta Mesa, escribe un agudo artículo de prensa comparando la acumulación de fondos de pensiones entre los pilares contributivos basados en la capitalización individual tanto en Chile como en Australia, muy similares uno y el otro (tiempo de funcionamiento, porcentaje de cotización, sistema de registro y capitalización, etc.), pero con muy diferentes resultados en cuanto a montos resultantes. En el caso de Chile, luego de los retiros previsionales, dichos montos representan el 59% del PIB y en el de Australia, el 145% del PIB, concluyendo que **la única gran diferencia entre un modelo y otro radica en el nivel de formalización del empleo**, que en Chile no alcanza al 65% y, lo peor, ha descendido al 58% en los últimos años, en tanto que en Australia supera el 90% ²⁵⁰.

Por su parte las organizaciones de empresarios de las distintas ramas de la actividad económica por separada, o todas ellas agrupadas, demuestran una importante consolidación en torno a exponer la

²⁴⁹ Noticias de prensa diarios La Tercera, Las Últimas Noticias, el Diario Financiero, de 27.03.2024.

²⁵⁰ Cifuentes, Cecilia (2024), "La mejor reforma previsional (y tributaria): combatir la informalidad." Diario El Mercurio, 02.04.2024. Es muy interesante y decidora la comparación que hace entre ambos sistemas pensionales de Chile y Australia, ambos de capitalización en cuentas individuales en cuanto al pilar contributivo, complementados con robustos pilares solidario, por lo que hemos hecho un cuadro que facilita efectuarla, a base de la información que entrega, cual es la siguiente:

	Chile	Australia
Tasa de formalización laboral y previsional	65%	90%
Años de funcionamiento del sistema de capitalización individual	1980	1990
Porcentaje de cotización cuentas individuales	10%	9-12%
Ahorro alcanzado en las cuentas individuales	59% del PIB	145% del PIB
Aporte estatal pilar solidario	4,9% del PIB	4,3% del PIB
Edad de jubilación	60-65 años	67 años
Índice Mercer Ranking mundial de sistemas pensionales	14°	5°

preocupación y exigir que se ponga el foco en el control de la informalidad en general, incluyendo en especial la laboral.

Por ejemplo, insisten, según lo ya dicho, en criticar que en la legislación y **en la fiscalización se esté instalando una cultura que denominan de “doble estándar”**, en la que, por una parte, se generan regulaciones cada vez más amplias y estrictas respecto de las empresas de la economía formal que ya cumplen con la ley, en las cuales se concentran los fiscalizadores del Servicio de Impuestos Internos, la Dirección del Trabajo o el Servicio Nacional del Consumidor, pero, por la otra, aumentan y campean los mercados informales y desregulados, sin presencia fiscalizadora relevante de ninguna de dichas dependencias²⁵¹.

A su turno, en el mundo sindical el tratamiento de la informalidad ha sido escaso y poco definido.

Las explicaciones son varias y lógicas, y están relacionadas con que tradicionalmente la acción sindical se ha centrado en el trabajo formal, organizada en torno a centros de trabajo relativamente estables; y en que la heterogeneidad y complejidad de la informalidad, además, en gran parte vinculada al trabajo independiente –desde profesionales o empleadores, muchos de ellos microempresarios, hasta vendedores ambulantes–, además muy dispersos o incluso deslocalizados geográficamente, y también muy al margen de los mecanismos de negociación colectiva, dificulta el reclutamiento o afiliación, y la organización.

Además, es natural que la cada vez más clara opinión y opción del empresariado en contra de la informalidad, haya provocado algún recelo sindical, en especial por las algunas de las fundamentaciones de aquellos en favor de la flexibilización de las regulaciones laborales, como estrategia privilegiada de formalización.

Sin embargo, la fuerte presencia de la informalidad en importantes sectores de actividad laboral ha empujado igual a las organizaciones sindicales a reconocer y hacerse cargo de ella, al menos declarativamente, aunque sea con una crítica general a la existencia de trabajo precario, sin derechos laborales ni protección social, y al modelo económico que así lo permite, sin controles eficientes.

Además, se han potenciado ciertas estrategias de integración o representación que han sido tradicionales en el país al alero de los denominados “sindicatos de trabajadores independientes” que

²⁵¹ Presidenta de la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA) en la prensa, que informa de seminario de dicha organización y la Universidad del Desarrollo en torno a los desafíos para recuperar el crecimiento económico. Diario La Tercera, del 07.06.24, pág. 55.

contempla el Código del Trabajo ²⁵²; por ejemplo, respecto de los vendedores ambulantes o, más recientemente, de los trabajadores de plataformas digitales.

Por ejemplo, recientemente la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) levantó un denominado “Manifiesto Social” ²⁵³ en el que, contradictoriamente, hace mención a la necesidad de “Una política que saque a los trabajadores de la creciente informalidad sin seguridad social...”, pero también a que “...la informalidad no es el problema central de nuestra economía, como nos quieren convencer los grandes empresarios y sus aliados...”

Además, en 2024 dicha Central suscribió con el gobierno un acuerdo para mejorar las condiciones sociales y laborales del país y avanzar en una política salarial integral que, entre diversas materias, contempla un **compromiso expreso de reducción de la informalidad laboral en el país**, con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de los trabajadores, la protección y la organización social, en virtud de los principios de la OIT; y **de fortalecimiento de la Dirección del Trabajo para mejorar su capacidad administrativa y la eficacia de su labor fiscalizadora** ²⁵⁴.

2.2. Concluyendo una caracterización de la informalidad laboral en la realidad nacional actual.

Como consecuencia de los debates internacionales desde mediados del siglo XX, replicados en las últimas décadas con cada vez mayor intensidad en nuestro país, en Chile parecemos atrapados en una lógica de rango medio, que, en un entramado evidentemente complejo, exhibe un balance mixto y complejo, riesgoso de paralizante, por la plausibilidad de ambos lados contrarios desde los que se mire la situación.

En lo positivo, podemos destacar que:

- Ese ya extendido debate en el mundo, especialmente luego del relanzamiento ordenador de OIT, ha sido replicado e internalizado con intensidad en el país. En primer lugar, lográndose un visible consenso en torno al carácter negativo de la informalidad, en atención a su probado

²⁵² En el artículo 216 letra c), aunque se trata de una organización más parecida a una organización comunitaria, normalmente territorial, que a un sindicato propiamente tal.

²⁵³ “Manifiesto Social” CUT, 11 de abril 2024, página web www.cut.cl, págs. 3 y 8.

²⁵⁴ Página oficial www.gob.cl, noticia del 28 de mayo de 2024.

vínculo con la precariedad, la desprotección y la erosión del cumplimiento normativo que implica, quedando atrás cualquier defensa o justificación, como en algún momento pudo apreciarse desde algunas teorías con énfasis en el escape y la voluntariedad. Y también en el amplio consenso alcanzado en la necesidad de impulsar acciones y políticas de formalización, de naturaleza diversa y adaptativa, pero en forma integral y sistémica, aunque, es natural, persistan dudas o diferencias aun no resueltas respecto a las capacidades, posibilidades, o mejores caminos a abordar, atendidas las características estructurales del problema, el nivel de desarrollo relativo de un país, o la fortaleza y calidad de sus instituciones y regulaciones.

- Este debate inicialmente académico y en torno a la experiencia comparada, ha comenzado a involucrar crecientemente a los actores sociales e institucionales y políticos, y a técnicos de la gestión pública, con miras a avanzar hacia la definición de nuevas acciones y políticas concretas.
- Además, el país está ya efectuando un seguimiento estadístico relativamente preciso de la informalidad, lo que se ha cumplido en lo sustancial por parte del INE, pero también desde otras fuentes, en particular desde la información de la Superintendencia de Pensiones, recogida principalmente desde las AFP y otras entidades públicas y privadas. Lo que ha permitido que, desde diversas entidades y centros de pensamiento y estudio, especialmente universidades, se pueda analizar los diversos aspectos y efectos de la informalidad y su impacto en el mundo y el mercado de trabajo.
- También se notan avances en, junto a la demanda de sistematicidad, la mayor especificidad y definición de diversas propuestas de nuevas reformas y políticas públicas que inciden en el esfuerzo de formalización, varias de las cuales ya han sido aplicadas en el país y ya están en condiciones de evaluarse y mejorarlas conforme la experiencia que se va acumulando. Un resultado concreto ha sido la exigencia que se ha ido instalando transversalmente respecto del proceso legislativo en general, en orden a la cuantificar y cuidar el impacto de cualquier reforma legal, en especial de naturaleza regulatoria, en la formalización-informalidad.
- Como resultado de un desarrollo económico acelerado y políticas alineadas con el objetivo de formalización, el país recuperó primero indicadores desde antaño comparativamente favorables, y alcanzó después, a inicios de la segunda década de este siglo, una situación que es a todas luces resaltante, no solo respecto del área geográfica de América Latina y el Caribe y el nivel de desarrollo en que se encuentra, sino que en el conjunto del Orbe.

Sin embargo, las sombras son también importantes:

- Luego de haber alcanzado estas cotas positivas de formalización, a inicios de la segunda década del siglo, entramos en un marasmo en el cual llevamos ya largo tiempo, incluso con algunas señales de fatiga, sin poder mejorar, aún muy lejos de las mejores referencias que tenemos²⁵⁵, e incluso con el riesgo, frente a los fuertes cambios del presente, de deteriorar tales resultados.
- Un alto riesgo emana del propio éxito relativo de las cifras y logros, que justifican algunas visiones autocomplacientes y finalmente paralizantes, que niegan relevancia o urgencia al problema.
- Tampoco favorece proseguir en el esfuerzo de formalización el clima de deslegitimación institucional y polarización política de los últimos tres lustros al menos, que ha incidido en la falta de un proyecto país suficientemente compartido en el que estos desafíos estructurales sean abordados de manera transversal y sostenida, necesariamente atravesando la alternancia gubernamental de cortos lapsos de cuatro años.
- Igualmente, no facilita las cosas el riesgo de devenir el esfuerzo de formalización en una propuesta partidista o segmentada, que hay que evitar de raíz en pos de esa indispensable transversalidad. Ello teniendo especialmente en consideración el notable giro que han tenido los pensamientos en torno a las derechas, desde justificaciones iniciales a fuertes críticas a la informalidad²⁵⁶, que, en contrapartida, han agudizado una cierta perplejidad y abandono en las izquierdas en torno al tema, no obstante haber promovido históricamente banderas en torno a la regulación estatal efectiva y protectora del trabajo y la expansión de los derechos de la seguridad social.
- Todo lo cual explicaría un cierto bloqueo del sistema político para afrontar a tiempo y en profundidad lo que ya se visualiza como un grave riesgo de desfinanciamiento y deterioro de nuestro sistema de protección social, y también con ello del conjunto de la economía nacional, a partir de la falta de ahorro contributivo suficiente que implica la informalidad.

En cuanto a las cifras, una revisión panorámica, de factura propia con cargo a las estadísticas oficiales del INE, nos permiten concluir que, acrecentada por una fuerte migración de más de 2 millones de extranjeros en los últimos años, Chile cuenta hoy con una **población total** entonces en torno a 20 millones de personas, y que:

²⁵⁵ De los más de 30 países agrupados en la OCDE, con los cuales nos estamos comparando hace ya algunos años, Chile tiene, al año 2024, la cuarta mayor tasa de informalidad laboral, aun sin ampliarla, como deberíamos, con el concepto de informalidad previsional.

²⁵⁶ Justificaciones que revisamos asociadas a las visiones liberales extremas, propias de la teoría del escape ante las regulaciones que se estimaban irreales y que ahogaban al mercado, que devinieron en la necesidad de acotar las distorsiones graves que provoca la informalidad en el funcionamiento de dicho mercado y de la propia sociedad y el estado.

- Un 70% de esa población, unas 14 millones de personas se encuentran en **edad de trabajar** ²⁵⁷, y un 30%, un poco más de 6 millones, fuera de dicho rango de edad (2,7 millones, un 13,5%, son mayores de 65 o están ya jubilados; y unos 3,5 millones, un 16,5%, son aun menores de 15 años).
- De ese universo de 14 millones de personas en edad de trabajar, nuevo 100%, casi un 30%, unas 4 millones aparecen **inactivas**, sin trabajar ni buscar trabajo ²⁵⁸; en tanto que, una **tasa de participación laboral** relativamente baja ²⁵⁹, de un 70%, otras 10 millones conforman la **fuerza de trabajo**.
- De éste último universo de 10 millones de personas de la fuerza de trabajo, nuevo 100%, unas 9,2 millones, un 92%, están **ocupadas** y unas 0,8 millones, un 8%, están **desocupadas**.
- De éste último universo de 9,2 millones de personas ocupadas, nuevo 100%, un 73% tienen un **empleo formal**, unas 6,8 millones; y un 27%, unas 2,5 millones, tienen un **empleo informal**.
- De universo de las 2,5 millones de personas con empleo informal, nuevo 100%, 1,2 millones, casi un 50%, corresponde a **trabajadores informales por cuenta propia**, y casi la misma cifra, el otro 50%, son **trabajadores informales asalariados** (ya sea del sector privado, 0,9 millones; del sector público, 0,15 millones; o del servicio doméstico, 0,12 millones), en tanto que el resto de tipos de trabajo no alcanza el 0,1 millón (empleadores; o familiares no remunerados en el hogar).
- De los casi 1,2 millones de trabajadores informales asalariados, nuevo 100%, casi un 80% lo son **respecto de un empleador o empresa del sector formal**, y más del 50% lo son en empresas que son **microempresas**, de menos de 5 trabajadores, mismas a las que se vincula también, un número significativo de trabajadores por cuenta propia.

También, de los múltiples estudios realizados, está bastante claro el del tipo de trabajadores, de sectores, y de empleos en los que se concentra fuertemente la informalidad laboral:

²⁵⁷ Se entiende en general la población de 15 a 64 años, aunque el trabajo legalmente posible comience, en la generalidad de los casos, a partir de los 18 años, en atención a la prohibición del trabajo infantil.

²⁵⁸ Incluyendo a la categoría emergente de jóvenes que, ya habiéndose incorporado por diversas razones a la población en edad de laborar, no se reportan trabajando ni estudiando, lo cual implica un desafío de seguimiento especial para las políticas públicas vinculadas a la seguridad social.

²⁵⁹ Explicable, en lo principal, por una comparativamente baja participación laboral de las mujeres, que sufrió un dramático retroceso en pandemia, que viene lentamente y recién recuperándose a la fecha.

- Se trata, con mucho, de los trabajadores por cuenta propia; de los jóvenes que ingresan a la fuerza de trabajo; de los trabajadores sin calificación; de las mujeres; y de los migrantes.
- Que trabajan especialmente en sectores como la agricultura, el servicio doméstico, los hoteles y restaurantes, el comercio y las manufacturas; y, en general, en los empleos de menores ingresos relativos.

Sin embargo, pese a valorar este significativo logro país de instalar este andamiaje estadístico sólido –además bajo el exigente estándar OIT que muchos países están aún lejos de cumplir–, pensamos que, para las exigencias del presente y del futuro, ello es del todo insuficiente, requiriéndose ya con urgencia que el país avance hacia el desarrollo de información basada más en registros administrativos que solo en encuestas, con datos universales, integrados y eficientes.

Es lo que está sucediendo más recientemente, de la mano con el fuerte desarrollo de los datos administrativos, particularmente de las entidades de gestión previsional privadas, las AFP, o las Mutuales de Empleadores, recopiladas en especial por la Superintendencia de Pensiones y también la de Seguridad Social y otras entidades ²⁶⁰, los cuales han comenzado inevitablemente a desafiar a dichas estadísticas oficiales basadas en encuestas.

Además, estos nuevos datos administrativos han permitido desarrollar un nuevo y más profundo, para estos efectos, concepto de “informalidad previsional”, relacionado directamente con contrastar la pertenencia a la fuerza de trabajo, o, más aún, a la población en edad de trabajar, pero, no obstante, la ausencia de cotizaciones previsionales regulares.

Entre estos nuevos indicadores para analizar la informalidad y sus efectos, destacan también todos aquellos que miden, con extraordinaria precisión, las trayectorias laborales reales y concretas, en torno a la denominada “tasa de densidad previsional”, que mide las cotizaciones efectivas de los trabajadores a lo largo de su vida laboral, entre los 15 y 65 años.

Este tipo de nuevos indicadores mucho más robustos permiten identificar con mayor claridad los distintos casos y las diversas causas por las cuales no se cotiza en un mes determinado, y sus efectos, de afectación del ahorro y la densidad previsional del respectivo trabajador. Ya sea que la

²⁶⁰ En este ámbito, se constata el lamentable incumplimiento de la Dirección del Trabajo de tener en aplicación el sistema de registro de contrataciones y terminaciones de contrato, en formato informático en línea, ya a cuatro años de vigencia de la Ley 21.327, que posibilitó y mandató dicho registro, el cual, conforme la mejor experiencia comparada –ver Campusano (2015)– se relaciona directa y esencialmente con el registro de cotizaciones previsionales y fortalece en forma exponencial la información laboral y previsional del respectivo país, quedando la información proveniente de encuestas solo como complemento. Solo con el Registro Electrónico Laboral (REL), relativo a un reservorio de documentación laboral en el cual se incluye el formato de contrato, y con el acceso a algunas bases de datos externas, se está avanzando aun lentamente en la materia.

discontinuidad se produzca al perderse el empleo ²⁶¹; o incluso por la salida de la fuerza de trabajo en ese lapso ²⁶²; o simplemente por incumplirse con el pago a que se está obligado, por parte del empleador en el caso de los trabajadores dependientes, o del propio trabajador, en el caso de los por cuenta propia ²⁶³.

Igualmente, ésta mayor y mejor información podrá orientar en superior forma las decisiones de políticas claves, por ejemplo, los ajustes paramétricos que requiere todo sistema de pensiones y de seguridad social, y las estimaciones presupuestarias de los recursos fiscales para complementar el pilar contributivo, con el solidario.

Por supuesto, también se podría avanzar también hacia atender en forma más sistémica el conjunto de problemas y variables complejas que están al pendiente, en los márgenes o aún fuera de las conceptualizaciones y regulaciones de la seguridad que, por su parte, avanza indefectiblemente hacia una visión cada vez más universal, de cubrir a todo el espectro social.

Sería el caso ya no solo de preocuparse por la informalidad laboral o previsional de quienes estando obligados a cotizar no cotizan en los hechos, sino que, por ejemplo, de hacer un seguimiento más estrecho y reflexivo respecto del conjunto de la fuerza de trabajo que aún no está obligada a cotizar, como, en nuestro país, ocurre con la gran mayoría de los trabajadores por cuenta propia ²⁶⁴, incluso en los casos en que las regulaciones parecen rendirse ante una informalidad alta, crónica y muy difícil de controlar, por ejemplo, a través de nuevos mecanismos ligados a recaudar aportes previsionales a través de otras vías alternativas, como el impuesto al consumo (IVA), por supuesto con correctivos redistributivos y solidarios, que servirían, además de incentivos a la formalización, de incentivos al ahorro y positivos impactos macroeconómicos ²⁶⁵.

²⁶¹ Para atender este problema es que la reforma previsional en discusión final en ese año y aprobada a inicios del siguiente, contempla entre sus varias modificaciones una que facilita la continuidad en el pago de cotizaciones durante el desempleo, con cargo al seguro de desempleo.

²⁶² No se está buscando empleo según se declararía en la Encuesta ENE.

²⁶³ En relación al trabajo dependiente, por la vía de la permisibilidad que aún existe legalmente en favor del empleador, de simplemente declarar y no pagar las cotizaciones, hay una parte del no pago que en realidad corresponde a una relación formalizada y a la denominada "deuda previsional", cuyo monto, desde el punto de vista sistémico, ya de varios centenares de millones de dólares, es bastante bajo respecto del conjunto de los fondos previsionales y, además, afectado por problemas de cobro. Y, si no se recupera, finalmente hoy no se contabiliza en modo alguno para el otorgamiento de los beneficios previsionales, lo que pudiera estudiarse y modificarse a base de mecanismos como fondos de seguros colectivos que se han planteado para tratar de cubrir este riesgo.

²⁶⁴ Se trata de casi un 20% de la fuerza de trabajo ocupada, unas 2,2 millones de personas, de las cuales solo cotiza obligatoriamente un 27%, las 600 mil que lo hacen por emitir boletas de honorarios; y solo unas 60 mil, menos del 3%, lo hacen voluntariamente, además en una cantidad que lamentablemente ha ido en descenso sostenido en los últimos años, pues en el 2019 estos cotizantes independientes voluntarios alcanzaron a ser unos 160 mil y representaban más del 8% de los trabajadores independientes. También aspecto que se pretende revertir con nuevos incentivos y facilidades para cotizar introducidos en la reciente reforma previsional.

²⁶⁵ En el artículo de prensa "La fórmulas de ahorro automático para pensión que se están utilizando en el mundo" del Diario Financiero del 11.11.24, se menciona el caso de la reciente reforma previsional de Perú, que contempla que el 1% del IVA pagado por cada persona vaya a sus respectivas cuentas individuales para pensión; y aquí en Chile, al ex Ministro de Hacienda Ignacio Briones, que viene exponiendo similar

Pero también sería la ocasión de progresar en la coherencia y eficiencia de las políticas públicas destinadas a identificar y tratar de atender múltiples situaciones de personas que, estando en edad de laborar, no lo están haciendo ni ahorrando para sus riesgos y contingencias, por cualquiera razón, incluyendo imposibilidad o dependencia de otras personas, o incluso opciones personales²⁶⁶.

Así, conforme las tendencias y posibilidades de los sistemas y países más desarrollados, nos sería factible un más profundo seguimiento del mercado de trabajo no solo considerando a los trabajadores ocupados formales o informales, sino que también los casos de subempleo o desempleo, dependencia e inactividad, para culminar abarcando todo el espectro poblacional.

Esta visión integrada, de encuestas y datos administrativos ya nos permite detectar un panorama nacional en el que:

- mientras la informalidad laboral ronda en torno al 26-28% de las 9,2 millones de personas ocupadas, la informalidad previsional supera el 35%, pues un poco menos de un 65%, unas 6 millones de personas pertenecientes a la fuerza de trabajo, registran cotizaciones regulares mes a mes, en tanto que ese 35% y más, más de 3,3 millones, no registran tales cotizaciones previsionales mensuales, y no están ahorrando contributivamente para afrontar sus riesgos sociales;
- **pero, mucho peor y más riesgoso aún, al considerar al total de las personas en edad de trabajar -14 millones-, estén o no participando en el momento y en forma regular de la fuerza de trabajo, los 6 millones de trabajadores formalizados representan solo un 40% de ese universo.** Y los ahorros de estos cotizantes activos serán continuamente tensionados, de modos directos o indirectos, para, claro, junto con los ingresos fiscales, cubrir las necesidades y riesgos del otro **60% que no cotiza, 8 millones de personas**, informales previsionales, en atención a la tendencia a otorgar prestaciones o beneficios universales, en especial en salud (FONASA) y en pensiones (PGU); y, además, a las otras 6 millones de personas, hoy dependientes, o fuera de la edad de trabajar, cuando sufran contingencias sociales.

idea, incluso con fuertes componentes redistributivos, que nivelen los aportes a las respectivas cuentas en forma progresiva, en favor de los consumidores de menores ingresos. Además, en este artículo se menciona como novedosos los casos de "enrolamiento automático" para cotizar en un plan de ahorro individual, que en el fondo es un mecanismo similar al empleado desde sus orígenes por el seguro social, solo que para comprar un plan previsional privado.

²⁶⁶ Incluyendo el caso más conocido ya de jóvenes "ni-ni" ("no estudian ni trabajan"), que ya habiendo salido del sistema educacional formal demoran cada vez más largo tiempo su ingreso al mundo del trabajo.

- y, si se analizan las densidades previsionales, las respectivas trayectorias laborales, y mucho más especialmente las ligadas al trabajo informal, suponen muchas y sucesivas entradas y salidas de la fuerza de trabajo (activos-inactivos); del empleo (empleados-desempleados); de los empleos formales-informales; o de los empleos de calidad-subocupación-precarios. Por lo que, a diferencia de las mejores experiencias con las cuales nos comparamos, la densidad previsional en Chile hoy está algo por debajo del 50%, pues, en promedio, los trabajadores cotizan por menos de 20 de los 40 años teóricos de afiliación asociados al rango de edad de trabajar. Y, por tanto, las denominadas “lagunas previsionales” abarcan el otro 50% de cada trayectoria laboral;
- y, al correlacionarse el anterior dato con aquél otro de que solo el 40% de las personas en edad de trabajar están cotizando regularmente, la conclusión sería más dramática, pues, aun con sus relativamente buenos indicadores de informalidad laboral, la realidad es que actualmente en Chile sólo se está cotizando, mes a mes, aproximadamente un 20% del total de lo que, en condiciones ideales, debiera cotizarse, por parte de los 14 millones de personas en edad de trabajar;
- todo lo anterior, explicado por la existencia de un conjunto de bolsones o focos de mayor informalidad ya también ampliamente detectados, en cuanto a tipos de trabajo, de trabajadores, de sectores de actividad económica, incluso de lugares geográficos, pero con persistente incapacidad para controlarlos y formalizarlos.
- Y, por último, en medio de un insólito a nivel mundial proceso de rápido envejecimiento poblacional que está experimentando el país, y que avizora, de no corregirse con igual o mayor velocidad estas tendencias, un agudo e igualmente rápido deterioro en los niveles de ahorro y financiamiento del sistema de protección social que ha costado décadas, a base del esfuerzo de formalización, constituir.
- Por todo lo cual, reiterando el riesgo, resulta claro que cada persona que, pudiendo y debiendo cotizar, finalmente no lo hace, no solo hipoteca su propio futuro, sino que, además, está afectando, en un juego de suma cero, la capacidad estatal de cubrir sus riesgos y los de las demás que lo requieran. Y es evidente que el ahorro parcial (a densidad 50%) de esas 6 millones de personas, solo el 40% de la población en edad de laborar, será dramáticamente insuficiente para sostener, directa o indirectamente, las necesidades propias y del total de la población nacional, tal como lo será también el complemento con los recursos fiscales que, en una considerable parte, provienen también del esfuerzo productivo de esas mismas personas.

Por otra parte, siendo efectivo que en estas primeras décadas del siglo nuestro país, junto con el seguimiento estadístico, se han desarrollado ya un conjunto de acciones y de políticas destinadas a favorecer la formalización, éstas se han concentrado claramente en las que denominaríamos de incentivo positivo, que otorgan tratamientos preferentes o incluso beneficios, especialmente en torno a las denominadas empresas de menor tamaño y a grupos de trabajadores, a través de, por ejemplo, subsidios o facilidades para la contratación, capacitación u otro tipo de apoyo.

En contraposición, es notoria la ausencia, tanto en la reflexión como en la debida implementación, del otro tipo de acciones y políticas, referidas a la necesidad absoluta de un más eficiente control regulatorio, vía la indispensable labor de fiscalización.

Por ejemplo, por la dispersión de organismos y entidades sin la coordinación adecuada, entre las cuales la Dirección del Trabajo, pese a ser vista como la responsable principal, no ha asumido tal labor, salvo en el curso de algunos años durante la primera década de este siglo; por carecerse del respaldo informático que hoy es esencial para estas funciones –tanto para la tramitación de los procedimientos, como para el registro de la información y su trazabilidad, y el direccionamiento inteligente de los recursos²⁶⁷–; o por la inestabilidad de cambiantes direccionamientos políticos contingentes, que debilitan el esfuerzo fiscalizador.

Todas causas más que probables para explicar gran parte de la meseta sin avances, o incluso algunos parciales retrocesos, en que nos encontramos hace ya largos años en torno a este desafío de mayor formalización y que nos servirán de sustento diagnóstico para, en el segmento final de este trabajo, y de acuerdo al objetivo específico que nos planteamos, resaltar las principales propuestas destinadas a suplir al menos en parte esta importante debilidad.

Como balance de posibilidades, luego de ya irse superando los efectos combinados y sucesivos de la pandemia y una fuerte polarización y crisis institucional, que disminuyeron sensiblemente la capacidad de abordar los desafíos estructurales y sistémicos que se fueron acumulando en los últimos años, lo promisorio es el visible mayor consenso en torno a la urgencia de enfrentar la informalidad laboral y previsional desde muy diferentes perspectivas, tanto a nivel individual y social de promoción de mayor bienestar y derecho al trabajo decente y protegido, como también a nivel macro, en relación a garantizar la sustentabilidad del mercado de trabajo y la seguridad social que se financia con parte de sus recursos, con el ahorro que permite la inversión, el funcionamiento de los mercados y el sistema

²⁶⁷ Todas estas carencias, lo reiteramos una vez más, relacionadas directamente con el retraso ya inexcusable de la Dirección del Trabajo en implementar el registro informático en línea de todas las contrataciones y terminaciones, en línea con el registro de afiliados y cotizantes a la seguridad social, mandatado por la Ley 21.327, de 2021, lo que permite coordinar definitivamente y de una vez tanto la fiscalización propiamente laboral, con la previsional.

financiero, o incluso el combate al incumplimiento o la criminalidad en general. En el fondo, vinculando el éxito de este propósito con proseguir en el anhelo de alcanzar el desarrollo nacional.

Sección 3. ALGUNAS PROPUESTAS GENERALES EN TORNO A LAS DIFERENTES LÍNEAS Y POLÍTICAS.

Como consecuencia de la reflexión internacional que revisamos desde mediados del siglo XX en el mundo, replicada con creciente intensidad en nuestro país, podemos constatar que la complejidad y cierta irreductibilidad, que se asocian desde temprano a la informalidad laboral, en realidad se refieren a la brecha que siempre existe entre la declaración normativa y la realidad que pretende regular.

La informalidad se vincula directamente con la existencia y capacidad efectiva del ordenamiento jurídico y del Estado que lo sostiene, para ordenar la vida de las personas, grupos y sociedades que conviven bajo las regulaciones que genera para ello, ya sea en el ámbito tributario, penal, civil, o, en nuestro caso, el laboral y de la seguridad social.

Y, de algún modo, la informalidad laboral ha matizado la visión de un derecho del trabajo que, a inicios de ese mismo siglo XX, se configuró con pretensiones de llegar a regular el grueso del trabajo humano, principalmente conceptualizado como el desarrollado bajo dependencia y subordinación de un empleador, con obligaciones directas de resguardo, amparadas a su vez en una normativa legal mínima y esencial, obligatoria, provista y garantizada de cumplimiento por el Estado.

Es la propia OIT, piedra angular de las definiciones regulatorias internacionales que desde inicios del siglo pasado conocemos como derecho internacional del trabajo, la que, desde finales de dicho siglo, recondujo el debate sobre la informalidad, primero restándole justificación –asociándola con claridad con la precariedad y la desprotección–, y luego, sugiriendo la más diversa batería de políticas públicas para enfrentarla y transitar progresivamente hacia la formalización y el objetivo final de lograr más trabajo decente y protegido.

Junto con actualizar sus regulaciones en torno a las que definió como esenciales, estas primeras orientaciones de políticas públicas de OIT con este objetivo estuvieron concentradas en lo más básico, efectuar seguimientos y diagnósticos. Para luego, con la flexibilidad necesaria según cada muy distinta realidad nacional –en forma progresiva y pragmática, amplia y modesta a la vez–, y de la mano con el también indispensable mayor desarrollo económico, implementar una serie de acciones adicionales.

Nuestra realidad nacional refleja muy bien la magnitud particular de este desafío, tratándose de un país que en las últimas décadas logró –con las regulaciones laborales propiamente tales, un importante nivel de desarrollo económico, y un conjunto de políticas adicionales–, un relativamente alto nivel de formalización, pero que, luego de ello, se encuentra estancado y con dificultades para proseguir y culminar este esfuerzo.

Teniendo a la vista esta los diagnósticos y la diversidad de acciones y políticas promotoras del esfuerzo de formalización que hemos revisado en las mejores sistematizaciones expuestas en las secciones previas ²⁶⁸, en esta tercera sección pretendemos identificar las propuestas de mejora que creemos ajustadas a nuestra realidad presente, destacando por cierto las pendientes de aplicación o que requieren mejor desempeño. Solo excluirémos las relativas a la fiscalización administrativa, respecto de la cual nos referiremos, en forma específica, en la sección final.

Ello, agrupándolas en las siguientes temáticas relativas a una estrategia de desarrollo integral; a marcos regulatorios adecuados y eficaces; al fomento del capital humano; a la promoción de la formalización temprana de los emprendimientos; y a la ampliación coordinada de la seguridad social; según el siguiente detalle:

3.1.– Concordar una estrategia de desarrollo integral.

Más allá de que el sistema político se encuentre hoy lejano de cumplir esta condición, o sea alguna vez posible, resulta necesario poner el acento en la conveniencia de acordar como país una estrategia de desarrollo integral **que promueva el crecimiento económico equilibrado, la productividad, la superación de la pobreza, y la integración de los grupos sociales y territorios segregados.**

Conforme las orientaciones OIT, queda muy clara la incidencia fuerte y directa de esta mirada macro en los determinantes micro de la informalidad, simplemente por tratarse del mejor trasfondo para concretar, como un esfuerzo conjunto, el desafío de mayor formalización, o de preservar al menos los niveles alcanzados, ya que ello dependerá siempre, y en primer lugar, no solo en una serie de políticas o propuestas aisladas, sino que de la vocación y capacidad de un país de, a través de los acuerdos básicos que trascienden las contiendas electorales del momento, robustecer sus instituciones y la sociedad que habita en ellas.

La importancia de este aspecto se subraya también al constatar que las crisis económico-sociales, en especial las recurrentes en torno a la falta de capacidad de controlar la inflación o mantener la sanidad en las cuentas fiscales, terminan como crisis institucionales, o en deterioros significativos que impiden generar o mantener empleos suficientes, más aún formales. Lo que obviamente pone en entredicho el éxito de cualquier medida o política específica destinada a una mayor formalización.

La integralidad del desarrollo implica, claro está, abordar aspectos como el fomento y desarrollo de la iniciativa empresarial; la garantía de mecanismos de consulta, participación y diálogo social entre los

²⁶⁸ En ello coincidimos de cerca con la sistematización hecha ya por Abramo (2021), que, como vimos en la Sección 2, pág. 74, está basada en otras diversas efectuadas desde OIT y desde el debate latinoamericano sobre la informalidad.

actores laborales y sociales, en torno a la libertad sindical, de asociación y negociación colectiva; y el compromiso preferente por erradicar la pobreza extrema y favorecer la inclusión social.

3.2 Generar y mantener un marco regulatorio adecuado y eficaz.

Con instituciones públicas capaces y legitimadas para no solo generar normatividad sino que garantizar su efectivo cumplimiento, lo que implicaría, a lo menos.

a) Acentuar en el proceso legislativo una visión técnica realista y sistemática de la normativa legal laboral, que evite su excesivo detalle y complejidad, y con ellos las dificultades de control de cumplimiento.

Sin dudas la definición de tecnificar el proceso legislativo y reservar el instrumento de la norma legal para sus objetivos y fines propios, cuidando de evitar su deterioro por mal uso y diseño, es aplicable en forma permanente y en todos los órdenes normativos, pero, en el laboral, la exigencia resulta mayor, en atención a la tradicional mayor movilidad y frecuencia de ajustes en este tipo de normatividad.

Debe tenerse especial consideración a los riesgos que generan normas laborales múltiples, con defectos técnicos importantes, o incluso que constituyen reacciones del momento, que terminan generando una maraña de regulaciones, altamente complejas, insuficientemente sistémicas, muy difíciles de retener siquiera, y más aún divulgar o hacer cumplir.

Lo que nos remite a intentar evitar al máximo, al menos en este ámbito con impacto en la formalización, la utilización de la ley más como una especie de política pública del gobierno de turno, siempre con un inevitable sesgo en tales casos –que lamentablemente ha sido tradicional en nuestra realidad jurídica latinoamericana–, privilegiando normas jurídicas meramente declarativas de intenciones, o de carácter “programático”, como simples “señales” hacia la ciudadanía, a sabiendas de las dificultades o imposibilidad de hacerlas cumplir en forma no voluntaria.

Más aún cuando se ha lamentablemente popularizado la práctica en nuestro derecho laboral de generar supuestos estatutos particulares, para sectores de trabajadores determinados, que en el fondo poco o nada sustantivo aportan –pues, en lo esencial, se limitan a replicar las mismas normas generales que, por cierto, debieran ser menos, y más básicas–, y exigir progresivamente el cumplimiento fiel, íntegro y de buena fe, sin un desarrollo de detalles absolutamente exagerado, que supone ilusamente que ello servirá de contención a la evasión o elusión de mala fe.

La frondosidad que ha adquirido nuestra legislación laboral desborda ya por completo el esfuerzo de codificación en un código del ramo, y se manifiesta en una gran cantidad de legislación dispersa y asistémica; y, dentro del propio código, ya alcanza muchos centenares de artículos con, a su vez, miles de incisos, que, por supuesto, se alejan del alcance del empleador normal, con dificultades de distinguir

entre ellas las normas básicas de cumplimiento esencial, que son correlato de derechos laborales sustanciales, de un sinnúmero de otras disposiciones de menor relevancia o incluso meras repeticiones o inconsistencias y letras muertas²⁶⁹.

Debido a la correlación entre el mayor éxito de la formalización con el nivel de desarrollo económico, social e institucional de un país, y que incidir en ello requiere desde esta institucionalidad una reflexión respecto al sentido y la calidad de las regulaciones legales que se deciden y de la capacidad para hacerlas realidad, la norma legal debiera ser suficientemente clara y precisa y, por supuesto, con vocación de sometimiento general de la totalidad o gran parte de la población, en forma básicamente igualitaria y no discrecional.

Y, suponiendo que el orden legal laboral está, luego de décadas de desarrollo, más que suficientemente consolidado, la nueva norma legal debiera, entonces, más que mucha otra, ser precisa y acotada, y contar con un adecuado análisis de sistematicidad, pertinencia, intensidad y efectos, que permita suponer que será posible de aplicar e imponerse, además de, ojalá, poder evaluarse, luego de algún tiempo razonable, para determinar si se produjeron los efectos deseados.

Este desafío de contención y mayor rigor legislativo obviamente comienza desde el propio gobierno de turno, como colegislador y promotor de la mayoría de las innovaciones legislativas, y es allí donde debe comenzar a exigirse esos análisis de sistematicidad, pertinencia y, por supuesto, capacidad de garantizar aplicación y cumplimiento efectivo. La cual, por lo demás, se debe completar habitualmente por la vía de la reglamentación complementaria y la fiscalización.

La falta de atención de estas advertencias, es uno de los aspectos capitales para explicar el surgimiento o la profundización de sectores bifurcados o paralelos en torno a la regulación normativa estatal con, por una parte, un sector formal, que aparece en general cumpliendo las regulaciones, y cada vez más cargado de nuevas y sucesivas exigencias regulatorias conforme los más altos estándares comparados, pero que, por la otra, convive inevitablemente con un sector informal, al cual no llega la eficacia del Estado en hacer cumplir tales regulaciones, y se mantiene impune e incluso exitosamente desafiante y al margen de ellas, lo cual resiente al ordenamiento en su conjunto.

Y, claro, la existencia de esta bifurcación, entre quienes cumplan las normas y quienes no, impunemente, muestra la debilidad de los sistemas de control de cumplimiento, y afecta la legitimidad y confianza en las instituciones públicas,

²⁶⁹ Para que se entienda, lo ideal es que, como la propia OIT lo hizo recientemente, al cumplir su centenario, hizo una revisión de todos los múltiples convenios internacionales suscritos y técnicamente vigentes, finalmente simplificando este ya complejo marco normativo concentrándose en adelante en los que señaló como esenciales o estructurales. ¿Es lo que habría que hacer con el Código del Trabajo?

b) Estudiar y resolver mejoras y alineamientos de ciertas regulaciones laborales tradicionales y de alto costo, que aparecen con incidencia negativa en favorecer una mayor informalidad.

Más allá de los debates en torno a mayores derechos o al grado óptimo de flexibilidad o adaptabilidad ante el constante cambio productivo no caben dudas respecto a que determinadas regulaciones tienen un importante impacto al momento de incentivar o desincentivar las decisiones de formalización, en particular en las empresas de menor tamaño, que son las que alojan con preponderancia la informalidad.

En nuestras regulaciones sería el caso, por ejemplo, de la **protección de la estabilidad relativa del empleo a través de la denominada indemnización por años de servicio**, que es uno de los casos paradigmáticos en nuestro medio nacional de realidad de regulación bifurcada.

Mientras un muy escaso segmento de trabajadores sigue protegido en la estabilidad relativa de su empleo a través de esta indemnización, una gran mayoría se encuentra privada de la misma, ya sea por debilidad técnica del mecanismo²⁷⁰; porque el tipo de contratación no indefinida o de corta duración, o con regulaciones especiales, no la hace legalmente procedente; o, lo peor, por la carencia de mecanismos de garantía y eficiencia suficientemente efectivos ante diversas formas de evasión, incumplimiento y conflictividad, entre las cuales destacan la extralimitación abusiva de

Por ello, aprovechando la creación y el progresivo fortalecimiento del subsidio de cesantía, con fórmulas de financiamiento y capitalización previa vía cotizaciones y aportes, de tanto en tanto surgen opiniones fundadas en torno a sustentar modificaciones que, por ejemplo, vayan en línea con la protección más uniforme y universal, vía el fortalecimiento de este seguro de cesantía y el financiamiento por prepago y a todo evento en cuentas al efecto que, por supuesto, de concretarse, obviamente sin detrimento de derechos laborales efectivos, e incluso con mejoras de alcance y procedencia, implicarían favorecer notoriamente el esfuerzo de formalización.

Otro caso paradigmático se presenta aún muy fuerte respecto del trabajo femenino, al seguir todavía preponderantemente ligado con las obligaciones familiares de la maternidad, pues las respectivas y esenciales normas de protección laboral que se aplican por dicha causa, debieran evitar una especie de penalización de dicho trabajo femenino a partir de diferencias regulatorias muy pronunciadas que se convierten en obstáculos para la contratación y para avanzar en la participación laboral de la mujer en la fuerza de trabajo, por supuesto debidamente formalizada.

²⁷⁰ Supone progresivos y cada vez más altos compromisos patrimoniales que los empleadores, salvo la minoría de los más grandes y sólidos, no irán provisionando, pues no existe una obligación legal en tal sentido, ni tampoco un estímulo racional ante ello, lo que, por supuesto, genera amplia conflictividad al momento en que se concreta la terminación, muchas veces con el fantasma de la capacidad o garantía patrimonial de cumplimiento, conforme los significativos montos que pueden estar involucrados.

Al respecto, resulta ya claramente establecida la **profunda distorsión que implica mantener el sistema de organización, funcionamiento y financiamiento del cuidado infantil vía salas cunas, que se estableció -como el mejor o único sistema posible en ese tiempo- en los años 60 del siglo pasado, a cargo de las empresas** de mayor y mediano tamaño, con 20 o más trabajadoras, además en una época en que tal participación laboral femenina, especialmente en el trabajo asalariado, era muy escasa.

En cambio hoy este sistema supone una discriminación inaceptable, que excluye a la inmensa mayoría de las trabajadoras, y también a sus parejas²⁷¹.

Cada vez existe mayor consenso, sin traducirse aun en un acuerdo legislativo suficiente y transversal, en la necesidad de reemplazar este sistema por uno nuevo, de cuidados, de base territorial nacional, al margen de la empresa, sin perjuicio del aporte al financiamiento vía cotizaciones, desde las empresas y/o los trabajadores, y el complemento estatal que se defina, subsistiendo más bien desacuerdos en aspectos de implementación.

Avanzar en la **responsabilidad coparental en la protección de la maternidad-paternidad**, repartiendo mejor los derechos y las obligaciones entre los trabajadores/as madres y padres responde al mismo objetivo de eliminar regulaciones laborales en exceso diferenciadas en favor de las mujeres y, con ello, evitar reproducir las dificultades de formalización que perjudican a estas últimas.

También se ha señalado, como otro ejemplo que apuntaría en la misma dirección de promover la formalización desde los ajustes necesarios a nuestra tradicional normativa laboral, el favorecer -obviamente sin detrimento de derechos laborales sustantivos- una **mayor flexibilidad y adaptabilidad en el cumplimiento de las jornadas de trabajo**, y en las nuevas **modalidades de trabajo a distancia o teletrabajo**, en lo que se ha denominado **mejor compatibilidad trabajo-familia**, pues la actual rigidez de la regulación formal se vislumbra, en los respectivos estudios analizados, como uno de los únicos aspectos positivos del trabajo informal, desde la perspectiva del propio trabajador involucrado.

Por otra parte, resulta igualmente esencial resolver la **actualización regulatoria y la normalización del trabajo migrante**, evitando no solo la informalidad sino que la condición de ingreso irregular, a través de la mejora normativa, en los controles y procedimientos específicos, o en la fijación de requisitos y cuotas, pues, una vez despejados los significativos problemas producidos por la migración masiva e irregular, la condición de trabajador migrante debe suponer una plena integración laboral y de seguridad y protección social, sin discriminaciones de ningún tipo.

²⁷¹ Lo que, en parte y a través de una vía de la mera interpretación administrativa -obviamente no la más idónea-, explica el que, a través de sus dictámenes, la Dirección del Trabajo se haya esforzado por extender el derecho, por ejemplo, haciendo aplicables los pagos compensatorios incluso a los casos en que las madres no pretenden sacar a sus hijos pequeños del hogar y llevarlos al trabajo.

Por último, no podemos omitir la urgente necesidad de **enfrentar la crisis regulatoria del empleo público en el país**, que, entre diversas manifestaciones, también impacta en la informalidad por la vía en especial de la constante y masiva presencia, pese a sucesivos intentos de regularización que vuelven a desbordarse, de **personal a honorarios**, tanto en la Administración Central como en el ámbito regional y municipal, que presta servicios permanentes sin clara cobertura de protección ni igualdad de condiciones laborales²⁷², pues, por esta vía, se permite que se salten los controles de dotación más estructural; además de cierta tentación de, bajo la presión reivindicativa, volver a reponer beneficios no imponibles, en contra de la prohibición de la Ley 19.250, de 1993, que vino a resolver un problema de larga data en la materia²⁷³.

c) Avanzar decididamente hacia la asimilación definitiva y completa entre todos los tipos de trabajos y trabajadores para efectos de la protección social, especialmente respecto del trabajo por cuenta propia.

La tendencia mundial, impulsada fuertemente por OIT, tanto en la regulación laboral como en la previsional, es clara en dirección hacia la asimilación de todos los tipos de trabajos y trabajadores, y hacia la universalidad de la protección en el trabajo y la seguridad social.

En definitiva, todo trabajo, de cualquier naturaleza, debiera estar protegido contra los riesgos y cubierto por la seguridad social y, en la evidencia de la necesidad de financiar la ocurrencia de dichos riesgos con un indispensable complemento entre los esfuerzos contributivos de cada cual y los aportes solidarios-redistributivos del Estado como sociedad organizada, todo trabajador/a debiera, en primer lugar, y en tanto curse su vida laboral productiva, contribuir con su ahorro a este fin. Lo que, en cualquier caso, debiera ser una definición normativa y contar con el respaldo del Estado, tanto para hacer cumplir esta obligación, como para cubrir las brechas que finalmente se produzcan al momento en que haya que hacerse cargo concreto de esas contingencias o riesgos sociales, ya sean propios del trabajo o ajenos a él.

Además, resulta indispensable considerar que las trayectorias laborales de las personas concretas, en particular de las de menos recursos, presentan un continuo tránsito de ida y vuelta entre las diferentes categorías de trabajo, desde la inactividad propia de estar fuera de la fuerza de trabajo, pasando por el frecuente desempleo y subempleo, y diversas modalidades de trabajo por cuenta propia de

²⁷² Aunque la totalidad de este personal reciba pagos contra boletas de honorarios y, por tanto, cotice a través del mecanismo especial e indirecto previsto para ello que, con todo, y según hemos visto, ha sido bien relanzado en su progresividad, por ejemplo, de aumento de tasas de cotización.

²⁷³ Otro Informe del Consejo Consultivo Previsional, el del año 2015, insiste sobre estos aspectos, pág. 163.

sobrevivencia o exclusión de otras opciones, al trabajo dependiente precario, en todos los casos normalmente informal.

Por lo que **poder hacer un seguimiento regulatorio efectivo en medio de la dinámica y el tránsito personal entre todas estas categorizaciones, incluyendo en especial el trabajo por cuenta propia, implicaría en enorme salto de formalización del conjunto del trabajo**, facilitando también, como veremos con más detalle más adelante, la fiscalización efectiva de aquella enorme porción de trabajo dependiente aun informal.

Desde otro ángulo, pese a la correlación con la precariedad también los estudios han concluido la presencia de trabajo por cuenta propia informal de altos recursos y productividad, en muchos casos referido a empleadores de trabajadores dependientes que, con la formalización, se empuja a regularizar y visibilizar, tanto a unos como a otros.

Todo lo cual se traduce fundamentalmente en la **necesidad de incorporar, con la mayor rapidez e integridad, al masivo trabajo por cuenta propia, incluyendo el de los empleadores, y también a otras formas de trabajo de menor volumen, a las regulaciones de ahorro y de protección, que desde hace largo han sido las específicas del trabajo dependiente**. De allí el concepto también utilizado de asimilación de aquél a la normativa de este último.

Las medidas concretas destinadas a esta unificación o asimilación regulatoria, que se han adoptado en diversos países, son diversas, tanto del tipo de fortalecimiento del control como de incentivos, y se están recién implementando, y muy lenta y dificultosamente, en el nuestro.

En primer lugar, en el ámbito del control regulatorio y según ya mencionamos, destaca el **establecimiento de la obligación amplia de registrar dicho trabajo, esto es, informarlo a la entidad administrativa a cargo de ello**, lo cual implica, en simple, estar “de alta” en el trabajo en tanto se desempeña y se generan ingresos, a la vez que afiliado a la seguridad social pagando cotizaciones, en la cual se está “de baja” en tanto se sigan prestando servicios. Y, si se deje de prestar servicios, se estará “de baja” en lo laboral, pero se activan las prestaciones y beneficios, permanentes o temporales según los casos, que cubren dicha pérdida de empleabilidad, y se estará “de alta” en la seguridad social. Ambos sistemas, laboral y previsional, funcionan así altamente imbricados respecto de cada persona y trayectoria laboral.

Por supuesto **la obligación de cotizar del trabajador por cuenta propia o independiente debiera ser análoga a la del trabajador asalariado**, pero con posibilidad de distintas modalidades según sean los subtipos de trabajo que generen ingresos monetarios, en cada caso asociadas a sistemas y procedimientos de control y apercibimiento efectivo, que es necesario implementar en nuestro país, para ir más allá del muy precario sistema de retención desde las boletas de honorarios que solo existe hoy.

En la experiencia comparada estos **sistemas de control efectivos de las obligaciones de cotización de estos trabajadores independientes**, están diseñados a partir de coordinar y combinar la tradicional fiscalización laboral y previsional, extendida y fortalecida para este efecto, con la fiscalización tributaria.

Además, dentro de la lógica de universalidad de reglas no discriminatorias y homólogas, y del esfuerzo de formalización que nos convoca, pueden concebirse **reglas especiales en el caso de trabajos de inserción más difícil o reciente**, incluso de naturaleza esporádica o transitoria, y de bajos ingresos, todos ellos de muy difícil fiscalización.

Para ello, como hemos visto, se han planteado mecanismos de recaudación contributiva a partir incluso del pago del impuesto al consumo, el IVA en nuestro caso, que es siempre de más sencilla y universal recaudación. Por supuesto con fórmulas progresivas que permitan importantes redistribuciones en favor de las personas de menos recursos y capacidad de ahorro, como sería devolviendo el todo o parte de este impuesto a tales personas, convertidos en aportes previsionales de su propiedad.

En lo referido a la **facilitación del control tributario, y consecuentemente también laboral-previsional**, destacan otras medidas como la de exigir a los proveedores de sistemas tecnológicos de plataformas de compras que requieran a los vendedores la correspondiente iniciación de actividades; o la de eliminar progresivamente los sistemas de tributación por renta presunta, ampliando los de renta efectiva.

Entre las demás medidas, del tipo de incentivos y facilidades, resaltan las de simplificar los procedimientos administrativos relativos a la obtención de autorizaciones, permisos y registros vía ventanillas únicas, las asesorías de apoyo, o la ampliación del silencio administrativo y las autorizaciones provisionales respecto de las solicitudes de autorización de funcionamiento.

d) Identificar riesgos masivos o sistémicos de aumento de la informalidad y reaccionar con prontitud ante los requerimientos de fortalecimiento regulatorio.

Por ejemplo, en muy en línea con varias de las recomendaciones del Consejo Consultivo Previsional²⁷⁴ que sugieren limitar la contratación a honorarios y la subcotización en la Administración Pública; confeccionar un Registro de Empleadores y de Contratos (ya mandatado a la Dirección del Trabajo por la Ley 21.327, de 2021, y aun incumplido a la fecha); limitar las deducciones a las remuneraciones de los trabajadores; restringir más aun la prescripción de cotizaciones; o permitir las cotizaciones de los

²⁷⁴ Junto al Consejo de Usuarios del Sistema de Pensiones, en el Informe del año 2015.

trabajadores extranjeros solo con el pasaporte, con los perfeccionamientos necesarios al sistema de visas laborales.

En cuanto a la posibilidad de mejoras normativas operativas u orgánicas relativas a las entidades a cargo del control administrativo del cumplimiento normativo, según lo programado nos referiremos a algunas más adelante, al tratar las propuestas específicas relativas a la fiscalización que, en atención a las especiales debilidades detectadas en ese ámbito, y a la definición de intentar aportar preferentemente respecto de ellas, reservamos para la sección final.

3.3 Fomentar la formación de capital humano, especialmente en trabajadores más afectados por la informalidad.

Esta propuesta se refiere en particular a las denominadas causas determinantes a nivel micro de la informalidad, relacionadas con las características de determinados grupos de trabajadores, y sus principales medidas remediales, las que, por su propia naturaleza, son acciones y políticas del tipo de incentivos, las cuales concordamos en que **deben diferenciarse claramente, según el tipo de trabajo afectado.**

En el caso del trabajo por cuenta propia o independiente, que explica algo más de la mitad del trabajo informal, por su relevancia y todavía falta de regulación normativa adecuada y moderna, adelantamos varias de estas medidas en el punto anterior, en línea más con las modificaciones normativas pendientes y necesarias.

Sin embargo, respecto del trabajo asalariado o dependiente, es básico tener a la vista los ámbitos en que se concentra y definir políticas especiales al efecto.

En cuanto al lugar o contexto, es claro que el trabajo asalariado informal **se concentra en las empresas de menor tamaño relativo**, por lo cual, **cualquier incentivo que se contemple respecto del mundo *mipyme*, debe cuidar que no fomente la informalidad**, sino que, por el contrario, promueva y sea un premio asociado siempre a la formalización, lo que, como vimos, por ejemplo con la Ley 20.416, “estatuto pyme”, no siempre se ha logrado.

Por otra parte, en cuanto a los **tipos de trabajadores asalariados afectados principalmente por la informalidad**, hemos visto que se refieren al trabajo de las mujeres –de más reciente incorporación masiva y respecto de las que se requiere seguir aumentando la tasa de participación laboral–; los jóvenes –en que el desafío de formalización se presenta el inicio a la vida laboral y, por tanto, con una altísima incidencia y condicionamiento en la informalidad en caso de no producirse tempranamente aquella–; los migrantes –con la necesidad de controlar su ingreso y, producido este en forma regular,

acompañar su integración social e incorporación ordenada a la fuerza de trabajo-; y los adultos mayores -que presentan la peculiaridad de estar de salida de la fuerza de trabajo y con ello empalmando con ingresos pensionales no siempre suficientes-.

Se han dirigido ya diversas acciones y políticas respecto de estos grupos de trabajadores, en especial **subsidios a la contratación**, destinados principalmente a suplementar remuneraciones mínimas y/o a financiar cotizaciones previsionales, respecto de los que ya hemos revisado que existen, a partir de distintas evaluaciones de los instrumentos aplicados, diversas propuestas de mejoras destinadas a actualizar y robustecer montos, a ampliar cobertura, a unificar o coordinar beneficios, o a vincularlos más directamente con los **subsidios a la capacitación** SENCE, por ejemplo ²⁷⁵.

Sin embargo, hay posibilidades importantes de mejoras, que enfrenten debilidades hoy ya suficientemente detectadas.

Por ejemplo, en el caso de las mujeres, las acciones y políticas de impacto relevante dicen relación, en atención al rol aun central en el cuidado de los hijos, con las regulaciones y mecanismos de protección a la maternidad, ya sea en lo relativo a **mutar desde los cuidados preescolares a cargo de las empresas -esencialmente parciales, y de acceso restringido o discriminatorio-, a los de tipo universal, a cargo de la seguridad y la asistencia social**, que analizamos antes; o al **fomento de la responsabilidad coparental**; o a las nuevas normativas en favor de **compatibilizar en mejor y más flexible forma las obligaciones y compromisos laborales y familiares**.

Y, en particular, como foco también principal de políticas en este ámbito, **respecto de los jóvenes, o, combinadamente con la situación anterior, de las mujeres jóvenes**, también debiera haber mejoras relevantes en atención a la conveniencia de quebrar lo antes posible la alta tendencia a la informalidad en las etapas tempranas del desempeño laboral, en las que con mayor daño incide y, a la vez, condiciona su proyección en el tiempo.

Además de los ya señalados subsidios a la contratación, en versiones fortalecidas, otras de estas políticas de incentivo son **subsidios también a las diversas acciones de educación, formación, capacitación, y certificación de competencias laborales**, con el objeto fortalecer la inversión en el desarrollo de capital humano en los respectivos trabajadores.

Igualmente, se plantea necesario **revisar el conjunto de los programas sociales asistenciales destinados al apoyo hacia la pobreza**, reformulando aquellos que impliquen incentivos negativos a la

²⁷⁵ Es el caso específico del Subsidio al Empleo Joven (SEJ) o del Bono al Trabajo de la Mujer (BTM).

formalización ²⁷⁶, por ejemplo, reforzando la lógica de transferencias condicionadas respecto de situaciones formalizadas, o al menos con mayor monto que en el caso de tratarse de informalidad.

3.4 Promover la formalización temprana de empresas y emprendimientos.

Tal como aquellas otras políticas que inciden en las determinantes micro referidas a grupos de trabajadores específicos a un mayor riesgo de informalidad, deben existir también las que impulsen o empujen a las empresas y emprendimientos hacia una formalización lo más inmediata y temprana posible.

Entre estas **destacan la simplificación de trámites y la reducción de costos para el registro y formalización de las empresas, en lo que se ha avanzado bastante de la mano con la tecnología informática, incluyendo opciones de acompañamiento técnico en dicho proceso, aportando recursos e información** ²⁷⁷. El desafío principal es, por supuesto, ampliar masivamente la cobertura de estas acciones, lo que va de la mano, paradójicamente, con un también mayor y más eficiente esfuerzo fiscalizador.

En el centro de estas medidas están los efectos positivos que defina un **buen sistema tributario** para las empresas ya sea en forma general, con impuestos simplificados, transparentes, de montos razonables conforme la experiencia internacional, pero efectivos y de cumplimiento general, evitándose ya mecanismos como los de renta presunta o las exenciones. Además, con **posibilidades de tratamientos preferentemente compatibles para los emprendimientos emergentes o de menor tamaño** ²⁷⁸.

Del mismo tipo son las políticas que aportan **información sobre las opciones de apoyo crediticio bajo condiciones preferentes para las empresas formales**, lo que el sistema financiero ofrece, por la propia naturaleza de sus servicios que así lo exigen, y en condiciones obviamente más favorables que las fuentes de financiamiento informales.

²⁷⁶ Según IdeaPaís, en “El Problema de la Informalidad Laboral en Chile” (2024), ya en el año 2012 el Centro de Políticas Públicas UC concluyó que 25 de los 80 programas sociales de este tipo tenían problemas de diseño y focalización que terminaban incentivando la informalidad.

²⁷⁷ Más allá de los servicios prestados desde las propias entidades con competencias tributarias –Servicios de Impuestos Internos, Aduanas y Tesorería General de la República–, destacan en este ámbito las políticas implementadas desde la Defensoría del Contribuyente (DEDECON), servicio público creado por la reforma tributaria de la Ley 21.210, por ejemplo, “Emprendo Contigo”, específicamente orientadas a acompañar tempranamente a los contribuyentes en la formalización de sus emprendimientos.

²⁷⁸ Como hemos visto, y es natural, el empresariado ha sido cada vez más activo en destacar este factor de un buen sistema tributario en el fomento de la formalización, cada vez más alineado con el planteamiento en torno a la que la informalidad afecta la calidad del trabajo, pero también la salud de la economía en general.

También comparten estos objetivos aquellas **políticas territoriales que persiguen nivelar diferencias en materia de infraestructura pública, acceso a financiamiento, tecnología, etc., con el objeto de ampliar posibilidades de emprendimiento y acceso a mercados.**

Por otra parte, las simples, pero necesarias **campañas comunicacionales en favor de la formalización** son también un significativo aporte, en este ámbito y en la generalidad de los revisados anteriormente, en lo que ha habido menos acciones y visibilidad de las mismas.

3.5 Cuidar que la ampliación de la protección social, especialmente a través del proceso de universalidad, no implique un desincentivo a la formalización.

La universalidad de la seguridad social, como respuesta necesaria para ampliar la cobertura previsional a todo tipo de trabajo y trabajadores, y de su solidaridad en favor de quienes, aun con los respectivos esfuerzos de contribución, carecen finalmente de los recursos necesarios y no logran autofinanciar las contingencias sociales a que están igualmente o más expuestos –ya sea con cargo a redistribución de cotizaciones o, cada vez más frecuentemente, a aportes estatales directos financiados vía presupuesto e impuestos–, **no debe convertirse en un desincentivo a la formalización, existiendo cada vez más diseños y políticas que cuidan y armonizan ambas necesidades y objetivos esenciales.**

En efecto, si los beneficios sociales solidarios son cada vez más robustos, incluso con importantes prestaciones gratuitas definidas según nivel de ingresos, y no están alineados con el esfuerzo de formalización, para así efectuar aportes congruentes y proporcionados a los ingresos que de verdad se perciben –tanto de tributos como de cotizaciones previsionales–, se favorecen las tendencias hacia la evasión y elusión, configurando fuertes y muy perniciosos incentivos inversos, en favor del ocultamiento o subdeclaración de ingresos y, por tanto, de la informalidad que permite el cobro de tales beneficios, pero sin atenerse a las obligaciones correlativas de respetar los requisitos de focalización, o cuidar su correcto y justo financiamiento .

Si da lo mismo cotizar y tributar que no hacerlo o, peor aún, si para recibir determinados beneficios sociales basta con reportar menores o nulos ingresos, el desincentivo a la formalización se multiplica exponencialmente en favor del ocultamiento de tales ingresos y la evasión y elusión correspondiente.

Por ello, todos los mecanismos, procedimientos y beneficios de seguridad social debieran considerar delicadamente estas naturales tendencias al uso abusivo o a la elusión y, junto con los correspondientes correlatos de control y fiscalización, exigir diseños que las confronten.

E incluso, es conveniente que los esfuerzos de contribución al ahorro previsional propio, de cada uno en su posibilidad, cuiden de favorecer, en algo mejores condiciones, el acceso a importantes beneficios sociales, como los subsidios de vivienda, o algunas prestaciones de salud²⁷⁹.

Una valorable experiencia en la materia se desarrolló en el ámbito de las ayudas sociales diseñadas durante la pandemia de covid19, en los 2020 y siguientes, con las distintas modalidades de subsidios y apoyos definidos al efecto²⁸⁰ que, al focalizarse en el trabajo formal -perdido o requerido de mantenerse-, terminaron preservando el grueso de éste, disminuyendo drásticamente solo el informal, ante el cual igualmente se implementaron apoyos, pero más restringidos y acotados²⁸¹.

Por supuesto estos diseños deben efectuarse a partir o sobre la base de fortalecer el positivo enrolamiento y seguimiento de la condición social y de ingresos de la población que, luego de décadas, bien ha podido instalar el país, hoy en torno al denominado Registro Social de Hogares (RSH)²⁸².

Y es también el caso también de la reciente reforma previsional de la Ley 21.735, del 2025, que, considerando esta lógica de estímulo a la formalización y a las cotizaciones efectivas, consagró, entre otros mecanismos, un nuevo beneficio por años efectivos cotizados, a razón de 0,1 UF por cada año cotizado²⁸³.

²⁷⁹ Como, entre otros, lo sugiere el Informe del Consejo Consultivo Previsional del año 2014, pág. 130.

²⁸⁰ Como ocurrió, por ejemplo, con el denominado Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), que tuvo varias fases o modalidades sucesivas, focalizadas en el trabajo formal primero, y luego en el informal, en una versión más universal, siempre teniendo como base la información del Registro Social de Hogares (RSH). Según estudios e informes del Ministerio de Desarrollo Social y Familia y estudios del Banco Mundial, a un muy alto costo presupuestario fueron beneficiados más de 7.6 millones de hogares y 15.8 millones de personas, solo en el curso del primer semestre del 2021, constituyéndose, entre otras medidas (bono COVID, subsidio al empleo, etc.), en una fundamental para mitigar el impacto de la pandemia en la pobreza.

²⁸¹ Pues el trabajo informal, como hemos visto, se demostró más vulnerable ante la crisis, aunque, por el diseño de estos procesos de ayuda social, pudo también, como hemos señalado antes, concurrir una tendencia en favor de la formalización ocasional, interesada en cumplir los requisitos para recibir estos beneficios.

²⁸² A cargo del Ministerio de Desarrollo Social y Familia a través de una plataforma tecnológica por la que, luego de visitas y encuestas en terreno, se identifican las condiciones materiales de vida del respectivo grupo familiar, información que es requisito esencial para definir la elegibilidad ante diversos beneficios sociales, ya sea educacionales, de suplementación de ingresos, o pensionales, en especial, en el caso de la vejez, la Pensión General Universal (PGU).

²⁸³ Inicialmente a partir de 10 años de cotización las mujeres y 20 años los hombres, según el artículo 7.

Sección 4. PROPUESTAS ESPECÍFICAS PARA FORTALECER LA FISCALIZACIÓN LABORAL Y PREVISIONAL EN EL CONTROL DE LA INFORMALIDAD.

4.1. La fiscalización administrativa como parte indispensable de la norma jurídica.

En esta parte final nos hacemos cargo de identificar las mejoras más urgentes y necesarias para atender las importantes debilidades detectadas reiteradamente en el ámbito de la fiscalización, como labor esencial que, al perseguir la garantía de cumplimiento efectivo de la normativa regulatoria, en realidad es parte del Derecho sustantivo mismo.

Es sabido que, sin esta garantía de un debido control estatal del cumplimiento normativo, el resultado esperado es un bajo nivel de efectividad de las normas y los derechos y obligaciones que ellas consagran.

Nunca bastarán aspectos que pueden llegar a ser marginales, como la sola voluntariedad, o la capacidad de confrontación y negociación directa de los propios involucrados, en muchos casos asimilada al espacio del mercado, menos todavía en el ámbito del trabajo dependiente, en el que la doctrina iusnaturalista ha identificado desde siempre una importante asimetría de poder.

La eficacia del Derecho – y en particular del Derecho del Trabajo, ordenamiento protector y tutelar de los derechos del trabajador como parte asimétricamente más débil de la relación de trabajo–, se sustenta en la actuación coordinada de los diferentes Poderes del Estado: el Legislativo creando el marco regulatorio; el Ejecutivo (Gobierno y Administración Pública) concretándolo a través de un normalmente potente protagonismo; y el Judicial, resolviendo en definitiva los conflictos jurídicos ocasionados.

Este control de cumplimiento resulta, para la literatura comparada y especializada, y la generalidad de opiniones que revisamos en el debate nacional que se refirió a él, es un factor esencial, hasta el punto que es identificado como el de más alta y directa incidencia e impacto en el actuar individual y social, ya sea en relación a las hipótesis o supuestos de exclusión o de escape por igual, condicionando entonces fuertemente las circunstancias que terminan en formalización o en informalidad laboral²⁸⁴.

²⁸⁴ Por ejemplo, OIT (2017); Velasquez (2019); CEPAL (2022); Informes del Consejo Consultivo Previsional; incluso desde los propios actores empresariales como en el caso de Hurtado y Aste (2023).

Además, es muy importante tener presente que, en un círculo virtuoso, las políticas de fiscalización eficiente estimulan y favorecen el éxito de las otras políticas de incentivo y promoción de la formalización, pues elevan el costo del incumplimiento y vuelven más atractiva la opción por la formalización. Por lo que, sin bastar las unas o las otras, necesariamente ambos tipos de políticas deben desplegarse coordinadamente para potenciarse entre sí y alcanzar el éxito conjunto.

Como tuvimos oportunidad de detallarlo al diseñar y redactar el primer manual integrado de procedimientos de fiscalización a comienzos de siglo en la Dirección del Trabajo²⁸⁵, a base de la más actual doctrina administrativista, que poco después fue recogida por nuestra Ley de Procedimientos Administrativos, la fiscalización laboral es una de las diversas competencias de la Administración, en este caso la Laboral, destinada a dar eficacia y completar la normativa tutelada.

Esta competencia se manifiesta a través de procedimientos administrativos que son esencialmente diferentes de los procedimientos jurisdiccionales ante el tribunal competente, pues deben ser simples, de bajo costo y con posibilidades de intervención masiva, rápida y oportuna; están destinados así a aplicarse preponderantemente en las fases preventivas o iniciales de la conflictividad normativa, para efectos de propender al cumplimiento general de la normativa; requieren un alto impacto disuasivo y demostrativo, con poder sancionatorio efectivo, normalmente multas pecuniarias, no solo para producir efectos en el caso concreto, sino que en el conjunto de la población regulada, que debe experimentar la probabilidad de ser fiscalizada y, por tanto, la mejor conveniencia de ajustarse a la normativa; suponen una relación directa entre el funcionario fiscalizador y el sujeto fiscalizado, para apreciar hechos objetivos en forma investigativa, con afán de superar los ocultamientos o meras apariencias; y que están regulados por los principios del debido proceso administrativo, que exigen inexcusabilidad, imparcialidad técnica, transparencia, contradictoriedad y, lo principal, impugnabilidad, pues sus resultados y efectos son normalmente provisionales, sujetos a recursos tanto administrativos como judiciales para corregir eventuales fallas o excesos.

4.2. La relativa falta de atención en la fiscalización y en sus debilidades.

Pese a lo esencial de su existencia y buen funcionamiento, salvo puntuales referencias que hemos visto en el largo debate nacional madurado en las últimas décadas, ésta labor ha sido casi ignorada como la variable fundamental que es, para el cumplimiento normativo y, de toda obviedad, para el control de la informalidad. A lo sumo pesquizamos referencias menores y en relación al control propiamente previsional, de pago de cotizaciones.

²⁸⁵ Contenido en la Circular 88, de 2001, "Establece Manual de Procedimientos de Fiscalización", que estuvo vigente en ese Servicio entre ese año y el 2017 y sirvió de referencia para las reformulaciones posteriores hasta la fecha.

Entre las hipótesis explicativas de esta casi general omisión podemos suponer el impacto del fuerte influjo que en algún momento tuvieron las teorías explicativas en torno a la informalidad como escape de regulaciones excesivas, infundadas o ineficientes; con una especie de correlato que daría por sentado que los controles y la fiscalización existen y funcionarían razonablemente bien, incluso con una intensidad que, como parte del problema, pudiera ser necesario disminuir.

Lo cual parece ir de la mano con la percepción en torno a que mejorar el control y la punición carecería de respaldo y rentabilidad política suficiente, en especial ante el ya muy fuerte y amplio respaldo al nuevo mundo de empleadores y empresas “mipyme”, el cual sería, se supone, el más afectado con un eventual endurecimiento de la fiscalización.

Mismas razones por las cuales esas pocas menciones a la fiscalización como control de cumplimiento se refieren, en todos los casos, a la detección de fuertes debilidades en esta esencial labor.

Por ejemplo, de falta de información sistémica y amplia sobre el conjunto de las relaciones de trabajo vigentes, y las trayectorias laborales y previsionales, lo que contrasta con las mejores experiencias internacionales en la materia, más todavía al contar el país, desde hace décadas, con información detallada y actualizada sobre la totalidad de su población residente, desde el nacimiento o el ingreso al territorio nacional; o la ausencia de responsables institucionales claros y precisos de procesos claves relacionados con la informalidad, como el control del cumplimiento previsional, en medio de una maraña de entidades públicas y privadas que, además, actúan con mucha descoordinación, solo aminorada por la actuación de entidades privadas a cargo de la recaudación, registro e inversión de las cotizaciones previsionales²⁸⁶.

Estas pocas referencias críticas²⁸⁷ se han centrado casi en exclusiva en el único organismo que, en nuestra realidad nacional, y junto con otro cúmulo de competencias administrativo-laborales, concentra la generalidad de las competencias fiscalizadoras, cual es la Dirección del Trabajo, entidad que integra el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, con el que se relaciona con el Gobierno, a la cabeza de la Administración Pública.

²⁸⁶ Sin perjuicio de la reciente crisis migratoria, que ha implicado la existencia de, según diversas estimaciones, de más de trescientos mil extranjeros con ingreso ilegal y actualmente indocumentados, de los cuales se calcula que más de 100 mil se mantienen sin ni siquiera estar identificado o enrolados con algún tipo de información.

²⁸⁶ El mejor y más claro ejemplo de esta coordinación residual, sin el cual simplemente el sistema hoy estaría colapsado y sin posibilidad de funcionamiento, es el efectuado en el ámbito privado, no estatal, por la generalidad de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) al constituir PREVIDED, la entidad que hemos visto ha logrado desarrollar bases de datos y programas informáticos que han hecho posible la integración de los procesos de recaudación de cotizaciones previsionales de las múltiples entidades públicas y privadas a cargo; la información de las cuentas individuales y aportes efectuados; el registro de la deuda respectiva, para efectos de su cobranza; y, en general, gran parte de la información estadística sobre la Seguridad Social, que después aparece apropiada y expuesta por los entes reguladores estatales, y luego trabajada por el mundo académico.

²⁸⁷ Especialmente los dos Informes solicitados a organismos universitarios por el Consejo Consultivo Previsional y la Comisión de Usuarios del Sistema Previsional, de los años 2012 y 2015, ambos revisados en la Sección correspondiente de este trabajo.

Y, claro, en este organismo se concentran también, y con toda razón, los diagnósticos críticos y las debilidades, en especial respecto del control previsional a su cargo, que sabemos directamente vinculado a la informalidad. Los cuales podemos, repitiendo algunos de los ya adelantados, resumir en la forma siguiente:

a) Dispersión y falta de coordinación institucional entre los diferentes organismos públicos y privados con competencias en la materia, sin que haya un responsable institucional preciso del control de la informalidad laboral y previsional, que rinda cuentas en materia de control y fiscalización de la elusión–evasión laboral y previsional en el país.

b) Lo más cercano que existe es la atribución de competencias para efectuar una fiscalización ampliamente generalista y casi exclusiva por parte de la Dirección del Trabajo, solo respecto del mundo del trabajo dependiente.

c) La Dirección del Trabajo realiza esta función fiscalizadora entre una diversidad muy amplia de competencias administrativas laborales de todo tipo, sin ninguna priorización especial en relación al control propiamente tal de la informalidad laboral y previsional, sino más bien con una dedicación muy menor y casi de un modo simbólico o meramente declarativo; y

d) Los procedimientos que emplea la Dirección del Trabajo están restringidos a un proceder casi exclusivamente puntual y reactivo, atendiendo denuncias con uso intensivo y excesivo de sus escasos recursos, cubriendo relativamente pocos empleadores; sin registrar ni contar con información de seguimiento, ni siquiera de las empresas fiscalizadas, ni con información propia, ni obtenida en coordinación con otros servicios; sin el respaldo informático requerido para la magnitud de estos procesos; solo cursando una parte muy menor de las sanciones procedentes; y, por tanto, concentrando la generalidad de sus recursos y acciones solo en el sector formal, incluso con recargas y exigencias progresivas que llegan hasta la desproporción, pero que desatienden por completo al sector y al empleo informal. Por tanto, este Servicio carece de capacidad disuasiva efectiva y los empleadores, frente a la baja probabilidad de ser detectados en infracción y sancionados, simplemente prefieren eludir la formalización y el pago de cotizaciones²⁸⁸.

e) Y, completando este recuento de debilidades, las entidades privadas que más información y capacidades potenciales de control allegan –especialmente las AFP, Previred y la Administradora del Fondo de Cesantía–, no cuentan obligaciones regulatorias ni potestades para ejercer propiamente dicho control, y se limitan a generar información que ponen a disposición parcialmente de la Dirección

²⁸⁸ Al margen de las conclusiones lapidarias de estos informes, vimos, como excepción puntual, en la primera década del siglo, un esfuerzo importante de modernizar y fortalecer la fiscalización, por la vía de tecnificar sus procedimientos y privilegiar los programas de oficio, lo que no se sostuvo ni menos profundizó en el tiempo.

del Trabajo, sin que dicha entidad haga uso habitual de ella en sus procedimientos investigativos y sancionatorios.

Como se aprecia, se trata de un diagnóstico muy crítico que, a partir de la incidencia capital del factor fiscalización que está documentado como esencial en el control de la informalidad, debiera estar claramente entre las causas de la pervivencia de un núcleo persistente de este fenómeno.

Por lo cual estas propuestas más concretas de mejora del control regulatorio y la fiscalización que, luego de detallar un poco más en las causas más precisas de estas debilidades, procederemos a exponer en esta Sección, necesariamente discurrirán en torno a lo que en la actualidad hace o no, bien o mal, la Dirección del Trabajo, y lo que, salvo una improbable intervención institucional muy mayor, pueda o deba hacer mejor en el futuro.

4.3. Las probables causas de las debilidades en la fiscalización.

Para sustentar adecuadamente las propuestas de mejoras es necesario profundizar algo más en las causas de los problemas y en las negativas afirmaciones diagnósticas efectuadas precedentemente, para lo cual no debe tratarse a la Dirección del Trabajo como una especie de caja negra que existe, que presta servicios indispensables y en condición de único prestador, con evaluaciones siempre complejas o mixtas²⁸⁹ que desconocen u omiten analizar lo que sucede en su interior.

En primer lugar, resulta indispensable **identificar lo esencial de la naturaleza y características de este Servicio Público, a partir de su surgimiento y desarrollo histórico en el país**²⁹⁰.

Se trata de una institución muy particular, uno de los primeros servicios públicos de Chile que, se constituyó como tal, con identidad propia, a partir de desgajar competencias y facultades antes alojadas en el respectivo nivel ministerial, ya a inicios del siglo XX, a través de una lógica de especialización que después se replicó en todos los ministerios, con el surgimiento de la generalidad de los demás servicios públicos.

A poco de sus comienzos, hace ya 100 años, este organismo concentró las más amplias facultades y funciones propias de la Administración Laboral, hasta alcanzarse el máximo de fortalecimiento y

²⁸⁹ Del tipo que es fácil suponer que sin su existencia la situación laboral general del país sería peor, o incluso altamente conflictiva y desregulada, pero que puede y debe mejorar en sus procesos y resultados, en medio de un desconocimiento institucional y un blindaje burocrático que hace difícil evaluar estos mismos resultados y la satisfacción subjetiva con ellos.

²⁹⁰ Si se quiere profundizar en la historia centenaria de esta compleja y sensible entidad, se puede revisar el texto del autor, Campusano (2024).

concentración en una sola entidad administrativa, en relación a la experiencia comparada a nivel internacional.

Así, ya en sus formulaciones orgánicas de mediados del siglo XX²⁹¹, se contempla una relación bastante precisa y sistemática de estas múltiples competencias, alineadas con sus respectiva organización y jefaturas que, en el caso de su Jefatura Superior, el Director General del Trabajo, preveía dirigir el servicio, proponer mejoras y reformas legales e interpretar la ley vía dictámenes de aplicación general; en el de su Jefe del Departamento Jurídico, elaborar dictámenes, clasificar entre obreros y empleados, asesorar a las comisiones mixtas de sueldos, estudiar reformas y atender asuntos internacionales; respecto del Jefe del Departamento de Inspección, controlar el trabajo de las Inspecciones, gestionar el empleo y las colocaciones, fiscalizar en general, incluyendo materias de higiene y seguridad, jornadas de trabajo, suspensiones y paralizaciones de cualquier tipo, efectuar estudios de sistemas de trabajo y protección del trabajo de la mujer, llevar el registro de cesantes y de trabajo migrante, etc.); en cuanto al Jefe del Departamento de Conflictos Colectivos, Sueldos y Salarios, el estudio y promoción de contratos colectivos, la prevención y solución de los conflictos colectivos, el apoyo a juntas de conciliación y arbitraje, etc.; y respecto del Jefe del Departamento de Organizaciones Sociales, llevar los registros y controles y contabilidad de estas entidades, etc.

Como se aprecia, estas facultades amplísimas van desde desarrollar estudios, informes y estadísticas, hasta difundir, capacitar y fiscalizar la ley laboral –y, por extensión, respecto de la legislación social en general, incluyendo las normas previsionales y de higiene, salud y seguridad en el trabajo–, pasando también por promover la participación de los trabajadores organizados en las empresas y el diálogo con los empleadores, abarcando con ello la regulación de la negociación colectiva.

Y, además, otras competencias generales en el ámbito del empleo, ya sea identificando y tratando de evitar riesgos de cesantía, u ofreciendo servicios de intermediación laboral para promover la contratación de los desocupados.

También tenía a su cargo múltiples funciones de prevención, canalización o solución directa o alternativa de conflictos, ya sea través de la conciliación, acciones de mediación, o incluso de arbitraje.

Y, más aún, también tenía la función de fungir en definitiva de tribunal de justicia especializado, para resolver, vía sentencias y con carácter jurisdiccional, sobre los litigios que no logró resolver antes, con aquellas facultades de ejercicio previo.

Por último, ya contaba en esa época con la especial facultad de interpretar jurídicamente la normativa sometida a su tutela y gestión, determinando su sentido y alcance con carácter vinculante para los

²⁹¹ Es el caso de la Ley 11.151, de 1953, que se tradujo en el D.F.L. N°76, del mismo año, que suprimió el Libro III del Código del Trabajo, extrayendo de ese cuerpo legal, de allí en adelante, la regulación orgánica del Servicio, aunque el amplio y diverso conjunto de la legislación social, seguirá haciendo referencia a sus competencias, atribuciones y obligaciones legales.

ciudadanos a través de las actuaciones de sus funcionarios, premunidos de las señaladas facultades de fiscalización, las cuales fueron respaldadas con los años con potentes facultades sancionatorias, para aplicarlas directamente en forma administrativa, en especial a través de multas.

Naturalmente, el mayor desarrollo de la institucionalidad del país a través del último siglo explica que el Servicio haya perdido algunas de estas competencias en favor de nuevas instituciones y dependencias especializadas.

Por ejemplo, con la conformación propiamente tal del Poder Judicial, separado por completo de la Administración Pública, cesaron las facultades jurisdiccionales de la Dirección del Trabajo, que pasaron a los tribunales de justicia, además con judicatura especializada, restando en este Servicio solo la gestión de los mecanismos de solución alternativa de los conflictos, ligados a la conciliación, la mediación o al arbitraje (este último también emigró posteriormente).

Aunque en las últimas décadas, paradójicamente, se ha vuelto a desarrollar un nuevo y potenciado rol de fiscalía, esto es de investigación previa con obligación de denuncia y acción ante el respectivo tribunal con competencia laboral²⁹².

Igualmente, con el tiempo el Servicio dejó de ejercer otras funciones administrativo-laborales como las de capacitación e intermediación laboral, a partir de la creación, principalmente, del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE).

Sin embargo, más allá de la fiscalización propiamente tal, con que de corriente se le identifica, hasta la fecha persiste la lógica institucional y legislativa de atribuir comúnmente cualquier competencia laboral genérica a este Servicio, de tal forma que, si bien se han restringido algunas facultades, finalmente éstas se amplían en otros sentidos, en particular en el ámbito de las relaciones laborales.

Hoy, la Dirección del Trabajo cuenta con un presupuesto que supera los \$100.000.000.000 anuales (unos 115 millones de dólares), con más de 2.300 funcionarios/as, que se desempeñan en más de 110 oficinas permanentes a través del país, de las cuales más de 90, las Inspecciones Provinciales y Comunes del Trabajo, prestan la generalidad de los diversos servicios institucionales.

Los principales, en número e intensidad de recursos, la fiscalización y el comparendo de conciliación, con unos 80.000 y 160.000 procedimientos anuales en cada caso, indispensables y masivamente requeridos por un mundo del trabajo dependiente y privado en nuestro país, integrado por 1.000.000

²⁹² Especialmente en materias en las que se han restado facultades sancionatorias, como ante las simulaciones u ocultamientos bajo la lógica "multiRUT", u otras emergentes, como prácticas antisindicales, tutela de derechos fundamentales, o servicios mínimos en la huelga.

de empleadores y más de 7.000.000 de trabajadores dependientes, 1.200.000 de los cuales está afiliado a organizaciones sindicales, gran parte de los cuales negocia colectivamente ²⁹³.

En resumen, se trata de un servicio que se constituyó reuniendo la generalidad de las competencias de la Administración Laboral y que todavía reúne una parte considerable de éstas, por lo cual, aun cuando sus oficinas se denominan “Inspecciones del Trabajo”, y el sentido común la vincula con la actividad de inspección o fiscalización, ésta actividad no es la única y, en los hechos, ni siquiera la principal, en términos de la masividad de acciones y los recursos involucrados.

Y, para dejarlo también claro, pese a las debilidades y carencias en las que nos centramos en este estudio, se trata de una entidad que, conforme las comparaciones internacionales, tiene un desarrollo, una presencia y una calidad relativa de sus actuaciones, de bastante significación, aun en el ámbito de inspección, pero el punto radica en la seriedad técnica necesaria para evitar una autocomplacencia que precisamente matiza o termine justificando aquellas debilidades.

En consecuencia, despejada la naturaleza y características de esta entidad, estamos en condiciones de profundizar un poco más en las causas de las señaladas debilidades en materia de control de la informalidad –que en parte lo son también de su propia labor de fiscalización en general–, para lo cual revisaremos lo esencial de sus procedimientos y actuaciones, previamente distinguiendo entre las que creemos **causas orgánicas o estructurales**, por supuesto más profundas y con remedios propios de las adecuaciones legales; de **otras causas, más ligadas a definiciones de pura gestión directiva del momento**. En ambos casos limitándonos a desarrollarlas como tales aquí, en tanto que las recomendaciones y propuestas de mejoras las detallaremos en el acápite siguiente y final.

4.3.1. Causas orgánicas o estructurales de estas debilidades en la fiscalización.

Como adelantamos, estas causas son las de mayor calado, están ancladas en el devenir institucional de la Dirección del Trabajo, y en general requieren, para atenderlas en plenitud, soluciones que implican ajustes o modificaciones legales. Son las siguientes:

1) La agrupación de competencias de muy diversa naturaleza en una única entidad.

Para diligenciar los mandatos legales múltiples que hemos revisado, actualmente, en lo orgánico, la Dirección del Trabajo cuenta con los señalados 2.300 funcionarios distribuidos en sus tres niveles institucionales, nacional, regional y local. Unos 450 se desempeñan en la Dirección Nacional, otros 350

²⁹³ Estadísticas institucionales Dirección del Trabajo. Página web www.direccióndeltrabajo.gob.cl.

en las Direcciones Regionales, y unos 1.500 en las Inspecciones del Trabajo y Centros de Conciliación y Mediación ²⁹⁴.

En el plano nacional, la Dirección Nacional (DN), concentra el mando superior, con cuatro Departamentos ²⁹⁵ operativos –Jurídico, Inspección, Relaciones Laborales y Atención de Usuarios– que se entienden a cargo de la gestión directiva nacional de los procesos por los cuales se entregan a la ciudadanía usuaria los principales productos institucionales; y otros cinco Departamentos de soporte –Gestión y Desarrollo de Personas, Gestión y Desarrollo Institucional, Administración y Finanzas, Estudios, y Tecnologías de la Información– a cargo del apoyo transversal de aquellos procesos. Además, completan este elenco otras dependencias especializadas en procesos de apoyo directivo superior cuales son las Oficinas, de Comunicaciones, de Contraloría Interna, de Auditoría y de Control Multas.

En general este ámbito nacional no presta servicios directamente a la población, salvo situaciones muy excepcionales, la principal de las cuales se refiere al denominado Centro de Atención Laboral, dependiente directo del Departamento de Atención de Usuarios, que, con unos 50 funcionarios, integra la atención del fono servicio laboral, las consultas web y los requerimientos de información por Ley de Transparencia; junto a otros casos menores, como las respuestas vía oficios o dictámenes emanados desde el Departamento Jurídico, o algunas intervenciones puntuales de última instancia de los Departamentos de Inspección y Relaciones Laborales, y, aún más excepcionalmente, del Departamento de Estudios, en lo relativo a solicitudes de información estadística.

A nivel regional se encuentran las 17 Direcciones Regionales del Trabajo (DRT) –una por cada Región del país, salvo la Región Metropolitana que, por su volumen, tiene dos– las cuales cuentan, en general, con un grupo de jefaturas funcionales asesoras –las Coordinaciones Regionales–, que corresponden a las expresiones regionales de los departamentos operativos y de soporte.

Tampoco a nivel regional se prestan servicios directamente a la ciudadanía, salvo el caso de algunos productos especiales como la mediación, del área propia del Departamento de Relaciones Laborales; ni hay en la DRT otras actuaciones operativas, excepto algunas como las de la Coordinación Jurídica, en las tres regiones más pobladas, relativas en especial a la tramitación centralizada a ese nivel, de diversas causas en los tribunales.

Y, respecto del plano local, el Servicio cuenta con casi 100 oficinas, en las que sí presta y se concentra la entrega de la generalidad de sus productos institucionales. Se trata de unas 90 “Inspecciones del

²⁹⁴ Lamentablemente, en los últimos tiempos y gestiones gubernamentales, con una tendencia progresiva a un mayor aumento en los niveles nacional y regional, en desmedro del nivel local de Inspección, con atención directa a usuarios.

²⁹⁵ “Direcciones”, en la nueva terminología de las normas orgánicas más recientes, en el D.F.L. N°1, de 2022, a partir de la Ley 21.327, de 2021.

Trabajo”²⁹⁶ organizadas en torno a una Comuna o más Comunas, de una Provincia-Región del país; y de 6 Centros de Conciliación y Mediación que, en una política inconclusa de centralizar a nivel regional estos productos, agrupó a los funcionarios de las Unidades de Conciliación de algunas de las Inspecciones de unas pocas Direcciones Regionales, entre ellas las más grandes del país.

En cuanto a la diversidad de competencias y facultades institucionales que se conservan hasta hoy en el Servicio, ellas atraviesan todos estos planos, con Departamentos Operativos a nivel nacional, Coordinaciones Regional a nivel regional y, finalmente, Unidades dentro de las oficinas locales, en la que los respectivos productos se prestan masiva y directamente a la población usuaria.

Estas competencias y facultades operativas pueden agruparse en dos grandes líneas operativas, por una parte, la de Fiscalización y, por la otra, la de Relaciones Laborales.

Así, en las casi 100 oficinas locales, la línea de Fiscalización se agrupa en las denominadas Unidades de Fiscalización de las “Inspecciones del Trabajo”, que cuentan con unos 500 funcionarios/as asociados a nivel país.

En tanto que la Línea de Relaciones Laborales se organiza en las Unidades del mismo nombre, especialmente a cargo de la regulación de la promoción, apoyo y regulación de las organizaciones sindicales, y de la negociación colectiva con los empleadores en las mismas “Inspecciones”; y en las Unidades de Conciliación, a cargo de atender vía dicha conciliación administrativa tras la terminación de contratos, también en las mismas “Inspecciones”. A lo cual se agregan los funcionarios que integran los Centros de Conciliación y Mediación (CCM) que hay en operación, en forma muy fragmentaria y desestructurada, que sumados a nivel país son otros 500 aproximadamente.

Por último, el resto de 500 funcionarios de las oficinas operativas -Inspecciones del Trabajo o Centros de Conciliación y Mediación-, laboran en unidades o funciones de soporte compartido a las citadas áreas de Fiscalización y Relaciones Laborales, y se refieren principalmente a las jefaturas de dichas oficinas, a los profesionales abogados a cargo de las Unidades Jurídicas, y a los funcionarios que se desempeñan en las Unidades de Atención de Público Usuario, aunque estas últimas, además de recibir e ingresar los requerimientos presenciales que van hacia aquellas líneas, también entregan algunas acciones y productos operativos propios y más sencillos, sin ingreso al *back office*, como la satisfacción de consultas y solicitudes de orientación laboral.

Es importante tener presente que los Estamentos o Escalafones de Carrera Funcionaria (Directivos, Profesionales, Fiscalizadores, Administrativos, Técnicos y Auxiliares) son transversales, esto es, los mismos, para ambas líneas operativas nacionales de trabajo, por lo que en las oficinas operativas -

²⁹⁶ Hay otra treintena de oficinas, Inspecciones, de funcionamiento “intermitente”, algunos días y horas a la semana o mes, atendidas por funcionarios que viajan a dichas localidades, que en realidad solo prestan muy parcialmente los servicios vinculados a las oficinas permanentes, atendiendo solo consultas, o ingresando requerimientos específicos.

Inspecciones del Trabajo y CCM- no existe una segregación terminante ni precisa de las dotaciones y funciones asignadas a estas líneas de Fiscalización y Relaciones Laborales y ambas son servidas íntegramente por funcionarios pertenecientes al mismo Estamento de “Fiscalizadores”, una gran cantidad de los cuales, en especial en las oficinas más pequeñas, está entrenado y desempeña labores, indistintamente, ya sea en forma alternativa o sucesiva, en una u otra línea. Y, además, ambas líneas operativas comparten, a nivel de oficina local -provincial o comunal- una jefatura unificada.

Estas dos líneas y funciones operativas tienen, claro está, puntos de sinergia -por ejemplo, acopio de información, o fortaleza relativa al contar con un arco amplio de posible complementariedad-, y su coexistencia responde, según hemos visto, a la tradición instalada desde el surgimiento de la Dirección del Trabajo en Chile hace ya más de un siglo.

Sin embargo, ello también presenta riesgos serios y concretos, precisamente por tratarse de funciones muy distintas y con objetivos disímiles, hasta el punto que, en las mejores y más desarrolladas experiencias internacionales comparadas, ellas se encuentran segregadas en servicios administrativos ya diferentes, y la doctrina especializada, junto a la legislación internacional de OIT según veremos, recomiendan que así sea.

Por cierto, esta conjunción de múltiples y diferentes competencias explicaría que en el análisis comparado efectuado entre diferentes servicios de inspección del trabajo de América Latina ²⁹⁷, la Dirección del Trabajo aparezca con un presupuesto exorbitantemente superior, más allá de su real fortaleza comparativa, pues en dicho presupuesto se engloba el financiamiento no solo de tales servicios de inspección, sino que de todas las demás y el conjunto de las líneas de la administración laboral que en esta entidad se desarrollan.

2) La influencia política gubernamental aún excesiva, más todavía en ese escenario de competencias múltiples.

Hasta hace muy poco, el 2017, el Jefe de Servicio, como autoridad unipersonal, era de designación presidencial bajo criterios de exclusiva confianza política. En ese año recién se incorporó esta designación superior al Sistema de Alta Dirección Pública (ADP) que, como es sabido, implica igualmente la posibilidad preferente de un nombramiento y mantención en el cargo por confianza política del gobierno de turno, ya sea a través de la elección dentro de los postulantes aptos luego de un concurso en el que se exige acreditar cierta idoneidad profesional.

²⁹⁷ CEPAL (2022), pág. 201, ver pág. 74 más arriba.

Pero, en los hechos, las sucesivas administraciones han optado respecto de esta Jefatura por emplear el mecanismo excepcional de nombramiento igualmente directo y por una sola vez, que dicha normativa prescribe para doce directivos superiores en cada gobierno²⁹⁸.

Además, desde hace décadas, antes y después de hacerse aplicable el Sistema ADP a la Dirección del Trabajo, salvo una puntual excepción parcial luego de un cambio de gobierno de la misma coalición política, todos los gobiernos han tendido a revalidar un carácter supuestamente *estratégico* de la Institución y han procedido a nombrar, prontamente de asumir, a un nuevo Director del Trabajo, de su confianza política, o incluso a más de uno en su lapso, en la lógica de titulares y subrogantes.

De seguro que en esa atribución de carácter estratégico pesa tanto la significativa presencia e influencia local, regional y nacional, y lo siempre sensible que es la agenda social y laboral que se impulsa desde éste Servicio.

Y, al combinarse este rasgo, con la anterior falla estructural –de gestión de competencias múltiples y muy diferentes en una misma entidad–, se genera, como debilidad combinada, un excesivo espacio para la discrecionalidad directiva de turno, promoviendo la discontinuidad y la ambigüedad en las acciones institucionales, rebajadas más a condición de políticas públicas que competencias basadas en mandatos legales de más largo alcance.

Lo cual ha debilitado este rol institucional permanente, con sucesivos cambios de foco directivo y disímiles políticas, que se pretenden aplicar a partir de los relativamente vastos recursos institucionales disponibles. Con lo cual, paradójicamente, la tendencia ha sido –además de lapsos cada vez más reducidos– a distraer energías, recursos y atención desde los productos y procesos más estructurales y complejos, en favor de por rentabilizar el ejercicio político directivo en dimensiones de más corto plazo, de carácter relacional o meramente comunicacional, con miras a potenciar la agenda laboral del gobierno de turno, o incluso eventuales carreras políticas individuales o grupales.

Y la desatención de esos procesos institucionales profundos y masivos –con claros y extendidos mandatos legales, e indudablemente más propios de la representación estatal–, generan obviamente gestiones muy débiles, con baja probabilidad y capacidad de atender y resolver los problemas estructurales que se acumulan sin solución.

Y este privilegio por la gestión política en lapsos breves y sucesivos, con falta de capacidad de gestión real de, baja e impacta, con ambigüedad y entropía, en la generalidad de la Institución, generando permanente tensión en las oficinas operativas locales, con los funcionarios que comparten unas y otras

²⁹⁸ Ley 19.882, der 2003, ARTÍCULO TRIGÉSIMO SEXTO BIS, introducido por la Ley 20.955, de 2016.

de las labores asignadas a las respectivas competencias, siempre exigidos por demandas ciudadanas masivas que, con problemas estructurales graves y de larga data –en particular en el ámbito de la carencia de apoyo informático adecuado–, se saben imposibles de satisfacer, generando cuestionamientos legítimos, en medio de sobrecargas de trabajo, conflictos internos, problemas de salud y clima laboral, y finalmente de desmotivación y falta de compromiso suficiente.

Por ejemplo, en los hechos ha sido mucho más recurrente el privilegiar en estas politizadas definiciones directivas superiores a la línea de Relaciones Laborales, para tratar de congraciarse con los actores laborales en diversas instancias de conocimiento y diálogo social, en especial ante las insatisfacciones de éstos, con la línea menos amable de la Fiscalización, cuya labor de remanente y la más conocida, siempre se da por hecho y aparece cumpliéndose solo en lo posible y en la medida de los recursos disponibles.

Del mismo modo, se adoptan excesivos elementos conciliatorios en la Fiscalización, que, también sin trazabilidad respecto de los perfiles infraccionales, producen finalmente un público debilitamiento de su ya escasa capacidad genérica de disuasión, percibiendo los empleadores fiscalizados la facilidad de eludir revisiones y consecuencias ante el incumplimiento.

Y se comienza normalmente planteando y justificando estos sesgos respecto de las denominadas empresas “mipyme”, pero, considerando que estas son la casi totalidad, terminan beneficiando al conjunto de las empresas y empleadores, incluso los de mayor tamaño relativo.

Así, el direccionamiento político, en medio de esta falta de gestión segregada entre ambas líneas operativas –Fiscalización y Relaciones Laborales– ha afectado especialmente a la de Fiscalización, al contar con un poco más de funcionarios, y con labores que tienen más elasticidad de plazo, por lo que termina como “comodín” de recursos, con los continuos movimientos de personal destinados en especial a cubrir las contingencias, las nuevas priorizaciones directivas del momento, o a suplir las tramitaciones y requerimientos que tienen menos elasticidad de tiempo, redundando en una siempre mayor carga de trabajo, que definitivamente perdió la capacidad, alguna vez alcanzada, de diligenciar todas, y en tiempos razonables, al menos las denuncias recibidas²⁹⁹.

En consecuencia, los amplios márgenes directivos de las autoridades políticas han permitido que cada gestión gubernamental, en esa lógica de priorizar aspectos de sus respectivas agendas, termine

²⁹⁹ Mientras durante los primeros años de vigencia de la Circular 88 de 2001 la generalidad de las denuncias ingresadas en un mes calendario se traducían en visitas inspectivas y procedimientos terminados durante el mes siguiente (sin perjuicio de la posibilidad de recursos administrativos para obtener rebaja de las multas eventualmente cursadas, en caso de acreditarse cumplimiento posterior íntegro), y se llegó a triplicar la cantidad de tales procedimientos, desde el año 2010 en adelante, y pese a un importante aumento de funcionarios, el número total de fiscalizaciones disminuyó sustancialmente, por la mayor lentitud e indeterminación del procedimiento, y, además, impidió siquiera diligenciar el total de denuncias recibidas. Con lo que se volvieron habituales las Circulares del Departamento de Inspección a fin de año, para que, al menos a esa época, se atendiesen las denuncias pendientes con más de un año de retraso, incluso tratando de agruparlas en programas de fiscalización que las diligenciaban a través de procedimientos especialmente simplificados y, además, permitiendo así cumplir con las metas de desempeño colectivo.

afectando aún más la dispersión y escasez de dotación funcionaria y demás recursos, incluso por la vía de promover el surgimiento de nuevas unidades especiales que poco a poco, pero cada vez más, aunque en muchos casos en forma cambiante con el tiempo, impactan la integridad y capacidad de las unidades operativas tradicionales, en especial las de Fiscalización, generando diversos espacios orgánicos a los que se les encargan labores relativas a la promoción de estas prioridades políticas del momento, lo que explica el crecimiento progresivo de los niveles regional y nacional, en desmedro de las oficinas y la atención de las competencias y funciones permanentes y tradicionales.

Un caso paradigmática en este sentido se produce con la vigencia y aplicación de la llamada Ley Karin, a partir del segundo semestre del 2024, que ha afectado y trastocado por completo la capacidad operativa de inspección, lo que se mantiene a la fecha sin soluciones adecuadas ³⁰⁰.

3) El severo retraso informático.

A las anteriores razones estructurales que explican las debilidades de la Dirección del Trabajo ante la informalidad, debemos, por su ya profundidad y gravedad, agregar esta otra, de retraso tecnológico informático.

Desde sus inicios, a comienzos del siglo XX, esta entidad fue siempre pionera y principal en el levantamiento de información en el ámbito laboral, especialmente en aspectos siempre muy sensibles políticamente, referidos al nivel de organización de los actores, especialmente sindicales, a la conflictividad laboral, a las condiciones laborales y remuneracionales de los trabajadores, o a la realidad general de las empresas y los empleadores.

Lo que explica que desde fines de los años 80 del siglo pasado y hasta inicios de este siglo, en que comenzó a desarrollarse con fuerza la tecnología informática en el país, el Servicio fue un adelantado

³⁰⁰ Se trata de la Ley 21.643, vigente a partir del 01.08.24, que modificó el Código del Trabajo reordenando las figuras del acoso laboral y sexual, y estableciendo nuevas obligaciones y procedimientos de prevención y sanción, con el objetivo de promover lugares de trabajo seguros y erradicar de ellos la violencia o el maltrato. Sin perjuicio de sus loables intenciones, esta norma es poco precisa al intentar regular conflictos imprecisos y muy subjetivos que, en importante parte, pertenecen al ámbito de la moral o las buenas costumbres, más que al derecho estricto, con dificultades serias de ser abordadas a través de los limitados recursos propios de la regulación estatal. Y las autoridades institucionales, en vez de dotar de coherencia y seriedad la aplicación de esta compleja normativa, contribuyeron irresponsablemente a una exorbitante generación de expectativas y, además, a exlmitarla, diseñando un procedimiento de atención que implicaba, en teoría, multiplicar por varias veces los recursos asociados a las fiscalizaciones regulares, ignorando todas las advertencias técnicas sobre los problemas graves que ello provocaría. Los que de inmediato comenzaron a producirse, pues estos nuevos requerimientos hicieron aumentar en casi un 50% las denuncias ante la Dirección del Trabajo (casi 45.000 nuevas denuncias por año, que se agregaron a las 80.000 que ya antes no podían diligenciarse en su totalidad ni en plazos razonables), por lo que, aún luego de desviarse una gran cantidad de recursos y funcionarios, especialmente abogados y fiscalizadores, no se ha logrado atender sino una parte menor de estas nuevas denuncias, frustrándose dichas expectativas y también debilitando aún más la atención de las tareas habituales del Servicio (y más todavía respecto del ya débil control del trabajo informal). Igualmente, la errada asignación de priorizaciones y privilegios procedimentales en estas delicadas materias, también ha afectado principios como los de objetividad técnica y **presunción de inocencia**. **Todo lo que ha redundado en una recarga laboral absolutamente imposible de atender, malos climas internos y, lo más grave, un deterioro en la evaluación y confianza ciudadana en la Institución.**

muy claro, tanto en dotarse de infraestructura, equipos y redes, como en esforzarse por generar los primeros programas propios y personalizados para sus procesos y tramitaciones, proceso que tuvo su culminación y auge, como hemos visto, en el completo rediseño que implicó el fortalecimiento y modernización de la fiscalización, en el primer lustro del siglo, de la mano con su endurecimiento y el foco puesto en la informalidad.

Sin embargo, tal liderazgo se extravió por completo hacia fines de esa primera década hasta el punto que, conforme la dinámica del exponencial desarrollo informático en todos los ámbitos, hoy el Servicio se encuentra en una situación de atraso crítico que, además, se esconde en una multiplicidad de desarrollos de aplicativos tangenciales o relativos a meros buzones de recepción de requerimientos o inicios de tramitación, con meras y muy simples interacciones de consulta-respuesta.

Pero, ninguno de los procesos masivos de ambas líneas operativas principales -la fiscalización, la conciliación, el registro de las organizaciones sindicales, o la regulación de la negociación colectiva- se encuentra informatizado en sus aspectos más básicos o esenciales siquiera.

Hoy todos esos procesos y procedimientos se llevan en forma manual o a lo sumo híbrida, utilizando la informática para apoyos puntuales, como procesador de texto, para cargar informes del trabajo efectuado previa e íntegramente en forma manual, o para efectuar notificaciones puntuales en forma electrónica -lo que ha salvado al Servicio de la completa inoperatividad-, careciéndose, por tanto, de toda tramitación electrónica real.

Del mismo modo, estos procedimientos no se traducen siquiera en registros informáticos de sus resultados, con bases de datos que permitan la indispensable capacidad de seguimiento y trazabilidad respecto de sus propias actuaciones, incluso en relación a unos mismos intervinientes, trabajadores y empleadores.

Por otra parte, pese a existir clara habilitación legal a partir de la Ley 21.327 de modernización, del 2021, aun no se ha habilitado el sistema de registro de inicio y término de las contrataciones laborales en línea, que no se refiere al simple registro del documento contractual -en forma digitalizada o física incluso-, como se entiende hasta hoy equivocadamente, sino que a llevar un registro de la contratación misma, con todos los datos básicos de sus características y requisitos esenciales, actualizado en tiempo real -con información de validación de datos a lo sumo mensual-, a cargo del propio empleador, en un sistema amigable y expedito.

O que el Servicio carezca aún de la elaboración de otras bases de datos, o de acceso útil a las diversas bases de datos que, en diversas reparticiones, públicas y privadas, facilitarían esta labor -para lo cual también tiene ya habilitación legal-, que permitan suplir la falta de historial de sus propias actuaciones,

y la aplicación de diseños inteligentes de programación y direccionamiento del esfuerzo fiscalizador
301.

En resumen, salvo el empleo de algunos facilitadores informáticos aislados que han permitido mantener su operatividad –distribución de las cargas de trabajo, procesamiento de texto en los formularios e informes, notificación electrónica–, la Dirección del Trabajo sigue haciendo sus actuaciones casi en forma análoga a como lo hacía en el siglo pasado, a través de masivos procedimientos individuales que no conversan, ni se coordinan entre sí, en forma preponderantemente reactiva, con formatos aun manuales, y con sus funcionarios virtualmente sin respaldo e información esencial de la empresa, los trabajadores y sus empleadores.

Absolutamente atrás, de lo que la generalidad de las entidades públicas y privadas, especialmente las mejores experiencias internacionales en materia de servicios del trabajo y de fiscalización laboral, han logrado internalizar informáticamente en sus principales procesos y en la relación con sus usuarios.

4.3.2 Otras causas, más bien de gestión interna.

Además de las causas de las debilidades en la fiscalización que denominamos estructurales hay otras que, si bien obviamente relacionadas con aquellas, tienen relación con decisiones institucionales más acotadas y propias de las gestiones directivas del momento, y al interior de la Dirección del Trabajo. Y, por tanto, serían más sencillas de atender o corregir en el marco propiamente administrativo.

Las identificamos a través de una revisión de los principales ámbitos de actuación operativa, que inciden directamente en el control de la informalidad, cuales son la emisión de dictámenes interpretativos; el procedimiento de fiscalización; y las actuaciones de conciliación extrajudicial tras la terminación de contratos.

³⁰¹ En el marco de algunas mesas de trabajo entre diversos organismos públicos que manejan información y bases de datos, se ha avanzado en los últimos años en algunas coordinaciones y convenios que han permitido compartir y acceder a algunas de estas bases de datos externas, pero dicho esfuerzo se ha concentrado en el ámbito del Departamento de Estudios, y no se ha expandido hacia las áreas operativas y los procesos masivos y cotidianos de la Institución hacia sus usuarios, que es la carencia que seguimos remarcando aquí.

1) La interpretación administrativa de la ley laboral y la informalidad.

El Servicio, como señalamos, desde los años 50 del siglo pasado, y según lo dispone expresamente su ley orgánica vigente ³⁰² y el Código del Trabajo ³⁰³, ejerce, entre sus diversas competencias, la de interpretar, esto es fijar el sentido y alcance de la normativa sometida a su tutela fiscalizadora, la que se encuentra solo limitada por la exigencia de no estar el asunto sometido al conocimiento de un tribunal ³⁰⁴.

Por cierto, se trata de una facultad esencial y de alto impacto respecto de una visión fortalecida al máximo, en sede administrativa, del conjunto de las facultades institucionales, en especial de la fiscalización. En contrapartida, exige altos niveles de experticia técnica, desarrollada a través de largo tiempo y esfuerzo institucional y, por cierto, del control social y la aceptación provenientes de los actores del mundo del trabajo, la academia especializada, y, en particular, de los tribunales, como revisores y resolutores finales, en los casos de controversias judicializadas ³⁰⁵.

Para fortalecer aún más la tecnificación en esta importante tarea, recientemente, la última Ley de Modernización institucional, consagró una nueva normativa en el Código del Trabajo que permite al Servicio desarrollar un sistema de consultas no vinculantes ³⁰⁶ la que, no obstante, aparece incumplida hasta la fecha ³⁰⁷.

³⁰² Artículo 5 letra b) del D.F.L. N°2, de 1967, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, ley orgánica vigente de la Institución, señala como una de sus competencias el "Fijar la interpretación de la legislación y reglamentación social, sin perjuicio de la competencia que sobre determinadas materias tengan otros Servicios u Organismos Fiscales, salvo que el caso esté sometido al pronunciamiento de los Tribunales y esta circunstancia esté en su conocimiento;"

³⁰³ El artículo 505 del Código del Trabajo dispone: "La fiscalización del cumplimiento de la legislación laboral y su interpretación corresponde a la Dirección del Trabajo, sin perjuicio de las facultades conferidas a otros servicios administrativos en virtud de las leyes que los rigen. Los funcionarios públicos deberán informar a la Inspección del Trabajo respectiva, las infracciones a la legislación laboral de que tomen conocimiento en el ejercicio de su cargo."

³⁰⁴ La propia doctrina o jurisprudencia administrativa resolvió tempranamente que esta exclusión en caso de haberse activado el conocimiento, judicial, debe ser concreta y específica, esto es, referida al mismo asunto y a las mismas partes.

³⁰⁵ Que en general han sido muy escasas y con efectos acotados, caso a caso, aunque, con cada gestión gubernamental, unas más que otras, hay algunos pocos casos de pronunciamientos más en el límite, conforme algún tipo de direccionamiento estratégico-político del momento, lo cual, lamentablemente, hemos visto acentuado en estos últimos años.

³⁰⁶ Según los tres nuevos incisos finales añadidos por el artículo 1 N°12 de la Ley 21.327 al artículo 505 del Código del Trabajo:
*"El Director del Trabajo podrá disponer consulta pública sobre las instrucciones, pronunciamientos y demás normas de carácter general que en el ejercicio de sus facultades dicte para la interpretación y aplicación de las leyes laborales y de seguridad y salud en el trabajo, a fin de que los interesados opinen y formulen propuestas sobre ellas. En todos aquellos casos en que la Dirección del Trabajo disponga de dicha consulta pública, deberá remitirla, además, al Consejo Superior Laboral.
 La Dirección del Trabajo establecerá y publicará el procedimiento para efectuar esta consulta, en el cual contemplará que las opiniones y propuestas sean de carácter público, formuladas a través de medios electrónicos, las que no tendrán carácter vinculante respecto de la autoridad.
 Esta consulta pública se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en la ley N° 20.500, sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública."*

³⁰⁷ En esta última gestión directiva se modificaron algunos criterios jurisprudenciales que habían sido tradicionales, lamentablemente, aun en materias con poco impacto, sin utilizar este nuevo mecanismo, vigentes desde el año 2021.

Puede decirse que, en general, esta competencia interpretativa ha aportado control regulatorio de la informalidad a través del desarrollo y difusión de la doctrina jurídica iuslaboralista aplicable en la materia.

Por ejemplo, simplemente concluyendo que, como la relación laboral es consensual y surge del mero consentimiento, el cual se presume a partir de la sola prestación de servicios, la informalidad no es más que la situación fáctica en la que se pretende no reconocer, negar, ocultar o disfrazar dicha relación laboral, mediante el incumplimiento de las obligaciones de formalización.

Y, aún concurriendo algunos grados menores o mayores de complicidad o aquiescencia del trabajador, siempre tal informalidad será de decisión y responsabilidad jurídica directa e inexcusable de quién concurre como empleador, que tiene la obligación legal de formalizar la relación laboral, además poniendo con ello en entredicho los correspondientes derechos del trabajador afectado.

Tal responsabilidad es objetiva, pues, aun cuando pueda suponerse que la finalidad sea eludir el costo del conjunto de obligaciones laborales que, conforme la naturaleza regulatoria y tutelar de la normativa, surgen y se aplican a partir de la formalización, da igual si se acredita o no tal intención u otra distinta, o ninguna.

Aun cuando normalmente la informalidad supone la ausencia de contrato escrito, no hay que confundirla en modo alguno sólo con este rasgo o mero indicio, pues, si, por ejemplo, no hay tal contrato como documento, pero si hay otra documentación que da cuenta de la existencia laboral, incluso de manera más fiel y actualizada -como en el registro control de asistencia, las liquidaciones de pago de remuneraciones o, incluso, las declaración y/o pago de cotizaciones previsionales-, y a la cual puede acceder tanto el trabajador como el fiscalizador, la Dirección del Trabajo concluye, también en forma incuestionable, que en tal caso hay que una simple infracción a la obligación de escriturar y/o mantener actualizado el contrato de trabajo, u otras adicionales y relacionadas, sancionables como tales, pero sin entender que hay informalidad ni intención de disfrazar o negar la existencia de la relación laboral. Ello, pues, con tales indicios documentales, esa relación laboral no está oculta y será muy fácilmente invocarla o acreditarla por el respectivo trabajador, o detectarla por el fiscalizador.

Es más, en contrario al ejemplo anterior, en la hipotética y más improbable circunstancia contraria, de existir un documento que aparece como un contrato escriturado, con indicación de un supuesto empleador que al final no concurre o no existiere como ente responsable (por ejemplo, sin identificación suficiente, sin firma, o con datos falsos, o sin constar copia en poder del trabajador), y hay ausencia de toda otra huella documental, estaríamos igualmente frente a una hipótesis de informalidad.

En consecuencia, para este razonamiento administrativo laboral del Servicio existirá informalidad en la medida en que al menos haya una ausencia copulativa de cumplimiento mínimamente serio de todas

las obligaciones laborales que dejan rastro documental susceptible de ser apropiado por el trabajador, las principales de las cuales son las cuatro señaladas: escrituración y suscripción del contrato; liquidación de pago de remuneraciones; registro control de asistencia; y declaración y/o pago de cotizaciones previsionales.

Sin embargo, el Servicio aun no aborda las versiones conceptuales más recientes que definen la informalidad en torno, principal o exclusivamente, a la simple inexistencia de cotizaciones previsionales, al menos declaradas, procediendo legalmente efectuarlas, lo que hemos visto amplía su aplicación, y simplifica sustancialmente la comprensión y operatividad de las medidas de diagnóstico y control.

Mención aparte respecto de la fiscalización de la denominada “contratación a honorarios”, pues, correctamente entendida y aplicada se refiere a una modalidad de contratación civil de un profesional en forma independiente, sin dependencia ni subordinación laboral alguna. Pero, en los hechos, es ampliamente sabido, esta figura se mal utiliza con frecuencia para disfrazar una relación que en realidad es bajo dependencia y subordinación, simplemente a objeto de eludir los costos y las respectivas obligaciones laborales.

En general el Servicio ha defendido, al menos teóricamente, también la facultad de estimar en estos casos de mala utilización, que se está ante una relación laboral, en especial ante pagos de honorarios mensuales regulares y labores que visible y regularmente se prestan bajo subordinación y dependencia que, además, no se refieren o requieren exigencias profesionales o técnicas.

Sin embargo, en casos algo más complejos, de servicios y honorarios de mayor significación, con respaldo en el ejercicio profesional o técnico, y aún cuando haya rasgos de subordinación y dependencia, la práctica habitual del Servicio y de sus fiscalizadores ha sido de inhibirse de intervenir o cuestionarlos, en particular considerando la casi inevitabilidad de que el conflicto suscitado se resuelva solo por vía jurisdiccional.

Ciertamente que la reciente normativa que ha resuelto exigir en forma progresiva el pago de cotizaciones previsionales para quienes laboran con boletas de honorarios ³⁰⁸, también ha ido cambiando el panorama a este respecto, al menos disminuyendo la radicalidad del conflicto en lo relativo a su significación económica eventualmente mayor

³⁰⁸ Específicamente por la Ley 20.255, de 2008, de Reforma Previsional; la Ley 21.431, de 2022, sobre Plataformas Digitales; y la Ley 21.735, de 2025, de Reforma Previsional.

2) El procedimiento de fiscalización y la informalidad.

Fiscalizar el cumplimiento de la normativa es la competencia institucional presupuesta y más conocida de la Dirección del Trabajo, especialmente considerando que, como hemos visto, sus oficinas operativas a nivel provincial o comunal se denominan “Inspecciones del Trabajo”³⁰⁹.

La Institución desarrolla esta función fiscalizadora con un **enfoque claramente generalista**, que abarca el conjunto de la normativa social, incluyendo la propiamente laboral, pero también la previsional y la de salud y seguridad en el trabajo.

Además, **ejercida de un modo virtualmente excluyente**, es decir, salvo excepciones muy puntuales (como las facultades de los Servicios de Salud en materia de seguridad en el trabajo³¹⁰; o las del Servicio Nacional de Geología y Minas, en el ámbito minero³¹¹, en especial), no hay otra entidad o institución que tenga ésta facultad y mandato.

También, en forma rutinaria, salvo muy escasas excepciones, la Institución cumple estas labores **con funcionarios fiscalizadores de formación igualmente generalistas**, que están a cargo, a la vez, del conjunto amplio de materias tuteladas, sin posibilidad, ante la magnitud y alcance del desafío fiscalizador, de organizar unidades o secciones y funcionarios especializados en determinadas de tales materias, no obstante algunas experimentaciones transitorias y asistémicas, conforme las prioridades políticas de las autoridades de turno, que no han logrado institucionalizarse y, más bien, han contribuido a un cierto desorden orgánico, con pérdida de claridad y energía en el desarrollo de la función.

Por otra parte, los funcionarios a cargo de la fiscalización **pertenecen al mismo estamento de “Fiscalizadores” al que pertenecen la generalidad de los que ejercen labores operativas en el conjunto de la Institución**, incluyendo todas aquellas funciones propias, como veremos de la otra alma de competencias institucionales, ligada a la regulación y promoción de las Relaciones Laborales. De tal forma que, en los hechos, sin existir una especialidad definida, ambos tipos de funcionarios se intercambian roles de uno u otro tipo, en forma habitual, ya sea a través del tiempo, o incluso en forma simultánea, lo que ocurre usualmente en las oficinas más pequeñas.

Como en las instituciones inspectivas más fuertes y empoderadas de la experiencia comparada, **esta competencia para fiscalizar va de la mano en la Institución con facultades sancionatorias propias, en sede administrativa, básicamente consistentes en la aplicación de multas pecuniarias** ante las

³⁰⁹ DFL N° 2, de 1967, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Título III, artículos 18 y ss.

³¹⁰ Los artículos 184 inciso 4°, 190 y 191 del Código del Trabajo, entre otros, reconocen la competencia en materia de Seguridad y Salud Ocupacional a los Servicios de Salud, lo mismo que en las disposiciones orgánicas y funcionales de estos Servicios.

³¹¹ Según su ley orgánica, el D.L. 3.525, de 1980, artículo 2° N°8.

infracciones de ley detectadas, previo un debido procedimiento administrativo, y obviamente sujetas tanto a recursos de reconsideración administrativa, como a la revisión jurisdiccional ante los tribunales ³¹².

Sin embargo, por diversas razones que intentaremos develar y luego efectuar propuestas para corregirla, la actual modalidad de fiscalización empleada por la Dirección del Trabajo no solo no disuade de la informalidad, sino que, aun involuntariamente, termina invisibilizándola o incluso replicándola, lo que a nuestro entender explica que, pese a la existencia de una realidad de trabajo formalizado comparativamente positiva como la que tiene el país en torno a cotas superiores al 70%, ello se explique por otras causas ³¹³; y persistan por largo, tiempo y sin detrimento significativo, grandes sectores y bolsones de informalidad estructural y rebelde en torno al 30% restante, del cual la mitad se trata del trabajo dependiente –que se supone tutelado directamente por esta función pública–, afectando a aproximadamente un millón de trabajadores bajo dependencia y subordinación.

En efecto, conforme los procedimientos aplicables y los recursos disponibles, hoy la Institución desarrolla esta función fiscalizadora principalmente mediante la atención y reacción frente a denuncias, tanto individuales, de cada trabajador/a que se estima afectado por algún incumplimiento, como colectivas, de grupos de trabajadores y de organizaciones sindicales que los representan.

Esta modalidad de fiscalización preponderantemente por denuncias implica una revisión caso a caso, empleador a empleador, en general sin patrones de direccionamiento o priorización, salvo muy escasamente, en lo relativo a la mayor gravedad o urgencia de la infracción denunciada.

Y, considerando que se reciben decenas de miles de denuncias por año ³¹⁴, generalmente sin poder dar respuesta a la totalidad de estos requerimientos, menos aún en tiempos razonables, en ello se agota casi la totalidad de la energía institucional prevista para fiscalizar, restando entonces una capacidad muy residual para la realización de actuaciones de oficio, especialmente mediante programas de fiscalización u otras formas de direccionamiento y diseño inteligente, ya sea conforme diseños o patrones territoriales, sectoriales o funcionales de cualquier tipo.

³¹² Artículos 511 y 512 del Código del Trabajo.

³¹³ Por ejemplo, el control tributario, que contempla las justificaciones de gastos necesarios de las empresas y empleadores, entre los que destacan los gastos y costos en cumplimiento normativo laboral; el nivel de desarrollo económico-social o funcionamiento macroeconómico, con relativamente bajas tasas de cesantía, que moderan el temor a las represalias por despido; el mayor empoderamiento social de defensa de derechos; el mayor convencimiento y acatamiento de los sectores de empleadores formalizados, o el temor a enfrentar costos mayores en casos de conflictos judicializados, en especial cuando la informalidad va acompañada de eventual efecto combinado con accidentabilidad o enfermedad de origen también laboral; etc.

³¹⁴ Unas 90.000 fiscalizaciones por año, de las cuales casi un 80% son para atender denuncias, y el saldo por programas de fiscalización, aunque cada procedimiento de programa requiere proporcionalmente mucho menos recursos y tiempos que el tratamiento de las denuncias, razón por la cual mucho más del 95% de la capacidad de trabajo se agota en tratar dichas denuncias.

Por lo demás, **existe una muy baja cantidad de denuncias por informalidad, lo que se explica, entre otras causas, por la alta posibilidad de confrontación y pérdida del empleo con ocasión del respectivo procedimiento**, incluso antes de la visita de fiscalización si es que, como se teme aun con poco fundamento, en que se filtrará esta información hacia el empleador. O producto de la visita, pues atender este concepto exige un procedimiento muy riguroso de cuidado de la identidad del denunciante, que la gran mayoría de las veces, por lo pequeño de la empresa y el escaso número de trabajadores, es muy difícil sino imposible, más todavía considerando que la informalidad se aloja muy preponderantemente en las empresas y empleadores de menor tamaño.

Ciertamente que la complejidad de fiscalizar la informalidad emana de su propia naturaleza de infraccionalidad generalizada y radical, que implica un incumplimiento global de sus obligaciones, por parte del empleador, y de los derechos laborales del trabajador involucrado, lo que supone un muy alto nivel de conflictividad en la relación laboral. Pero, mientras la relación laboral informal discurre, y se cumplen normalmente solo las esenciales obligaciones recíprocas, de prestar los servicios el trabajador y pagar la remuneración el empleador ³¹⁵, **el conflicto está soterrado y en estado potencial, y se manifiesta o intensifica solo cuando surgen las desavenencias entre las partes, o concurren las contingencias que supondrían la concurrencia de los derechos laborales que se encuentran en entredicho por la condición de informalidad** (régimen de jornada de trabajo y descansos; cobertura de salud ante accidentes o enfermedad común, o más aun de origen laboral; feriado anual por vacaciones; mayor proximidad de la vejez y necesidad de cotizaciones; posibilidad del despido; decisión de acudir a denunciar a la Inspección, etc.).

Además, **una confrontación normalmente muy tardía deja, activada mediante una denuncia, casi carece de espacio para ser fiscalizada administrativamente, pues la Dirección del Trabajo teóricamente fiscaliza sólo relaciones laborales vigentes**, lo que también se aplica a la informalidad, por lo que apenas el vínculo se rompe, normalmente por decisión del empleador, y muy usualmente ante la mera percepción o sospecha de un aumento de la conflictividad a partir de la sospecha siquiera de existir una denuncia o queja del trabajador afectado, ya no cabe intervenir administrativa vía la actividad inspectiva sino que, a lo sumo, a través de la otra competencia institucional masiva, cual es, como detallaremos más adelante, el intentar una mera conciliación extrajudicial.

Pero **tampoco existe en la actualidad un procedimiento especial en uso y con algún tipo de foco especial para el control de la informalidad.**

Igualmente, **no hay ningún indicador o meta asociada a dicho objetivo.**

Y, por último, como señalamos, **si se estudia con detención los efectos de la actual forma de fiscalizar de la Dirección, puede concluirse que, en vez de disuadirla, terminan involuntariamente**

³¹⁵ Lo cual incluye, claro está, falsos contratos a honorarios que en realidad disfrazan una relación laboral bajo subordinación y dependencia.

premiando o estimulando la contratación informal, debido a una combinación entre el formalismo de privilegiar el examen de documentos por sobre constatar perceptivamente los hechos; el otorgamiento, por regla generalísima, de plazos de corrección luego de la visita inspectiva en la que se detectare una eventual infracción; y la existencia de un plazo legal para la escrituración del contrato luego de comenzar la relación laboral en los hechos ³¹⁶.

Para evidenciar esta conclusión supondremos que el fiscalizador, luego de atender una denuncia por informalidad y superar los sesgos y limitaciones de direccionamiento e investigativas, logra confirmar en terreno que labora efectivamente en la informalidad, a un trabajador aparentemente en informalidad ³¹⁷.

Luego de lo cual, requerirá al empleador el respectivo contrato y toda la documentación pertinente, quién normalmente, en una reacción ya ampliamente conocida y difundida en la generalidad del mundo empresarial y de sus asesores ³¹⁸, se excusará de ello arguyendo que el trabajador acaba de entrar a prestar servicios, y que, por encontrarse dentro del plazo legal de escrituración, aún no han suscrito el respectivo contrato.

Ante lo cual **el fiscalizador se limitará a otorgar un plazo al empleador para presentar el respectivo contrato y la documentación pertinente**, transcurrido el cual –nunca en forma terminante o fatal y, por tanto prorrogable una o más veces en los hechos–, lo normal es que el empleador presente la documentación requerida, consistente, efectivamente, en un contrato recién escriturado, respecto de una relación laboral que aparece así recién iniciada, aunque en la realidad ella se haya prolongado por tiempo antes.

Y, entonces, el fiscalizador habitualmente terminará el procedimiento sin sanción por este concepto o, a lo sumo, y para cubrirse de alguna eventualidad o duda, se limitará a sancionar alguna mera infracción formal, como no haberse tenido en uso el registro control de asistencia al momento de la visita.

Claro está, en la hipótesis expuesta, durante ese plazo para presentar el contrato escriturado, el trabajador, presionado al máximo por la posibilidad cierta de perder su empleo informal, y sin ya la presencia del fiscalizador, lo habitual es que ceda y suscriba un contrato y demás documentos de

³¹⁶ La regla general es, de acuerdo al artículo 9 inciso 2° del Código del Trabajo, de 15 días desde el inicio de la prestación de servicios, momento en que comienza consensualmente el contrato.

³¹⁷ Esto no es sencillo en ninguna experiencia comparada, ni siquiera en las que tienen procedimientos más robustos y efectivos, debido a las prácticas de ocultamiento de que habitualmente va acompañado el trabajo informal, de tal forma que, si el empleador obviamente supone que detectarla es el objetivo de la visita inspectiva, simplemente hará todo lo posible para que ésta detección no se concrete, prefiriendo negar la entrada del fiscalizador, o el acceso a determinadas dependencias, a las cuales se confine al trabajador informal, incluso con su colaboración aparente lograda bajo la coerción de conservar el empleo, y evitando que se le vea y entreviste, con lo que, si tiene éxito en ello, a lo sumo incurrirá en meras sanciones administrativas formales propias del impedimento u obstaculización de la visita.

³¹⁸ Luego de largos años de debilidad procedimental, esta es ya una estrategia de respuesta ampliamente disponible y difundida entre los empleadores y sus asesores, de tal forma que esta respuesta es ya altamente regular y previsible.

respaldo, en la forma en que el empleador se lo exija, aunque sus términos no se ajusten a la realidad de un trabajo informal de larga data.

Con este proceder habitual en estos casos ya excepcionales, además de invisibilizarse la informalidad, se valida una virtual renuncia a significativos derechos laborales que la ley en teoría supone irrenunciables, pues se desmejora significativamente la situación jurídica del trabajador así “formalizado” para poder accionar por ellos, quién pierde la posibilidad, normalmente más conveniente, de reservarse acciones de confrontación posterior, a partir de la terminación, momento en el cual pueden demandarse todos los derechos pendientes de la relación laboral que se termina y, si se prueba que la relación existió, se condenará a pagarlos al empleador infractor ³¹⁹.

Y, si por el contrario, en dicho plazo para presentar el contrato suscrito al fiscalizador, el trabajador no suscribiere tal contrato ni los documentos de “regularización” que pretende el empleador, éste será objeto de sanción administrativa por dicha informalidad, y el trabajador quedará en una situación ventajosa ante la acción judicial que debería proseguir para demandar sus derechos laborales conculcados, pero a costo de ser habitualmente despedido de inmediato, razón por la cual esta hipótesis se presenta en muy escasas ocasiones.

Es la alta probabilidad de este final infeliz, de pérdida de importantes derechos potenciales en conflicto por parte del trabajador o del empleo, con resultado incierto, la que, junto con un cierto sesgo de comprensión favorable a las empresas de menor tamaño y en medio de la informalidad general, termina también por disuadir a los fiscalizadores de emplear este procedimiento y de, por tanto, siquiera querer aparecer detectando la informalidad, aunque esté delante de sus ojos, o incluso, de advertir a los trabajadores denunciantes con anticipación, al coordinar la visita a terreno, de estas limitaciones y riesgos.

Por último, **en cuanto a las facultades de actuación de oficio**, si bien existen instrucciones teóricas, que quedaron desde la modernización de procedimientos de inicios de siglo, y que suponen hacerse cargo de la informalidad en cualquier ocasión en que se presente y detecte, en la práctica ello no ocurre, por las mismas razones expuestas respecto al procedimiento para fiscalizar las denuncias, pues se trata del mismo procedimiento, que cuenta con las mismas limitaciones y riesgos ³²⁰.

Lo que se aplica tanto a la posibilidad de actuación de oficio individual de cada fiscalizador concreto – muy escasa hoy en día –, como también a las fiscalizaciones mediante programas de fiscalización, que

³¹⁹ Por efecto combinado de las cotizaciones previsionales y las indemnizaciones por despido, se trata de conflictos de cuantía creciente, conforme mayor haya sido el lapso de informalidad, por lo que si a nivel administrativo no se llega a una conciliación, darán lugar a un juicio laboral el que, si no termina por avenimiento y concluye en sentencia, podrá implicar condenas a pagar prestaciones de muy alto monto que, con todo, dependerán, por supuesto, de la capacidad patrimonial del empleador infractor.

³²⁰ Es muy improbable que un trabajador informal colabore en terreno, de buenas a primeras, con el fiscalizador que llegase a sorprenderlo laborando, tanto por el temor a la pérdida del empleo, como, si se tratase de un migrante irregular, a las consecuencias de ser indocumentado.

rutinariamente, muchas veces para cumplir tareas y metas anuales de cantidad, se organizan a nivel nacional o regional. Y que, no obstante estar identificados con claridad los sectores con más alta informalidad, por las mismas razones expuestas no son dirigidos hacia éstos, ni contemplan tampoco la informalidad entre los conceptos a fiscalizar.

Y como se señaló anteriormente, **se suma la enorme carencia de capacidad informática de la Institución**, que no cuenta con bases de datos esenciales, propias, emanadas de sus procesos (aun gestionados manualmente, sin tramitación ni registro informático), o ajenas (que ya hay varias de calidad y actualidad suficiente), que orienten y fortalezcan adecuadamente cada procedimiento inspectivo, por ejemplo, con la trazabilidad suficiente respecto del historial de cada trabajador y cada empleador previamente registrados, y sus cruces y situación actual, lo cual impide cualquier intento serio de aplicar inteligencia de datos al diseño y ejecución de la actividad de oficio hacia el control de la informalidad, especialmente estos programas de fiscalización, los que, por definición, para su masividad, direccionamiento y eficiencia, requieren hoy de esta capacidad ³²¹.

3) La conciliación individual ante las terminaciones de relaciones laborales y la informalidad.

Junto con la fiscalización, la conciliación individual prejudicial ante reclamos por terminaciones de contratos es el otro gran y masivo producto institucional de la Dirección del Trabajo ³²²

La causa por lejos más habitual de terminación que da lugar a este trámite es por el despido resuelto por el empleador, ante lo cual el trabajador afectado concurre normalmente ante la Dirección del Trabajo, y, ya con el conocimiento correspondiente, o la asesoría informativa que allí recibe, concreta un reclamo en dicha entidad, por los derechos y prestaciones laborales que estima insolutos con cargo a dicha terminación.

³²¹ Sólo a inicios de siglo, desde el Departamento de Fiscalización, en medio de la modernización de procedimientos de esa época, y nuevamente a contar desde el 2023, desde el Departamento de Estudios, se ha avanzado en al menos entregar, especialmente a los niveles regionales, algunas herramientas que implican la posibilidad de analizar estadísticamente los resultados de los procedimientos de fiscalización del servicio, especialmente a objeto de apoyar el diseño de programas de fiscalización, u otras acciones institucionales, pero no se trata ni de lejos del tipo de bases de datos, con vocación de registro histórico, universal y además actualizado en línea, del total de trabajadores y empleadores, y de datos asociados al desempeño laboral al modo de los modernos registros de contrataciones, que son los que ya hace tiempo están en uso en el ámbito operativo de las mejores experiencias comparadas.

³²² Mientras las fiscalizaciones promedian unos 80.000 procedimientos al año (unos 50.000 por denuncia, que copan gran parte de los recursos y energías institucionales, y unos 30.000 por programas, que implican un uso mucho menor de recursos en procedimientos mucho más breves y sencillos); los comparendos de conciliación son unos 160.000 por año y en muchos casos, por la cuantía relativamente menor de sus montos individuales, constituyen un requisito para activar posteriormente el procedimiento judicial monitorio, breve y simplificado, ante el tribunal laboral competente.

Si se trata de un caso de informalidad estos conceptos reclamados serán normalmente de gran significación o cuantía, cuanto más se haya dilatado la contratación, como saldos de remuneración, cotizaciones previsionales, feriados anuales y proporcionales, indemnizaciones por despido, etc.

La Dirección del Trabajo acoge esta reclamación dando curso a una citación a comparendo, que esencialmente constituye una instancia de conciliación individual prejudicial, en la que lo esencial será la mera voluntad del empleador de reconocer o no la relación laboral.

Si en dicho comparendo el empleador reconociere o aceptare que hubo una relación de trabajo informal el funcionario conciliador levantará un acto en que ello conste y procederá a generar un conjunto de deudas y cobros a su respecto, con mérito ejecutivo, esto es, con valor jurídico para procederse a su cobro.

Normalmente se trata de montos muy altos, aun respecto de relaciones laborales de corta duración, pues se incluyen todos los derechos omitidos por la falta de formalización que afectaron al trabajador, además de intereses y reajustes, y fuertes multas, en especial respecto de cada mes y tipo de cotización previsional omitida en su oportunidad.

Naturalmente, este tipo de reconocimiento del empleador no ocurre sino en muy raras ocasiones, pues lo normal es que, al igual como hemos visto acontece con la fiscalización, existe ya una difundida y masiva orientación o asesoramiento en torno a la forma muy sencilla de conjurar de raíz la posibilidad de tales gigantescas consecuencias negativas a su respecto, la cual consiste en simplemente negar la existencia de una relación de trabajo respecto del trabajador reclamante, al cual, en una gran cantidad de ocasiones, y sin mayores explicaciones de ningún tipo, manifiesta no conocer, **no importando en modo alguno los muchos indicios o pruebas, incluso contundentes, que dicho trabajador mencione, exhiba u ofrezca al respecto en esta instancia administrativa.**

Incluso la posibilidad extrema pero real de haber sido el trabajador sorprendido trabajando en un procedimiento de fiscalización, y luego haber sido despedido por no aceptar escriturar un contrato con fecha u otras condiciones distintas a las reales, altera la extrema simpleza con que el empleador, por su mera expresión de voluntad, puede inhibir de plano la competencia y actuación administrativa, pues lo claro es que en sede administrativa no existe competencia alguna para revisar o ponderar algún tipo de prueba, lo que es ampliamente conocido por los empleadores, más aun los informales ³²³.

³²³ Por supuesto, en el juicio laboral que debiera iniciar luego del fracaso de la instancia administrativa, el trabajador podrá demandar todas las prestaciones adeudadas y, además, respaldarse en la garantía de indemnidad, esto es, señalando que fue despedido en represalia precisamente por exigir sus derechos conculcados y, previo ofrecimiento de prueba o acreditación, obtener un eventual resultado favorable, con sentencia definitiva o avenimiento previo, pero ello ratifica el que en sede administrativa tal posibilidad no existe, o es muy sencillo obviarla.

Por último, en una fracción pequeña de comparendos en que existe alguna disposición de las partes, o debilidad según sea el caso, y un mayor involucramiento del funcionario a cargo, se logran finalmente algunos acuerdos, los cuales son del tipo en que el empleador reclamado conviene en efectuar un pago al trabajador reclamante, declarando que lo hace por “mera liberalidad” o para precaver un “conflicto innecesario”, pues **ambas partes declaran que en realidad no hubo relación laboral**, señalando expresamente el trabajador que con ello renuncia a todas las acciones administrativas o judiciales que eventualmente tenía para sostener aquello, reconocimiento que cuenta con el peso jurídico de un finiquito.

Este tipo de acuerdos implican generalmente una **cuantiosa renuncia de derechos** de parte del trabajador, pues, con cargo a evitarse la carga procesal, el retraso y algún riesgo de mal resultado, es habitual que acepte fracciones muy menores de lo que pudiese obtener luego de demandar y probar judicialmente la relación laboral, o, incluso, del que pudiese lograr en un eventual avenimiento en el seno del propio juicio.

Por cierto, para el empleador que puede ser perseguido sobre un nombre y un patrimonio mínimamente cierto, confrontar una demanda judicial por informalidad implica importantes recursos, los cuales se engrosan muy significativamente si se llega finalmente a una derrota, hasta el punto de generar la ruina del emprendimiento respectivo, lo que en tal caso explicará los más enconados esfuerzos de huida patrimonial. Razón por la cual, ante posibilidades ciertas de tal derrota judicial, lo que en cada caso se ponderará conforme la prueba efectiva con la que pudiera contar el trabajador, será el propio empleador el que, por cifras mucho menores a las que incluso correspondía pagar, estará disponible a llegar a estos acuerdos previos con el trabajador.

Luego de esta somera pero concreta revisión de las características estructurales de la Dirección del Trabajo, y de los procedimientos de sus tres principales productos institucionales con los que aborda el control de la informalidad – la interpretación de ley, la fiscalización y la conciliación individual–, puede concluirse que, si bien a nivel declarativo general existe un aparente andamiaje de resguardo, en sus dos principales y masivos procedimientos de actuación, tal control está en realidad notoriamente ausente.

Como se aprecia, en especial luego de desactivarse, a contar del inicio de la década pasada, un procedimiento de fiscalización que, durante la primera década del siglo, sí implicó un visible logro de formalización en relación a la realidad previa, se trata de un proceder no solo ineficiente para controlar la informalidad sino que, peor, termina estimulándola, pues, al conocerse ampliamente –por años y en todo el ámbito laboral– estas debilidades, el razonamiento obvio del mundo empleador informal y sus apoyos técnicos, concluye la conveniencia de simplemente esperar la muy rara ocasión en que se

detecte y cuestione la informalidad en estos procedimientos caso a caso y de muy limitado alcance³²⁴ y, si ello llegare a ocurrir, aún con una bajísima probabilidad, solo en esa ocasión reaccionar, con una formalización oportunista y ventajosa.

Esta débil labor institucional explica la e invisibilidad administrativa de la informalidad y la falta reportes estadísticos de casos de detecciones, regularizaciones o infracciones que, por supuesto, contrastan dramáticamente con el millón de trabajadores asalariados informales afectados por ella.

4.4. Las propuestas de mejoras.

En esta parte, central y conclusiva de este trabajo, pretendemos contribuir a atender en especial las dificultades claramente detectadas en torno a la fiscalización administrativa de la informalidad, elemento que hemos visto esencial en su debido control y, por tanto, en los esfuerzos correlativos de una mayor y decisiva formalización laboral en el país.

Por supuesto haremos este esfuerzo recogiendo los aportes ya identificados en las ocasiones en que el debate nacional ya revisado se ha referido al tema, complementándolos con otros diversos que hemos identificado de la experiencia comparada y, en particular, de la propia práctica del autor en el área de fiscalización y en el conjunto de las competencias de la Dirección del Trabajo.

El orden en que las desarrollamos coloca en una primera parte aquellas de alcance más general y extenso, que se verían posibilitadas o favorecidas por decisiones institucionales por encima del Servicio, preferentemente de rango legal. Y, en una segunda parte, la gran mayoría, que no requieren modificaciones del marco legal y tienen relativamente amplio espacio para desarrollarse como mejoras de una buena gestión, sin perjuicio de lo cual en casos puntuales también podrían facilitarse o empoderarse con algún proyecto de ley.

³²⁴ Que, al tenor de las estadísticas de fiscalización del Servicio ni siquiera se reflejan y las estimaciones que podemos hacer es que, ni aun con el roce cercano de la habitual "regularización" intra procedimiento y dentro de los plazos de cumplimiento inducido o correctivo, no abarcan casi absolutamente nada del casi un millón de los casos de trabajadores dependientes informales en un año calendario.

4.4.1. De carácter estructural, de naturaleza preponderantemente legislativa.

Como señalamos, se refieren a aspectos que trascienden la decisión meramente institucional de gestión a nivel de la propia Dirección del Trabajo, y requieren definiciones legales, algunas de las cuales se refieren a este propio Servicio, a objeto de atender sus problemas ya estructurales, que superan el ámbito de la gestión interna.

Varias de estas propuestas, como iremos revisando, ya han sido formuladas, al menos en términos generales en el curso del debate nacional, aunque en algunos casos las hemos desarrollado un poco más, y complementado con otras.

Las dos primeras abarcan al Estado y a la sociedad en su conjunto, y las demás están focalizadas ya en la Dirección del Trabajo.

Son básicamente relativas a **coordinar a las entidades públicas y privadas vinculadas a esta labor; a fortalecer un nuevo proceso público de recaudación de cotizaciones previsionales como eje preventivo de formalización; y a reforzar la responsabilidad directa de una Dirección del Trabajo efectivamente modernizada en la fiscalización de la informalidad**. Las detallamos en los siguientes puntos:

1) Coordinar debidamente al conjunto de entidades públicas y privadas con competencias relevantes en la materia.

Enfrentar la informalidad requiere esta coordinación para comprender mejor y alinear, y para abarcar con políticas integrales el conjunto sistémico y amplio de diversos flujos y procesos ahora disgregados en diversas instituciones. Y, en lo más inmediato, para compartir y mejorar la información disponible, y así también facilitar una efectiva fiscalización.

Resulta especialmente necesario fortalecer los vínculos y fijar objetivos institucionales compartidos entre todas las entidades administrativas relacionadas, especialmente los Servicios al alero de los Ministerios del Trabajo y Previsión Social, y Hacienda, cuales son, en particular, las Superintendencias de Pensiones y Seguridad Social, el Instituto de Previsión Social y la Dirección del Trabajo, en el primer caso; y del Servicio de Impuestos Internos y la Tesorería General de la República, en el segundo.

Si bien esta coordinación debería ser avanzada, invocándose el amplio campo de habilitación administrativa que legalmente existe detrás de la exigencia permanente de un actuar eficiente del

aparato público³²⁵, lo cierto es que los aspectos negativos de la tradición burocrática, que favorecen una visión aislada y hasta competitiva de las entidades entre sí, hacen que ello siga siendo muy difícil de concretar en la práctica, por lo que incluimos este desafío en aquellos que se favorecerían con un proyecto de ley.

Por ello compartimos plenamente la recomendación formulada en tal sentido por el Informe del año 2012 del Consejo Consultivo Previsional y la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones en sentido de fortalecer esta coordinación con el establecimiento de una “Comisión Especializada de Seguimiento del Control del Pago de Cotizaciones”, bajo la tuición del Ministerio del Trabajo, integrando y coordinando a todas las instituciones participantes, públicas o privadas³²⁶.

Además de la coordinación institucional global, entre todas las entidades vinculadas, también son especialmente relevantes algunas coordinaciones del tipo bilateral, entre algunas de ellas. Por ejemplo:

a) **Entre los ámbitos laboral y previsional**, pues, como hemos visto, y detallaremos más abajo, la más simple, reciente y operativa definición de informalidad se sustenta en torno a la existencia o no de pago de cotizaciones por los lapsos trabajados o cubiertos por la seguridad social; **y el mayor éxito esperado en la formalización se logra a partir de la coordinación estrecha entre las entidades de control de estas dos áreas, lo que permite mejorar sustancialmente el seguimiento de la trayectoria de cada trabajador, al menos en el territorio nacional, tanto en los tiempos de actividad y alta laboral, como los de inactividad y baja laboral, que usualmente son de alta en el sistema de seguridad social**, ya sea con coberturas de cesantía, de recuperación de la salud y capacidad de trabajo u otras de carácter pensional permanente;

b) Igualmente, **entre los ámbitos tributario y laboral, especialmente en torno a la determinación de empresas y empleadores y a la correlación entre la justificación de gastos y los costos remuneraciones**, lo que, por ejemplo, permitiría perfeccionar la fiscalización sobre empresas que aparecen con movimiento tributario y, no obstante, sin trabajadores, o, a la inversa;

c) También esta coordinación institucional debe abarcar necesariamente una **mejor imbricación entre los organismos públicos y aquellos entes privados de actuación y relevancia pública en la materia**, como las Administradoras de Fondos de Pensiones, las Mutuales de Empleadores, las Instituciones de Salud Previsional o la Administradora del Fondo de Cesantía. Es claro que se trata de instituciones reguladas en sus actividades esenciales por las respectivas Superintendencias, pero son

³²⁵ Ley N°18.575, Orgánica Constitucional de Bases de la Administración del Estado, artículo 5°, establece, como un principio rector, el deber de coordinación entre los organismos públicos.

³²⁶ Pág. 257.

también entidades operativas a las cuales hay que, junto con obligaciones, dotar también de más facultades y competencias, en debida coordinación con los respectivos entes estatales a cargo.

Hemos visto y recalcamos que el caso de Previred es paradigmático, pues se trata de una entidad privada surgida de la asociación entre las diversas AFP que, ante el vacío y la incapacidad del aparato público, acometió, con la tecnología informática, la organización racional y unificada en una sola ventanilla, de una recaudación previsional que ya a comienzos de siglo se había convertido en una maraña burocrática imposible de enfrentar para cualquier empleador, ante múltiples cotizaciones previsionales de distinto tipo que había que declarar o pagar manualmente todos los meses, respecto de cada trabajador, en muy diferentes entidades, públicas y privadas. Y que, con dicha labor, ha generado con el tiempo una gigantesca fuente de datos certeros y confiables sobre la realidad laboral nacional, que han sido los que las entidades reguladoras asumen finalmente como los propios y oficiales.

d) Las mejoras de coordinación institucional también deben abarcar **la relación entre el ámbito administrativo y el jurisdiccional de cobranza**, materia que ya fue objeto de la reciente reforma previsional de este año 2025 a través de la Ley 21.735, en una serie de disposiciones relativas en especial a evitar la fragmentación de juicios diversos contra el mismo empleador, dificultar las maniobras de ocultamiento patrimonial, o simplificar el procedimiento, que debieran implementarse en el tiempo próximo, pero que pudieran complementarse con otras medidas en el ámbito de la gestión; y

e) Además, **el Instituto de Previsión Social, coordinado fluidamente con todos los demás entes, debiera convertirse, a través de su plataforma “ChileAtiende”, en el canal privilegiado de comunicación con los usuarios, trabajadores y empleadores, en todo lo relativo al estado de la formalización de sus respectivas trayectorias laborales, con lo cual se fortalece la perspectiva usuaria como colaboradora del control de la informalidad.**

2) Colocar a un nuevo proceso público e integrado de recaudación previsional como eje central del control previsional preventivo y de la informalidad laboral y previsional

Compartimos igualmente en forma plena lo planteado por el Informe del año 2015 del Consejo Consultivo Previsional y la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones, que señala que **el objetivo central de mejoras debe ser “integrar y controlar en la fuente todo el flujo del proceso de cotizaciones, con información orientada a gestionar las etapas, con especial enfoque en la**

prevención de la elusión, evasión y subdeclaración previsional, junto con hacer más eficiente y eficaz la fiscalización del proceso y la fase de judicialización.³²⁷

Es decir, crear definitivamente tanto un **sistema de información integrado con la información del conjunto de las entidades involucradas, como un sistema de gestión y fiscalización igualmente integrado, a base de construir un flujo coherente y coordinado del conjunto de procesos involucrados con la recaudación de cotizaciones en las diferentes instituciones vinculadas.**

Por supuesto, para esta labor ya hay bastante camino avanzado a partir de los significativos aportes de Previred y las AFP, que es conveniente seguir perfeccionando para consolidar un proceso público y unificado de recaudación normal y regular de todas las cotizaciones previsionales, respecto de todos los trabajadores.

Y añadimos, como ya lo hacíamos notar hace más de una década atrás³²⁸ **a partir de recoger las mejores experiencias internacionales en la materia, que dicho proceso debería ser capaz de superar de una vez por todas nuestra ya tradicional lógica de declaración-pago, de cargo exclusivo y unilateral del propio empleador –la mejor o única posible en tiempos en que no había otras opciones–, para reemplazarla por una liquidación preliminar previa, de la entidad recaudadora unificada, a partir del registro vigente de la respectiva actividad laboral, por supuesto sujeta a ratificación o ajustes por el empleador, según lo precisamente pagado en el mes.**

Lo cual, por cierto, mejoraría por completo el nivel de control y seguimiento del trabajo formalizado.

3) Precisar un responsable claro del control y fiscalización de la informalidad laboral, que debiera ser la Dirección del Trabajo, para lo cual es necesario resolver sus principales problemas estructurales ya anticipados.

Si bien pudiera haber voces que, ante las tradicionales debilidades institucionales de la Dirección del Trabajo en la materia, han planteado que sean otros organismos los que debieran asumir una condición de liderazgo y protagonismo en el esfuerzo de formalización, por ejemplo, la administración tributaria³²⁹, **estimamos que dicho Servicio debiera mejorar su desempeño y poder cumplir en buena forma este rol**, por cuanto, según ya hemos revisado, es la entidad que ya cuenta con la respectiva atribución

³²⁷ Págs. 135 y ss.

³²⁸ Campusano (2015b).

³²⁹ Es el caso del Informe del Consorcio de Universidades, del año 2024.

de competencia, tanto respecto de la generalidad de la fiscalización laboral, como, a la vez, la previsional.

El mejorar su desempeño comienza, en primer lugar, remarcando con nitidez esta competencia, de tal forma que se le exija el foco y la atención preferente, que hoy está ausente en dicha institución.

Hay un espacio para este objetivo **con modificaciones legales que refuercen un rol que debiera ser protagónico y convocante, especialmente en la entidad de coordinación institucional que se levante al efecto.**

Por supuesto, junto con esta atribución clara de responsabilidad por el despliegue de estas competencias, debiera **exigirse al Servicio concretar una ya muy postergada y efectiva modernización, cumpliendo a cabalidad los encargos y posibilidades de la Ley 21.327 aun en su mayor parte pendientes, según se detallará más adelante.**

También velarse para que sus compromisos de desempeño institucionales, de sus autoridades y funcionarios, especialmente los de carácter remuneratorio, estén dura y estrechamente vinculados a este desafío del control de la informalidad. Ya sea, en una primera etapa, con la obtención de un gradual nivel mayor de formalización, para, posteriormente, con la mantención de dicho indicador, conforme lo muestren los indicadores nacionales obtenidos, por ejemplo, porcentaje nacional de formalización y de cotizaciones efectivas sobre el total de la fuerza de trabajo ³³⁰.

Además, debiera también avanzarse en los ajustes estructurales relevantes que quedaron pendientes, fuera del texto de su última ley de modernización. En concreto, los siguientes:

a) Tecnificar, y mejorar la rendición de cuentas, de su mando superior.

De tal manera de alejar o proteger su labor de la contingencia y de la agenda del gobierno de turno, y así resguardar la estabilidad, proyección y sentido de Estado en sus procesos, disminuyendo la influencia política excesiva, y además sus vaivenes en medio de fenómenos de empoderamiento social y polarización política,, especialmente en los procesos más profundos -interpretación de ley, fiscalización, conciliación extrajudicial, regulación sindical y de la negociación colectiva, principalmente- , que producen incerteza regulatoria y erosión en la credibilidad ante los actores organizados del mundo del trabajo, principalmente entidades sindicales y de empleadores, pero también la academia o los tribunales con competencia laboral.

³³⁰ Lo cual, como hemos visto más arriba y volveremos más abajo, ya era una de las tantas recomendaciones del Informe del Consejo Consultivo Previsional y la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones del año 2015.

Se han planteado diversos remediales para enfocar la actuación de la Dirección del Trabajo hacia una dimensión transversal y de largo aliento, más estatal que gubernamental.

Uno de ellos es **modificar el sistema de designación de la máxima autoridad institucional**, el Director del Trabajo, que fue lo que estuvo a punto de concretarse con la última ley de modernización, la Ley 21.327, de 2021 que, en su primer trámite ante la Cámara de Diputados había aprobado un nuevo mecanismo que exigía, además de amplia idoneidad técnica para postular, la concurrencia y aprobación tanto del Poder Ejecutivo como del Legislativo, lo cual fue finalmente suprimido en el segundo trámite ante el Senado.

Por dicho mecanismo el Director del Trabajo se designaba **a propuesta del Presidente de la República, la cual debía ser aprobada por el Senado, además con mayoría calificada de 4/7, contemplándose un lapso de 6 años de nombramiento en el cual era inamovible, salvo un mecanismo muy exigente de remoción en el que participaban los tres Poderes del Estado, pues lo resolvía la Corte Suprema, a solicitud del Presidente de la República o de una cuarta parte de los Diputados en ejercicio, y sin perjuicio también de una causal de cese a los 75 años** ³³¹.

Evidentemente este tipo de nombramiento y remoción, utilizado en otros casos de **entidades de alto perfil técnico y carácter supra gubernamental** –como en el caso de la Contraloría General de la República, el Ministerio Público, Banco Central, la Comisión del Mercado Financiero, el Tribunal Constitucional, etc.– **hubiera implicado un total cambio de enfoque no solo respecto de la autoridad superior, sino que del conjunto de la Institución, en el correcto sentido que exponemos,**

³³¹ El proyecto, correspondiente al Boletín N° 12.827-13, adjunto al Oficio N°1657, de 01.12.20, de la Cámara de Diputados al Senado, contemplaba los siguientes artículos al efecto, que modifican el D.F.L. N°2 de 1967, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, ley orgánica de aquél Servicio:

2. Reemplazase el artículo 46 por el siguiente:

"Artículo 46.- El Director del Trabajo será designado por el Presidente de la República con acuerdo del Senado adoptado por cuatro séptimos de sus miembros en ejercicio, en sesión especialmente convocada al efecto. Si el Senado no aprobare la proposición del Presidente de la República, éste deberá proponer un nuevo nombre en sustitución del rechazado, repitiéndose el procedimiento hasta que se apruebe un nombramiento."

3. Agregase el siguiente artículo 46 bis:

"Artículo 46 bis.- El Director del Trabajo deberá poseer el título de abogado, acreditar experiencia no menor a diez años en el ejercicio profesional o en la docencia universitaria en legislación laboral y ser ciudadano con derecho a sufragio."

4. Agregase el siguiente artículo 46 ter:

"Artículo 46 ter.- La designación del Director del Trabajo será por un período de seis años y no podrá ser designado para el período inmediatamente siguiente. Con todo, al cumplir 75 años de edad cesará en el cargo.

Podrá ser removido por resolución de la Corte Suprema, a requerimiento del Presidente de la República, de la Cámara de Diputados o de la cuarta parte de sus miembros en ejercicio, por incapacidad o negligencia manifiesta en el ejercicio de sus funciones, de conformidad a las disposiciones del decreto con fuerza de ley N° 29, de 2004, del Ministerio de Hacienda, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo. La Corte conocerá del asunto en pleno especialmente convocado al efecto y para acordar la remoción deberá reunir el voto conforme de la mayoría de sus miembros en ejercicio. El procedimiento a seguir para la remoción es el contemplado en el artículo 53 de la ley N° 19.640, sobre orgánica constitucional del Ministerio Público."

y, claro, hubiere fortalecido las posibilidades de acometer desafíos de la profundidad como el que requiere el esfuerzo país de formalización laboral y previsional que hemos expuesto.

Otras fórmulas, más aisladas, y que han provenido más bien de los gremios empresariales, en la lógica de fortalecer la estabilidad y certeza en las actuaciones, especialmente fiscalizadoras, ante una entidad que tiene facultades potentes, han planteado **la opción de encabezar a la Dirección del Trabajo con un gobierno corporativo de carácter conjunto**, al modo, por ejemplo, del Banco Central, la Comisión para el Mercado Financiero o el Consejo Fiscal Autónomo, o al menos para la gran dirección institucional, relativa a la interpretación de ley o a la definición de los principales procedimientos operativos.

Este último aspecto de **participación social en las decisiones nos remite a la necesidad de mejorar la rendición de cuentas de la Institución**, contemplándola, con carácter obligatorio, especialmente para la instancia de coordinación que hemos planteado antes; los Consejos Consultivos Previsional y de Usuarios; y los actores laborales organizados, incluyendo en este caso las consultas ante cambios de doctrina o de procedimientos, en forma previa a adoptarse³³².

Por supuesto que **la aplicación de algunas de estas mejoras de tecnificación en el nombramiento de la gestión directiva superior debiera facilitar también la consolidación del sustancial mandato modernizador de la Ley 21.327 en el ámbito del fortalecimiento de la carrera funcionaria al interior de la Institución**, en atención al reemplazo de los amplios y cuestionables márgenes de discrecionalidad directiva –frecuentemente mal utilizada en decisiones de mero favoritismo político o personal–, por un renovado sistema coherente de concursabilidad estructural anual, para resolver, conforme al mérito funcionario objetivo, la procedencia de las decisiones que involucren las principales retribuciones del empleo público, cuales son las relativas al propio ingreso, a la promoción, y a la designación en cargos de jefaturas intermedias y superiores³³³.

³³² Cabe tener presente que otra de las importantes modificaciones de la Ley 21.327, que, aún con carácter facultativo y no vinculante, lamentablemente ha sido incumplida durante todo el actual mandato institucional, es la prevista en su artículo 1° N°12, que incorpora nuevos incisos finales al art. 505 del Código del Trabajo, relativa a un **mecanismo de consulta pública previa a la emisión de instrucciones y dictámenes de carácter general, incluyendo también una consulta al Consejo Superior Laboral, integrado por representantes de las organizaciones de empleadores y trabajadores**. En contrario a ello se emitieron varios dictámenes, en especial referidos a materias de derecho colectivo, de alcance limitado pero incluso modificando doctrina previa en aspectos altamente opinables, sin cumplir con este mecanismo, lo que arriesga un peligroso precedente que hay que cerrar definitivamente en favor de la necesaria tecnificación institucional, al menos cumpliendo fielmente este procedimiento de legitimación técnica, ya ampliamente utilizado en otros organismos de control regulatorio.

³³³ Hasta el momento, ya a 4 años de vigencia de la ley 21.327, el avance de esta modernización y fortalecimiento de la carrera funcionaria del personal de la Dirección del Trabajo contemplada en su normativa, ha sido conflictivo, lento y parcial, solo con los actos preparatorios de ordenamiento y encasillamiento en nuevas plantas, y otras normas accesorias, pues el sistema de concursabilidad estructural anual está recién comenzando a operar, con sus primeras convocatorias. La tensión de las organizaciones de funcionarios con la autoridad ha sido permanente al exigirle aquellas a esta la obligación de ejecutar este mandato legal, pero dicha autoridad, repitiendo anteriores ejemplos, resentir y negarse a perder facultades discrecionales, ejercidas hasta el final en forma intensa y muy criticada. El debate interno se puede seguir a través de los Comunicados que se conservan en las páginas web de las Asociaciones de Funcionarios ANFUNTCH y APU, que estuvieron detrás del impulso a esta Ley desde una década antes de su aprobación, y en los correos institucionales de las sucesivas autoridades.

b) Segregar la gestión de las dos grandes líneas de trabajo operativo.

Si bien se puede y debe avanzar en ello en el plano interno, éste es otro ámbito privilegiado para mejoras normativas.

Para el Consejo Consultivo Previsional las opciones para suplir las actuales debilidades y omisiones de la Dirección del Trabajo en esta esencial materia eran varias, desde crear una entidad fiscalizadora distinta, especial en el ámbito de la seguridad social; o dar lugar a una nueva coordinación y repartición de competencias entre dicho Servicio y las entidades privadas a cargo de la recaudación, registro y control; o separar la fiscalización laboral de la previsional, dentro de este Servicio, empoderando especialmente a esta última ³³⁴.

Pero, en todos los casos, lo claro es la necesidad de separar nítidamente la labor de fiscalización, de las demás funciones institucionales, y la solución más próxima debiera partir por segregarla en el ámbito interno de la DT, lo que, a su vez, permitirá potenciarla hacia todo el ámbito que incluye la formalización, unificando la fiscalización laboral con la previsional.

Algo se ha discutido sobre esta idea en los últimos años ³³⁵, pero no ha habido avances efectivos en tal sentido y, por el contrario, como hemos visto en relación a las dotaciones efectivas de funcionarios, incluso se han producido cíclicas involuciones, que han afectado especialmente a la línea de fiscalización ³³⁶.

Por un lado, debiera corregirse en primer lugar la propia disgregación orgánica de la línea de Relaciones Laborales, que la debilita y desperfila, integrando en un mando operativo unificado todas las actuales acciones y productos vinculados a ella, tanto a nivel nacional, regional (en que ello ya está avanzado), como, principalmente, en el ámbito local, en especial agrupando en una sola gran unidad en todas las

³³⁴ Son opciones expuestas en el Informe del Consejo Consultivo Previsional y la Comisión de Usuarios de Pensiones del año 2012, págs. 254 y siguientes; o el Informe del Consejo Consultivo Previsional del año 2015, pág. 167 y siguientes.

³³⁵ A requerimiento de las asociaciones en los anteproyectos de ley de los años 2017 y 2019, se promovía al menos tímidamente está diferenciación entre ambas líneas operativas de la DT, a través del establecimiento de Subdirecciones Operativas separadas a cargo de una y otra, más alguna otra medida destinada a fijar perfiles, dotaciones y recursos igualmente distintos y no susceptibles de alteración fácil por parte de la conducción política del momento, o incluso, según planteó DIPRES, la posibilidad de dividir en dos el Estamento de Fiscalizadores, todo lo cual no quedó finalmente reflejado en las respectivas plantas de los proyectos, ni tampoco en la Ley 21.327.

³³⁶ Como explicamos, la proporción de jornadas completas de fiscalizadores en terreno respecto del total de jornadas de funcionarios de la Institución ha disminuido progresivamente con los años, a la par con la destinación preferente a otras líneas de trabajo, y la asignación de nuevas competencias institucionales que, además, han incorporado más ámbitos a fiscalizar.

oficinas, a la conciliación extrajudicial, al fomento y registro de la sindicalización, a la regulación de la negociación colectiva, a la difusión de la normativa, a la capacitación y el asesoramiento, etc.

Y, para evitar los sesgos que han afectado a la Fiscalización, y la introducción de excesivos y disfuncionales elementos conciliatorios en ella, **debiera adoptarse definitivamente el criterio OIT, en sus esenciales Convenios sobre el sistema de inspección del trabajo, de asegurar la gestión segregada y exclusiva de los inspectores a estas labores de fiscalización**, sin encomendarles ninguna otra función que entorpezca *el cumplimiento efectivo de esas funciones principales o pudieran perjudicar la autoridad e imparcialidad que necesitan en sus relaciones con los empleadores y los trabajadores.*³³⁷”.

Con ello, además, se podrá acatar una de las escasas circunstancias faltantes, quizás la principal, por la cual Chile nunca ha ratificado dichos Convenios OIT, aunque cumple con creces la generalidad de las exigencias de estos instrumentos internacionales.

Esta gestión segregada de ambas líneas operativas principales es más resaltante y urgente al considerarse que ellas, si bien concentran el grueso y la masividad de los productos y prestaciones hacia los usuarios, no agotan el total de las amplias competencias institucionales de la Dirección del Trabajo, las que incluyen también otras funciones, como las de efectuar pronunciamientos interpretativos, o ejercer de Fiscalía en varias materias, con obligación de informes o denuncia al tribunal competente.

c) Ampliar la obligación de cotizar hacia el trabajo por cuenta propia y encargar también a la Dirección del Trabajo su fiscalización.

³³⁷ El artículo 3 Convenio 81 OIT, de 1947, establece al respecto:

“1. El sistema de inspección estará encargado de:

(a) *velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión, tales como las disposiciones sobre horas de trabajo, salarios, seguridad, higiene y bienestar, empleo de menores y demás disposiciones afines, en la medida en que los inspectores del trabajo estén encargados de velar por el cumplimiento de dichas disposiciones;*

(b) *facilitar información técnica y asesorar a los empleadores y a los trabajadores sobre la manera más efectiva de cumplir las disposiciones legales;*

(c) *poner en conocimiento de la autoridad competente las deficiencias o los abusos que no estén específicamente cubiertos por las disposiciones legales existentes.*

2. *Ninguna otra función que se encomiende a los inspectores del trabajo deberá entorpecer el cumplimiento efectivo de sus funciones principales o perjudicar, en manera alguna, la autoridad e imparcialidad que los inspectores necesitan en sus relaciones con los empleadores y los trabajadores.”*

Y, en el caso del Convenio 129, sobre inspección del trabajo en la agricultura, contempla, en su artículo 6, la misma norma, aunque, con un poco mayor flexibilidad atendiendo la atávica mayor informalidad y dificultad de fiscalización en dicho ámbito, por lo que en un numeral adicional señala que “La legislación nacional puede confiar a los inspectores del trabajo en la agricultura funciones de asesoramiento o de control del cumplimiento de las disposiciones legales sobre condiciones de vida de los trabajadores y de sus familias.”

Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de formalización y el respectivo pago de cotizaciones previsionales, debiera definirse con claridad la **competencia de este Servicio para fiscalizar, además del tradicional trabajo dependiente y bajo subordinación, también el trabajo independiente con obligación de cotizar, el cual ya no puede quedar sujeto solo respecto de quienes otorguen boleta de honorarios, a través de la mera posibilidad de cobro compensatorio vía Tesorería General de la República y Servicio de Impuestos Internos, mecanismo importante pero muy débil que abarca a una parte muy menor del universo de estos trabajadores.**

Si bien ésta es una función nueva, que se aleja de las tradicionales de esta institución, en alguna parte debe quedar establecida y el mejor lugar es en ella misma, precisamente para fortalecer la lógica sistémica e integrada de las obligaciones de formalización, y para favorecer su debido control, en especial a través del mejor seguimiento de trayectorias laborales, que ya hemos visto atraviesan constantemente las diversas categorías de trabajo.

4.4.2 En el ámbito interno, de la gestión institucional de la Dirección del Trabajo.

Estas propuestas de mejoras, según señalamos, son aquellas que, si bien pueden ser favorecidas por decisiones institucionales superiores, incluyendo eventuales modificaciones legales, no las requieren, y pueden ser sustancialmente implementadas solo por decisiones de gestión administrativa interna de este propio Servicio, dentro del marco normativo vigente.

Recordamos al respecto nuevamente las recomendaciones centrales de los Informes del Consejo Consultivo Previsional y la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones, que en el año 2015 señalaban que la Dirección del Trabajo debía **reformular sustancialmente sus procedimientos en materia de control previsional, también definiendo indicadores y metas específicas en torno a ello; creando en su interior un área especializada en el control previsional y de formalización; privilegiando la fiscalización mediante programas con uso intensivo de información y sistemas informáticos, especialmente en ámbitos de elusión laboral como los contratos a honorarios; estableciendo incentivos a sus fiscalizadores; o aplicando eficientemente las sanciones de multa –que debieran reestructurarse para realmente inducir, con premios y castigos eficientes, tanto la formalización como el pago oportuno de las cotizaciones–, en coordinación con los actores del ámbito privado, especialmente las AFP y Previred.**

Concordamos plenamente con estas recomendaciones, las que desarrollamos, agregando algunas otras, en la siguiente enunciación:

1) Concretar la modernización informática.

La utilización intensa de la tecnología informática es hoy indispensable para cualquier entidad con procesos masivos y complejos y obviamente la inspección del trabajo no escapa a esta exigencia. Por lo que, nuevamente desde OIT, en un excelente trabajo que analiza la experiencia comparada de una gran cantidad de sistemas de inspección trabajo³³⁸, se señalan una diversidad de objetivos que se ven fortalecidos, con la extensión del uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), los cuales, debido a su alta significación, resumimos en el siguiente cuadro:

Mayor transparencia, apertura, participación del público, difusión de derechos y realización de trámites
Mejoras en el intercambio de datos e información con otras instituciones, públicas o privadas, así como con otros estados, a través de los mecanismos de cooperación internacional.
Integración de la gestión del sistema de inspección del trabajo dentro de un sistema integrado y multifuncional en el que confluyen diversos registros y aplicaciones.
Fiscalización más proactiva, a través de planes y programas, con prioridades y objetivos -entre los que debe destacar el control de la informalidad-, superando el tradicional enfoque reactivo de atender solo denuncias o quejas.
Garantías de seguridad, privacidad o confidencialidad de los datos.
Mayor eficacia en el trabajo y visitas a terreno a través del uso de dispositivos móviles y aplicaciones, conectados a los registros y sistemas centrales.
Mejorar conocimientos y estadísticas útiles para la gestión, a través del análisis y explotación de datos
Digitalización de procedimientos, archivos y expedientes, dejando atrás el papel.

Hemos visto que el proceso de modernización de inicios de siglo implicó un rediseño integral de procedimientos, con foco en la formalización, e introdujo fuertemente la tecnología informática disponible en la época, precisamente con todos y cada uno de los señalados objetivos, anticipados de modo expreso. Sin embargo, la desactivación progresiva de esas reformas y la letanía de gestión de los últimos lustros -con un inmenso desarrollo paralelo de las TIC en el intertanto-, tienen hoy a la Dirección del Trabajo sumida en un atraso insólito en informatización, la cual se ha concentrado casi exclusivamente en el denominado *front office*, relativo a contenidos de difusión en la página web institucional, o al mero ingreso de requerimientos³³⁹.

³³⁸ OIT (2017), en especial pág. 270 y siguientes.

³³⁹ En la página web de la DT hay decenas de pequeños aplicativos para informar algunos aspectos o ingresar requerimientos, una gran cantidad de ellos en trámites de muy pequeña incidencia o uso, pero la generalidad sin un carácter mínimamente transaccional que permita desarrollar procedimientos. Por lo que, aun respecto de tales ingresos informatizados, la alguna tramitación posterior a que den lugar, se efectúa después en forma manual, fuera de dichos aplicativos.

Ello, con objetivos que aparecen meramente comunicacionales, de aparentar un nivel de desarrollo que no es tal, pues se carece por completo de procedimientos informatizados, y de bases de datos que los sustenten o utilicen, por ejemplo, para al menos registrar y dar trazabilidad elemental a las propias actuaciones institucionales respecto a las empresas y trabajadores involucrados en ellas.

Por lo que, como hemos dicho, tanto para su normal funcionamiento, y en especial para acometer con mínima seriedad los desafíos del esfuerzo de formalización, es indispensable que este Servicio comience con cumplir pronta y definitivamente con el mandato modernizador previsto y habilitado por la reciente Ley 21.327, de 2021, en las siguientes cuatro dimensiones contempladas expresamente en sus disposiciones, sólo la primera de las cuales presenta cierto avance a la fecha:

a) Para facilitar el registro y mantenimiento electrónico de la documentación laboral ³⁴⁰.

Este es el aspecto que se ha desarrollado más a la fecha, a partir del año 2018, bajo la denominación de Registro Electrónico Laboral (REL), en la lógica de simplificar las obligaciones del empleador en la materia y, a la par, facilitar las labores de fiscalización.

Los pasos a seguir debieran consistir en masificar el uso de esta aplicación; disponibilizar de mejor forma la información generada; y relacionar esta información con las demás bases de datos, en especial con el registro de contrataciones, que debe ser el registro principal, y con el cual se ha confundido.

Por supuesto, poblar y mantener actualizado este registro debiera ir necesariamente de la mano con el esfuerzo de formalización, focalizándose en ello el primer y esencial objetivo fiscalizador de la Dirección del Trabajo, a la vez que este instrumento se convertirá, a corto andar, y como ha sucedido en toda la experiencia internacional comparada en la cual se ha establecido, en una fuente principalísima de información para orientar la actividad fiscalizadora, y también, a mayor abundamiento virtuoso, en el insumo principal para el conocimiento, estudio y seguimiento, de nuestro mercado de trabajo y el diseño de las políticas públicas relacionadas con él.

³⁴⁰ Según su Art. 1 N°20, que agrega los nuevos artículos 515 y 516 al Código del Trabajo, contemplando, como regla general, la posibilidad de los empleadores de mantener los datos o la documentación laboral susceptible de llevarse electrónicamente, en este sitio electrónico de la DT, construido para tal efecto. Con lo que se facilita la tenencia centralizada de la documentación sin necesidad de, salvo excepciones obvias, se lleve en forma física en los lugares de trabajo. Es el único de todos estos mandatos modernizadores que, desde algo antes y acentuado desde el mismo 2021 en adelante, se encuentra con avances relevantes a la fecha.

b) Para implementar el registro de contrataciones en línea, desde su inicio y hasta su terminación ³⁴¹.

Hemos explicado que se trata de un aplicativo informático en el que todos los empleadores deben informar y registrar todas las relaciones laborales vigentes con sus trabajadores ³⁴², manteniendo actualizadas sus características esenciales, con una muy baja carga administrativa sustancialmente menor a la actual ³⁴³, pero optimizada en su potencial informativo.

Ello, al modo laboral equivalente a la iniciación de actividades ante el Servicio de Impuestos Internos, y en relación tanto con este registro tributario, como con el registro previsional ante la Seguridad Social, con sistemas de altas y bajas ³⁴⁴.

Cabe señalar que respecto de este punto y del siguiente, de relacionar esta información de la DT con la del mismo tipo disponible en el conjunto de entidades públicas y privadas relacionadas con el registro, control y fiscalización de las obligaciones de formalización laboral y cumplimiento previsional, existe un amplio consenso y se trata de un punto muy relevante de diversos Informes del Consejo Consultivo Previsional que se han referido a las mejoras este ámbito ³⁴⁵.

Por último, en la lógica de simplificar y facilitar a los empleadores el cumplimiento de estas obligaciones registrales y de promover la consistencia en las fuentes de información, este registro debe vincularse la posibilidad de mantener, también informáticamente, la documentación de respaldo

³⁴¹ Según lo prevé el Art. 1 N° 1 de la Ley, que agregó un nuevo artículo 9 bis al Código del Trabajo para, al modo de los mejores servicios de inspección de trabajo del mundo, exigir, desde que se producen, el registro de todas las contrataciones y sus terminaciones, reportándose en cada caso las estipulaciones esenciales definidas en el art. 10 del mismo cuerpo legal (partes, función; jornada de trabajo; remuneración; duración estimada; y, con el tiempo, también debiera extenderse a los aspectos básicos de derecho colectivo de trabajo, afiliación sindical; participación en negociación colectiva; etc.). Ello, de cargo de los empleadores, pero a través de métodos expeditos y serviciales, inevitablemente electrónicos, que deben ser simples y expeditos, sistematizando y simplificando las obligaciones registrales existentes. El resultado debiera ser, al corto andar, una potente base de datos propia del Servicio, actualizada y específicamente laboral, que fortalece sustancialmente la eficiencia del Servicio, tanto para la propia labor operativa, especialmente de Fiscalización del cumplimiento normativo, pues propende a aislar e identificar con mayor facilidad la informalidad y al evasión, como para aportar al conocimiento del devenir del mundo de trabajo, mucho más a fondo que a través de las encuestas, y así contribuir al ámbito académico y al de diseño de las numerosas políticas públicas en el ámbito social y económico.

³⁴² Además, en algún momento, también se debiera incorporar la obligación de registro de los trabajadores por cuenta propia obligados a cotizar y formalizarse.

³⁴³ Pues se simplifican y se pueden masificar con cargas rápidas, las obligaciones de registro y comunicaciones que operan por separado, al inicio y a la terminación de los contratos, y sobre el conjunto de trabajadores de cada empleador.

³⁴⁴ Ver Campusano (2015).

³⁴⁵ Por ejemplo, en el Informe del año 2012, pág. 25, se habla de un sistema accesible y obligatorio en el cual los empleadores registren los contratos y los términos de contrato, vinculado al sistema de datos previsionales, del seguro de cesantía, y tributarios, que sirva para la planificación de la fiscalización. Y el Informe del 2015, pág. 186, habla de una plataforma tecnológica en la que se registre el haberse celebrado el contrato, con todas sus cláusulas esenciales; y de toda otra circunstancia que afecte a la relación de trabajo, como licencias médicas, sindicales, ausencias por huelga, o, finalmente, la terminación del mismo.

de la información resumida en este registro, y, por tanto, debe diseñarse en conexión o integrando a futuro al REL.

c) Para crear otras bases de datos propias, o acceder a otras ajenas, ya sean públicas o privadas, con el objetivo de facilitar el cumplimiento de sus fines ³⁴⁶.

La Dirección del Trabajo debiera generar ser capaz de generar y mantener en uso efectivo bases de datos relativas a todas sus actuaciones, no solo de la línea de Fiscalización, sino que de la de Relaciones Laborales, en especial respecto de la afiliación sindical, la negociación colectiva y sus efectos de sujeción a instrumentos colectivos, y también en el empleo de mecanismos alternativos de solución de conflictos, como la conciliación o la mediación.

Y estas bases de datos debieran integrarse con las de Fiscalización en torno a permitir tanto el seguimiento de las trayectorias laborales de cada trabajador como de cada empleador, aprovechando las ventajas de la respectiva rutificación o de los registros complementarios que se generen en el ámbito propiamente laboral.

Además, debieran desarrollarse y suscribirse los convenios de cooperación mandatados por la ley para efectos de coordinar e integrar esta información interna con la del registro de contrataciones y de documentación laboral, y las demás bases de datos existentes o por desarrollar en otras entidades, públicas o privadas, en particular respecto del ámbito de la seguridad social, con el cual debe desarrollarse un sistema coordinado de altas y bajas consecuenciales ³⁴⁷.

³⁴⁶ Conforme también dicho Art. 1 N°20, que, mediante los nuevos artículos 514 y 517 del Código del Trabajo, autorizar al Servicio para generar estas bases de datos propias, superando el escollo que hasta la fecha siempre se supuso para ello; y para, mediante convenios, obtener de cualquier entidad pública y privada el acceso a datos de empleadores, empresas, trabajadores y organizaciones sindicales, referidos a obligaciones laborales, de seguridad social, y de seguridad y salud en el trabajo, que sirvan a sus fines, por supuesto con las garantías y exigencias de cumplir las obligaciones legales en el tratamiento de los respectivos datos.

³⁴⁷ Mediante el cual, en la experiencia internacional comparada se crea un sistema integrado entre el ámbito laboral y el de la seguridad social, por el que un trabajador que está con empleo vigente se encuentra de alta en el primero, y de baja en la seguridad social; y, a la inversa, si se pierde o suspende dicho empleo, está de baja en el ámbito laboral, y de alta en el de la seguridad social, normalmente con algún beneficio, ya sea transitorio en tanto se mantenga en la fuerza de trabajo (licencia médica por enfermedad, cobertura de desempleo, capacitación, etc.), o más permanente, al salir de ella (pensión de invalidez o vejez).

d) Para la tramitación electrónica de los procedimientos³⁴⁸.

Desde el año 2023, y con cargo a presupuesto especial asignado para ello, viene anunciándose el desarrollo de una aplicación para la tramitación y gestión informatizada de las fiscalizaciones, al modo de la que comenzó a implementarse a inicios de la primera década de este siglo y se dejó de mantener y desarrollar algunos años después.

La fecha de implementación se ha postergado en varias ocasiones y ahora está prevista para inicios de 2026, de concretarse, es de esperar que logre satisfacer esta urgente necesidad, lo cual, coincidiendo ya con un probable cambio de gestión gubernamental y directiva, aparece en especial riesgo,

Cabe resaltar que estas exigencias de modernización previstas en la Ley 21.327 y aún pendientes en su gran mayoría, concuerdan con extrema exactitud con lo sustancial de las recomendaciones formuladas ya en el 2015 por el Consejo Consultivo Previsional y la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones, como vimos en la reseña del debate nacional sobre la informalidad, en orden a la urgencia de contar con una Dirección del Trabajo fortalecida para la fiscalización previsional de la informalidad.

Ello, como allí se decía, mediante el desarrollo de potentes sistemas de información, en particular uno que exija a los empleadores registrar a los trabajadores desde su contratación y hasta su terminación, en el que se los empleadores reporten y actualicen en línea las circunstancias esenciales que se refieran a cada relación de trabajo ³⁴⁹, y esa información esté disponible en línea para todas las entidades públicas y privadas; de la coordinación de este registro en con las demás bases de datos relacionadas, especialmente a nivel del Seguro de Cesantía y del Servicio de Impuestos Internos, y también de los Tribunales en lo que fuere necesario; y de un sistema electrónico o digital para que los empleadores, al menos los de más de 5 trabajadores en una primera etapa, deban llevar toda la documentación laboral; etc.

³⁴⁸ Como lo consagra su Art. 1, numerales 17 y 20, que modificaron el art. 508 y agregaron los nuevos artículos 514 y 516, al Código del Trabajo, para establecer, como regla general, que todas las notificaciones, comunicaciones y citaciones de la DT se puedan hacer por medios electrónicos, sin perjuicio de la posibilidad de excepcionarse, pero solo en forma restrictiva, fundada y expresa. Es más, la última de estas disposiciones, que modifica y se integra en el artículo 514 inciso 3° del Código del Trabajo, es de carácter perentorio y, sin embargo, transcurridos ya cuatro años de vigencia, se encuentra aún incumplida totalmente. Ella señala que: *"La Dirección deberá disponer de un sistema electrónico para la tramitación y seguimiento de las denuncias, procesos de fiscalización, solicitudes de pronunciamiento y consultas que tengan los usuarios respecto de trámites o procesos en curso, de los cuales sean parte. Todas las actuaciones que se realicen en forma electrónica de conformidad a este artículo, producirán los mismos efectos legales que aquellas realizadas en forma presencial o documental."*

³⁴⁹ No se trata, sin vocación de universalidad, de solo remitir algunos empleadores, sobre algunos de sus trabajadores documentación relativa al particular, en alguna ocasión puntual, y que después esa documentación tenga que ser digitalizada y/o procesada, y pierda prontamente actualización, además con aún escaso uso operativo real, que es todo lo que ocurre con la documentación que se obtiene y agrupa en el actual Registro Electrónico Laboral (REL), en desarrollo desde el año 2021. Por cierto, a partir de este esfuerzo aún muy parcial podrá desarrollarse el que falta, pero en ningún caso cabe confundir el uno con el otro, como señalando que hoy con el REL se cumpliría lo que señalamos en falta.

Este nuevo estándar de tramitación y disponibilidad tecnológica de la información, claro, no solo implicará un esencial refuerzo a la formalización sino que un también gigantesco salto en los datos y estadísticas nacionales en materia de empleo, pues, junto con una también necesaria contabilización adecuada del ya cada vez más relevante empleo público, directo o paraestatal, permitirá pasar de basar su conocimiento y seguimiento preponderantemente de las encuestas, a registros administrativos, confiables y abundantes, como ocurre en las mejores experiencias internacionales³⁵⁰.

2) Participar y liderar la coordinación institucional de alto nivel, político-técnico que haga seguimiento integral de la informalidad y promueva la recaudación expedita de cotizaciones.

En el caso que se generen las respectivas modificaciones legales nos remitimos sin más a la recomendación del Consejo Consultivo Previsional sobre el particular, con la que reiteramos concordancia plena, solo suponiendo que, en conformidad a la opción que entendemos más sencilla y previsible, la Dirección del Trabajo tendría un rol central en esta coordinación, en su eventual calidad de responsable o propietario principal de los procesos asociados al control de la informalidad.

Por ejemplo, y según hemos planteado, la asociación entre formalización con registro o pago/declaración de cotizaciones, debiera conducir a que la coordinación y seguimiento institucional se centre correctamente **en todas las fases del proceso relacionado con el pago de cotizaciones**, como elemento central de la formalización: desde la informalidad anterior al registro; hasta el permanente control del cumplimiento del dicho pago, en primera instancia de cumplimiento espontáneo bajo tal seguimiento, a cargo del ente recaudador, unificado, y ojalá publicado, con integración de las todas las entidades públicas y privadas en su seno; para culminar en los procesos de levantamiento de deudas y cobranza, ante los tribunales especializados en la materia.

Así, un adecuado **registro previo de la contratación, en línea entre los ámbitos laboral y de seguridad social, permite mejorar sustancialmente la recaudación**, por la entidad recaudadora a cargo, que permiten reemplazar la actual lógica de recaudación basada en títulos declarados por el

³⁵⁰ Ver Campusano (2015b).

propio empleador como sujeto obligado, a través del viejo sistema de declaración/pago de cotizaciones ³⁵¹.

La reciente reforma previsional de la Ley 21.735, de 2025 avanza en esta línea de coordinación y simplificación, pero más bien en la etapa de la cobranza, y lo que se plantea es adelantar este fortalecimiento y simplificación de trámites para las empresas y empleadores cumplidores, en la etapa previa, masiva, preventiva y de menor costo general, de la recaudación.

3) Simplificar y precisar la doctrina administrativa en la materia.

En el ámbito de los pronunciamientos jurídicos e interpretación de ley, sería muy positivo simplificar la doctrina y el concepto de informalidad de la Dirección del Trabajo reemplazando el criterio de exigir cuatro ausencias documentales copulativas (contrato, liquidaciones, registro control de asistencia y cotizaciones), por el más sencillo y avanzado, en especial para los efectos prácticos y operativos que importan, de conceptualizarla vinculándola solo a la **inexistencia de contrato informado a la Dirección del Trabajo** –más que escriturado sin cumplimiento de esta formalidad de registro y publicidad–, **y cotizaciones previsionales efectivas que, si existieran, sería otra forma idónea de registro y publicidad.**

Es decir, existiría simplemente informalidad cuando no se declara ante la entidad administrativa el inicio de la relación de trabajo y/o no se declaran/pagan las respectivas cotizaciones.

Por el contrario, si existe tal declaración, todas las demás infracciones, incluyendo la de eventual no escrituración del contrato, quedarían solo como incumplimientos accesorios, pero sin tratarse en realidad de una relación informal.

Así, aun cuando haya diversos indicios de formalización de diversa naturaleza, si al menos no se registra el contrato, ni se declaran o pagan las respectivas cotizaciones previsionales –se reconocen como deuda–, habría informalidad.

Y, a la inversa, no habría tal si se registrare la contratación o se efectuaren cotizaciones, aún faltando el cumplimiento de todas las demás exigencias documentales.

³⁵¹ Como es sabido, hoy todo el sistema de recaudación previsional descansa en la declaración y pago de cotizaciones que efectúa y concreta el propio empleador, como sujeto obligado. En cambio, el sistema que se propone, a partir de la mejor experiencia comparada, reemplaza esa arquitectura y, conforme la amplia información que mantiene disponibles y actualizada, permite al ente recaudador generar cobros previsionales o preliquidaciones, al modo como se efectúan los tributos (por supuesto con la posibilidad de efectuar precisiones y ajustes, conforme las remuneraciones variables o extraordinarias así lo exijan), sin necesidad de descansar, esperar, suponer o confiar en tal declaración del empleador, lo cual, además, sirve de apoyo e incentivo para facilitar el cumplimiento de estas obligaciones previsionales, e incidir en el esfuerzo de formalización.

Por cierto, desde el registro de la contratación, o desde la declaración-pago de cotizaciones, a base de las presunciones legales aplicables, que más adelante detallaremos, se generan las respectivas obligaciones previsionales, que son las principales para entender formalizada la contratación, cubriendo todo el lapso hasta que el empleador informe del cese de la misma. Ya sea como mora presunta o finalmente efectiva, según el devenir y el resultado de las respectivas acciones de cobranza, desde luego invirtiendo la carga, en contra del empleador obligado.

4) Reponer, dentro de las mejoras generales de procedimiento, especial y eficiente de fiscalización para la informalidad.

Esta es probablemente la más obvia de las recomendaciones para, aprovechando todos los demás elementos –fortalecimiento y rediseño organizacional; modernización informática, tanto para la tramitación como para el registro y uso de la información; simplificación de la doctrina; definición de foco preferente (y nótese, no necesariamente con más dotación, ni otros recursos de alto costo)– se favorezca efectivamente un nuevo salto en la formalización.

Hemos visto en los diagnósticos que el procedimiento actual de fiscalización perdió completamente su foco en la informalidad, no es capaz de detectarla y menos de disuadirla y, peor todavía, termina involuntariamente estimulándola.

Y decimos reponer un procedimiento especial, en alusión al que estuvo en aplicación durante parte importante de la primera década de este siglo, y es visible que, junto a los demás factores coadyuvantes –destacando entre ellos el crecimiento y desarrollo económico–, promovió el último y sustancial salto de formalización en esa época.

Aquél procedimiento estuvo básicamente diseñado tanto para aplicarse en el tratamiento individual de las denuncias, como, y preferentemente, en el diseño de programas altamente focalizados en sectores funciones de reconocida predominancia de la informalidad, haciendo acopio del total de la modesta disponibilidad de información existente en esa época que, con claridad, hoy se ha multiplicado, con diversas fuentes y posibilidades de seguimiento y accesibilidad a los empleadores y empresas fiscalizadas.

Fue diseñado con sustento en la angular disposición establecida en una de las disposiciones iniciales y esenciales del Código del Trabajo, el artículo 9º inciso cuarto, que señala que, en caso de incumplir el empleador con la obligación de formalizar y escriturar el contrato, hace aplicable una presunción legal

de veracidad en favor de lo que declare el trabajador, respecto de las condiciones básicas de contratación.

En efecto, luego de señalar el artículo 7° que el contrato individual de trabajo *“es una convención por la cual el empleador y el trabajador se obligan recíprocamente, éste a prestar servicios personales bajo dependencia y subordinación del primero, y aquél a pagar por estos servicios una remuneración determinada”*; y el art. 8°, que *“toda prestación de servicios en los términos señalados en el artículo anterior, hace presumir la existencia de un contrato de trabajo”*; el artículo 9 comienza indicando que *“el contrato de trabajo es consensual”*, lo que quiere decir que empieza a producir sus efectos solo por el acuerdo entre ambas partes y el inicio de la prestación de servicios sujeta a remuneración, debiendo el empleador, dentro del plazo legal –normalmente de 15 días desde iniciados los servicios–, dejar constancia escrita de la contratación, por razones de consideración e información hacia el trabajador, y evitar las dificultades y conflictos de la falta de formalización, bajo apercibimiento de multa. Y, finalmente, **si el empleador no cumple esta obligación de escrituración, o es el trabajador quién se niega a ello y el empleador no insiste ante la Inspección probando las cláusulas del contrato, dentro de ese mismo plazo legal de escrituración, concluye el inciso cuarto del art. 9° que “la falta de contrato escrito hará presumir legalmente que son estipulaciones del contrato las que declare el trabajador.”**

Pues bien, el procedimiento especial de fiscalización contra la informalidad que estimamos contribuyó de forma sustantiva al control de la informalidad en la primera década de este siglo, y por ello planteamos reponer, consistía básicamente y en primer lugar, en que los fiscalizadores de terreno no se limitaren en lo sustancial, como hacen hoy en día, a solicitar documentación al empleador cuando visiten las empresas y lugares de trabajo, sino que, en cualquier caso, antes de hacerlo, procedan a hacer una inspección perceptiva y lo más completa posible del lugar de trabajo ³⁵².

En especial si se trata de un sector o de labores de alto riesgo de informalidad, o se detectan indicios, el mayor de los cuales es detectar trabajando a una persona cuya existencia o identidad no consta en ninguno de los registros o documentos de permanencia o uso habitual en el lugar de trabajo, particularmente el registro control de asistencia, y el empleador señala, por cualquier causa ³⁵³, que la

³⁵² Es habitual en el trabajo informal, en todas partes del mundo y, por supuesto, también en nuestro país que, ante una visita sorpresiva de un fiscalizador a un lugar de trabajo, los empleadores informales intenten esconder a los respectivos trabajadores informales, ya sea en dependencias interiores o aisladas, en baños, en sitios alejados de donde comienza la visita, o incluso sacándolos prontamente fuera del lugar de trabajo, razón por la cual el Convenio 81 OIT señala como esencial que los inspectores de trabajo tengan acceso amplio y sin limitaciones a la empresa o lugar de trabajo, a cualquier día u hora en que haya allí posibilidad de funciones laborales de al menos un trabajador.

³⁵³ Ya hemos señalado que las excusas habituales son por encontrarse la documentación en otra parte, por ejemplo, en el contador; o por estarse dentro del plazo de 15 días de escrituración y ésta no haberse efectuado aun.

respectiva documentación no se encuentra inmediatamente disponible para examinarla, como exige la ley.

Y luego, requerir la identidad del trabajador que aparece laborando como informal, con cualquier documento que así lo certifique, ya sea de origen nacional o extranjero, sin admitir la posibilidad de no identificarse debidamente, o de apartarse de tal revisión, incluso requiriendo el apoyo de la fuerza pública que, para tales casos, precisamente la ley dispone.

Para seguidamente, tras obtener tal identidad o muy excepcionalmente los datos básicos para comprobarla (por ejemplo, lugar de domicilio o residencia, otras personas o familiares de contacto, etc.), proceder el fiscalizador tomarle declaración –en un acta pre formateada, de llenado sencillo, ya sea en forma manuscrita o, con la informatización correspondiente–, sobre las condiciones esenciales en que desempeña labores, las cuales son las previstas en el artículo 10 del Código del Trabajo (lugar y fecha de la contratación y de inicio de los servicios; la identidad de las partes, trabajador y del empleador; la jornada de trabajo; la función a desempeñar y en el lugar; la remuneración pactada; y la duración estimada de la contratación).

Sólo luego de verificar identidad y efectuarse esta declaración de cada trabajador presuntamente informal, el fiscalizador instruye formalmente al empleador la entrega de la documentación que debió mantenerse disponible en el lugar de trabajo, en un plazo brevísimo, de 2-3 días; al mismo tiempo que cursa sanción inmediata por éste concepto y, además, si fue el caso, por no consignarse a dichos trabajadores en el registro control de asistencia.

Las declaraciones del trabajador con sospechas de informalidad así levantadas tenían un doble y reforzada presunción de veracidad, tanto conforme lo dispuesto por el citado artículo 9 inciso 4º, cuanto por haber sido vertidas mientras se le sorprendió laborando, por un funcionario cuyos atestados también comparten igual presunción legal, en conformidad a la ley orgánica del Servicio ³⁵⁴.

Lo cual, junto con la protección de indemnidad del trabajador que se reforzó en la época ³⁵⁵, explica que este procedimiento haya removido de raíz y reemplazado los incentivos a la informalidad por otros en sentido contrario, pues exponía y hacía aflorar el conflicto subyacente en condiciones especialmente más favorables y protegidas para el trabajador y exigentes para el empleador, forzando formalizaciones algo más correctas o al menos costosas. Nunca perfectas, claro está, pero, sin dudas, más equilibradas, con más reconocimiento de tiempo pretérito, con algunos pagos de imposiciones, o

³⁵⁴ Art. 23 del D.F.L. N°2, de 1967, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

³⁵⁵ Para, mediante el juicio especial de tutela de derechos fundamentales en el trabajo, perseguir la responsabilidad del empleador ante el que fuere un despido en represalia de la acción fiscalizadora, según lo consagra el art. 485, final del inciso tercero, del Código del Trabajo.

con pagos a título reparatorio y, lo principal, con mucho mayores posibilidades de preservación del empleo -la responsabilidad y carga por el conflicto la asumía el fiscalizador y no el trabajador-, y de obtenerse la disuasión suficiente para que el empleador infractor no insistiere en el trabajo informal a futuro.

Este procedimiento se aplicó entre los años 2001 y 2011 aproximadamente, a partir del cual comenzó a ser desactivado con la justificación, según hemos visto, de aplicarse las disposiciones de la Ley 20.416, de 2010, el llamado “Estatuto Pyme”. Por ejemplo, eliminándose las instrucciones focalizadas en detectar la informalidad y tomar declaraciones a los trabajadores presuntamente afectados por ellas, junto con las de sancionar en forma inmediata todas las infracciones detectadas al reponerse, en forma general y amplísima, sin limitaciones, la obligación al fiscalizador de dar plazo para la corrección de las mismas, incluyendo las relativas a la informalidad, que normalmente se saldan hasta ahora con solo acompañar días después un contrato recién firmado, que aparece fundando una relación recién iniciada, con lo cual se debe terminar el procedimiento sin reproches ni sanciones de ninguna especie.

Además, con argumentos en torno a garantizar el debido proceso al empleador fiscalizado, y destinar los escasos recursos a informatizar otras líneas, a la par que desactivar este procedimiento especial, se detuvo la informatización de los procedimientos inspectivos, que estaba prevista con aquél, y la construcción de bases de datos con los historiales de infraccionalidad.

Y, además, se comenzó a cuestionar la posibilidad de sancionar administrativamente las prácticas fraudulentas de ocultamiento y simulación de las relaciones de trabajo, en especial vía supuestas contrataciones a honorarios, o aparentes fraccionamientos de las empresas (“multiRUT”), todo lo cual terminó años después, impulsado, desde el propio Servicio, limitaciones de competencia en dichas materias, en favor de los tribunales³⁵⁶.

³⁵⁶ En la forma que es habitual en estas materias, de todas estas decisiones se dejó poco o nulo rastro documental, pues se trata de determinaciones adoptadas en el marco de una amplia discrecionalidad directiva de las respectivas autoridades políticas de turno, sin obligación de informar ni dar cuenta a ningún ente u organismo, pues, muchas veces mal invocando una autonomía que no es técnica, aún se encuentran incumplidas las normas que intentar reforzar en algo esta ausencia de controles, que fueron establecidas recientemente por la Ley 21.327 (como la consulta previa para resolver cambios de doctrina, a que se hace referencia en otra parte). Así, estas decisiones no constan en actos razonados ni públicos, sino que, por ejemplo, en presentaciones verbales en encuentros directivos, en decisiones presupuestarias, en cambios de jefaturas internas, o en otras instrucciones meramente verbales. Además, tampoco dejan huella precisa en las estadísticas institucionales, pues las estadísticas institucionales de conceptos denunciados o sancionados son muy débiles en desagregación y, como lo hemos señalado, no cuentan con ninguna fiabilidad respecto del control de la informalidad. A lo sumo, la referencia a los casos hipotéticos en que se aborde esta sensible materia, se encuentra oculta dentro de los conceptos más globales de denuncias o infracciones relativas al “contrato de trabajo”, que todos los años bordean algo menos del 10% del total de denuncias o sanciones cursadas, incluyendo muchas situaciones diversas y distintas a la de la informalidad propiamente tal, como no escriturar en plazo, no entregar copia al trabajador, no mantener en el lugar de trabajo, no exhibir al fiscalizador, etc., la mayoría de las cuales son infracciones meramente formales que, como se explicó, rondan en torno a la informalidad, permiten suponerla en algunos casos, pero en realidad no la ven, no la reportan, ni la enfrentan.

Finalmente, estas limitaciones también recayeron sobre los programas de fiscalización relativos a la informalidad, que en general también se discontinuaron, por, conforme lo dicho, no producir resultados razonables o esperado.

Lo cual, sumado a la general descoordinación entre las entidades de recaudación y/o gestión previsional y la Dirección del Trabajo hace que la información que le remiten aquellas a este Servicio – sobre incumplimientos reales o presuntivos a la normativa relativa a la declaración y/o pago de cotizaciones–, quede sin tramitación ni diligenciamiento alguno, salvo, en algunos muy puntuales y acotados casos de programas especiales de fiscalización electrónica de mora presunta, que, en forma masiva, pero con muy poco empleo de recursos y seguimiento asociado, se han organizado en contadas oportunidades en los últimos años.

Este reflujo regulatorio tuvo su culmine en el 2017, al dejarse sin efecto la Circular 88, de 2001, tras lo cual que quedaron nuevamente sin aplicación práctica, al menos a nivel administrativo, todas estas disposiciones y presunciones legales claves –artículos 8, 9 inciso cuarto y 489 inciso tercero, del Código del Trabajo –, y, por tanto, debilitada sustancialmente la fiscalización de la informalidad ³⁵⁷.

Por lo que, dentro de estas recomendaciones, se sugiere retomar la positiva experiencia de dicho procedimiento, u diseñar otro similar, además con el fuerte respaldo tecnológico e informático que es posible de concebir hoy en día, a más de 20 años de su diseño original.

5) Ajustar la política sancionatoria administrativa.

También concordamos con otra recomendación de los señeros Informes del Consejo Consultivo Previsional de los años 2012 y 2015, en que **es necesario que la Dirección del Trabajo, como la entidad que cuenta de manera genérica con la facultad de “fiscalización del cumplimiento de la normativa previsional”, y la de aplicar sanciones de multa en caso de incumplimiento e infraccionalidad ³⁵⁸, proceda a efectuar una exhaustiva revisión y reformulación de los criterios para configurar y aplicar estas multas.**

³⁵⁷ Sin perjuicio que el grueso de sus disposiciones, con meros ajustes de redacción, pasaron al nuevo manual que se generó en reemplazo en dicha fecha, incluyendo una parte importante de las referencias al procedimiento especial de fiscalización de la informalidad, pero sin los énfasis de imperatividad y control efectivo planteados por aquél texto, lo que explica que su aplicación práctica se haya virtualmente eliminado.

³⁵⁸ Por aplicación de la facultad genérica de cursar sanciones administrativas en caso de incumplimientos laborales prevista en el Código del Trabajo y en su ley orgánica, el D.F.L. N°2 de 1967, del Ministerio del Trabajo, como por las disposiciones que, según los diversos sistemas y regímenes previsionales y ámbitos de la seguridad social, referidos ya sea a los antiguos organismos previsionales públicos que fueron titulares de ellas –cuya gestión de cierre continuó en el Instituto de Normalización Previsional y hoy en el de Previsión Social–, o a los nuevos entes previsionales privados, que nunca las tuvieron. En efecto, conforme lo dispuesto en esta normativa aplicable– especialmente los

Por un lado cursándolas en forma regular, eficiente y masiva, y en forma oportuna, mes a mes, a todo aquél que incumpla la obligación de formalización y de cotización-declaración; y luego, evitando que estas multas sean de montos tan considerables y desproporcionados que, lejos de intimidar eficientemente, la verdad es que se han configurado en un escollo significativo al éxito del esfuerzo de formalización y al pago de las deudas previsionales, manteniendo el perjuicio respecto del trabajador afectado con ello.

Si bien el estudio no detalla la fundamentación de esta última afirmación³⁵⁹, concordamos plenamente con ella, por cuanto la multa genérica establecida legalmente por no declarar/pagar cotizaciones es de 0,75 UF por mes, y, aunque no resulta en si misma tan elevada, a partir de los antiguos dictámenes, tanto de la Dirección del Trabajo como de las entidades previsionales públicas, dicha multa se debe aplicar, por tratarse de una infracción continuada que se comete mes a mes con cada periodo de declaración y/o pago de cotizaciones previsionales, respecto de cada mes, y de cada trabajador, por separado.

Aunque inobjetable e imposible de evitar en un sistema segmentado de recaudación, este criterio interpretativo es totalmente opinable y conduce al absurdo considerando la existencia de múltiples entidades previsionales recaudadoras, tanto para pensiones, salud, seguridad en el trabajo, cesantía, etc., ya sea entidades públicas como de gestión privada.

El resultado de esta sumatoria de multas, por cada mes, por cada trabajador, y por cada entidad por separado, multiplica por varias veces, mientras más trabajadores involucrados haya, esas 0,75 UF, en cada mes, alcanzando montos muchas veces superiores a las propias cotizaciones no pagadas, además, con dineros que tienen un hipotético destino fiscal, sin posibilidad de capitalización o beneficio directo para el trabajador afectado.

Y más todavía, este sistema sancionatorio contempla la aplicación en conjunto con fuertes intereses que, a poco andar, aumentan también y por mucho, al capital adeudado, aunque sí indispensables para defender en este caso el patrimonio previsional del trabajador afectado.

artículos 22, inciso 1° de la Ley N° 18.833, y 22, inciso 1° de la Ley N° 17.322, en relación con el artículo 503, inciso 1°, del Código del Trabajo, la Dirección del Trabajo es competente legalmente para fiscalizar y eventualmente sancionar administrativamente el incumplimiento del empleador de sus obligaciones de descontar, pagar o declarar las cotizaciones previsionales deducidas de las remuneraciones del trabajador, o las propias. En tanto que el artículo 3°, inciso 2° de la Ley N° 17.322, establece una presunción probatoria de derecho, que no admite prueba en contrario, de haberse efectuado por el empleador el descuento de las cotizaciones previsionales de las remuneraciones del trabajador, por la mera circunstancia de haberse pagado total o parcialmente las respectivas remuneraciones.

³⁵⁹ Hecha por ejemplo en las págs. 261 y 262 del Informe del 2015.

Por todo lo cual se configura un escenario de amenaza sancionatoria que evidentemente perseguía, por el terror a las consecuencias económicas altísimas, incidir en la formalización ³⁶⁰, pero que, en los hechos, por la desproporción alcanzada, y por la falta de sistematicidad en los incentivos–desincentivos, está produciendo exactamente todo lo contrario, cual es operar como un incentivo para evitar a toda costa dicha formalización, más aún cuando ya se comenzó a funcionar en forma informal, sin mayores consecuencias y sin concretarse en la realidad las sanciones tan intensas que se suponen aplicables ³⁶¹.

La disuasión no debiera fundarse principalmente en el monto elevado de las sanciones, sino que en otros factores mucho más incidentes, como la presencia fiscalizadora oportuna, o la rapidez y eficacia del procedimiento fiscalizador y sancionatorio, aplicado con toda la reiteración que sea necesaria, con multas de relativamente bajo monto, o gradualidad progresiva, hasta modificar la conducta infraccional, al modo como, por ejemplo, se actúa, y con alta efectividad, con las infracciones de tránsito vehicular en el país.

Por otra parte, hay que tener presente que el monto de las multas incide no solo en la disuasión y la prevención, sino que también en la posibilidad de corrección y formalización extemporánea, y es obvio que un sistema sancionatorio rígido y mal diseñado, más por la propia Dirección del Trabajo en forma administrativa que por la ley, solo genera desincentivos en vez de facilitadores.

6) Restringir el sesgo o doble estándar que invisibiliza o justifica la informalidad en las empresas “mipymes”, en las que se concentra claramente.

Es en este aspecto en el cual parece darse con mayor énfasis la lógica que hemos denominado de bifurcación, con el diseño en los hechos de una fiscalización de control con estándares completamente

³⁶⁰ Y también, en general, en el pago de las cotizaciones previsionales, por ejemplo con otros mecanismos sancionatorios análogos, como la modificación al Código del Trabajo conocida en su tiempo como la “ley Bustos” por la cual no se puede convalidar el despido, y se siguen devengando cotizaciones y cobros, en caso de existir alguna deuda previsional, generándose deudas millonarias y de muy difícil cobro; o con las más recientes instrucciones de la Superintendencia de Pensiones, de disponer acciones concretas de cobranza ante al tradicional problema de la “mora presunta” –la deuda previsional que se entendía seguía acumulándose en los casos en que el empleador había dejado de declarar/pagar sorpresivamente cotizaciones respecto de un trabajador al que no había informado con cese de la relación laboral–, que supuso la obligación de las AFP de efectuar cobranza efectiva en estos casos, hasta aclarar si procedía en realidad tal cobro.

³⁶¹ Y pese a que en otros ámbitos la actual política sancionatoria vigente implica la aplicación de montos muy altos de multas, especialmente por la vía de desagregar sustancialmente los conceptos infringidos, o partir erróneamente de la base que el monto “normal” de la sanción es el máximo previsto por la norma, todos aspectos opinables que estamos actualmente estudiando en otro trabajo ya en curso.

diferenciados según el tamaño relativo de las empresas ³⁶², que implica un excesivo e incongruente sesgo *mipyme*, que es necesario reformular.

Aunque la casi totalidad de la regulación normativa de derechos y obligaciones laborales es la misma respecto de la generalidad de los empleadores, sin distinguir el tamaño de la empresa, en los hechos – al margen de la normativa–, **existe este tratamiento discrecional y marcadamente diferenciado en favor de las empresas de menor tamaño, que son la gran mayoría y en las que se concentra con fuerza la informalidad**, de tal forma que los controles efectivos, e incluso intensos y hasta redundantes, se concentran en las de mayor tamaño, y escasean o se debilitan significativamente respecto de aquellas otras.

Ello, además, en un contexto de mucha dificultad, y finalmente poco rigor, para apreciar el “tamaño” de la empresa, básicamente y solo a través del número de trabajadores que se pueden vincular formal y directamente con ella ³⁶³.

Más aún en medio de una también **muy alta permisividad para que cada empleador, con la propiedad o el poder de dirección** de dicha empresa, pueda originarla fácil y rápidamente, junto con organizarla y hacerla funcionar, a través de múltiples formas jurídicas formales que facilitan el disfrazar, ocultar o simular relaciones laborativas en realidad informales.

Es el caso, por ejemplo, de la fácil posibilidad de separar la identidad personal del empleador con la de un patrimonio espejo en lo jurídico-económico, en las denominadas “empresas de responsabilidad individual” (EIRL); o las amplísimas posibilidades de funcionamiento de un mismo emprendimiento dividido en diversos roles únicos tributarios (“MultiRUT”).

A todo lo anterior se suma la mayor **complejidad de abordar el surgimiento de formas intermedias de trabajo**, “independiente-subordinado” o independiente-encadenado”, como el de las plataformas tecnológicas, que arriesgan una abierta deslaborización, desde la perspectiva de la regulación tradicional, y que requieren nuevos esfuerzos y lineamientos de fiscalización para, al menos, abordar con eficiencia el cumplimiento de las obligaciones previsionales que se ha definido legalmente en nuestra realidad nacional.

Por todo lo cual afirmamos que este sesgo en favor de las empresas de menor tamaño –presente en las diferentes gestiones directivas de distinto signo político en el Servicio, se ha convertido en

³⁶² Tokman (2001), pág. 23 y siguientes, ya a comienzos de siglo, teorizaba sobre esta posibilidad de política diferenciada en los hechos, en favor de las empresas informales de menor tamaño, no basada en la uniformidad prevista en la normatividad, sino que en la mera tolerancia y falta de aplicación de las sanciones previstas.

³⁶³ Desde las propias organizaciones de empresas de menor tamaño han surgido planteamientos que sugieren que los actuales criterios de diferenciación para dicho tamaño, basados en el número de trabajadores y el volumen de ventas anuales, es insuficiente y no logra diferenciar realidades muy heterogéneas de productividad y posibilidades, por lo que se requeriría una reclasificación, por ejemplo, atendiendo al nivel de madurez tecnológica, vocación exportadora, o **grado de formalización**. Ver Katia Trusich, Directora Ejecutiva de GrandePyme, en Diario Financiero del 03.12.25.

excesivo y muy dañoso, pues va mucho más allá del margen de atención más favorable que se define en la normativa legal (tramos de monto de multas, posibilidad de sustitución de multa por capacitación, etc.), **y se adentra , tanto en forma explícita como también subrepticia, en los procedimientos y en el actuar concreto de la Institución y sus funcionarios**, por ejemplo, a través del otorgamiento más discrecional y dadivoso de plazos de corrección o de acreditaciones de cumplimiento correctivo que evitan finalmente la aplicación de sanciones .

Pero también decimos que se trata de un sesgo inconsistente, discrecional y facultativo, y por ello poco técnico y predecible, pues, como dijimos más arriba, en los casos en que se llega a la aplicación de sanciones, muchas veces por definiciones o perfiles individuales de cada fiscalizador, éstas tienen un formato de definición de monto semiautomático, poco reflexivo y poco ajustado a una lógica realmente disuasiva, que está en íntima relación con ser una sanción abordable de cumplir. Y, por tanto, en los casos en que llegan a aplicar sanciones estas son frecuentemente de número y monto desproporcionado e implican un desbarajuste mayor o imposible de cumplir por el empleador sancionado, más aun de limitada capacidad patrimonial.

Por lo que más que fomentar el cumplimiento correctivo, se potencia un conflicto extremo, formalista y sin sentido ni destino preciso salvo la evasión y la huida patrimonial, con impacto en la continuidad de la empresa y el empleo. El caso de las sanciones en materia previsional que revisamos es un ejemplo de ello, y también lo es el de las multas por seguridad y salud en el trabajo, junto a las laborales en general.

Por lo demás, en la lógica de los encadenamientos productivos cada vez más fuertes e integrados, lo cierto es que el desempeño laboral y empresarial bajo la línea de la formalización, y que con claridad se aloja mayormente en las empresas más pequeñas y a la vez ampliamente mayoritarias en número –y claro, también más inestables y volátiles–, por lo que **este sesgo pro empresas de menor tamaño termina beneficiando directamente no solo a los respectivos empleadores o propietarios a cargo de ellas, sino que a otras empresas, muchas de ellas formales y de mayor tamaño, pero en una forma que, además de incumplir el estándar laboral y los derechos mínimos, afecta igualmente el correcto desempeño del mercado y la competencia entre empresas.**

La necesaria corrección que planteamos en este punto dice relación entonces con **ajustar este sesgo en favor de las empresas de menor tamaño más o menos a los márgenes y exigencias legales, eliminando la demás discrecionalidad administrativa; y así, además, volver más predecible y tecnificado el actuar institucional, sin variabilidades excesivas, y no justificadas, entre unos y otros casos análogos.**

Y, por cierto, con un claro, anunciado, sincero y objetivo fortalecimiento del foco puesto en el control de la informalidad, que debe ser, por elemental lógica, dirigido en especial, y en forma inevitable, a este segmento de empresas y empleadores, en que es ampliamente más extendido el problema.

7) Privilegiar programas y actuaciones de oficio que implican amplias y eficientes posibilidades de inteligencia de datos y direccionamiento de la fiscalización;

Para con ello resolver otro de los dilemas clave en el actuar fiscalizador institucional, en torno a la posibilidad de no actuar solo reactivamente y ante denuncias, sino que reservar energía y recursos para desarrollar una cada vez mayor capacidad de actuación de oficio y bajo criterios de programación inteligente y focalizados, la debida informatización del Servicio, y los ajustes de procedimiento que así se facilitan.

Con tales remediales debiera poderse asegurar la capacidad para aumentar de modo significativo la capacidad fiscalizadora, tal como, guardando las proporciones a esa época, se hizo ya en la primera década del siglo.

Y no solo en cuanto a mucho mayor capacidad en cuanto a número de actuaciones, sino que, aparejadamente, también con mayor calidad y profundidad, por ejemplo, en el control de la informalidad.

Así, el primer objetivo a alcanzar debiera ser el poder nuevamente tratar todas las denuncias recibidas en tiempos -completos, que abarcan desde la recepción hasta el cierre de procedimiento, con o sin sanción notificada y con plazo para interponer recursos en curso-, no superiores a 30-45 días corridos, conforme el sistema de mensualización de la carga de trabajo implementado con éxito en dicha época, plazos que son compatibles con la naturaleza de urgencia, oportunidad y calidad que se deben exigir a la actuación administrativa eficiente.

Lo cual permitiría reservar y recuperar capacidad para otra vez colocar el eje en las actuaciones de oficio.

Por una parte, a través del desarrollo de **nuevos programas de fiscalización inteligentes, de nueva generación, focalizados en la informalidad, en especial en el millón de trabajadores asalariados - el 11% de la fuerza de trabajo ocupada, y el 50% del empleo informal-, que laboran en general en emprendimientos de menor tamaño, una gran cantidad de ellos ya formalizados tributariamente.**

En efecto, este millón de trabajadores dependientes informales es ampliamente ya sabido que se concentra en el propio sector de empresas formales (8.05%), sin perjuicio de otra parte menor en el sector informal (1.66%) y en el trabajo doméstico en los Hogares como empleadores (1.26%); y, en cuanto sectores, hemos visto que estos se concentran, además de en los Hogares como empleadores,

en hoteles y restaurantes, comercio, pesca y agricultura. Y, respecto de perfil de trabajadores, en jóvenes, mujeres, adultos mayores, menor nivel educacional, además de migrantes, especialmente irregulares.

Igualmente, es de esperarse luego de modificaciones legales en tal sentido, habrá que también **desarrollar capacidad para fiscalizar con el tiempo el empleo informal independiente** (aproximadamente un 18% de la fuerza de trabajo ocupada), poco a poco, partiendo al menos por los sectores y empleadores que se identifiquen de mayor formalización tributaria e ingresos relativos.

8) Y, por supuesto, también alinear al área de Relaciones Laborales y a las demás áreas institucionales, cada una con sus propios instrumentos y particularidades, en este mismo foco principal, de fomentar la formalización, que debe ser compartido por el conjunto de la Dirección del Trabajo.

Aunque nos hemos concentrado en el control administrativo del cumplimiento normativo, por la vía de la fiscalización, y esta materia supera el alcance de este trabajo, los desafíos de la formalización abarcan también, y con mucha profundidad, el campo de las competencias y facultades de la también estratégica área de Relaciones Laborales de la Dirección del Trabajo.

De partida, en la labor de conciliación extrajudicial tras las terminaciones de contrato, en la que es indispensable llevar registro y considerar los reportes de reiteración del actuar informal de cada empleador involucrado, tanto en las propias conciliaciones futuras, como en la información que se envíe al área de fiscalización. Del mismo modo como tecnificar y mejorar procedimientos también en este masivo procedimiento permitirá optimizar recursos, tiempos de diligenciamiento y resultados.

Pero también debieran desarrollarse intensas **campañas de difusión y capacitación**, tanto a trabajadores como empleadores, en torno a la conveniencia de la formalización y a los riesgos y daños profundos de la informalidad.

Especialmente, en el caso de los empleadores, dirigidas al segmento *mipymes*, de menor tamaño y capacidades, aprovechando el foco especial que la Ley 21.327, de 2021, contempló en dicha línea, al consagrar una unidad especializada que debería tener estos objetivos como su principal atención.

Al igual como las sustanciales posibilidades y mejoras de gestión del mecanismo de sustitución de multa por capacitación que se contempla en la ley para dicho ámbito de empresas.

Por otra parte, si bien hemos visto que el sindicalismo se desarrolla y manifiesta normalmente en el ámbito formal, con mayor razón en el nivel empresa, y que es improbable la existencia de informalidad

en donde aquél está presente –lo que es otro de los importantes aportes de las organizaciones sindicales al equilibrio de las relaciones laborales y al cumplimiento normativo–, es igualmente relevante que el Servicio genere en este ámbito, con acciones de difusión, capacitación y coordinación, una mayor sensibilidad y aporte contextual en el control de la informalidad.

Por último, es claro que las principales áreas operativas, Fiscalización y Relaciones Laborales, en conjunto con las áreas de Gestión y de Estudios, debieran desarrollar mejores esfuerzos para evaluar las propias actuaciones institucionales en esta materia, y para generar insumos relativos al devenir del mundo y el mercado de trabajo, que sirvan para detectar avances y problemáticas, y revisar o adoptar políticas públicas destinadas a coadyuvar al esfuerzo de formalización en todos los demás aspectos complementarios en que hemos analizado que hay que incidir a nivel país.

ALGUNAS CONCLUSIONES FINALES.

La informalidad laboral es hoy un problema mayor, pues es un reflejo de la pobreza y la precariedad del empleo, pero también de la incapacidad estatal de definir y hacer cumplir, en forma igualitaria y plena, normas mínimas y necesarias, aplicables al conjunto de la población, por lo que reproduce una negativa espiral de estancamiento y carencias de desarrollo, muy difíciles de afrontar.

Sin embargo, para los países que aspiran a superar este desafío y mejorar, la mayor formalización del empleo debiera tratarse como prioridad, tanto para generar empleo decente y protegido, como para el funcionamiento ordenado y eficiente del mercado y a la economía nacional, permitiendo dar continuidad y aseguramiento a la protección y a los beneficios sociales que se financian con ello, con el ahorro previsional de cada cual, complementado siempre con el presupuesto público.

En comparación con lo que ocurre en el mundo y en nuestro entorno geográfico más próximo, la informalidad de Chile, en torno al 40% al inicio del siglo, y a algo menor que el 30% desde la segunda década de este siglo, es de las más bajas y destacadas, hasta resaltar, pues, salvo Canadá y Estados Unidos, países de primer mundo, y solo Uruguay, muy poco por delante si sólo consideramos la subregión de América Latina y el Caribe, tienen mejores indicadores al respecto.

Aún cuando nuestras mediciones específicas sobre la informalidad en general y laboral en particular son muy recientes, esta condición comparativamente mejorada puede rastrearse desde hace varias décadas en el país, y podría explicarse por diversos factores institucionales y políticas públicas sostenidas. Entre ellos por la temprana y amplia cobertura del sistema de seguridad social, especialmente en salud y cotizaciones previsionales para pensiones; por la existencia de larga data de un órgano de inspección como lo es la Dirección del Trabajo; o por el funcionamiento, también de largo tiempo, de un buen registro nacional de identidad de la generalidad de los residentes, desde el nacimiento o el vecindamiento hasta el fallecimiento o la salida del país, a partir del cual se ordenan el conjunto de las actuaciones públicas y las relaciones privadas.

Y es dicho aspecto de la cobertura de la seguridad social probablemente el principal, pues, por definición, la informalidad laboral es, antes que nada, aquella condición en que se labora sin cobertura previsional, la cual, como en la generalidad de los casos, estuvo basada en el pasado casi en exclusivo en la dimensión de capacidad personal o familiar, o en la de esfuerzo contributivo, de aporte efectivo de cotizaciones³⁶⁴. Por lo que la correlación es clara entre altas tasas de cobertura de la seguridad

³⁶⁴ A diferencia de tiempos más próximos en los cuales estas estadísticas de cobertura de la seguridad social están influidas o alteradas cada vez más por la contabilización de beneficios pensionales no contributivos, de carácter asistencial. Por ejemplo, un caso extremo es el de Bolivia que, hasta antes del reciente establecimiento de una pensión universal de vejez -por lo demás de muy bajo monto y, por tanto, con un claro problema de suficiencia-, estaba muy abajo en la tasa de cobertura pensional y, después de esa medida, precisamente por su carácter universal, entró entre los mejores casos latinoamericanos de cobertura pensional de vejez.

social –con cotas en torno al 65–70%, que Chile alcanzó tempranamente, desde mediados del siglo XX–, y una relativamente temprana y alta formalización del empleo, al menos del trabajo asalariado clásico.

Además, ésta relativamente alta cobertura de seguridad social fue la fuente básica de las primeras estadísticas que a nivel nacional nos permitieron un seguimiento del mundo del trabajo y de este fenómeno de la informalidad, con datos que han cumplido con creces la quizás exigencia más básica y elemental, cual es el de estar en condiciones de identificar con suficiente seriedad y precisión sus magnitudes y sus características fundamentales, como paso previo a establecer sus causas y, por tanto, a diseñar acciones y políticas correctivas.

Considerando la fuerte correlación entre el nivel de desarrollo y el de formalización–informalidad, se explica el que, con el sostenido desarrollo del país de las últimas décadas, y en particular la disminución de la pobreza y el aumento del empleo y las remuneraciones reales, se haya consolidado e incluso profundizado este logro relativo, sin perjuicio del influjo importante de las sucesivas situaciones de crisis económicas, que, ratificando este paralelismo, muestran fuertes caídas en la formalización, pero con efectos circunstanciales, recuperables luego de algunos años.

Es notorio que, luego del último y sostenido aumento de la formalización experimentado en la primera década de este siglo –de la mano de del desarrollo económico; de una entonces nueva política de fiscalización de la Dirección del Trabajo; y de una reforma previsional que se sistematizó multipilar; todos factores que claramente coincidieron y coadyuvaron a ello–, el país ha perdido fuerza y rumbo colectivo y que, al margen de la polarización política o la exploratoria de nuevos derroteros, se ha sumergido en un estancamiento, con características casi estructurales, que aparece muy difícil de romper, y del cual lo que acontece con estancamiento de la tasa de informalidad es solo una más de sus manifestaciones.

Teniendo a la vista la reflexión nacional que hemos seguido de cerca, es posible suponer una multiplicidad de causas, entre las cuales queremos destacar dos tipos de ellas.

Unas, de carácter contextual, propias del país en su conjunto, en torno a lo que se ha definido como el entrampamiento de los países de ingreso medio ³⁶⁵, en la que, luego de un crecimiento inicial apresurado y exitoso, entran en un estancamiento y extravío del rumbo, por agotamiento de los factores más sencillos de incidir, y por ese propio éxito relativo y las contradicciones que se generan. Situación que solo unos pocos países han logrado sortear, en tanto que más han permanecido por décadas en ella.

³⁶⁵ Según el concepto acuñado por el Banco Mundial para la denominada economía del desarrollo.

Por ejemplo, sería el caso del riesgo de autocomplacencia, por las propias cifras relativamente buenas, comparativamente hablando, de formalización laboral y desempeño económico social.

O también, del riesgo de la tolerancia hacia lo que se estima inevitable, o, en parte, se justifica, en medio de los profundos cambios económicos que hemos vivido, real o aspiracionalmente, entre el polo de un rol protagónico del Estado –en la economía tanto como en la construcción de la sociedad y la identidad nacionales–, o el de un rol central del sector privado y del mercado. O también en medio de un sincretismo que genera detractores desde una u otra de las perspectivas más extremas que, no obstante, coinciden en favorecer un amplio trato especial hacia los emprendimientos de menor tamaño, con u importante influjo de la tesis de la informalidad como escape ante regulaciones que, para ese segmento, se estiman excesivas o difíciles de cumplir.

Ello ha alimentado una lógica de sectores bifurcados en que, por un parte, al sector formal de empresas, en particular a las mayor tamaño –que concentran la mayor parte del empleo asalariado total y, a la vez, formal–, se le exige y controla cada vez más, en todo tipo de materias; en tanto que a las empresas de menor tamaño –especialmente en la de menos de 5 trabajadores, que concentra la mayor parte del trabajo asalariado formal– se vuelve invisible para los organismos de control, que actúan con incapacidad o permisividad respecto a los derechos de los trabajadores que se encuentran en esas condiciones.

Se han identificado ya muy diversas políticas que incidirían en contra de la informalidad, e implementado varias de ellas, pero la gran mayoría en torno a las ideas de fomentar la formalización por la vía de incentivos y normas más favorables destinadas a facilitar la actividad económica y empresarial sana y con competencia leal –y, por tanto, generar mayor desarrollo económico y empleo–, a través de subsidios y ayudas, varias de ellas con aspiraciones de universalidad o incluso de garantías, en un cada vez más robusto sistema de protección social.

Sin embargo, hemos querido resaltar que, salvo algunas puntuales y muy certeras referencias que han dejado en evidencia marcadas debilidades en este ámbito, ha escaseado la reflexión en torno al sistema de control administrativo de cumplimiento por vía de la fiscalización, como mecanismo indispensable, que completa el orden jurídico, para su efectivo acatamiento y que balance, complementa de modo indispensable, y vuelve más atractivas y efectivas, las demás políticas de incentivos y subsidios.

La Dirección del Trabajo ha estado obviamente en el centro de estas escasas referencias, y de las debilidades asociadas, pues se trata del organismo que, por especiales y tradicionales circunstancias históricas, cuasi monopoliza las facultades propias de la Administración Laboral en nuestro país.

Y, sin perjuicio de la también indispensable coordinación institucional público-privada de todas las entidades relacionadas, es muy probable, y también conveniente por dichas circunstancias, que las necesarias mejoras deban exigirse, o provenir, en forma protagónica, de este mismo organismo.

Por una parte, para avanzar con urgencia en hacer que su dirección superior sea más estatal y menos gubernamental, y con más rendición de cuentas, junto con la necesidad de culminar el esfuerzo de profesionalismo y tecnificación del personal en torno a una real carrera funcionaria basada íntegramente en la concursabilidad y el mérito, a objeto de menguar definitivamente las tendencias clientelares y de ejercicio politizado o meramente comunicacional, sin gestión real, en torno a la mera discrecionalidad de las autoridades de turno.

Por otra, con mejoras adicionales que deben acometer la modernización informática real y a fondo de sus registros y procesos; y resolver los problemas y confusiones surgidos de la gestión conjunta de competencias administrativas muy diferentes, que terminan desperfilando en especial a la fiscalización.

Por supuesto la plena y pronta implementación de la reciente Ley 21.327, aún en gran parte sin ejecución, que fue objeto de los acuerdos institucionales serios y transversales para enfrentar este tipo de desafíos profundos, es una oportunidad especial para acometer todos estos pendientes.

Con lo cual debiera resaltarse un nuevo e indispensable foco-país en el esfuerzo permanente de mayor formalización laboral y previsional, de todos los tipos de trabajo, ya sean públicos o privados, asalariados o por cuenta propia, incluyendo también las distintas categorías nuevas o intermedias que surgen en tiempos de plena crisis conceptual del derecho del trabajo clásico en estos años de cambios y adaptabilidades, pues la informalidad se aleja claramente de las exigencias del trabajo decente.

Más aun cuando en los últimos años el país está viviendo una inédita disminución de la natalidad y envejecimiento poblacional ante el cual no resiste en modo alguno la lógica de suponer que el sistema de protección social trabajosamente construido a través de décadas, pueda sostenerse solo sobre la base de la contribución al ahorro previsional que hoy estamos generando.

Como dijimos antes, si consideramos todos los últimos datos ya disponibles, de las más recientes investigaciones y fuentes, permiten concluir que hoy en Chile el problema de la informalidad laboral y previsional es muchísimo más grave de lo que ya estamos acostumbrados a reflejar sólo con las estadísticas y conceptos tradicionales.

Del total de las personas en edad de trabajar -14 millones-, estén o no participando en el momento y en forma regular de la fuerza de trabajo, los 6 millones de trabajadores formalizados representan solo

un 40% de ese universo. En tanto que el otro 60%, 8 millones, no cotizan, y, sumadas a los otros 6 millones de habitantes de nuestro país que son dependientes o no están en edad de trabajar, son a fin de cuentas 14 millones de personas que, de un modo u otro dependerán de la cotización previsional de esos solo 6 millones que cotizan.

Y, además, quienes cotizan solo lo están haciendo, por sus trayectorias laborales precarias o en parte informales, con una densidad algo por debajo del 50%, en promedio por unos 20 de los 40 años teóricos de afiliación asociados al rango de edad de trabajar, abarcando las “lagunas previsionales” el otro 50% de cada trayectoria laboral, por lo que ni siquiera serán capaces de autofinanciar por completo, o en forma íntegra, sus propias necesidades o aspiraciones de continuidad de ingresos.

Cada persona que pudiendo y debiendo cotizar finalmente no lo hace, no solo grava su propio futuro y el de quienes más cerca tiene, sino que también afecta, en un juego económico de suma cero, la capacidad estatal de cubrir sus riesgos y los de las demás que lo requieran. Y la realidad dura es que en Chile hoy, considerando a los trabajadores formalizados y a esa baja densidad, sólo se cotizando, mes a mes, aproximadamente un 20% del total de lo que, en condiciones ideales, debiera cotizarse, al menos por parte de los 14 millones de personas en edad de trabajar;

Y el presupuesto público, complemento siempre necesario, deberá tratar de cubrir una brecha que se avizora crecerá cada vez más, hipotecando la senda del desarrollo integral que anhelamos alcanzar, o incluso erosionando lo que nos ha costado generaciones hoy disfrutar.

Y, claro, a partir de estas conclusiones, allegadas con el conocimiento de las estadísticas y la academia, y el impulso de los diferentes actores técnicos, sociales y políticos, es el propio Estado, a cargo especializado del servicio al Bien Común el que, con el protagonismo de su Administración Pública y las diversas entidades que la componen, entre las que resalta en este caso la Dirección del Trabajo, debiera adoptar las acciones y mejoras para hacer frente a tiempo al desafío de un nuevo y definitivo impulso a la formalización laboral y previsional en nuestro país.

BIBLIOGRAFÍA.

Abramo, L. (2021). "Políticas para enfrentar los desafíos de las antiguas y nuevas formas de informalidad en América Latina." Serie Políticas Sociales N°240. Santiago, Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL-ONU).

Abud, M.J. y Ugarte, G (2022). Trabajadores informales: ¿qué sabemos de su bienestar social? Puntos de referencia N°624, de octubre de 2022. Centro de Estudios Públicos (CEP).

Acuña, J. (2024) "Trabajadores extranjeros, una mirada de mediano plazo en la evolución de la informalidad." Informe N°37, Observatorio del Contexto Económico (OCEC-UDP).

Acuña, J y Bravo, J. (2025). "Estudio Integral sobre la informalidad laboral en Chile". Cajas de Chile y Observatorio del Contexto Económico-Universidad Diego Portales (OCEC-UDP).

Banco Central de Chile (2021). Informe de Política Monetaria.

Bardales, J. (2011), Informalidad y subempleo: evidencia microeconómica para el caso peruano. Horizonte Económico.

Barómetro Laboral y Previsional (BLYP). Facultad de Economía y Negocios de la Universidad del Desarrollo.

Bertranou, F, Casanova, L., Jimenez, M, y Jimenez, M. (2013). Informalidad, calidad del empleo y segmentación laboral en Argentina.

Bowke, J.H. (1953). "Economía y Políticas Económicas de las Sociedades Duales, como se ejemplifica con Indonesia".

Bravo, J. (2022). "Ocupados no cotizantes: ¿Qué porcentaje representan y en qué segmentos se concentran? Enfoque Laboral N°17. Observatorio del Contexto Económico (OCEC-UDP).

Bravo, J. (2024a). "Radiografía de los ocupados que no están en edad legal de pensionarse y que no cotizan en la seguridad social." Informe N°45, Observatorio del Contexto Económico (OCEC-UDP).

Bravo, J. (2024b). "Evolución del empleo asalariado informal en el sector privado y sus características". Informe N°47, Observatorio del Contexto Económico (OCEC-UDP).

Bravo, J. (2025). "Tasa de ocupación informal con registros administrativos: los defectos de esta medición." Enfoque Laboral N°56. Observatorio del Contexto Económico (OCEC-UDP).

Campusano, R. (2015). "Registro del inicio y término de las relaciones laborales. Su incidencia en un mayor conocimiento y una mejor regulación del mercado de trabajo." Aporte al debate laboral N°30, mayo de 2015. Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo. www.dt.gob.cl.

Campusano, R. (2015b). "Algunas propuestas para mejorar la recaudación de cotizaciones previsionales y disminuir el riesgo y costo en su cobranza." Aporte al debate laboral N°31, mayo de 2015, Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo. www.dt.gob.cl.

Campusano, R. (2024), "Los 100 años de la Dirección del Trabajo en Chile", Aporte al debate laboral, N° especial. Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo. www.dt.gob.cl.

CIEDESS (2014). "Análisis y propuestas para incentivar la cotización de los trabajadores al sistema de pensiones chileno".

CIEDESS (2015) "Análisis y propuesta para reducir la evasión, subdeclaración y la cobranza judicial de la cotización previsional." Estudio Conjunto para el Consejo Consultivo Previsional y la Comisión de Usuarios.

Cifuentes, C. (2024). "Informalidad Laboral en Chile: Determinantes, costos y propuestas." Centro Latinoamericano de Políticas Económicas y Sociales (CLAPES-UC).

Chacaltana, J (2016) "Perú, 2002-2012: crecimiento, cambio estructural y formalización". Revista CEPAL N°119.

CEPAL (2022). "Panorama Social 2021". Comisión Económica para América Latina"

Contreras, D., de Mello, L y Puentes, E (2008), "Abordando la informalidad empresarial y laboral en Chile". Documento de Trabajo N°607, Departamento de Economía OCDE.

Consejo Consultivo Previsional. Informes anuales.

Consortio de Universidades contra la Informalidad (2023) "La informalidad en Chile". Ministerio de Hacienda. Noviembre de 2023.

De Soto, Hernando (1986, 1989). "El Otro sendero"

Díaz, E. y Gálvez, T. (2015). "Informalidad Laboral en Chile. Parte 1: Conceptos y Mediciones; y Parte 2: Más trabajadores productivos sin protección laboral." Departamento de Estudios. Dirección del Trabajo.

Dirección del Trabajo: Proteger en la transformación del trabajo. Informe Comisión del Centenario, presidida por Juan Somavía Altamirano. Agosto de 2024.

España, A. y otros (2020). Propuesta inicial. Cotización universal a través del consumo". Horizontal.cl.

Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile (2012). "Análisis de la evasión y elusión en el pago de las cotizaciones previsionales y medidas de política pública para superar sus causas." Estudio Conjunto para el Consejo Consultivo Previsional y la Comisión de Usuarios del Sistema Previsional.

Fernández, J.S. (2015). Sector Informal y Políticas Revista Internacional del Mundo Económico y del Derecho. Volumen X., Universidades de México.

Flores L., y Huneeus, C. (2017). "La informalidad laboral: los cambios en el Siglo XXI." Mirada FEN, Revista Economía y Administración. Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile, N°168, abril de 2017.

Jorrat, M. (2017). "Informalidad y evasión tributaria." Mirada FEN, Revista Economía y Administración. Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile, N°168, abril de 2017.

Hart, K. (1973). Oportunidades de empleos informales y empleo urbano en Ghana. Revista de Estudios Africanos Modernos N°11 (1), págs. 61-89.

Henriquez, L. (2019). "Experiencias de políticas públicas para la formalización económica y laboral en Chile". OIT Cono Sur, Informes Técnicos /11. Equipo de Trabajo Decente y Oficina de Países de la OIT para el Cono Sur de América Latina.

Hurtado, S., Aste C. (2023). "La informalidad en los negocios." En "Las 3 C en nuestro sistema tributario: Confianza, Crecimiento y Competitividad". Cámara Nacional de Comercio.

Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Estadísticas de Informalidad laboral: marco conceptual y manual metodológico. Indicadores de Informalidad Laboral (2018).

Jessen, J y Kluve, J. (2019). Las intervenciones efectivas para reducir la informalidad en los países de ingreso bajo y medio. IZA Papeles de Discusión.

Kambur, E. y Akar, C. (2021) Desarrollo de recursos humanos con el toque de inteligencia artificial: un estudio de desarrollo a escala. *Revista Internacional del Trabajo*.

Lewis W. A. (1954) "El Desarrollo Económico con oferta limitada de trabajo. La Escuela de Manchester".

Lira, J. (2024) "El problema de la informalidad laboral en Chile. Análisis y Propuestas". Idea País.

Maira, A. (2020), "El puzle de la desigualdad en Chile" Horizontal.cl

Mansilla, P. (2021). "Informalidad laboral en Chile: evolución, determinantes y propuestas para América Latina". Documento de Trabajo N°106, Centro CLAPES, Universidad Católica de Chile.

Mizala, A. y Romaguera, P. (2001), "La Legislación laboral y el mercado del trabajo: 1975–2000", en Ffrench–Davis, Ricardo– Stallings, Bárbara, Editores (2001), "Reformas, crecimiento políticas sociales en Chile desde 1973". Editorial LOM.

Observatorio de la Formalidad. Cámara Nacional de Comercio.

Observatorio Perspectivas (2024). "Desafíos del sistema previsional. Menos cotizantes y baja en la densidad de cotizaciones." Primer trimestre de 2024. En página web www.observatorioperspectivas.cl.

Observatorio Perspectivas (2024b). "Estado del sistema previsional. Pensiones en jaque por la informalidad". Informe Octubre 2024. En página web www.observatorioperspectivas.cl.

OIT (1972). "Empleos, ingresos e igualdad: una estrategia para aumentar los empleos productivos en Kenya"

OIT (1993–2003–2018 y 2023). Informes 15º, 17º, 20º y 21º Conferencias Internacionales de Estadísticos del Trabajo.

OIT (2002). "El trabajo decente y la economía informal". Informe ante la 90º Conferencia Internacional del Trabajo.

OIT (1987). "El Imperativo de Actuar: El Sector Informal Hoy." PREALC, Santiago de Chile.

OIT (2013). "La economía informal y el trabajo decente. Una guía de recursos sobre políticas, apoyando la transición hacia la formalidad."

OIT (2015) "Informe de la 104ª Conferencia Internacional del Trabajo, que adopta la "Recomendación 204ª, Relativa al Trabajo Decente y la economía informal",

OIT (2017) "Utilización de tecnologías de la información en las inspecciones de trabajo. Una visión comparada en torno a los países seleccionados." OIT Cono Sur. Informes Técnicos/2.

OIT (2020). "Panorama Laboral 2020. América Latina y el Caribe."

OIT (2020). "Panorama Laboral en tiempos de la covid19. Chile, impacto sobre los mercados de trabajo y la generación de ingresos".

OIT (2021) "Diagnóstico de la Informalidad. Nota metodológica".

OIT (2021) "Empleo informal en la economía rural de América Latina 2012-2019. Un panorama y tendencias regionales prepandemia."

OIT (2022) "Informalidad Laboral en tiempos de COVID. Análisis del mercado laboral chileno. Informe Técnico N°27."

OIT (2022). "Trabajo y personas mayores en Chile: Desafíos y políticas para la promoción del trabajo decente. Nota Técnica.

Perticará, M y Celhay, P (2010). "Informalidad Laboral y Políticas Públicas en Chile". Universidad Alberto Hurtado; y "(El caso de) Chile" (2010), en "Sector Informal y Políticas Públicas en América Latina", de Fundación Konrad Adenauer, págs. 47 a 69.

Perticará, M. y Tejeda, M (2019). "Trabajo informal y sistema de pensiones en Chile". . Revista Observatorio Económico Universidad Alberto Hurtado, N° 138.

Rojas, F., Rodríguez L. y Rodríguez J (2022). "Envejecimiento en Chile: Evolución, características de las personas mayores y desafíos demográficos para la población". Documentos de trabajo INE.

Salazar-Xirinachas, J.M. y Chacaltana, J. (2018). "Políticas de Formalización en América Latina: Avances y Desafíos." OIT.

Sethuraman, S.V. (1976). "El Sector Urbano Informal. Concepto, medición y políticas" Revista Internacional del Trabajo 114.;

Stecher, A. y Morales K. Editores (2024) "Plataformas digitales de trabajo en América Latina". Ediciones LOM.

Silva, J. I. (2013). "Informalidad en el empleo en Chile". Abril de 2013. Presentación Cámara Chilena de la Construcción.

Tejeda, M (2018) Informalidad Laboral en Chile. Revista Observatorio Económico Universidad Alberto Hurtado, N° 131.

Tejeda, M. (2022). "Trabajando y ahorrando de forma informal", en Revista Observatorio Económico N° 170, Facultad Economía y Negocios, Universidad Alberto Hurtado.

Tokman, V (2001), "De la informalidad a la modernidad". Oficina Internacional del Trabajo.

Tokman, V, (2008) "Flexiguridad con informalidad: opciones y restricciones". División de Desarrollo Económico, CEPAL.

Todaro, Michael P. (1969) "Un modelo de migración laboral y desempleo urbano en países poco desarrollados". Revista Económica Americana N°59 (1), págs. 138-148.

Uthoff, Andreas (2001) "La reforma del sistema de pensiones y su impacto en el mercado de capitales", en Ffrench-Davis, Ricardo- Stallings, Bárbara, Editores (2001), "Reformas, crecimiento políticas sociales en Chile desde 1973". Editorial LOM.

Valdés, S. (2023). "Lagunas de cotización: ¿ayudan a ganar elecciones?". Presentación en Seminario, Universidad Adolfo Ibañez. Noviembre de 2023.

Velasquez, M. (2019) "Regulación del mercado de trabajo y protección social: desafíos institucionales". En Institucionalidad Social en América Latina. Libros CEPAL-ONU N°146.

Velasquez, M. (2019b) "La protección social de los trabajadores informales ante los impactos del covid19". Documentos de Proyectos. CEPAL-O NU.

NORMATIVA LEGAL CITADA.

Ley 11.151, de 1953, CONCEDE AL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA FACULTADES PARA REORGANIZAR LAS DIFERENTES RAMAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

Ley 17.322, de 1970, NORMAS PARA LA COBRANZA JUDICIAL DE COTIZACIONES, APORTES Y MULTAS DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL.

Ley 18.833, de 1989, ESTABLECE UN NUEVO ESTATUTO GENERAL PARA LAS CAJAS DE COMPENSACION DE ASIGNACION FAMILIAR (C.C.A.F.), SUSTITUTIVO DEL ACTUAL CONTENIDO EN EL DECRETO CON FUERZA DE LEY N° 42, DE 1978, DEL MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL.

Ley 18.575, de 1986, LEY ORGANICA CONSTITUCIONAL DE BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO.

Ley 18.834, 1989, APRUEBA ESTATUTO ADMINISTRATIVO.

Ley 19.250, de 1993, MODIFICA LIBROS I, II Y V DEL CODIGO DEL TRABAJO, ARTICULO 2472 DEL CODIGO CIVIL Y OTROS TEXTOS LEGALES.

Ley 19.640, de 1999, ESTABLECE LA LEY ORGANICA CONSTITUCIONAL DEL MINISTERIO PUBLICO.

Ley 19.728, de 2001, ESTABLECE UN SEGURO DE DESEMPLEO.

Ley 19.759, de 2001, MODIFICA EL CODIGO DEL TRABAJO EN LO RELATIVO A LAS NUEVAS MODALIDADES DE CONTRATACION, AL DERECHO DE SINDICACION, A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DEL TRABAJADOR Y A OTRAS MATERIAS QUE INDICA.

Ley 19.880. de 2003, ESTABLECE BASES DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS QUE RIGEN LOS ACTOS DE LOS ORGANOS DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO.

Ley 19.882, de 2003, REGULA NUEVA POLÍTICA DE PERSONAL A LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS QUE INDICA.

Ley 20.022, de 2005, CREA JUZGADOS LABORALES Y JUZGADOS DE COBRANZA LABORAL Y PREVISIONAL EN LAS COMUNAS QUE INDICA.

Ley 20.123, de 2006, REGULA TRABAJO EN REGIMEN DE SUBCONTRATACION, EL FUNCIONAMIENTO DE LAS EMPRESAS DE SERVICIOS TRANSITORIOS Y EL CONTRATO DE TRABAJO DE SERVICIOS TRANSITORIOS.

Ley 20.255, de 2008, ESTABLECE REFORMA PREVISIONAL.

Ley 20.416, de 2010, FIJA NORMAS ESPECIALES PARA LAS EMPRESAS DE MENOR TAMAÑO.

Ley 20.500, de 2011, SOBRE ASOCIACIONES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN PÚBLICA.

Ley 20.955, de 2016, PERFECCIONA EL SISTEMA DE ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA Y FORTALECE LA DIRECCIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL.

Ley 21.133, de 2019, MODIFICA LAS NORMAS PARA LA INCORPORACIÓN DE LOS TRABAJADORES INDEPENDIENTES A LOS RÉGIMENES DE PROTECCIÓN SOCIAL.

Ley 21.210, de 2020, MODERNIZA LA LEGISLACIÓN TRIBUTARIA.

Ley 21.327, de 2021, MODERNIZACIÓN DE LA DIRECCIÓN DEL TRABAJO.

Ley 21.431, de 2022, MODIFICA EL CÓDIGO DEL TRABAJO REGULANDO EL CONTRATO DE TRABAJADORES DE EMPRESAS DE PLATAFORMAS DIGITALES DE SERVICIOS.

Ley 21.561, de 2023, MODIFICA EL CÓDIGO DEL TRABAJO CON EL OBJETO DE REDUCIR LA JORNADA LABORAL.

Ley 21.578, de 2023, REAJUSTA EL MONTO DEL INGRESO MÍNIMO MENSUAL, AUMENTA EL UNIVERSO DE BENEFICIARIOS Y BENEFICIARIAS DE LA ASIGNACIÓN FAMILIAR Y MATERNAL, Y EXTIENDE EL INGRESO MÍNIMO GARANTIZADO Y EL SUBSIDIO TEMPORAL A LAS MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS EN LA FORMA QUE INDICA.

Ley 21.735, de 2025, CREA UN NUEVO SISTEMA MIXTO DE PENSIONES Y UN SEGURO SOCIAL EN EL PILAR CONTRIBUTIVO, MEJORA LA PENSIÓN GARANTIZADA UNIVERSAL Y ESTABLECE BENEFICIOS Y MODIFICACIONES REGULATORIAS QUE INDICA.

D.F.L. N°76, de 1953, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. DECLARA EN REORGANIZACIÓN LOS SERVICIOS DE LA DIRECCIÓN GENERAL DEL TRABAJO, CON EXCEPCIÓN DEL ESCALAFÓN JUDICIAL DEL TRABAJO, LA JUNTA CLASIFICADORA DE EMPLEADOS Y OBREROS Y LAS COMISIONES MIXTAS DE SUELDOS, FUSIONA EN LA REFERIDA DIRECCIÓN GENERAL ESTAS DOS ÚLTIMAS REPARTICIONES; FIJA LA PLANTA DEL PERSONAL Y APRUEBA EL TEXTO DEL ESTATUTO ORGÁNICO DE LA DIRECCIÓN GENERAL DEL TRABAJO.

D.F.L. N° 2, de 1967, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. DISPONE LA REESTRUCTURACIÓN Y FIJA LAS FUNCIONES DE LA DIRECCIÓN DEL TRABAJO.

D.F.L. N°1, de 2002, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. FIJA EL TEXTO REFUNDIDO, COORDINADO Y SISTEMATIZADO DEL CÓDIGO DEL TRABAJO

D.F.L. N°1, de 2023, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. ADECUA PLANTA DE LA DIRECCION DEL TRABAJO.

D.L. 3525, de 1980, CREA EL SERVICIO NACIONAL DE GEOLOGIA Y MINERIA.

DT Derechos Laborales
Diálogo Social
Trabajo Decente

www.direcciondeltrabajo.cl

