CPC
Confederacion de la Produccion y del Comercio

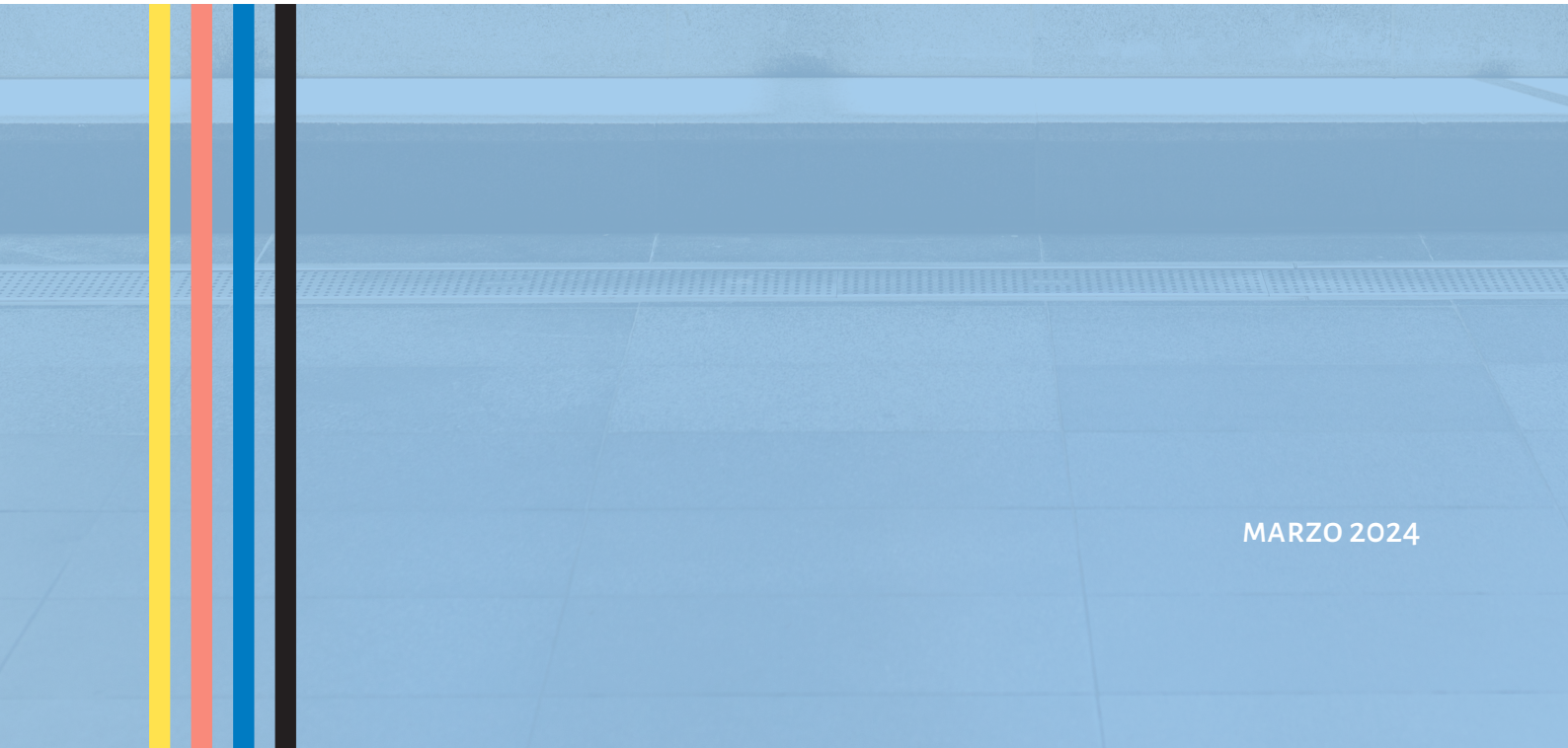
Asociación AFP Chile

ASECH

Informalidad Laboral:

Propuestas para un Futuro Mejor

Por un trabajo formal y un país desarrollado



MARZO 2024

15 PROPUESTAS PARA ENFRENTAR LA INFORMALIDAD LABORAL

Una iniciativa de la Mesa de Formalidad Laboral, constituida por la Confederación de la Producción y del Comercio (CPC), la Asociación de AFP (AAFP) y la Asociación de Emprendedores de Chile (ASECH).

3 MEDIDAS DESTACADAS

MESA DE INFORMALIDAD LABORAL

01

FORTALECIMIENTO DEL SUBSIDIO AL EMPLEO JOVEN

- → Ampliar su acceso.
- → Revisar su monto.
- → Modificar su metodología de indexación.
- → Promover su comunicación a nivel regional y local.
- → Permitir que los gobiernos regionales puedan destinar recursos para aumentar el número de subsidios a ofrecer.

02

CONDICIONALIDAD DE PERMISOS PARA TRABAJADORES INDEPENDIENTES Y EMPRENDEDORES

- → Condicionar la obtención y renovación de permisos de operación esenciales, como los municipales, patentes y/o ambientales, a la realización de un mínimo de cotizaciones.

03

PGU LIGADA A INCENTIVOS A LA COTIZACIÓN

- → Rediseñar la PGU para que quede ligada a incentivos a la cotización.
- → Instaurar un umbral mínimo de beneficios garantizados.
- → Establecer una escala de beneficios adicionales según años de cotización cumplidos, hasta 40 años.

15 MEDIDAS

MESA DE INFORMALIDAD LABORAL

GRUPO 1

Facilitar la contratación y fomentar el trabajo formal entre los jóvenes

- **1.** Fomentar el trabajo formal de los jóvenes fortaleciendo el Subsidio al Empleo Joven.
- **2.** Reforzar la inversión en capital humano y reconversión laboral para la formalidad.

GRUPO 2

Hacer obligatoria la cotización entre los trabajadores independientes y emprendedores e impulsar su cumplimiento

- **3.** Implementar cotizaciones obligatorias a la seguridad social para todos los trabajadores independientes con ingresos.
- **4.** Condicionar permisos para trabajadores independientes, emprendedores y microempresas.
- **5.** Simplificar los procesos asociados a la obtención de permisos de operación, licencias, y la inscripción de empleados en el sistema de seguridad social, a través de una Ventanilla Única Interinstitucional.
- **6.** Poner en marcha un sistema de permisos provisorios y silencio administrativo positivo.
- **7.** Requerir que los proveedores de dispositivos electrónicos exijan la iniciación de actividades, y que las transacciones asociadas sean informadas al Servicio de Impuestos Internos.
- **8.** Eliminar gradualmente el Régimen de Renta Presunta.

GRUPO 3

Compatibilizar la PGU y los subsidios sociales con la formalidad laboral

- **9.** Ligar la PGU a incentivos a la cotización.
- **10.** Reevaluar y ajustar los programas sociales para minimizar los desincentivos hacia el empleo formal.

GRUPO 4

Fortalecer la Fiscalización

- **11.** Empoderar al SII a fiscalizar al oferente y sancionar al comprador de productos o servicios informales de trabajadores independientes.
- **12.** Desarrollar un programa de beneficios fiscales directos para incentivar a que los consumidores exijan formalización.

GRUPO 5

Otras propuestas

- **13.** Realizar un alza de cotizaciones por nivel de ingresos o por edad.
- **14.** Garantizar el acceso a Sala Cuna Universal.
- **15.** Efectuar una integración laboral formal de los inmigrantes.

CONTENIDO

PRÓLOGO 6

I. Resumen Ejecutivo 8

II. Antecedentes sobre la Informalidad Laboral en Chile 12

III. Las tres medidas destacadas por la Mesa de Formalidad 20

IV. Todas las medidas propuestas por la Mesa 26

Grupo 1: Propuestas para facilitar la contratación y abordar la informalidad en los jóvenes 26

1. Fomentar el trabajo formal de los jóvenes fortaleciendo el Subsidio al Empleo Joven 27

2. Reforzar la inversión en capital humano y reconversión laboral para la formalidad 32

Grupo 2: Propuestas para abordar la informalidad en los trabajadores independientes y los emprendedores 36

3. Implementación de cotizaciones obligatorias a la seguridad social para todos los trabajadores independientes con ingresos 36

4. Condicionalidad de permisos para trabajadores independientes, emprendedores y microempresas 39

5. Ventanilla Única Interinstitucional 41

6. Sistema de permisos provisorios y silencio administrativo positivo 44

7. Requerir que los proveedores de dispositivos electrónicos exijan la iniciación de actividades, y que las transacciones asociadas sean informadas al Servicio de Impuestos Internos 46

8. Eliminar gradualmente el régimen de Renta Presunta 49

Grupo 3: Propuestas para compatibilizar subsidios sociales con la formalidad laboral 53

9. PGU ligada a incentivos a la cotización 53

10 Reevaluar y ajustar los programas sociales para minimizar los desincentivos hacia el empleo formal 58

Grupo 4: Propuestas para fortalecer la Fiscalización **61**

11. Empoderar al Servicio de Impuestos Internos a fiscalizar al oferente, y sancionar al comprador, de productos o servicios informales de trabajadores independientes 62

12. Desarrollo de un programa de beneficios fiscales directos para incentivar a que los consumidores exijan formalización 65

Grupo 5: Otras propuestas **67**

13. Alza de cotizaciones por nivel de ingresos o por edad 68

14. Sala Cuna Universal 72

15. Integración laboral formal de los inmigrantes 74

REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA 76

INTEGRANTES DE LA MESA 96

Prólogo: Por un Trabajo Formal y un País Desarrollado

La Mesa de Formalidad Laboral (la "Mesa") fue constituida en septiembre de 2023 por la Asociación de AFP (AAFP), la Confederación de la Producción y del Comercio (CPC) y la Asociación de Emprendedores de Chile (ASECH), quienes convocaron a 12 profesionales destacados de distintos sectores y experiencias. La misión de la Mesa ha sido proponer medidas para abordar la informalidad laboral, un desafío apremiante y arraigado de nuestra sociedad, que involucra a aproximadamente un tercio de los ocupados en Chile. Las propuestas desarrolladas en este informe representan un compromiso de la Mesa con la promoción de un mercado laboral más formal, buscando robustecer la seguridad social, respondiendo adaptativamente a los desafíos del siglo XXI.

En el contexto de debates nacionales sobre reformas fiscales y de pensiones, la Mesa releva la intersección crítica entre el empleo, los sistemas de seguridad social, la recaudación fiscal, el crecimiento y el emprendimiento. La informalidad impacta la suficiencia de los beneficios del sistema de pensiones, tiene una correlación directa con el crecimiento y la recaudación de impuestos y, por consiguiente, afecta la capacidad del Estado para financiar políticas públicas. Y por supuesto, todo esto afecta el bienestar de las personas y sus familias.

Luego de cinco meses de análisis, más de diez sesiones, diversas reuniones con instituciones locales e internacionales, autoridades y especialistas, se elabora este informe, el que contiene 15 medidas propuestas agrupadas en cinco categorías. El informe representa un consenso amplio entre los miembros de la Mesa hacia los objetivos y líneas centrales del conjunto de medidas propuestas, a pesar de la diversidad de opiniones respecto a propuestas específicas, sus detalles y priorización.

En particular, hubo consenso unánime en destacar tres de ellas como las principales propuestas en las que las políticas públicas debieran comenzar a enfocarse. La primera es fomentar la formalidad laboral de los jóvenes, por la

vía de realizar mejoras al Subsidio al Empleo Joven. La segunda busca abordar la informalidad laboral en los independientes o emprendedores, condicionando ciertos permisos para operar al cumplimiento de cotizaciones de seguridad social. La tercera propuesta destacada, apunta a analizar un rediseño de la Pensión Garantizada Universal (PGU).

La Mesa tiene la convicción de que abordar el desafío de la informalidad laboral no solo mejorará la calidad de vida y el bienestar de las trabajadoras y trabajadores en Chile, sino que también se impulsará el desarrollo económico y social del país.

En el cumplimiento de nuestro rol como asociaciones gremiales que buscamos el bien común de la sociedad, la CPC, la Asociación de AFP y la ASECH tenemos la mayor disposición de aportar técnicamente a la discusión con propuestas que permitan avanzar en buenas políticas públicas, en momentos en que la ciudadanía requiere mayores oportunidades de empleo formal y protegido. Nos ponemos a disposición de la autoridad para trabajar unidos en lo que hoy Chile necesita para enfrentar la informalidad.

SUSANA JIMÉNEZ S	JORGE WELCH M.	PAULINA YAZIGI S.
CPC	ASECH	AAFP

I. Resumen Ejecutivo

La informalidad en Chile es un tema que, lamentablemente, no se aborda de manera urgente, a veces tampoco como importante, pero que subyace como causa y consecuencia de varios aspectos de nuestra economía y nuestra sociedad.

La tasa de informalidad laboral en Chile hoy se sitúa en torno al 27% de los ocupados, la que es relativamente baja comparada con la región, pero alta para estándares de países desarrollados. Pero lo más preocupante es que, si bien se ha visto algún avance en las últimas décadas, el trabajo informal pareciera ser la norma, y hacia adelante es posible vislumbrar una tendencia al alza por el deterioro de nuestro mercado laboral y menores perspectivas de crecimiento, así como por las tendencias demográficas y tecnológicas.

La informalidad es multidimensional y multifacética, presentándose principalmente en grupos como jóvenes, mayores, mujeres, inmigrantes, y personas con menores ingresos y nivel educacional. Es por esto por lo que, en la búsqueda de medidas para abordarla, se debe tener presente esta diversidad y pensar en grupos de medidas, que en conjunto o de forma aislada, ayuden a reducir la informalidad, por la vía de incentivar la formalización, de hacerla obligatoria, o no desincentivarla.

El enfoque de este trabajo intenta ser pragmático e ir directo a las medidas de política pública recomendadas por la Mesa de Formalidad Laboral, por lo que en la primera parte del estudio se presentan de forma sucinta los antecedentes principales sobre la informalidad laboral, su evolución y sus cifras, entendiendo que existen diversos estudios sobre ella en Chile, todos citados en la revisión bibliográfica al final del documento.

En la sección que le sigue, se abordan las principales tres medidas que la Mesa considera deben ser las primordiales, para abordar temas tanto de corto plazo como de largo plazo. La primera es fomentar la formalidad laboral de los jóvenes, por la vía de realizar mejoras al Subsidio al Empleo Joven (SEJ), ampliando el acceso al subsidio, revisando su monto y con un enfoque en el desarrollo profesional y carreras laborales, reconociendo la importancia de

preparar a las presentes y futuras generaciones para un mercado laboral dinámico y en constante evolución. La segunda busca abordar la informalidad laboral en independientes (empleadores o "cuenta propia"), tomando medidas más estrictas en la exigencia de su contribución a la seguridad social, condicionando determinados permisos al cumplimiento del pago de cotizaciones. La tercera propuesta destacada, apunta a analizar un rediseño de la Pensión Garantizada Universal (PGU), equilibrando la sostenibilidad y la adecuación del sistema de pensiones, al mismo tiempo que no desincentivando la formalidad laboral.

En la cuarta sección se abordan los cinco grupos de medidas propuestas, conteniendo en total, 15 medidas concretas de política pública[1]. Ellas apuntan a grupos específicos, si bien hay algunas que son transversales. Todas tienen importantes desafíos tanto en su diseño como en su implementación, con distintos horizontes potenciales de ejecución y de logros, potenciales costos y beneficios y viabilidad política.

[1] Entre ellas algunas específicas de protección, que, entre otros organismos internacionales, la OIT y la OISS promueven como instrumento para la formalización en seguridad social.

El primer grupo de medidas apunta a abordar la informalidad en jóvenes, dentro de las cuales destaca una de las medidas "top 3" mencionada más arriba. Así, además de la revisión del SEJ, la propuesta aborda la necesidad de reforzar la inversión en capital humano como un pilar fundamental para promover la formalización y reconversión laboral en Chile. Esto implica reforzar la educación en etapas escolares, la formación técnica y avanzar en medidas para la reconversión laboral. La relevancia de estas propuestas radica en su enfoque dual: por un lado, se busca facilitar la contratación formal en la puerta de entrada del ciclo de vida laboral, y por otro, se pone énfasis en la preparación de los jóvenes para los desafíos actuales y futuros del entorno laboral, para una trayectoria laboral formal exitosa y sostenible.

El segundo grupo de medidas es más extenso e intenta aunar medidas que, por un lado, mandatan la formalidad y, por otro, la facilitan. Este grupo parte reconociendo que hoy no son obligatorias las cotizaciones a la seguridad social para todos los trabajadores independientes con ingresos. Una forma de generar las condiciones para que esto se logre es generando la condicionalidad

de permisos (municipales y otros) para trabajadores independientes y emprendedores. Como complemento a esto, es deseable que simultáneamente se avance en la idea de tener una Ventanilla Única entre instituciones, para facilitar el otorgamiento de dichos permisos. En la misma línea, se propone pensar en un sistema de permisos provisorios, con silencio administrativo positivo. Dos medidas complementarias a lo anterior tienen que ver con los trabajadores independientes, por un lado, y los asalariados dependientes, por otro. Para los independientes, se plantea la idea de que se mandate a los proveedores de dispositivos electrónicos (POS) para transacciones de pago a que exijan la iniciación de actividades a quienes demanden sus servicios. Para los dueños de negocios o empleadores, se propone ir eliminando el régimen de Renta Presunta, así, de esta forma, estarán los incentivos adecuados para la generación de gastos por la vía de la cotización de sus trabajadores.

La tercera categoría de medidas apunta a una revisión completa de los subsidios entregados, pero partiendo por lo que principalmente puede desincentivar la formalización. Así, dentro de las principales medidas de la Mesa, se destaca la revisión de la PGU, para que quede ligada a incentivos a la cotización[2]. Pero es muy importante también, que se revisen y reevalúen los programas sociales para minimizar los desincentivos hacia el empleo formal[3].

El cuarto conjunto de estrategias, estrechamente ligado a los anteriores, se enfoca en reforzar las prácticas de fiscalización. Estas medidas se basan en la premisa de que una eficaz fiscalización depende crucialmente de una coordinación interagencias efectiva entre las distintas entidades gubernamentales. Dicha coordinación es esencial para potenciar la capacidad de supervisión, enfrentando desafíos como los elevados costos monetarios, las barreras tecnológicas y la burocracia existente. En este contexto, se propone otorgar mayores poderes al Servicio de Impuestos Internos, habilitándolo para fiscalizar y sancionar a vendedores y compradores por igual. Esta medida es especialmente pertinente en el ámbito del comercio ambulante, caracterizado por una marcada informalidad. Aunque estas acciones no garantizan completamente la formalización laboral, representan un paso crucial hacia este objetivo, beneficiando tanto a los vendedores como al comercio formal,

[2] Ver nota al pie número 6

[3] La Asociación de AFP ha encargado una actualización del estudio del año 2012 "Análisis de los incentivos que generan los actuales programas sociales y políticas públicas sobre la cobertura, nivel y densidad de las cotizaciones previsionales", al Centro de Políticas Públicas de la UC, en que se revisarán en profundidad los subsidios más relevantes y su impacto potencial en la formalidad laboral.

que enfrenta una competencia desleal de aquellos que operan informalmente. Adicionalmente, se propone la implementación de programas que brinden beneficios fiscales directos, incentivando a los consumidores a favorecer la formalización de las transacciones, tal como la exigencia de emisión de boletas tributarias.

El último grupo es más diverso, y abarca medidas que la Mesa discutió a fondo, y que no quiso dejar fuera por el impacto que implica en determinados grupos. Entre estas están Sala Cuna Universal, medidas para una mejor integración laboral formal de los inmigrantes, la puesta en marcha de un alza en la tasa de cotización diferenciada por nivel de ingresos o por edad.

La tarea de estimar con precisión el impacto potencial de las medidas propuestas por esta Mesa sobre el número de personas afectadas y, por consiguiente, la posible reducción de la tasa de informalidad a corto y largo plazo no ha sido sencilla. No obstante, los miembros de la Mesa sostienen firmemente la necesidad de iniciar cuanto antes la puesta en marcha de todas las medidas sugeridas. Esta convicción surge del entendimiento que, aunque las proyecciones exactas son desafiantes de realizar, el comienzo temprano y la aplicación exhaustiva de estas estrategias son decisivas para abordar eficazmente la informalidad.

Cada grupo de medidas se aborda con un esquema que contiene una breve introducción y descripción de la medida, la relevancia de la propuesta (cifras y grupos objetivos), el impacto esperado, y la evidencia y perspectiva internacional.

Se ha recurrido a una extensa bibliografía, que se incluye al final de este documento, que complementó la discusión, en torno a las distintas medidas, sostenida con técnicos, economistas, abogados, autoridades y gremios.

II. Antecedentes sobre la Informalidad Laboral en Chile

La noción de informalidad laboral ha ido cambiando su foco en las últimas décadas, pasando de tener su centro en las unidades productivas de bienes y servicios con recursos de pequeña escala no registrados, a tenerlo en los trabajadores, específicamente en aquellos que se ocupan en empleo sin protección legal o institucional, no importando si la unidad económica en que se desempeñan son empresas o negocios registrados o no. El INE, en sus estadísticas de informalidad laboral, considera a trabajadores que no cotizan para el sistema de seguridad social (pensiones, salud, seguro de cesantía, invalidez y sobrevivencia), y también incluye a aquellos independientes sin actividad en el SII.

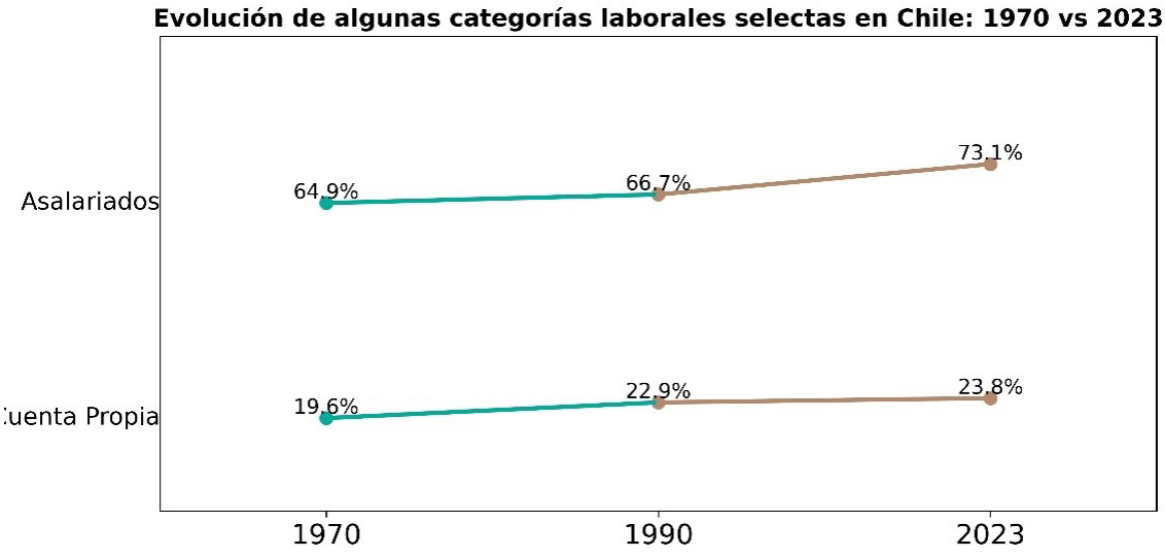
La informalidad laboral tiene causas y consecuencias multidimensionales. En primer lugar, la informalidad frecuentemente es sinónimo de empleo precario con inestabilidad en los ingresos. Además, al no estar asegurados frente a riesgos o contingencias sociales que generalmente cubre la seguridad social, como la atención sanitaria, invalidez, contingencias por fallecimiento y pérdida de empleo, los trabajadores informales están expuestos a estos riesgos. La ausencia de contribuciones al sistema de pensiones acentúa la vulnerabilidad económica de cada trabajador, aumentando la probabilidad de caer en la pobreza. Todo esto también repercute en la economía en su conjunto, traduciéndose en un menor crecimiento y productividad, teniendo implicancias fiscales, con impacto también en la capacidad del Estado de financiar programas sociales. La informalidad también afecta al ecosistema de emprendimiento, ya que un trabajador informal representa competencia desleal para micro, pequeñas y medianas empresas. Existe una estrecha relación entre desarrollo económico e informalidad, y mientras antes se aborde esta con las medidas adecuadas, se puede transitar desde un círculo vicioso a uno virtuoso.

La tasa de informalidad laboral en Chile hoy se sitúa en torno al 27%. Es decir, prácticamente uno de cada tres ocupados, personas que trabajan y reciben ingresos por ello, no cotizan para su seguridad social. Esta cifra es relativamente baja comparada con la región, pero alta para estándares de países desarrollados.

Adoptando una perspectiva de mayor largo plazo, los datos revelan que se trata de un problema estructural de larga data en el país. La persistencia de este fenómeno es evidente al observar la composición del empleo desde mediados del siglo XX, la cual ha experimentado solo cambios marginales. El gráfico 1 muestra que, en 1970, el 64,9% de los ocupados eran asalariados y un 19,6% trabajaba de forma independiente; en la actualidad, estas cifras han variado ligeramente a 73% y 20,6%, respectivamente, lo que indica que la informalidad laboral se ha convertido en una característica endémica de la economía chilena. Si bien esta se ha reducido en las últimas décadas, se mantiene de manera casi estructural en torno a 30%. Entonces, ¿por qué preocuparnos más ahora? El ciclo, las reformas y las tendencias nos ponen especiales urgencias.

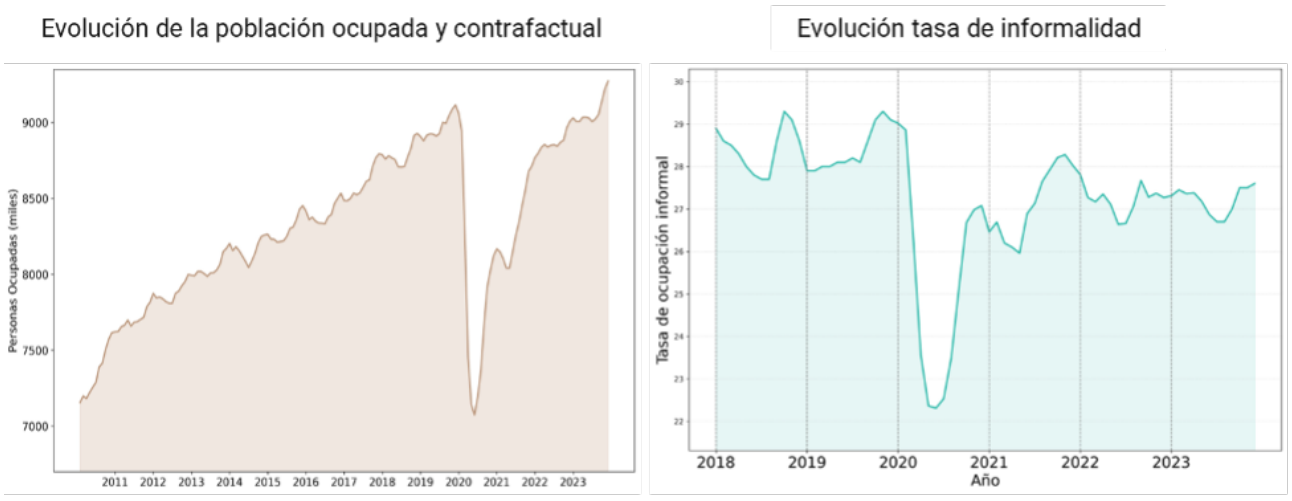
La pandemia, y posterior recuperación, ha dejado importantes desafíos para el mercado laboral de nuestro país. A diferencia de crisis anteriores, en la pandemia la informalidad laboral se redujo. Pero la recuperación del empleo ha sido lenta. Hoy en día se estima se requieren casi 220 mil puestos de trabajo adicionales para alcanzar la tasa de ocupación prepandemia, lo que representa un 2,2% de la fuerza laboral actual. Los datos recientes muestran que la situación del empleo y, específicamente, de la informalidad, está volviendo a empeorar. Es más, las estadísticas de desempleo que observaríamos hoy serían más altas si no fuera porque la tasa de participación en la fuerza de trabajo ha disminuido a un 61,2% en promedio durante 2023, frente al 62,8% en promedio durante 2019, reflejando un cambio en la dinámica del mercado laboral. Distinguiendo por género, es la tasa de participación de los hombres la que ha tenido una más lenta recuperación, aunque la femenina sigue casi 20 puntos por debajo de la masculina.

Gráfico 1:
Evolución de algunas categorías laborales selectas en Chile: 1970 vs. 2023



Fuente: los datos de 1970 son censales (Bravo, 2023), los de 1990 son de la CASEN (Bravo, 2023) y los de 2023 corresponden al trimestre octubre-diciembre (INE, 2024).

Gráfico 2:
Evolución de la ocupación y la informalidad en Chile



Fuente: elaboración propia con datos de INE (2024). Datos al trimestre noviembre-enero de 2023

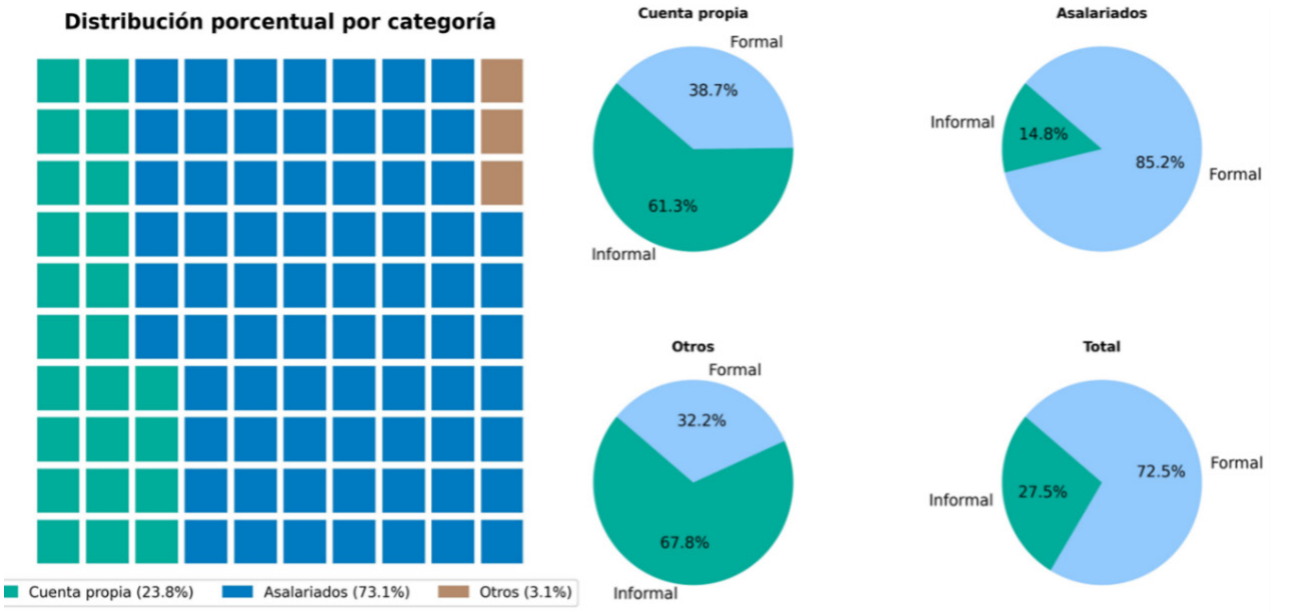
En medio de las actuales deliberaciones sobre una reforma de pensiones y discusión tributaria, es necesario reconocer que los elementos estructurales y cíclicos del mercado laboral están intrínsecamente ligados a estas discusiones. No se pueden considerar cambios significativos en el sistema de pensiones o en la estructura fiscal sin tener en cuenta la configuración y las dinámicas del empleo, especialmente en lo que respecta a la informalidad laboral.

Mirando hacia el futuro, las tendencias demográficas y las perspectivas de cambios en el panorama laboral presentan desafíos adicionales. La creciente población de personas mayores, junto con las nuevas formas de empleo como el trabajo remoto o temporal (o "gig-economy") y las plataformas digitales, exigen una reevaluación de cómo la informalidad se relaciona con diferentes segmentos de la población, especialmente los jóvenes, mujeres e inmigrantes. Estos cambios demográficos y laborales requieren una respuesta adaptativa que aborde tanto las necesidades actuales como las futuras del mercado laboral.

Según cifras del INE, se observa que la mayor prevalencia de trabajo informal se encuentra entre los trabajadores por "cuenta propia", que representan cerca de un cuarto del total de trabajadores, y que el 61,3% de ellos es informal.

Por otra parte, los trabajadores asalariados en relación de dependencia representan la gran mayoría de los ocupados chilenos (73%) y cerca del 15% de ellos es considerado informal. Un trabajador asalariado se clasifica como formal cuando sus empleadores realizan la retención y el pago de las cotizaciones previsionales. Sin embargo, la informalidad surge cuando no se efectúa esta retención, a pesar de mantener una relación de dependencia. Lo mismo ocurre con la elusión, en cuanto al determinar la base imponible se excluyen prestaciones remuneratorias.

Gráfico 3:
Distribución de la informalidad por categorías de empleo



Fuente: elaboración propia con datos de INE (2024). Datos al trimestre octubre-diciembre de 2023, derivados de la adaptación nacional de la matriz Hussmanns. La categoría "Cuenta propia" corresponde a la suma de cuenta propia y empleadoras. La categoría "Asalariados" agrupa a los asalariados del sector privado y el sector público. La categoría "Otros" incluye a familiares no remunerados y al personal dependiente de servicio doméstico.

Los efectos de la informalidad laboral se acentúan particularmente en grupos como jóvenes y personas mayores, con mayor prevalencia en mujeres[4] , así como en otros segmentos vulnerables como inmigrantes, pueblos originarios y personas con un nivel educativo básico o inferior. Esta situación es más acentuada en los quintiles de menores ingresos de la población, algo que notoriamente destaca más en Chile que en el resto de la región.[5]

Detrás de estos grupos, se reconocen una serie de factores, revelando a la informalidad en Chile como producto de una compleja interacción de interrupciones en la trayectoria laboral, la falta de una cultura de derechos y obligaciones laborales, aspiraciones personales, y elementos institucionales y socioeconómicos[6]. Un estudio reciente revela que el 64% de los participantes, principalmente de sectores de mayor edad y menores ingresos, muestran

[4] Según datos del Observatorio del Contexto Económico de la Universidad Diego Portales, al trimestre noviembre 2023 - enero 2024, 29,2% (1.172.953 mujeres) de las mujeres que trabajan en Chile es informal, cifra superior al 28,4% registrado en el mismo período del año previo (OCEC UDP, 2024).

[5] Estos patrones son robustos estadísticamente y se observan en todos los países con datos disponibles, no solamente en Chile (Funkhouser, 1996; Galiani & Weinschelbaum, 2012; Gasparini & Tornarolli, 2009; Perry et al. 2007).

afinidad por el trabajo independiente debido a su flexibilidad y autonomía, a pesar de las menores protecciones en comparación con el empleo formal. Se observa una preocupante tendencia a normalizar la informalidad, muchas veces sin reconocer su ilegalidad, lo que resalta la urgencia de promover una cultura laboral que equilibre derechos y responsabilidades de manera más efectiva.

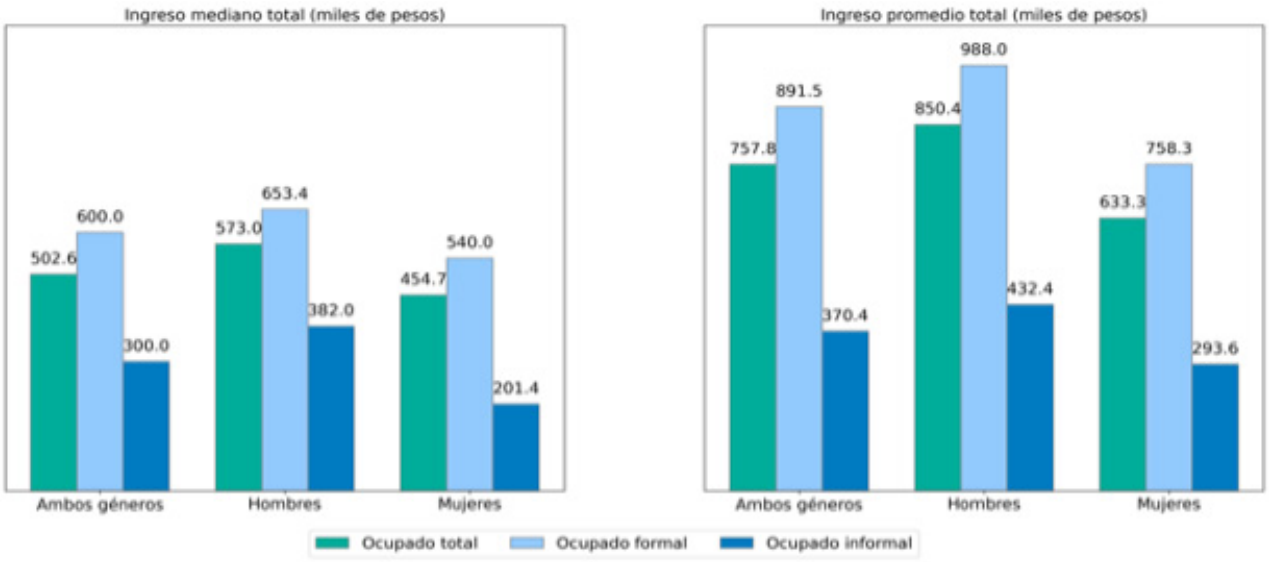
Los datos en Chile revelan que las personas adultas de 65 y más años y los jóvenes entre 15 y 24 años poseen las mayores tasas de informalidad, con cerca de un 54,8% y un 36,7% respectivamente (INE, 2024). Sin embargo, en términos absolutos, el mayor número de personas ocupadas informales se concentra en los grupos de personas entre 25 y 44 años, quienes agrupan a cerca de un millón de personas. La informalidad afecta a los jóvenes porque por su inexperiencia les cuesta encontrar trabajo formal, están menos calificados, por voluntad propia, optando por trabajos más flexibles, tendencia que se espera sea creciente hacia el futuro o bien porque el salario inicial podría ser superior en la informalidad. En las personas cercanas a la edad de retiro, en general, se da porque han perdido el trabajo y les es difícil encontrar uno estable en el sector formal.

La disparidad salarial entre empleados formales e informales, así como de hombres y mujeres, ilustra la complejidad de la informalidad laboral. Los estudios en Chile y en otros países muestran una brecha salarial estadísticamente significativa entre trabajadores formales e informales, incluso cuando se controla por otras variables. Esto incide también de forma importante en la brecha salarial de género, la cual se traduce directamente en la brecha en pensiones entre hombres y mujeres, la cual se ve empeorada más aún por los menores años cotizados por las mujeres, la mayor expectativa de vida y la diferencia en la edad legal de retiro.[7]

[6] El estudio etnográfico "Los múltiples rostros de la informalidad laboral en Chile", encargado por la AAFP a Criteria, incluyó una etapa de investigación académica sobre el tema, encuestas a trabajadores informales en todo el país, así como una encuesta nacional a más de 2 mil personas sobre los valores e imaginarios de la sociedad respecto de la informalidad en Chile. Los resultados del estudio son consistentes con otros en la literatura. Ver, por ejemplo, Madero-Cabib et al. (2019).

[7] La evidencia sobre las brechas salariales en el sector informal es amplia. Bargain & Kwenda (2014) identifican menores salarios y habilidades en trabajadores informales en Brasil, México y Sudáfrica. Ben-Yahmed (2018) examina la disparidad salarial de género en Brasil, vinculándola con la regulación laboral. Maurizio (2019) muestra brechas significativas entre trabajadores formales e informales en América Latina, incluyendo Chile. Kumar & Pandey (2021) señalan la discriminación salarial basada en contratos en la India. Baez & Gamboa (2013) y Amuedo-Dorantes (2005) evidencian diferencias salariales en Colombia y Chile, respectivamente, resaltando la desventaja de los trabajadores informales en términos de ingresos.

Gráfico 4:
Ingreso mediano y promedio para la ocupación formal e informal



Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Suplementaria de Ingresos, INE (2022).

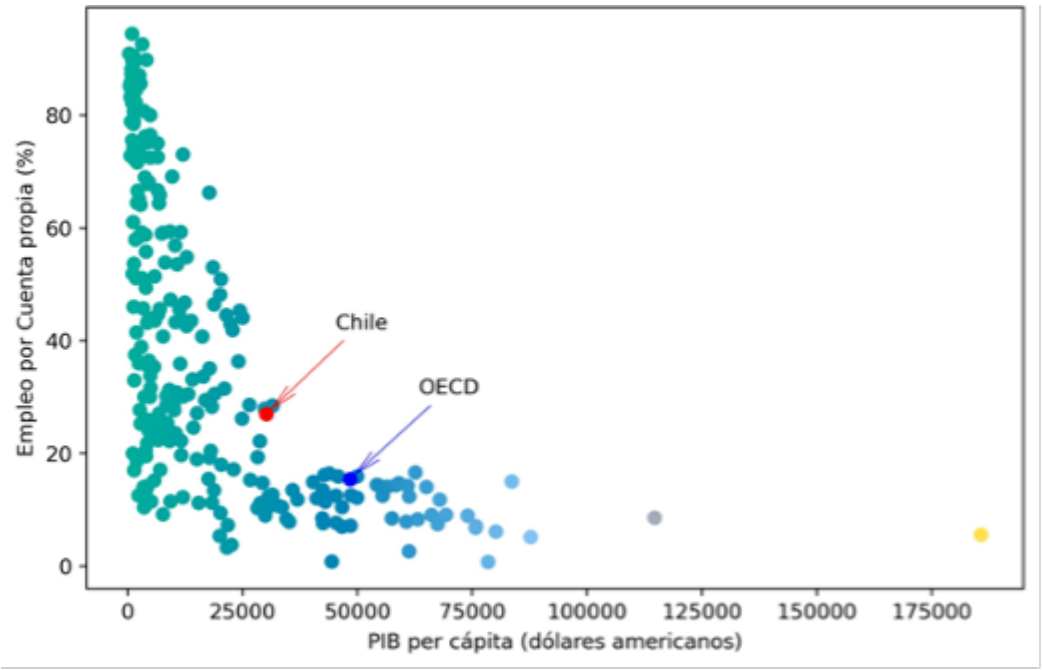
La informalidad laboral no solo impacta a los trabajadores, sino que es un fenómeno que concierne también a las empresas. La evidencia indica que, en promedio, las empresas informales tienden a ser más pequeñas, ofrecer salarios más bajos y estar dirigidas por líderes con menor nivel educativo. Esta situación limita la capacidad de las empresas informales para acceder a financiamiento, invertir en tecnología y mejorar su calidad y productividad. Si bien la evidencia también muestra una disminución de la informalidad conforme las empresas crecen, este proceso no es directo y dependiendo de la institucionalidad, se observan umbrales alrededor de los cuales las empresas deciden ya no crecer más y mantenerse en la informalidad.

En suma, tanto los datos presentados como los hallazgos de las sesiones de trabajo realizadas por la Mesa revelan claramente que la informalidad laboral es un fenómeno con múltiples dimensiones. La informalidad debe entenderse como el resultado de un conjunto más amplio y complejo de factores institucionales específicos, un nudo gordiano que incluye los incentivos, los costos y beneficios asociados con la decisión de formalizarse, así como aspectos de la cultura cívica.

Sin embargo, no debe olvidarse, que una condición base para combatir la informalidad es el crecimiento económico y la productividad. Una economía en crecimiento no solo significa mayor prosperidad a nivel macroeconómico, sino que también se refleja en la microeconomía, con la proliferación de empresas formales que operan dentro del marco legal. Estas empresas, a su vez, emplean a trabajadores que están inscritos y contribuyen al sistema de seguridad social. Además, un entorno económico saludable y en expansión anima a los inversionistas, tanto nacionales como extranjeros, a destinar recursos en áreas vitales como la infraestructura. Esta inversión en infraestructura no solo moderniza el país y facilita las operaciones comerciales, sino que también crea empleos e impulsa aún más el ciclo de crecimiento. En este contexto, es imperativo que las políticas públicas reconozcan y fortalezcan el vínculo intrínseco entre crecimiento económico y formalización laboral (Amin et al. 2020; Busso et al. 2012; Dabla-Norris et al. 2008).

El Gráfico 5 presenta la relación observada entre el desarrollo económico de una muestra amplia de países (medido por el PIB per cápita en dólares americanos constantes del 2022) y la tasa de informalidad laboral (representada por el porcentaje de empleo por cuenta propia). Se observa que los países menos desarrollados tienden a tener una mayor informalidad en el mercado laboral, y que, a pesar de su relativamente alto PIB per cápita en comparación con otros países menos desarrollados, Chile aún presenta niveles de informalidad altos. Sin embargo, se encuentra en una mejor posición que muchos países con un PIB per cápita similar o inferior.

Gráfico 5:
Países menos desarrollados tienden a mostrar mayor informalidad



Fuente: elaboración propia con datos de Banco Mundial. Datos al cierre de 2022. Nota: El empleo por cuenta propia como porcentaje del empleo total se usa como proxy del nivel de informalidad, siguiendo a Loayza & Rigolini (2011). Ver también Loayza (2018).

III. Las tres medidas destacadas por la Mesa de Formalidad

Dentro de las 15 medidas acordadas por la Mesa de Formalidad Laboral, sus miembros han querido destacar tres como las principales. Esto, luego de que hubo consenso en torno a que estas tres medidas son esenciales para abordar determinados segmentos o grupos de trabajadores más expuestos a la informalidad. Si bien la medida relacionada con la formalidad de los jóvenes tiene una mayor probabilidad de ponerse en marcha en el tiempo, con consecuencias a largo plazo, se debe empezar desde ya, toda vez que, según las matrices de transición de estudios realizados en Chile, muestran que, si un joven comienza a ser formal desde sus inicios, existe una alta probabilidad de que continúe formal el resto de su vida laboral. En el caso de las otras dos medidas, la condicionalidad de permisos y la revisión de la PGU[8] , podrían ser más inmediatas. Se debe considerar que, sobre la última, se está legislando en

[8] Hugo Cifuentes, miembro de la Mesa, respalda parcialmente la propuesta de revisión del diseño de la PGU, apoyando que el beneficio mínimo garantizado se iguale a la línea de pobreza.

No obstante, expresó reservas sobre su integración con el sistema contributivo, inclinándose por un seguro social contributivo financiado por los empleadores.

paralelo en el Congreso al momento de escribir este informe. Con respecto a los permisos, existen medidas relacionadas incluidas en la discusión actual sobre pacto fiscal.

MEDIDA DESTACADA 1: FORTALECIMIENTO DEL SUBSIDIO AL EMPLEO JOVEN

El Subsidio al Empleo Joven (SEJ) está orientado a personas de 18 a 24 años pertenecientes al 40% más vulnerable de la población. La estructura del subsidio es tal que aumenta con el ingreso del beneficiario hasta un cierto nivel de ingresos, luego se mantiene constante y después disminuye en la medida que el ingreso crece. La distribución del subsidio es de dos tercios para el trabajador y un tercio para el empleador.

El SEJ ha sido constantemente evaluado por los organismos correspondientes y existe un cierto consenso en que enfrenta desafíos que afectan su efectividad para reducir la informalidad en los jóvenes. Tres de estos desafíos son particularmente significativos y requieren una atención inmediata.

Primero, la capacidad del subsidio para incentivar la contratación de jóvenes ha disminuido notablemente con el tiempo. Gran parte de la razón reside en que el monto de subsidio entregado a las empresas es poco significativo. Hoy, por la contratación de un trabajador joven a salario mínimo, una empresa recibe cerca del 3% del costo de contratación de este, inferior al 10% que se ofrecía en 2009, cuando comenzó a operar.

Segundo, el enfoque del subsidio parece estar más orientado a garantizar la subsistencia inmediata de los jóvenes, que a fomentar su desarrollo profesional y la construcción de trayectorias laborales sostenibles y a largo plazo. Esta orientación puede limitar el impacto a largo plazo del subsidio en la mejora de las condiciones laborales y la reducción real y perdurable de la informalidad.

Tercero, empresas que tienen personal que puede ser objeto de este beneficio tienden a beneficiarse frente a aquellas que no tienen, generando una disparidad de costos y movilizando a empleados de una empresa a otra.

Por esto, la Mesa plantea (1) ampliar el acceso al subsidio, (2) revisar el monto del subsidio, (3) modificar la metodología de indexación del subsidio, (4) incorporar la exigencia de informar y comunicar el subsidio a nivel regional y local, (5) posibilitar que gobiernos regionales destinen recursos para aumentar el número de subsidios a ofrecer. Con respecto al primer punto, es conveniente revisar los criterios de elegibilidad actuales para permitir que un mayor número de empleadores se beneficie del subsidio. Sobre el monto y la indexación, se propone incrementar la cuantía o bien la proporción del subsidio destinado a las empresas, y que el reajuste se realice con referencia al salario mínimo o las remuneraciones, con un tope. Por otra parte, es importante también que se incorpore el requisito de informar y comunicar el subsidio a empresas de todo tamaño, a través de diversas plataformas y medios de comunicación. Dado esto, se recomienda posibilitar que autoridades locales tengan algo más de autonomía con respecto a los beneficios a ofrecer, adecuándose a la realidad de cada rincón del país. La Mesa también discutió la posibilidad de rediseñar el subsidio con un enfoque en el desarrollo de trayectorias laborales.

La relevancia de esta medida se fundamenta en tres ideas. La primera, es que se observa una alta informalidad entre los jóvenes. En el grupo de 15 a 24 años, la tasa de informalidad alcanzó un 36,7% en el año 2023, una cifra que solo es superada por los trabajadores sin educación media completa y aquellos mayores de 65 años (INE, 2024). Segundo, mirando la matriz de transición de empleo, se revela que una vez que los jóvenes obtienen un empleo formal, tienen una alta probabilidad de mantenerse en este estado. El tercer factor se relaciona con el inicio tardío a los sistemas de pensiones por parte de los jóvenes.

Al incentivar la inserción temprana de los jóvenes en el mercado laboral formal, se espera que la propuesta contribuya a un ciclo virtuoso de mayor productividad, crecimiento económico y estabilidad de las contribuciones al sistema de seguridad social de un grupo amplio de jóvenes que se encuentran en la informalidad. Existen 250 mil informales entre 15 y 24 años en Chile, que

se podrían ver impactados por esta medida[9]. La efectividad de la propuesta está respaldada por programas internacionales similares, tales como los de la Unión Europea, Brasil, Australia, entre otros.

[9] De acuerdo con el informe del Consorcio de Universidades Contra la Informalidad (MINHAC, 2023).

MEDIDA DESTACADA 2: CONDICIONALIDAD DE PERMISOS PARA TRABAJADORES INDEPENDIENTES Y EMPRENDEDORES

Esta medida tiene como finalidad asegurar que los trabajadores independientes y microemprendedores cumplan con la obligación de cotizar a la seguridad social. La Mesa propone que la obtención y renovación de permisos de operación esenciales, como los permisos municipales, patentes y/o ambientales, estén condicionados a la realización de un mínimo de cotizaciones basadas en alguna referencia de ingresos (i.e. al menos en el salario mínimo). Este criterio afecta tanto a trabajadores independientes, emprendedores, dueños de microempresas, como a sus trabajadores, en caso de que los tengan.

En el caso de nuevos negocios, la diligencia de esta condición se enfocará en la fase de renovación del permiso. De esta forma, esta medida destacada se presenta como un paso fundamental para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de seguridad social desde las primeras etapas de cualquier actividad independiente o empresarial.

La Mesa reconoce una brecha significativa en la información granular sobre la cantidad exacta respecto a los trabajadores independientes que necesitan permisos para operar y sobre la naturaleza precisa de los permisos requeridos, incluyendo las diferencias que puedan existir entre las distintas jurisdicciones municipales. Esta falta de información específica se identifica como una carencia que debe abordarse con prontitud.

Existe evidencia académica y empírica de que esta medida puede ayudar a avanzar hacia una mayor formalización laboral. Se observan modelos instrumentados con éxito en la Unión Europea, en países como Bulgaria y otras economías europeas, y en Brasil, en que la vinculación de la formalización con procesos administrativos ha sido un eficaz instrumento para combatir la informalidad.

MEDIDA DESTACADA 3:
PGU LIGADA A INCENTIVOS A LA COTIZACIÓN

La Mesa propone reformar el diseño de la PGU con un enfoque claro y ambicioso: no fomentar la informalidad laboral y encontrar un equilibrio entre la sostenibilidad a largo plazo y la suficiencia del sistema de pensiones en su conjunto. En primer lugar, se contempla la instauración de un umbral mínimo de beneficios garantizados, que beneficiaría a todos los pensionados independiente de su historial de contribuciones, siempre y cuando cumplan determinados requisitos—que al momento de escribir este informe corresponden a requisitos de años de residencia mínima y de vulnerabilidad (medida de acuerdo con una prueba de afluencia). Este nivel mínimo tendría como contrapartida, un beneficio más alto, o "meta", directamente relacionado con un historial contributivo completo, por ejemplo, 40 años de cotizaciones.

Un aspecto clave de la propuesta es la creación de un sistema de incentivos de cotización. Se plantea introducir un esquema de bonificaciones que recompense cada decenio completo de cotización con un beneficio adicional, de manera escalonada.

Por supuesto, es clave el mecanismo de indexación de estos niveles. Se sugiere que esta indexación sea con respecto a la línea de pobreza, con el fin de balancear la sostenibilidad fiscal con la equidad intergeneracional.

En términos de suficiencia de las pensiones, la PGU ha beneficiado a más de la mitad de los pensionados mayores de 65 años, mejorando notablemente sus tasas de reemplazo, aunque persiste la brecha de género en las pensiones. El 75% de los pensionados mayores de 65 años, casi un millón, vieron mejoras en sus pensiones gracias a la PGU. Casi dos tercios de los pensionados incrementaron sus pensiones en más del 80% (Fernández et al. 2023a). La PGU también redujo la incidencia de la pobreza en mayores de 65 años en 2,4 puntos porcentuales, disminuyéndola al 2,2% en vez del 4,6% que se habría registrado sin su implementación, según cálculos de Fernández et al. (2023b) basados en la encuesta CASEN. Sin embargo, la PGU no ha eliminado la disparidad de género en pensiones; las mujeres con más de 30 años de cotización no alcanzan tasas de reemplazo conforme a estándares internacionales, con tasas medias de 47% para quienes cotizan entre 31 y 35 años, y de 44% para aquellas con 36 años o más de cotización (Fernández et al. 2023a).

Por tanto, se presenta una oportunidad para revisar y mejorar el diseño de la PGU, buscando un equilibrio entre el incremento deseado en los beneficios, el esfuerzo de ahorro y la viabilidad financiera a mediano y largo plazo, sin afectar negativamente los incentivos laborales.

La propuesta de reformulación de la PGU se destaca en el contexto actual debido a su capacidad para abordar preocupaciones críticas: la reciente implementación de la PGU podría desincentivar la formalización laboral, especialmente entre los trabajadores de ingresos bajos, amenazando la sostenibilidad a largo plazo del sistema de pensiones; el aumento en el gasto fiscal, sin estrategias de contribución claras, pone en riesgo la estabilidad financiera del país; la discusión sobre cómo ajustar adecuadamente la PGU para que se alinee con las condiciones económicas y demográficas cambiantes; así como el impacto de la inmigración en el sistema, subrayan la necesidad de un diseño cuidadoso que equilibre beneficios, contribuciones, y adaptabilidad.

IV. Todas las medidas propuestas por la Mesa

La Mesa de Formalidad Laboral ha propuesto una serie de medidas enfocadas en abordar distintos aspectos de la informalidad laboral en Chile. Estas 15 medidas se presentan a continuación, clasificadas en cinco grupos.

Grupo 1: Propuestas para facilitar la contratación y abordar la informalidad en los jóvenes

El primer grupo de propuestas adopta un enfoque de ciclo de vida para abordar la informalidad, incorporando instrumentos para preparar a la fuerza laboral para enfrentar los desafíos contemporáneos y futuros de nuestra sociedad. Más específicamente, se presentan dos propuestas enfocadas en facilitar la inserción de los jóvenes al mercado laboral formal, y una tercera propuesta que establece un mecanismo dual para la inversión en capital humano en el ciclo de vida. La relevancia de estas propuestas se fundamenta en hechos estilizados, como lo son la alta tasa de informalidad laboral entre jóvenes, la importancia de facilitar el acceso inicial al empleo formal dadas las probabilidades de mantenerse en este estado y las consecuencias en sus ahorros previsionales. La efectividad de estas propuestas se ve respaldada por la evidencia internacional.

La Mesa debatió una medida adicional no incluida en la lista siguiente, pero que merece la pena estudiar en el futuro su diseño y financiamiento: la modificación de la duración máxima de los empleos temporales a doce meses[10]. Este cambio, inicialmente aplicable hoy a personas con discapacidad, sería conveniente no solo para jóvenes, sino también para otros grupos como mujeres, adultos mayores y migrantes[11]. Aunque existe debate sobre el impacto de los contratos temporales, los datos muestran que este tipo de contratos ha facilitado la transición hacia la formalidad para un 20% de los trabajadores anualmente (cerca de 55 mil personas). La medida buscaría prolongar la permanencia de estos trabajadores en el mercado formal, permitiéndoles acumular un historial laboral más sólido y habilidades mediante capacitación, mejorando así su empleabilidad a largo plazo. La literatura especializada

[10] La medida buscaría modificar la Ley 20.123 para extender la duración máxima de los empleos temporales a un año, actualmente limitada a tres meses, incluyendo renovaciones.

[11] La Asociación de Empresas de Recursos Humanos (AGEST) indica que aproximadamente el 60% de los trabajadores en servicios transitorios provienen de la informalidad o el desempleo, y un 20% de estos logra contratos permanentes. La mayoría de los contratos temporales se otorgan a jóvenes con baja escolaridad y mujeres.

sugiere que los empleos temporales pueden ser preferibles al desempleo, pero advierte sobre el riesgo de crear un mercado laboral dual, donde los trabajadores temporales tienen dificultades para acceder a empleos permanentes (Eichhorst, 2014)[12].

[12] Para evitar esto, se recomienda reducir la brecha regulatoria entre contratos temporales y permanentes, y considerar la implementación de un "contrato único" que ofrezca estabilidad desde el inicio, pero con protección contra el despido que aumenta con el tiempo. Combinar contratos temporales con programas de formación estructurada podría facilitar la transición a empleos permanentes (Eichhorst, 2014; Bentolila et al. 2019).

PROPUESTA 1: FOMENTAR EL TRABAJO FORMAL DE LOS JÓVENES FORTALECIENDO EL SUBSIDIO AL EMPLEO JOVEN

El Subsidio al Empleo Joven (SEJ) es una ayuda financiera estatal, que busca incentivar a la oferta (jóvenes) y la demanda (empresas), y así mejorar la empleabilidad y formalidad laboral de los trabajadores en sus etapas tempranas. El subsidio al empleo joven actual está orientado a personas de 18 a 24 años pertenecientes al 40% más vulnerable de la población. La distribución del subsidio es de dos tercios para el trabajador y un tercio para el empleador. La estructura del subsidio es tal que aumenta con el ingreso del beneficiario hasta un cierto nivel de ingresos, se mantiene constante y luego disminuye a medida que el ingreso crece. Los salarios susceptibles de recibir el subsidio se ajustan solo por inflación, manteniendo su valor real.

SI bien el SEJ se ha evaluado como una herramienta útil, con los años ha mostrado enfrentar distintos desafíos que afectan su efectividad para integrar a los jóvenes al mercado de trabajo formal. Tres de estos desafíos son particularmente significativos y requieren una atención inmediata[13]. Por esto, y por la importancia de abordar la informalidad en este segmento, en que la Mesa ha incluido esta medida dentro de las tres destacadas.

[13] El subsidio al empleo joven enfrenta otros desafíos que incluyen efectos indirectos que pueden compensar impactos en el empleo, reasignación laboral con despidos o no contratación de trabajadores similares, puede desincentivar la educación formal y favorecer la contratación de trabajadores menos productivos, la rigidez legislativa que limita la adaptabilidad en crisis, el reajuste de salarios elegibles basado en la inflación que causa desfases, y la desintegración con otros subsidios.

Primero, la capacidad del subsidio para incentivar la contratación de jóvenes ha disminuido notablemente con el tiempo. La razón de esta disminución se encuentra principalmente en la comparación de los montos de subsidio otorgados a las empresas. Actualmente, por la contratación de un trabajador joven a salario mínimo ($460.000), una empresa recibe aproximadamente 14.600 pesos, que representa poco más del 3% del desembolso total de la empresa. Este porcentaje es notablemente inferior al 10% que se ofrecía en 2009, cuando el subsidio se puso en funcionamiento. Esta reducción en el

incentivo financiero plantea preguntas sobre la capacidad del subsidio para estimular efectivamente la contratación de jóvenes en el contexto actual y en el futuro.

Segundo, el enfoque del subsidio parece estar más orientado a garantizar la subsistencia inmediata de los jóvenes que a fomentar su desarrollo profesional y la construcción de trayectorias laborales sostenibles y a largo plazo. Esta orientación puede limitar significativamente el impacto a largo plazo del subsidio en la mejora de las condiciones laborales y la reducción de la informalidad de forma efectiva y sostenible.

Tercero, empresas que tienen personal que puede ser objeto de este beneficio tienden a beneficiarse frente a aquellas que no tienen, generando una disparidad de costos y movilizando a empleados de una empresa a otra.

Para abordar los desafíos identificados en el SEJ, la Mesa plantea una revisión integral, orientada a realinear su alcance, enfoque e incentivos, con las siguientes propuestas concretas:

1. Ampliar el acceso al subsidio: se recomienda una revisión y posible ampliación de los actuales criterios de elegibilidad para el subsidio, con el fin de incluir a un espectro más amplio de empleadores. El propósito de esta medida es diversificar el perfil de las empresas que pueden beneficiarse del subsidio, promoviendo así la contratación de un mayor número de jóvenes[14].

2. Revisar el monto del subsidio: se propone revisar el monto del subsidio actualmente destinado a las empresas, ya sea aumentando el porcentaje que las empresas reciben (actualmente es un tercio del total del subsidio), o incrementando el monto total del subsidio para que el tercio asignado a las empresas sea mayor[15]. Al incrementar el valor relativo del subsidio que reciben los empleadores, se busca directamente incentivar la inclusión laboral de sectores con mayores dificultades de inserción, como los jóvenes.

3. Modificar la metodología de indexación del subsidio: revisar y posiblemente cambiar la forma en que se ajusta el subsidio, para que su valor se actualice

[14] La literatura especializada disponible muestra que actualmente solo un 3–5% de las empresas aprovechan el subsidio, y aproximadamente la mitad de estas son microempresas con menos de diez empleados (Bördős et al. 2015; Bravo & Rau, 2013; Gersdorff & Benavides, 2012).

[15] Actualmente, la contribución económica que una empresa recibe al contratar a una persona al nivel de salario mínimo representa un poco más del 3% del total desembolsado por la empresa en concepto de salario al trabajador. Esta proporción contrasta significativamente con los términos originales del subsidio, donde las empresas

recibían un 10% del salario mínimo como incentivo, equivalente a más de tres veces lo que se otorga hoy día.

en función del crecimiento del salario mínimo o del aumento general de las remuneraciones, estableciendo un límite máximo. Este cambio en la indexación busca que el subsidio evolucione en paralelo con las condiciones económicas y laborales, manteniendo su eficacia como herramienta de estímulo para la contratación[16].

4. Incorporar la exigencia de informar y comunicar el subsidio a nivel regional y local, a empresas de todo tamaño, a través de diversas plataformas, estrategias o medios de comunicación. A medida que las empresas se encuentran más alejadas o son más pequeñas, se les dificulta el conocimiento del subsidio (pasa con muchas políticas públicas). Es decir, la tasa de distribución del subsidio, dado la distribución existente por tamaño de empresas, no está equilibrada. Hay un sesgo de información. Quizás una forma eficiente sería informar a través de gremios con cobertura regional.

5. Posibilitar que gobiernos regionales (y eventualmente locales) destinen recursos para aumentar el número de subsidios a ofrecer a nivel regional (local). Si una región está con mucho desempleo joven, tiene incentivos para aportar mayores recursos a la herramienta.

La Mesa también discutió la posibilidad de rediseñar el subsidio para que incentive el desarrollo de trayectorias laborales. Esto incluye la implementación de programas de capacitación técnica y profesional, alianzas con sectores privado y educativo para crear pasantías, incentivos basados en resultados, seguimiento y evaluación continua, flexibilidad y adaptabilidad del subsidio a las necesidades del mercado, y promoción de la inclusión y diversidad.

Relevancia de la propuesta

Primero, se observa una alta tasa de informalidad laboral entre los jóvenes. En el grupo de 15 a 24 años, la informalidad laboral alcanzó un 36,7% en el año 2023, una cifra que solo es superada por los trabajadores sin educación media completa y aquellos mayores de 65 años. De manera más preocupante, casi la mitad de los jóvenes activos en el mercado laboral que no han completado la

[16] Un aspecto del esquema de subsidios vigente es que la actualización de los salarios elegibles para recibir subsidio se realiza únicamente en base a la inflación. Esta metodología presenta inconvenientes, ya que, generalmente, las remuneraciones tienden a aumentar a un ritmo superior al de la inflación. Este desfase ha provocado que el salario mínimo actual se posicione en un tramo decreciente del subsidio, a diferencia de cuando el programa fue lanzado y el salario mínimo se ubicaba en el primer tramo del subsidio. Este mecanismo de actualización ha derivado en distorsiones significativas en la asignación del subsidio. Por ejemplo, una persona que trabaja pocas horas al mes puede acceder a un subsidio superior en comparación con alguien que trabaja a jornada completa por un salario mínimo.

educación media se encuentran en situaciones de informalidad. Este dato no solo refleja un problema laboral, sino también un desafío educativo y social considerable. Más aún, una de las características de Chile, a diferencia de otros países de la OCDE, es que los jóvenes tienden a no compatibilizar educación y trabajo, donde existe una población importante de estos que ni estudia ni trabaja ("nini"), categoría más numerosa que la de los jóvenes que buscan empleo o que están trabajando. Correa (2022) documenta que la población femenina nini es mayor que la masculina[17].

El segundo argumento viene de la matriz de transición de empleo. Los estudios encargados por el Consorcio de Universidades y el Ministerio de Hacienda (2023) revelan que, una vez que los individuos obtienen un empleo formal, tienen una alta probabilidad, específicamente un 83%, de mantenerse en este estado. Por contraste, la probabilidad de que las personas logren salir de la informalidad a lo largo de su vida es menor al 50%. Esta evidencia resalta la importancia de facilitar el acceso inicial al empleo formal, en particular para los jóvenes, sobre todo para aquellos sin educación media completa. La formación técnica es clave para mejorar esos resultados, ya que hace más efectiva la transición de la escuela al trabajo, alineando las habilidades adquiridas con las demandas y necesidades del mercado laboral actual.

Este fenómeno es aún más significativo al considerar que la educación emerge como uno de los factores determinantes en la probabilidad de transitar hacia o desde el empleo informal, tal como lo revela la OCDE (2024) con datos para Indonesia, Malawi, Perú y Sudáfrica. Según el estudio, otros factores influyentes incluyen la ubicación geográfica, siendo más probable la formalización en áreas urbanas, y la modalidad de empleo, donde los empleados asalariados con relación de dependencia tienen mayores oportunidades de formalización que los trabajadores por cuenta propia. No obstante, el informe destaca la desigualdad de género en este tema, con las mujeres enfrentando menores probabilidades de transición hacia el empleo formal. Resultados similares para el caso de México fueron reportados por Conover et al. (2022). Estos autores reportaron que trabajadores más educados tienen mayor probabilidad de permanecer en la formalidad y experimentar incrementos salariales al transitar desde la informalidad.

[17] Alaimo et al. (2015) enfatizan que la decisión de contratar de manera formal es dinámica, influenciada no solo por la productividad y costos iniciales, sino también por expectativas, especialmente sobre los costos de terminación laboral. Si estos costos son altos, esto lleva a las empresas a ser más cautelosas, particularmente al considerar a jóvenes sin experiencia, quienes son vistos como riesgosos debido a su falta de historial laboral. El alto costo de despido reduce la disposición de los empleadores a contratar a estos jóvenes y a otros considerados de alto riesgo, afectando gravemente a aquellos que buscan empleo formal y bien remunerado, especialmente a los jóvenes que ni estudian ni trabajan.

El tercer argumento se relaciona con la evidencia reciente sobre el inicio tardío en las cotizaciones a los sistemas de seguridad social por parte de los jóvenes. Se ha identificado una tendencia en la que los jóvenes comienzan a contribuir, en promedio, a partir de los 28 años (SP, 2024). Esta demora en la integración al mercado laboral formal tiene distintas implicancias, destacando, sin duda, el impacto negativo en la acumulación de ahorros previsionales, lo que afecta el bienestar económico y la protección social de estas personas en el largo plazo.

Impacto esperado

Al incentivar la inserción temprana de los jóvenes en el mercado laboral formal, se espera que la propuesta contribuya a un ciclo virtuoso de mayor productividad, crecimiento económico y estabilidad de las contribuciones al sistema de seguridad social de un grupo amplio de jóvenes que se encuentran en la informalidad. Esto, a su vez, puede generar un entorno propicio para inversiones y desarrollo empresarial (Docquier et al. 2017). En cuanto a la población potencialmente beneficiada por la medida, de acuerdo con el informe del Consorcio de Universidades Contra la Informalidad (2023), existen 250 mil informales entre 15 y 24 años en Chile que se podrían beneficiar de esta medida.

Evidencia y perspectiva internacional

La efectividad de estas medidas estaría respaldada por programas internacionales similares. Por ejemplo, en la Unión Europea y Brasil, iniciativas parecidas han demostrado su eficacia en la mejora del empleo juvenil (Ulyssea, 2020). Un caso multicitado en la literatura es el del Subsidio Salarial Juvenil en Sudáfrica, en donde, a través de un ensayo controlado, se mostró cómo la reducción de los costos laborales para los empleadores conduce a un aumento sostenido del empleo juvenil (Levinsohn et al. 2015). Esta experiencia subraya los beneficios mutuos para empleadores y jóvenes de un subsidio bien estructurado. En Australia se han implementado varios programas de empleo y formación para jóvenes que se enfocaban en proporcionar experiencias laborales prácticas, resultando más eficaces que los programas basados en conocimientos teóricos (Stretton, 1984). Este hallazgo resalta la importancia

de integrar experiencias laborales pertinentes en las trayectorias profesionales de los jóvenes.

Además, un programa en Jordania que asistía a graduadas de colegios comunitarios con vales de subsidio salarial demostró que, aunque estos aumentan el empleo a corto plazo, es esencial acompañarlos de estrategias para la formalización y el desarrollo profesional a largo plazo para que estos se mantengan en la formalidad (Groh et al. 2012).

PROPUESTA 2: REFORZAR LA INVERSIÓN EN CAPITAL HUMANO Y RECONVERSIÓN LABORAL PARA LA FORMALIDAD

Esta propuesta aborda la necesidad de reforzar la inversión en capital humano como un pilar fundamental para promover una mayor formalidad y reconversión laboral en Chile. La Mesa propone un enfoque dual que combina intervenciones en la educación durante las etapas escolares y programas de formación técnica y reconversión laboral, dirigidos tanto a jóvenes como a adultos, mediante las siguientes propuestas concretas:

- **Educación en etapas escolares:** se propone la integración de materias de emprendimiento, seguridad social, finanzas y regulación administrativa en el currículo escolar. Este enfoque busca inculcar desde temprano una comprensión profunda y práctica de estas áreas, fundamentales para el desarrollo de una mentalidad empresarial y un conocimiento sólido de las normativas y estructuras administrativas.

- **Formación técnica y reconversión laboral:** además de la educación escolar, se propone ejecutar programas de formación técnica y reconversión laboral. Estos programas estarían diseñados para equipar tanto a jóvenes como a adultos de edad mediana y mayores con las habilidades y competencias requeridas en un mercado laboral en constante evolución, abarcando desde habilidades técnicas específicas, hasta competencias digitales y tecnológicas[18].

[18] En tal sentido se inscriben las reformas sobre empleabilidad, habilitación laboral recientemente introducidas al seguro de cesantía (Ley 21.628, de 31 octubre 2023). A la vez, en el ámbito del sistema de pensiones existe el programa de educación en seguridad social, financiado con recursos públicos que correspondería revisar para alinear sus objetivos con las propuestas que aquí se efectúan.

Relevancia de la propuesta

En Chile, existe evidencia que, a mayor nivel educativo, menor es la incidencia de la informalidad. Los egresados de la Educación Media Técnico Profesional (EMTP) presentan un menor nivel de informalidad en comparación con aquellos de la educación media humanístico-científica. Los jóvenes con educación superior técnico profesional muestran un 17,4% de informalidad, mientras que los universitarios un 12,4%. A pesar de ello, los datos de la OCDE (2024) muestran que apenas un 9,9% de los trabajadores informales en Chile están involucrados en programas de formación profesional. Esta cifra está por debajo del promedio global del 17,5%, señalando tanto un logro en la accesibilidad de la formación para trabajadores formales como un desafío en la inclusión de trabajadores informales en esos programas. La formación técnica es clave para mejorar esos resultados, ya que mejora la transición de la escuela al trabajo, contribuyendo a una transición más efectiva de la educación al entorno laboral, y alineando las habilidades adquiridas con las demandas y necesidades del mercado laboral actual.

Asimismo, en la línea de reforzar el capital humano a través de la formación técnico profesional, cabe destacar el trabajo que realizan la CPC en conjunto con Inacap con el objetivo de incrementar el talento de los jóvenes en el país y contribuir en la construcción de un ecosistema de formación de las personas para el trabajo. Destacan iniciativas conjuntas como los Consejos Territoriales y los Consejos Empresariales Sectoriales, que buscan acercar el mundo productivo al formativo, para lograr una mayor empleabilidad a lo largo de todo el territorio nacional. Por su parte, Cauce es un programa dual de formación de jóvenes de enseñanza media técnico profesional, que aprenden tanto en la escuela como en el interior de las empresas, adquiriendo competencias y habilidades que les den mejores perspectivas laborales.

Por otro lado, los programas de reconversión laboral adquieren relevancia frente a los desafíos emergentes como la transformación digital y el envejecimiento de la población. Estos programas no solo equipan a los trabajadores con las competencias necesarias para navegar en un entorno laboral en constante evolución, sino que también desempeñan un papel

preventivo de especial interés para la Mesa: al proporcionar capacitación y actualización de habilidades, estos programas evitan que la fuerza laboral, particularmente aquella cuyas habilidades se han vuelto obsoletas debido a la dislocación en el mercado laboral, se desplace hacia el sector informal.

La reinversión en el capital humano, a través de programas de reconversión, no solo beneficia a los trabajadores individuales, sino que también contribuye al dinamismo y la adaptabilidad de la economía en su conjunto. Alaimo et al. (2022) enfatizan la importancia de preparar a la fuerza laboral para las demandas del mercado de trabajo moderno, especialmente en el contexto de cambios acelerados por la pandemia en cuanto a arreglos de trabajo flexibles y la adopción generalizada de tecnologías digitales. Bravo et al. (2018) llegaron a una conclusión similar.

Impacto esperado

Esta propuesta es de amplio espectro ya que tiene el potencial de impactar directamente a la población en educación escolar y la fuerza laboral. La propuesta está basada en la evidencia del papel del sistema educativo en la formación de una mentalidad orientada hacia la formalidad laboral desde edades tempranas (García, 2015). La puesta en marcha de programas educativos especializados no solo busca transmitir conocimientos técnicos, sino también establecer las bases de una cultura de cumplimiento y responsabilidad empresarial y laboral. Además, Morales (2016) y Mourshed et al. (2019) destacan la importancia de integrar la educación financiera y previsional como un componente fundamental en las etapas escolares y técnicas. Enseñar a los jóvenes sobre la importancia de ahorrar, invertir y planificar para su futuro financiero, así como proporcionarles herramientas para comprender cómo funcionan los sistemas de seguridad social, es clave para promover la formalización laboral y evitar la dependencia de la informalidad. Lusardi y Mitchell (2014) resaltan que una educación financiera adecuada mejora la toma de decisiones en este ámbito y fomenta comportamientos financieros saludables, esenciales para la comprensión de la importancia de la formalidad laboral. Además, existe evidencia que sugiere que un aumento en la formación en emprendimiento está asociado con una disminución en la informalidad,

demostrando el impacto positivo de la educación en la estructuración de una economía formal.

Evidencia y perspectiva internacional

La propuesta se centra en la necesidad de una inversión estratégica y bien orientada en capital humano, como un medio para retomar el camino hacia el crecimiento económico sostenible y fomentar la formalidad laboral (Kelmanson et al. 2019). Incluye varios componentes: una inversión en educación financiera y previsional desde las etapas escolares, complementada por formación técnica y programas de reconversión laboral, todos coordinados para estar en sintonía con las demandas actuales y futuras del mercado laboral.

La propuesta 2 también encuentra respaldo en programas internacionales exitosos. Por ejemplo, el sistema dual de educación de Alemania, destacado por su combinación de enseñanza teórica y experiencia práctica en empresas, proporciona un modelo robusto para preparar a los jóvenes para el mercado laboral con habilidades relevantes y aplicables (Rosenzweig, 1996; Heckman, 2000). En Brasil, un programa en una escuela técnica estatal, estudiado por Feghali & Kanaane (2020), integró cursos técnicos con educación secundaria, centrándose en el desarrollo de competencias empresariales. En Rusia, un estudio realizado por Zotov et al. (2020) evaluó la efectividad del método de estudio de caso en la educación empresarial. Otro caso es el de Nigeria: Shuaibu et al. (2019) analizaron la integración de habilidades empresariales en currículos técnicos en colegios, destacando la necesidad de incorporar estas habilidades para fomentar la creación de empleo y la formalización.

Grupo 2: Hacer obligatoria la cotización entre los trabajadores independientes y emprendedores e impulsar su cumplimiento

El segundo grupo de propuestas representan medidas diseñadas para abordar la integración de trabajadores independientes y emprendedores a la formalidad. El eje principal se encuentra en la propuesta 3, que estipula un tema largamente pendiente en Chile: la implementación de cotizaciones obligatorias a la seguridad social para todos los trabajadores independientes con ingresos. Su importancia radica en ser la condición sine qua non para las demás medidas en este grupo que, a su vez, son instrumentales para que en la práctica ésta suceda.

Las propuestas que le siguen, 4 a 8, tienen mérito en sí mismas, pero la Mesa las agrupa como un conjunto de medidas instrumentales de la propuesta 3, para contribuir al fin común de fomentar la formalización y el cumplimiento normativo, con un efecto multiplicador para la economía en su conjunto. Un enfoque como este es necesario porque aun si la obligatoriedad se plasma en ley, persiste un desafío enorme de implementación en la práctica.

PROPUESTA 3: IMPLEMENTACIÓN DE COTIZACIONES OBLIGATORIAS A LA SEGURIDAD SOCIAL PARA TODOS LOS TRABAJADORES INDEPENDIENTES CON INGRESOS

Relevancia de la propuesta

En Chile, los trabajadores independientes constituyen aproximadamente el 25% de la fuerza laboral, según datos del INE, y en su mayoría, no contribuyen a la seguridad social. Bravo (2024) presenta cifras con base en la Encuesta Suplementaria de Ingresos 2022 del INE, que indican que la amplia mayoría de estos trabajadores, el 65,9%, opera en condiciones de informalidad y no contribuye al sistema de seguridad social. Un 22,9% adicional, aunque formalizados, tampoco realiza aportaciones pensionales y, por consiguiente, tampoco al resto de los regímenes de seguridad social obligatorios. Por otro lado, un modesto 9,6% de los trabajadores independientes formales sí contribuye al sistema y solo un 1,6% de los informales hace aportaciones.

Estos datos ponen de manifiesto una predominancia de la informalidad en este segmento del mercado laboral y señalan un desafío inminente para

el bienestar y la seguridad financiera a largo plazo de estos trabajadores. Dada la diversidad observada en este grupo laboral en términos de monto y estabilidad de ingresos así como sector y tipo de trabajo, abordar la informalidad laboral requiere, primero y principalmente, de un mandato de cotización a la seguridad social, así como una serie de instrumentos adicionales para garantizar su efectividad y de las que la Mesa ha priorizado las que considera más posibles, inmediatas y de alto impacto potencial, especialmente porque pueden generar un efecto multiplicador positivo y expansivo hacia una mayor formalidad del mercado laboral.

Actualmente, la legislación chilena (Ley N° 21.133) solo exige la contribución a la seguridad social a un subconjunto específico de trabajadores independientes, aquellos que emiten boletas de honorarios por cinco o más ingresos mínimos mensuales en el año calendario, y que tengan menos de 55 años en el caso de los hombres y menos de 50 años en el caso de las mujeres[19]. La base imponible sobre la cual se calculan las cotizaciones para los distintos regímenes de seguridad social es el 80% de la renta bruta anual (Artículo 3, Ley N° 21.133 de 2019). Este grupo asciende a aproximadamente 613 mil trabajadores.

La falta de obligatoriedad para el resto de los trabajadores independientes en Chile es un problema. Una noción ampliamente extendida es que los trabajadores independientes compensan la falta de contribución a sistemas de pensiones acumulando ahorros por otros medios para su jubilación. Investigaciones recientes presentan un panorama distinto. Un estudio realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que incluyó análisis de datos de Brasil, Chile, México y Perú, indica que los individuos que no participan obligatoriamente en los sistemas de pensiones suelen tener, en promedio, menores cantidades acumuladas en otros mecanismos de ahorro, tanto formales como informales. Esta tendencia se mantiene incluso entre aquellos con ingresos altos (BID, 2016).

Estos hallazgos no son exclusivos de Chile o América Latina. Investigaciones similares en países como los Países Bajos, Reino Unido, Australia y Estados

[19] Al primero de enero del año 2018, Ley 21.133, Art. tercero transitorio. La ley establece dos modalidades de cotización: (1) Cobertura completa: Esta opción asegura una cobertura del 100% desde el primer día para los trabajadores que realizan cotizaciones completas a todos los regímenes de seguridad social, conforme a los montos estipulados por la ley; (2) Cobertura parcial: Representa una medida transitoria que permite a los trabajadores independientes efectuar cotizaciones progresivas al sistema. Bajo esta modalidad, el valor de la cotización aumenta anualmente hasta alcanzar, en el año 2028, la cotización completa.

Unidos confirman esta tendencia. Los estudios de Mastrogiacomo (2016), Mastrogiacomo et al. (2015), y Mastrogiacomo & Alessi (2014) revelan que los trabajadores que no participan en sistemas de pensiones generalmente no acumulan suficientes recursos para su retiro y por tanto tienen altas probabilidades de caer en la pobreza en la vejez.

Impacto esperado

Esta propuesta es de amplio espectro ya que tiene el potencial de impactar directamente a los trabajadores independientes que actualmente no se encuentran cotizando, es decir, alrededor de 2,2 millones de trabajadores.

Evidencia y perspectiva internacional

La evidencia internacional y en general el consenso entre los expertos es que la obligatoriedad está asociada a menos informalidad y mayores cotizaciones. Ejemplos destacados son el Régimen Especial de Trabajadores Independientes (RETA) español, el Plan de Pensiones de Canadá (CPP), y el Fondo Suplementario de Pensiones del Mercado Laboral (ATP) danés, entre otros, que alcanzan niveles de participación cercana al 100%.

Si bien existen casos exitosos de aumentos en la cotización usando intervenciones conductuales, estos en general no han sido sostenibles en el tiempo. Por ejemplo, un estudio realizado en Brasil por Villa et al. (2015) demostró que el envío de recordatorios por correo a trabajadores independientes aumentó significativamente las contribuciones a la seguridad social. Este enfoque conductual incrementó las cotizaciones en un 15%, aunque estos efectos fueron temporales, desvaneciéndose tres meses después de la intervención.

Lo que emerge en la literatura especializada es un enfoque mixto, que combina la obligatoriedad con estrategias conductuales, de incentivos, fiscalización, simplificación, entre otros instrumentos, como una solución equilibrada para aumentar el ahorro de los trabajadores independientes en los sistemas de pensiones (Loayza, 1996; Bailey & Turner, 2001; Kanbur, 2017; Ulyssea, 2020). Según Perry et al. (2007), es crucial ofrecer incentivos, tanto

positivos como negativos, para inducir a las pequeñas empresas a integrarse al sector formal. Estos incentivos pueden variar desde reducciones fiscales hasta mejoras en los servicios disponibles para empresas formales. Además, la literatura resalta la importancia de programas de simplificación administrativa para reducir los costos de transacción en la operación de negocios legítimos. Ese es precisamente el espíritu de la familia de propuestas a continuación.

PROPUESTA 4: CONDICIONALIDAD DE PERMISOS PARA TRABAJADORES INDEPENDIENTES, EMPRENDEDORES Y MICROEMPRESAS

Esta medida busca fomentar una estructura empresarial más formal, introduciendo un mecanismo de control obligatorio que asegure que trabajadores independientes, emprendedores y propietarios de microempresas cumplan con sus aportaciones a la seguridad social. La Mesa propone que la obtención y renovación de permisos de operación esenciales, como los permisos municipales, patentes, permisos ambientales u otros, estén condicionados a demostrar el inicio de actividades ante el Servicio de Impuestos Internos y la realización de un número mínimo de cotizaciones basadas en alguna referencia de ingresos, o al menos al salario mínimo. Esta propuesta abarca tanto a trabajadores independientes, emprendedores, dueños de microempresas, como a sus trabajadores, en caso de que los tengan.

En el caso de nuevos negocios, la diligencia de esta condición se enfocaría en la fase de renovación del permiso. De esta forma, esta medida se presenta como un paso para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de seguridad social desde el inicio de cualquier actividad empresarial.

Relevancia de la propuesta

Al integrar la formalización en el proceso de adquisición o renovación de permisos, se promueve activamente la incorporación de los trabajadores independientes al mercado formal desde las etapas iniciales de su actividad económica. Esta integración facilitaría el acceso a financiamiento y oportunidades de crecimiento, además de cumplir con su inclusión obligatoria en el sistema de seguridad social.

Impacto esperado

La Mesa reconoce una brecha significativa en la información granular sobre la cantidad exacta respecto a los trabajadores independientes que necesitan permisos para operar ni sobre la naturaleza precisa de los permisos requeridos, incluyendo las diferencias que puedan existir entre las distintas jurisdicciones municipales. Esta falta de información específica se identifica como una carencia que abordarse con prontitud. Para llenar este vacío, la Mesa considera esencial desarrollar un catastro detallado de todos los permisos existentes y la creación de rutas críticas, la validación de datos de los trabajadores independientes y la actualización periódica de esta información para verificar si los plazos se están reduciendo y si se está mejorando la eficiencia. De forma cualitativa, la Mesa espera que con la realización de este catastro será claro que la propuesta podría tener un impacto significativo en la formalización y regulación del sector de trabajadores independientes.

Evidencia y perspectiva internacional

La propuesta se basa en la idea de que la concesión de permisos es una licencia de operación otorgada por la sociedad y, por tanto, debe estar sujeta a las normativas vigentes. Busca promover la formalidad entre los trabajadores que, aunque cuentan con permisos municipales, suelen mantener estructuras mixtas de formalidad e informalidad, contribuyendo a la persistencia de la informalidad laboral.

Los estudios de Ulyssea (2018) y Ulyssea y Ponczek (2018) indican que la regulación adecuada puede influir significativamente en la reducción de la informalidad y en la mejora de los resultados comerciales. Este argumento se ve reforzado por Dix-Carneiro et al. (2018) y Meghir et al. (2015), quienes encontraron efectos positivos en la aplicación de regulaciones en términos de resultados económicos y laborales. Estos hallazgos subrayan la importancia de la propuesta para crear incentivos hacia la formalización desde las etapas tempranas del ciclo de vida empresarial.

Más aún, diversos estudios indican que la transición hacia la formalidad se incrementa con el envejecimiento y el crecimiento de las empresas,

especialmente en negocios jóvenes en expansión (Ulyssea, 2020). La propuesta refuerza dicha transición en el ciclo de vida empresarial, creando un incentivo directo para que los trabajadores independientes se formalicen desde etapas tempranas, lo cual facilita su acceso a financiamiento, oportunidades de expansión y seguridad social.

La propuesta se alinea con modelos exitosos en la Unión Europea. En países como Bulgaria y otras economías europeas, se ha vinculado el acceso a beneficios sociales con las contribuciones individuales (Ohnsorge & Yu, 2022). Este enfoque ha resultado efectivo para incentivar la formalización y asegurar una protección adecuada a los trabajadores independientes. Similarmente, en Brasil, la vinculación de la formalización con procesos administrativos ha sido un eficaz incentivo para la formalización de trabajadores independientes, impactando positivamente en la recaudación fiscal y en la protección social de estos trabajadores.

PROPUESTA 5: VENTANILLA ÚNICA INTERINSTITUCIONAL

Se propone **la simplificación de procedimientos:** Mediante la ventanilla única es posible simplificar los procesos asociados a la obtención de permisos de operación, licencias, y la inscripción de empleados en el sistema de seguridad social. Esto incluye centralizar y agilizar trámites que actualmente se realizan en diferentes entidades gubernamentales.

Relevancia de la propuesta

La ventanilla única interinstitucional apunta a mejorar programas como "Empresa en un día" o "Escritorio empresa" facilitando así la formalización y el funcionamiento eficiente de empresas en Chile. Esto incluye la gestión de permisos de operación, licencias, autorizaciones de construcción, inscripción de empleados en sistemas de seguridad social, entre otros trámites clave, con conexión directa con el municipio o institución correspondiente.

Más allá de la creación simplificada de empresas, existen numerosos trámites y permisos adicionales que deben obtenerse para una operación

legal y completa. Muchos de estos dependen de autoridades locales como las municipalidades o de otras entidades estatales, especialmente en lo que respecta a permisos relacionados con la instalación física y otros aspectos críticos como los asociados a las normas de salubridad. Estos procesos pueden ser tan desafiantes o incluso más complejos que el propio proceso de creación de la empresa. Por tanto, es crucial que la simplificación administrativa no se limite únicamente al proceso de creación de empresas, sino que se extienda a todos los aspectos relevantes para el funcionamiento empresarial.

Más aún, la ventanilla única interinstitucional busca crear un entorno más favorable para los negocios, especialmente para las pequeñas y medianas empresas. Al racionalizar procesos se facilita una vía más eficiente y menos costosa hacia la integración de las empresas en la economía formal. No obstante, es importante subrayar que la mera simplificación de trámites no garantiza por sí misma la transición completa hacia la formalidad laboral. Esta transición requiere no solo cumplir con los requisitos administrativos, sino también adherirse a las normativas laborales, fiscales y de seguridad social. Así, la ventanilla única representa un paso en un camino que requiere de políticas complementarias para alcanzar su efectividad, tal como el resto de las propuestas en este grupo.

Impacto esperado

La implementación de la ventanilla única interinstitucional se anticipa como un catalizador clave para la formalización empresarial. Esta afirmación se sustenta en el contexto histórico de la creación de empresas en el periodo 2005-2023, durante el cual se registró un promedio anual de casi 38.000 nuevas empresas, según el Servicio de Impuestos Internos[20]. Dentro de este crecimiento empresarial, las microempresas y las pymes han jugado roles significativos, contribuyendo aproximadamente un 51% y un 30% respectivamente a ese crecimiento promedio. La centralización y simplificación de los procesos administrativos necesarios para la operación formal de las empresas apunta a facilitar la incorporación de más negocios, particularmente las microempresas y pymes, al marco de la economía formal.

[20] Ver https://www.sii.cl/sobre_el_sii/estadisticas_de_empresas.html.

Evidencia y perspectiva internacional

La propuesta busca mitigar los impactos negativos de las regulaciones ineficientes en la actividad empresarial y la formalización de empresas, reconociendo que dichas regulaciones obstaculizan el desarrollo empresarial (Andrade et al. 2016). Se ha demostrado que mejorar la calidad y transparencia regulatoria facilita la creación de empresas y promueve una competencia más eficiente, contribuyendo a la reducción de la informalidad empresarial (Medina & Schneider, 2018; Ohnsorge & Yu, 2022; Schneider & Asllani, 2022). Simplificar los procedimientos y reducir los costos y tiempos para iniciar empresas tiene efectos positivos directos en este aspecto (Ohnsorge & Yu, 2022).

Por ejemplo, Ohnsorge y Yu (2022), evidencian que simplificar los procedimientos para iniciar empresas tiene un efecto directo en la disminución de la informalidad empresarial. Un ejemplo claro es que una reducción del 10% en los costos iniciales, medidos como porcentaje del ingreso per cápita nacional, está vinculada a una disminución estadísticamente significativa del 0,1% en la informalidad de la producción. De manera similar, acortar en un día el tiempo requerido para iniciar un negocio se asocia con una reducción notable de la informalidad en la producción, lo que representa un alza de aproximadamente en 0,4 puntos porcentuales del PIB en los dos años siguientes.

Las ventanillas únicas facilitan significativamente el registro formal de empresas y la transición al sector formal. Las ventanillas únicas, que ofrecen procesos de registro empresarial simplificados, son fundamentales para aumentar el registro formal de empresas, especialmente cuando se acompañan de incentivos a la formalización (Klapper et al. 2009; Benhassine et al. 2016; Aparicio, 2014)[21]. Estudios regionales y de la OCDE (2024) subrayan su eficacia, indicando que facilitan la transición al sector formal, mejoran la recaudación de impuestos, la productividad y ofrecen más capacitación a los empleados (Bruhn, 2011, 2013; Leal, 2014; Kaplan et al. 2011; Rocha et al. 2018).

A nivel internacional, las ventanillas únicas han demostrado ser herramientas eficaces para reducir la carga administrativa asociada al

[21] Como se mencionó antes, es importante tener en cuenta que aunque las ventanillas únicas pueden ser efectivas, pueden no ser suficientes por sí solas, y pueden ser necesarias medidas adicionales (Andrade et al. 2016), como las otras medidas que se proponen en este grupo.

inicio de actividades comerciales, con casos de éxito en Azerbaiyán, Estonia, Italia, Reino Unido, Singapur, Indonesia, y Australia (Prause, 2016; Periasamy & Sia, 2007; Occhilupo, 2011; Amici et al., 2016; Sahebe et al. 2021; Proctor & Gray, 2006; Bhinekawati, 2016). Estas experiencias resaltan la importancia de simplificar la regulación y armonizar las burocracias para empoderar a las pymes y promover un entorno empresarial más eficiente y competitivo.

PROPUESTA 6: PONER EN MARCHA UN SISTEMA DE PERMISOS PROVISORIOS Y SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO

La propuesta consiste en agilizar el proceso de formalización de trabajadores independientes y empresas en Chile, mediante el otorgamiento de un permiso provisorio, válido por un período determinado (i.e. seis a doce meses), permitiéndoles iniciar sus actividades formales de manera rápida y eficiente. Esta medida se acompañaría de una declaración jurada simple de compromiso de cumplimiento con las regulaciones, y además del principio de silencio administrativo positivo a lo largo de la cadena de procedimientos que deba seguir para obtener la patente definitiva[22]. El silencio administrativo positivo significa que, si los emprendedores no han recibido noticias de la agencia gubernamental en un número determinado de días, la aprobación es automática y pueden continuar con el siguiente procedimiento. Para asegurar la efectividad de la propuesta, se podrá establecer un régimen de sanciones severas para aquellos casos de incumplimiento con las regulaciones establecidas, además de la revocación del permiso.

[22] La patente municipal es obligación para toda actividad lucrativa en el país y está regida por la Ley 3.063 de Rentas Municipales del año 1979 (Córdova, 2019).

Relevancia de la propuesta

Este paquete de medidas busca alinear el proceso de formalización en Chile con tendencias globales hacia la simplificación administrativa y la eficiencia en la gestión de permisos (Banco Mundial, 2023). La evidencia indica que la propuesta debería ser efectiva para minimizar los retrasos en el lanzamiento de nuevas empresas, fomentando así el emprendimiento y, en conjunto con la propuesta 3, la formalidad (Banco Mundial, 2015; Djankov, 2009; Divanbeigi & Ramalho, 2015).

Chile se encuentra en una posición desfavorable en el ámbito global debido a su complejidad regulatoria. Con una puntuación de 2.6 en el Índice de Complejidad Regulatoria de la OCDE, el país solo supera a Colombia entre los miembros de la multilateral y se ubica en cuarto lugar, empatado con Brasil, en una muestra más amplia (Casullo et al. 2019). Esta situación señala desafíos importantes para las empresas en términos de cumplimiento con los procedimientos administrativos. Según la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (CNEP) en 2023, el sistema de permisos en Chile se distingue por una complejidad que podría considerarse innecesaria. La lentitud del Estado en procesar las solicitudes de permisos genera un clima de incertidumbre, complicado aún más por una falta de consistencia regulatoria. Esto último se evidencia en casos donde una autorización concedida por una entidad gubernamental puede ser anulada por otra. Tal panorama destaca la necesidad crítica de emprender reformas que agilicen y hagan más predecible el sistema de permisos en Chile.

La práctica del silencio administrativo positivo, permitiendo a las empresas operar una vez que se cumpla un plazo perentorio determinado sin haber obtenido el pronunciamiento de aprobación o rechazo del servicio público pertinente, ha demostrado su capacidad para impulsar la formalización temprana (Banco Mundial, 2023) al abordar una de las principales barreras para la formalización: procedimientos administrativos engorrosos y costosos (Coste et al. 2019).

Impacto esperado

Similar al caso de la ventanilla única interinstitucional, la puesta en marcha un sistema de permisos provisorios y silencio administrativo positivo se anticipa como un catalizador de la formalización empresarial.

Evidencia y perspectiva internacional

La estandarización de licencias de operación provisorias mediante legislación puede asegurar una mayor eficiencia en la obtención de permisos municipales. Este concepto se complementa con la simplificación de regulaciones y procedimientos para la formalidad empresarial, evidenciada

en la creación de plataformas unificadas para el rápido establecimiento de empresas. Estas plataformas han demostrado ser efectivas en simplificar el proceso de formalización, reduciendo la carga burocrática y creando un ambiente favorable para el desarrollo empresarial y el trabajo autónomo.

El informe Doing Business del Banco Mundial documentó desde 2003 hasta 2019 la eficacia de las reformas que facilitaron el registro y obtención de permisos de operación por la vía del silencio positivo, desde Colombia y Vietnam, hasta Bulgaria, México y Ruanda, con resultados efectivos. Por ejemplo, la Ley de Empresas del año 2000 en Vietnam introdujo el silencio administrativo positivo en el proceso de creación de empresas y, después de que se estableció un límite máximo de 15 días, el tiempo promedio de respuesta disminuyó de 45 días a 19 días en aproximadamente un año. Estudios para países específicos confirman estos resultados, por ejemplo, Bertrand et al. (2021) estudiaron el crecimiento de empresas en India y encontraron que los permisos provisorios pueden tener un impacto positivo en la productividad y la formalización laboral.

PROPUESTA 7: REQUERIR QUE LOS PROVEEDORES DE DISPOSITIVOS ELECTRÓNICOS EXIJAN LA INICIACIÓN DE ACTIVIDADES, Y QUE LAS TRANSACCIONES ASOCIADAS SEAN INFORMADAS AL SERVICIO DE IMPUESTOS INTERNOS

Esta medida plantea imponer a los proveedores de dispositivos electrónicos para transacciones, conocidos como puntos de venta (POS), dos obligaciones legales: la exigencia de una formalización de actividades económicas por parte de sus usuarios y el envío de un reporte de la transaccionalidad diaria al Servicio de Impuestos Internos (SII). Esta medida surge como respuesta a la creciente informalidad en el comercio, exacerbada por eventos significativos como el estallido social en 2019, la pandemia de SARS-COVID 2, y la integración de inmigrantes de larga estancia, situaciones que han convertido a los dispositivos POS en herramientas esenciales para la operatividad de trabajadores independientes en sectores altamente informales como la pesca artesanal o el comercio ambulante (Centro UC de Políticas Públicas y CNC, 2023; Ulloa & Castillo, 2020).

Relevancia de la propuesta

La imposición de requisitos de formalización para la venta y operación de estos dispositivos tiene como objetivo eliminar las oportunidades de participación en el mercado informal mediante su utilización. La implementación de esta medida es esencial debido a la actual flexibilidad normativa que posibilita tanto la adquisición como el uso de dispositivos POS sin requerir la formalización de actividades económicas. Este escenario, si bien promueve la inclusión financiera, simultáneamente facilita la persistencia de la informalidad, según Klapper et al. (2019). Una práctica común que complica aún más este panorama es la compartición de dispositivos POS entre varios usuarios, algunos de los cuales pueden no cumplir con todas las normativas fiscales y laborales. Esta situación facilita prácticas como la subfacturación, es decir, la declaración de ventas por debajo de las reales.

La obligación legal para todos los operadores de dispositivos POS de informar sobre las transacciones diarias permitiría al SII ejercer una supervisión más exhaustiva y eficaz sobre las transacciones comerciales. En la práctica actual, existen convenios de acceso a la información con algunas de los proveedores de POS amparados en normas administrativas, pero esta práctica no se extiende a todos los proveedores de forma sistemática.

Impacto esperado

Esta propuesta busca establecer un marco regulatorio más estricto para los proveedores de dispositivos POS en Chile. Al establecer el requisito de la verificación de inicio de actividades, en el momento de la adquisición del POS, no solo se podría incorporar a los trabajadores independientes a la formalidad para asegurar el cumplimiento tributario y de cotizaciones a la seguridad social, sino que esto también tendría un efecto multiplicador al ordenar la cadena de suministro.

La exigencia de inicio de actividades ante el Servicio de Impuestos Internos para los usuarios de dispositivos POS implica una obligación de declarar los ingresos por parte de los trabajadores independientes. Este requisito actúa como un catalizador para la formalización, incentivando a los trabajadores

a documentar adecuadamente sus ingresos. Esta documentación adecuada facilita la justificación de los ingresos, promoviendo así la transición hacia la formalidad laboral y tributaria.

La formalización de los trabajadores independientes en los sectores de uso intensivo de POS genera un efecto dominó en la cadena de suministro (Kim & Lim, 2017). Estos trabajadores, al necesitar comprobantes para sus transacciones a fin de declarar y justificar sus ingresos y gastos, demandarán facturas de sus proveedores. Esta demanda por comprobantes fiscales induce a los proveedores a emitir documentación oficial para sus ventas, lo cual a su vez los motiva a declarar sus propios costos y gastos laborales para la deducción de impuestos y del IVA.

La necesidad de los proveedores de documentar sus transacciones y declarar sus costos laborales actúa a su vez como un incentivo para la formalización laboral de sus empleados. Al formalizar a sus trabajadores, los proveedores pueden aprovechar deducciones fiscales, reduciendo así su carga tributaria. Este mecanismo promueve la adhesión a las normativas laborales, tributarias y de seguridad social, contribuyendo a un entorno de negocios más formal.

Evidencia y perspectiva internacional

La transición hacia los pagos digitales ha emergido como una estrategia efectiva para combatir la economía informal en varios países, revelando una relación inversamente proporcional entre el uso de pagos digitales y el tamaño de la economía informal. Schneider (2018) destaca cómo los pagos digitales facilitan transacciones rastreables y transparentes para las autoridades gubernamentales, reduciendo así las operaciones informales. Schneider (2018) resalta que los pagos digitales posibilitan transacciones que son tanto rastreables como transparentes para las autoridades fiscales, lo que conduce a una disminución de las operaciones no registradas. La evidencia empírica aportada por el estudio revela que incrementar los pagos digitales en un 5% anual durante cinco años podría mermar la economía informal en un rango del 10.8% al 12.9%. Esta evidencia subraya la premisa de la propuesta 7 de que las transacciones deben ser transparentes y rastreables.

La transición hacia los pagos digitales y la inclusión financiera digital son esenciales para la formalización, pero requieren un marco integral de apoyo. Klapper y colaboradores (2019) argumentan que el impacto positivo de tecnologías como los sistemas de Punto de Venta (POS) en la reducción de la economía informal y la promoción de la formalización empresarial es innegable. No obstante, señalan que los casos de éxito analizados deben entenderse como parte de un conjunto más amplio de estrategias. Por ejemplo, destacan que la implementación de incentivos fiscales y subsidios para la adopción de tecnologías financieras digitales —tal como se ha observado en Uruguay y Corea del Sur— ha probado ser efectiva en estimular transacciones financieras digitales formales y, por ende, en la formalización empresarial. La transición del efectivo a los pagos digitales resulta atractiva solo si las transacciones electrónicas son económicamente viables y accesibles a gran escala, lo cual implica un costo relevante para aquellos que opten por no adoptar esta tecnología, creando así un efecto de red.

Una infraestructura regulatoria robusta es clave para la formalización empresarial y la inclusión financiera digital. Los hallazgos de Klapper et al. (2019) subrayan la necesidad de un entorno regulador que no solo incentive, sino que también exija la adopción de prácticas formales en el uso de servicios financieros digitales. La efectividad de la transición hacia pagos digitales y la inclusión financiera depende críticamente de la existencia de políticas claras y regulaciones firmes que respalden el uso formal de estas tecnologías.

PROPUESTA 8: ELIMINAR GRADUALMENTE EL RÉGIMEN DE RENTA PRESUNTA

El Régimen de Renta Presunta, establecido en el artículo 34 de la Ley de Impuesto a la Renta, presume uno de los cuatro elementos de la obligación tributaria, esto es la base imponible, de ciertos contribuyentes, basándose en factores predefinidos en lugar de en los resultados económicos reales. Este régimen se aplica a los sectores de agricultura, transporte y minería. En el

caso de la agricultura, la base imponible equivale al 10% de la tasación fiscal del bien raíz. Para el transporte, se determina según la tasación anual que efectúa del vehículo el Servicio de Impuestos Internos. En la minería, la base imponible varía según el precio de minerales clave como el cobre, oro y plata, y se calcula como un porcentaje de las ventas[23].

Para poder optar a este régimen, los contribuyentes deben considerar el capital inicial invertido, con los límites de hasta 18.000 UF en agricultura, 10.000 UF en transporte y 34.000 UF en minería. Además, deben mantener una contabilidad simplificada y no superar los límites establecidos de ingresos netos anuales, que varían según la actividad económica, de hasta 9.000 UF en agricultura, 5.000 UF en transporte y 17.000 UF en minería. En caso de no cumplir con estos requisitos, los contribuyentes deben salir del régimen de renta presunta y pasar a otro régimen fiscal, como el de Renta General, semi integrado con contabilidad completa del 14A de la LIR, Régimen Propyme, en base a caja, integrado, y con impuestos finales en función de retiro del Art. 14DN°3 o Régimen Transparente, sin impuesto de primera categoría, atribuido, del Art.14DN°8.

Para las mipes, superar los niveles de ingresos mencionados implica perder beneficios tributarios y enfrentarse a un sistema más exigente en términos contables y administrativos, lo cual limita su crecimiento (Agostini et al. 2021). Las mipes conforman el 98,4% del tejido empresarial. Por otro lado, la actual estructura tributaria es compleja y parece desconectada de las prácticas comerciales, especialmente dada la alta incidencia de la informalidad laboral. Se estima la informalidad laboral en el 27,5% de los trabajadores (INE, 2024), lo que resalta la necesidad de una reforma que refleje la realidad laboral.

La Mesa considera que en una política general tendiente a la formalización de toda la actividad económica, tributaria y laboral y considerando el nivel de desarrollo alcanzado en Chile, la Renta Presunta ya cumplió su objetivo, y ahora el desafío es acordar una gradualidad que permita el cambio ordenado de régimen tributario, ya que legalmente en Renta Presunta solo podrían estar hoy micro empresarios y pequeños empresarios, y que el régimen de renta

[23] En el marco de las discusiones con expertos sobre la informalidad en el sector agrícola, la Mesa identificó un argumento que requiere un análisis más detallado. La problemática central parece residir no tanto en los agricultores, especialmente en los conglomerados más grandes, sino en los contratistas intermediarios. Estos contratistas, quienes administran grupos de trabajadores temporeros, suelen ser responsables de realizar las cotizaciones. Sin embargo, existe una dificultad notoria en verificar si las cotizaciones se realizan efectivamente por los trabajadores reales, muchos de los cuales son inmigrantes. Esta situación plantea un desafío significativo en garantizar la formalidad y el cumplimiento de las obligaciones laborales y de seguridad social en este sector.

efectiva al cual transiten sea: simple y que permita reconocer los efectos del período en que estuvo en Renta Presunta. Un plazo de cuatro años debiera ser suficiente y poder aplicar valor de mercado a los activos de Presunta a Transparente, solucionaría el segundo problema.

La Mesa considera que una implementación gradual es necesaria para minimizar el impacto sobre las empresas afectadas, permitiéndoles adaptarse a los cambios sin enfrentar una carga tributaria abrupta. Esta gradualidad también facilita la transición administrativa, tanto para los contribuyentes como para el SII, asegurando un proceso suave y eficiente. Además, una eliminación paulatina puede prevenir un aumento en la evasión fiscal y fomentar la formalización de empresas de manera progresiva. Por último, adaptar la reforma de manera gradual permite alinearla mejor con las condiciones económicas cambiantes, ofreciendo la posibilidad de realizar ajustes basados en la retroalimentación y el contexto económico actual.

Relevancia de la propuesta

La transición de un sistema de renta presunta a uno de renta efectiva erradicaría la práctica de dividir las cotizaciones entre empleadores y empleados, centrando la responsabilidad del empresario en contribuir a la seguridad social de sus trabajadores. Esto es así porque bajo el régimen de renta presunta, las empresas carecen de incentivos para realizar el pago de cotizaciones sociales de sus trabajadores. Por el contrario, se incentiva una colusión entre empleadores y empleados para distribuir aproximadamente el 20% destinado a cotizaciones (salud y pensiones), beneficiando a ambas partes, pero manteniendo a los trabajadores en la informalidad. Al obligar a las empresas a tributar sobre sus ganancias reales, surge un incentivo inmediato para justificar los gastos laborales, ya que de lo contrario se incrementarían significativamente sus utilidades imponibles. Este mecanismo elimina la necesidad de un amplio cuerpo de inspectores para supervisar el pago de cotizaciones, ya que los propios empresarios tendrán el interés de justificar sus gastos laborales. En este sentido, mientras que la renta presunta promueve la elusión fiscal y la evasión de cotizaciones, la tributación sobre la renta efectiva alinea los intereses de las partes hacia la reducción de estas

prácticas, incentivando a los empresarios a cumplir con las cotizaciones de sus trabajadores para legitimar sus gastos. Esta medida es crucial no solo en el sector agrícola sino también en el de transporte, donde la informalidad laboral es especialmente prevalente.

Evidencia y perspectiva internacional

La evidencia internacional sugiere que la transición hacia regímenes tributarios más transparentes y basados en criterios objetivos ha fomentado la formalización empresarial en diversos países. Un caso destacado es México, donde la eliminación de regímenes de renta presunta en ciertos sectores ha incrementado la formalización empresarial, según estudios de Sobarzo (2011) y Gonzales & Marco (2020). Estos hallazgos sugieren que reformas similares podrían tener un impacto positivo en la formalización y la eficiencia tributaria.

Según Bucci (2020), la literatura sobre la tributación basada en renta presunta presenta resultados variados. Por un lado, se observa que la evaluación fiscal indirecta, especialmente cuando se fundamenta en información completa y verificable de terceros, puede ser una herramienta efectiva para aumentar los ingresos tributarios y simplificar la recaudación. No obstante, la efectividad de este método depende en gran medida de la calidad e integridad de la información utilizada para determinar la base imponible. El mismo autor menciona que en contextos de países en desarrollo, los impuestos mínimos presuntos no han demostrado ser significativamente efectivos en incrementar la recaudación, formalizar empresas o mejorar el cumplimiento tributario. Esto se debe, en parte, a las limitadas capacidades de aplicación de las autoridades fiscales en estos países. Además, la mayoría de los estudios indica que la tributación basada en renta presunta puede afectar negativamente la equidad impositiva, debido a su naturaleza a menudo arbitraria y desvinculada de las realidades económicas de las empresas[24].

[24] Ver también Wei & Wen (2023) y Wen (2023).

Impacto esperado

Aunque no se dispone de una cuantificación precisa del impacto potencial de eliminar la Renta Presunta, sí sabemos que existen más de 115.000 contribuyentes con este régimen, y la experiencia internacional sugiere

que podría ser significativa. La transición del régimen de renta presunta a uno basado en utilidades efectivas facilitaría una documentación más precisa de los gastos en remuneraciones por parte de los empleadores, mejorando la fiscalización y promoviendo la formalización de sectores críticos como el transporte, la minería y la explotación de bienes raíces agrícolas.

Grupo 3: Compatibilizar la PGU y los subsidios sociales on la formalidad laboral

La esencia de las dos medidas en este grupo radica en ajustar tanto un componente fundamental del sistema de pensiones como los programas sociales en paralelo, con el objetivo de fomentar la formalidad laboral, mitigar los desincentivos hacia el empleo formal, y mantener un balance entre la sostenibilidad fiscal y la suficiencia de las pensiones. La propuesta 9 se enfoca en una reformulación de la PGU y la propuesta 10 se centra en la reevaluación de los programas sociales, con especial énfasis en su impacto en el comportamiento laboral y en la contribución al sistema previsional.

La Mesa apoya estas propuestas como parte de un esfuerzo más amplio para anticiparlos desafíos inminentes derivados de un envejecimiento poblacional acelerado en las siguientes décadas, caracterizados por una esperanza de vida más larga y una tasa de fecundidad en descenso (Cuéllar et al. 2023a). En este contexto, la propuesta 9 reconoce que un aumento en la esperanza de vida requiere de un sistema de pensiones capaz de sostener periodos de jubilación más extensos, mientras que la 10 busca que la seguridad financiera básica garantizada por el Estado fomente la formalización laboral, necesaria para abordar ese cambio demográfico. En suma, estas propuestas apuntan a fortalecer la correlación entre cotización y beneficios, sin comprometer las garantías mínimas de bienestar para la población.

PROPUESTA 9: PGU LIGADA A INCENTIVOS A LA COTIZACIÓN

Se propone reformular el diseño de la Pensión Garantizada Universal con un enfoque claro y ambicioso: fomentar la formalidad laboral y encontrar un equilibrio entre la sostenibilidad a largo plazo y la suficiencia del sistema de pensiones en su conjunto.

En primer lugar, se plantea la instauración de un umbral mínimo de beneficios garantizados. La propuesta es fijar el beneficio mínimo para todos los pensionados en el nivel de la línea de pobreza. Este umbral beneficiaría a todos los pensionados independientemente de su historial de afiliado cotizante, siempre y cuando cumplan con los requisitos de residencia y las pruebas de vulnerabilidad de ingresos estipuladas por la ley.

Además, la propuesta implica establecer un beneficio aspiracional de la PGU directamente relacionado con un historial contributivo completo, es decir, con 40 años de aportaciones a la cuenta individual. Este beneficio se calcularía de forma parcial en función de las aportaciones realizadas al segundo pilar del sistema de pensiones[25].

Otro aspecto clave de la propuesta es la creación de un sistema de incentivos de cotización. Se plantea introducir un esquema de bonificaciones que recompense cada decenio completo de cotización con un beneficio adicional, de manera escalonada. Este mecanismo está pensado para motivar la continuidad y consistencia en las contribuciones a lo largo de la vida laboral de las personas. Mientras más grande sea la brecha entre umbral mínimo de beneficios garantizados y el beneficio aspiracional, se espera que el sistema de incentivos sea más efectivo.

Finalmente, el esquema requiere seleccionar un mecanismo de indexación para el beneficio por PGU. Con el fin de balancear la sostenibilidad fiscal con la equidad intergeneracional, se sugiere indexar el beneficio a la línea de pobreza.

[25] El establecimiento de un mínimo de años de contribución es una práctica común en los sistemas de pensiones, que refleja un compromiso entre la inclusión de trabajadores en el sistema de seguridad social y la necesidad de mantener la sostenibilidad financiera del sistema a largo plazo. La elección del umbral mínimo de contribución varía según el contexto específico de cada país, influenciada por consideraciones económicas, demográficas y políticas. Por ejemplo, en el antiguo sistema de reparto de Chile, este mínimo variaba entre 10 o 15 años, dependiendo de la Caja de Previsión. En Estados Unidos y Australia, el período mínimo de contribución establecido es de 10 años, mientras que en España y Suecia se extiende a 15 años.

Relevancia de la propuesta

Chile tiene una historia de ser pionero en la integración de componentes solidarios en su sistema de pensiones, financiado por impuestos generales[26]. Desde 1952, el país implementó un subsidio de pensión mínima contributiva, respaldado por fondos fiscales. Este subsidio se estableció para mitigar la diferencia entre la pensión calculada y un nivel de pensión objetivo anual determinado por el gobierno. En 1975, se introdujo la primera pensión no

[26] Ver Edwards (1998), Valdés (1998), Queisser (1999), e Iglesias (2009).

contributiva conocida como “pensiones asistenciales”, también financiada a través de impuestos generales. Con la llegada del sistema de capitalización individual en 1981, se mantuvieron elementos de solidaridad bajo diferentes nombres como las Pensiones de Asistencia y Pensión Mínima con Garantía Estatal. Estas garantías se mantuvieron vigentes hasta la reforma de 2008 cuando se añadió un mecanismo redistributivo para formar lo que se conoce como pilar solidario. En 2022, el pilar solidario fue reemplazado por el PGU para personas mayores de 65 años que no pertenecen al décimo decil de mayor riqueza y cumplen ciertos requisitos de residencia en Chile.

La PGU ha beneficiado a más de la mitad de los pensionados mayores de 65 años, mejorando notablemente sus tasas de reemplazo, aunque persiste la brecha de género en las pensiones. El 75% de los pensionados mayores de 65 años, casi un millón, vieron mejoras en sus pensiones gracias a la PGU. Casi dos tercios de los pensionados incrementaron sus pensiones en más del 80% (Fernández et al., 2023a). La PGU también redujo la incidencia de la pobreza en mayores de 65 años en 2,4 puntos porcentuales, disminuyéndola al 2,2% en vez del 4,6% que se habría registrado sin su implementación, según cálculos de Fernández et al. (2023b) basados en la encuesta CASEN. Sin embargo, la PGU no ha eliminado la disparidad de género en pensiones; las mujeres con más de 30 años de cotización no alcanzan tasas de reemplazo conforme a estándares internacionales, con tasas medias de 47% para quienes cotizan entre 31 y 35 años, y de 44% para aquellas con 36 años o más de cotización (Fernández et al. 2023a).

No obstante, la PGU aún no logra cerrar la brecha de género en los quintiles de ingreso medio. Por tanto, se presenta una oportunidad para revisar y mejorar el diseño de la PGU, buscando un equilibrio entre el incremento deseado en los beneficios, el esfuerzo de ahorro y la viabilidad financiera a mediano y largo plazo, sin afectar negativamente los incentivos laborales.

Más aún, la propuesta 9 adquiere una relevancia particular en el contexto actual por varias razones:

▸ **Primero, la falta de estudios detallados, debido a la reciente implementación de la PGU, no debe ocultar el potencial efecto desincentivador sobre la formalización laboral, especialmente entre los trabajadores de menores ingresos.** Sin una estrategia cuidadosamente diseñada, la PGU podría, inadvertidamente, promover una menor participación en el mercado laboral formal en los segmentos en los que el impacto en la pensión es mayor (Borsch-Supan et al. 2016). Esto es especialmente crítico, dado que la formalización es un pilar para la sostenibilidad a largo plazo del sistema de pensiones y para el bienestar económico general.

▸ Además, **el incremento en el gasto fiscal derivado de la discusión sobre el aumento de la PGU, sin vincularlo a mecanismos de contribución o a otros criterios, plantea una preocupación significativa sobre la sostenibilidad financiera.** Aumentar la PGU sin consideraciones adicionales podría resultar en presiones fiscales insostenibles, socavando los fundamentos financieros del país y limitando la capacidad de responder a otras necesidades sociales urgentes (Bosch et al. 2013; Cavallo et al. 2016).

▸ **La discusión actual sobre el nivel adecuado de la PGU y los mecanismos de ajuste subraya la importancia de esta propuesta.** Establecer un método de reajuste que equilibre la sostenibilidad fiscal con la adecuación de las pensiones es crucial para asegurar que la PGU pueda adaptarse dinámicamente a las condiciones económicas y demográficas cambiantes (Cuéllar et al. 2023b).

▸ **Finalmente, el impacto de la inmigración en el sistema de pensiones es un factor relevante que no debe subestimarse.** La capacidad del sistema para absorber y beneficiar equitativamente a una población cada vez más diversa, incluidos los inmigrantes, es fundamental para su legitimidad y sostenibilidad. Esto requiere un diseño cuidadoso que considere los efectos potenciales de la inmigración en las dinámicas de contribución y beneficio (Borsch-Supan et al. 2016).

Impacto esperado

Una PGU enriquecida con un esquema de incentivos a la cotización tiene

el potencial de beneficiar la suficiencia de las pensiones de los futuros jubilados[27]. En cuanto al impacto en la formalidad, este es un tema que debe estudiarse con mayor profundidad en el futuro. La evidencia para otros países del impacto de los esquemas de incentivos en la participación en el sistema de pensiones y en la formalidad es alentadora. Por ejemplo, al examinar el impacto de los incentivos en los sistemas de pensiones sobre la oferta laboral y la formalidad, Becerra (2017) demostró cómo un ajuste en los beneficios futuros de las pensiones puede influir significativamente en la transición de la oferta laboral del sector informal al formal en Colombia[28].

Con el objetivo de medir el impacto potencial de esta medida y para efectos ilustrativos, se llevaron a cabo diversas simulaciones[29]. El punto de partida es la línea de pobreza actual (219.970 pesos). Este monto es umbral mínimo de beneficios garantizados en el esquema propuesto. Se consideraron dos posibles niveles de pensión objetivo para quienes hayan cotizado durante 40 años: una de 300 mil pesos y otra de 400 mil pesos[30]. Los resultados muestran que, para el año 2030, el costo de la propuesta sería de 3,47% del PIB si la pensión objetivo es de 300 mil pesos, y de 4,92% del PIB si es de 400 mil pesos[31]. A modo de comparación, una PGU de 250 mil pesos tendría un costo del 3,95% del PIB en 2030, considerando el mismo método de indexación que en la propuesta para garantizar una comparación adecuada, basada en el crecimiento de la línea de pobreza[32].

La propuesta 9 debe considerarse dentro del contexto más amplio de las medidas presentadas en este informe. En conjunto con las demás iniciativas propuestas por la Mesa, está diseñada para impulsar no solo un aumento en la densidad de cotizaciones, sino también para establecer un ciclo virtuoso caracterizado por la reducción de la informalidad y el fomento del crecimiento económico, lo que, a su vez, resultará en un aumento de la recaudación fiscal[33].

Evidencia y perspectiva internacional

El diseño de la propuesta se inspira en el modelo de pensión universal AOW de los Países Bajos, que establece un porcentaje de derechos de pensión acumulativos en función de cada año de residencia en el país, aplicable en el rango etario de 15 a 65 años. En cuanto a la indexación, internacionalmente, la

[27] Según datos de la Superintendencia de Pensiones, a febrero de 2024, hay cerca de los aproximadamente 11,7 millones de personas afiliadas al sistema de pensiones (SP, 2024), mismos que serán los futuros jubilados. Sin embargo, el número exacto de personas beneficiadas por la propuesta dependerá en gran medida del diseño último de la misma.

[28] Esto es consistente con Góra y Palmer (2019), quienes definen un esquema universal de pensiones de vejez como un esquema de seguro de longevidad durante toda la vida mandatado por el gobierno que transfiere el consumo individual desde los años de trabajo hasta la jubilación. Argumentan que los diseños de contribución definida son superiores a los diseños beneficio definido, ya que la clara relación entre contribuciones e ingresos de jubilación es el habilitador de eficiencia que apoya la asequibilidad y sostenibilidad para un nivel de adecuación elegido.

[29] Para determinar el costo fiscal, se consideraron distintas distribuciones de años de cotización de los beneficiarios, extrapoladas utilizando una distribución uniforme, con datos del Consejo Consultivo Previsional, y se realizaron simulaciones Monte Carlo para capturar la variabilidad en los datos. Se evaluaron diferentes horizontes de proyección para todos los escenarios (2030, 2040, 2050 y 2060). Se usaron varios métodos de indexación, pero en el texto se presentan solamente los resultados de la indexación a la línea de pobreza.

mayor parte de los países con una pensión universal indexa a salarios. Ejemplos son Dinamarca y Países Bajos. Sin embargo, en un contexto fiscal complejo, la indexación a la línea de pobreza podría aportar una opción de compromiso. También se podría explorar una indexación híbrida como, por ejemplo, en Estados Unidos. En ese país, el cálculo de los ingresos imponibles en la fórmula de beneficios del programa de la Seguridad Social indexa el ingreso de referencia por crecimiento salarial hasta los 60 años. Posteriormente se pone en marcha una indexación en función de la evolución de los precios.

PROPUESTA 10: REEVALUAR Y AJUSTAR LOS PROGRAMAS SOCIALES PARA MINIMIZAR LOS DESINCENTIVOS HACIA EL EMPLEO FORMAL

Relevancia de la propuesta

Los programas sociales y políticas públicas ejercen una influencia notable en el comportamiento de aportes al sistema previsional de quienes están activos económicamente, afectando aspectos como la cobertura, la frecuencia de las contribuciones y su monto (Erosa et al. 2012; Joubert, 2015). Un estudio realizado por el Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile en 2012 destacó que, de 80 programas sociales evaluados, 25 generaban un efecto negativo sobre la inclinación de las personas a formalizar su situación laboral, ya que prefieren evitar la pérdida de los beneficios que típicamente sucede de forma abrupta al alcanzar un nivel de ingresos formales más alto, resultados que es consistente con la literatura (Bergolo & Cruces, 2021).

El informe señala, además, que el efecto desincentivo varía entre distintos sectores de trabajadores, dependiendo de cómo se accede a estos programas, los criterios para seleccionar a los beneficiarios y los beneficios que se ofrecen. Algunos grupos críticos que se identifican son: los trabajadores dependientes sin contrato escrito[34] y a plazo fijo, los trabajadores independientes del sector comercio, los trabajadores hombres de la construcción contratados por obra o faena, los trabajadores de la agricultura contratados por temporada, las mujeres que trabajan como asesoras del hogar y en el sector de enseñanza, entre otros.

Cabe destacar que estos cálculos se presentan para efectos ilustrativos y que deben revisarse y actualizarse usando modelos más sofisticados, como los de la Superintendencia de Pensiones o el de DIPRES.

[30] La evolución de la pensión base (igual al valor de la línea de pobreza) hacia objetivos de 300 mil y 400 mil en cuatro décadas se realiza de manera lineal. Por ejemplo, en el caso del objetivo de 300 mil, al finalizar la primera década completa de cotizaciones, el valor de la PGU alcanza los 239.250 pesos. Para la segunda década, este valor asciende a 259.500 pesos; para la tercera década, a 279.750 pesos; culminando en 300 mil al finalizar la cuarta década. Para el objetivo más ambicioso de 400 mil, el incremento anual será superior, siguiendo la misma metodología de crecimiento constante. Así, al cierre de la primera década, la pensión base se situará en 264.250. En la segunda década, aumentará a 309.500; en la tercera, a 354.750; y finalmente, alcanzará los 400 mil al terminar la cuarta década. Es importante señalar que, aunque aquí se presenta un modelo de crecimiento lineal para efectos ilustrativos, el esquema de incentivos podría seguir un patrón diferente.

[31] Cuando el horizonte se extiende a 2050, el costo se ubicaría en el rango entre del 4.90 y 5.64 (6.57%) del PIB.

[32] Cuando el horizonte se extiende a 2050, el costo se ubicaría en 5.57% del PIB.

[33] No modelado en las cifras presentadas en esta sección.

[34] Los contratos pueden no constar por escrito (Código del Trabajo, Art. 9).

Por ejemplo, el estudio analiza el programa bono por hijo en las decisiones laborales y previsionales de las mujeres. El bono por hijo es una transferencia monetaria que se otorga a las mujeres que tienen hijos, independiente de su condición laboral o nivel de ingresos. El bono se deposita en una cuenta de capitalización individual y se paga al momento de la jubilación de la mujer. El informe identifica algunos posibles efectos del bono por hijo, tales como: (i) un desincentivo a la participación laboral de la mujer, debido al aumento del beneficio por cada hijo adicional, (ii) una neutralidad frente a la dependencia laboral, ya que el bono no está condicionado al tipo de trabajo de la mujer; (iii) un desincentivo a la búsqueda de empleo, al cambiar los patrones de consumo, incentivar la jubilación anticipada o rigidizar el mercado laboral; y (iv) un incentivo a la afiliación previsional, pero no a la cotización, ya que el bono se otorga por el solo hecho de tener hijos. Los autores sugieren incorporar medidas complementarias al bono por hijo, como aumentar la rentabilidad del bono según el período efectivamente trabajado de la mujer.

Estos desincentivos son preocupantes, ya que afectan la capacidad de las personas para salir de la informalidad y acceder a mejores condiciones laborales y de protección social (Fruttero et al. 2020). De acuerdo con estimaciones de Sapelli (2023), Chile cuenta con poco más de 700 programas sociales, algunos de los cuales podrían tener funciones redundantes o manejar ineficazmente sus recursos. Esta situación subraya la importancia de analizar y reformar los programas sociales para evitar que desincentiven la formalización del empleo y la contribución al sistema de pensiones.

Impacto esperado

No se tiene una medición del potencial impacto de la revisión de los programas, pero se intuye por la evidencia en Chile e internacional que podría ser significativo. La dificultad para estimar con exactitud el número de beneficiarios únicos de los más de 700 programas sociales se debe a la diversidad de grupos que estos apoyan, incluyendo instituciones educativas, empresas, barrios, y personas en situaciones de vulnerabilidad. El Registro Social de Hogares de Chile ofrece una visión panorámica, contando con más de 17 millones de individuos distribuidos en cerca de 8,9 millones de hogares,

lo que equivale al 85,6% de la población total del país. De ese universo, 9,4 millones de personas están clasificadas en el segmento más vulnerable, el 40% inferior de la sociedad según el criterio de Calificación Socioeconómica del Registro[35].

[35] Ver datos en https://datasocial.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/portalDataSocial/catalogoDimension/28.

Evidencia y perspectiva internacional

La literatura académica destaca el impacto dual de los programas sociales en el empleo formal. Existe un consenso creciente, evidenciado por estudios como los de Levy y Cruces (2021), Alzúa et al. (2012), y las referencias ahí incluidas, sobre la influencia de los programas sociales en la dinámica del empleo formal. Estas iniciativas, diseñadas primordialmente para mitigar la pobreza y facilitar la gestión de riesgos por parte de los hogares, pueden, paradójicamente, generar efectos colaterales en el mercado laboral. Específicamente, estos programas pueden influir negativamente en la formalidad laboral, lo que subraya la necesidad de una revisión meticulosa de su estructura para evitar tales consecuencias no deseadas y fomentar un entorno que potencie la productividad.

Estudios de caso ilustran los efectos complejos y regionales de estos programas. La evidencia empírica, como la presentada por Fruttero et al. (2020) en el contexto del programa Bolsa Familia en Brasil,[36] revela un impacto positivo en la participación en el mercado laboral formal, especialmente entre las cohortes más jóvenes. Sin embargo, investigaciones como la de Vidigal (2023) matizan esta visión, indicando que, si bien Bolsa Familia fomenta la participación laboral formal, también puede incrementar el empleo informal en ciertos grupos vulnerables, particularmente entre mujeres y personas de bajos ingresos. Este fenómeno sugiere que, aunque los programas de bienestar social tienen potencial para mejorar la integración laboral, pueden también desviar el equilibrio hacia la informalidad.

[36] El programa Bolsa Familia es una política de transferencia de ingresos condicionada, iniciada en 2003, dirigida a familias en situación de pobreza y extrema pobreza. Busca aliviar la pobreza inmediata mediante apoyos financieros y promover el acceso a educación, salud y nutrición, con el fin de fomentar el desarrollo humano y romper el ciclo de la pobreza a largo plazo.

La efectividad de los programas varía según el contexto y tiene implicaciones económicas amplias. Medeiros et al. (2008) y Ribas (2018) destacan que el impacto del Bolsa Familia brasileño en la formalidad laboral no es uniforme, variando significativamente entre áreas rurales y urbanas. Este hallazgo es

crucial para entender los efectos regionales diferenciados y para diseñar políticas que respondan específicamente a las necesidades locales. Además, estudios como el de Mendes et al. (2023) enfatizan que los programas sociales no solo afectan directamente el empleo formal e informal, sino que también pueden tener efectos sustanciales en el crecimiento económico general, como se observa en el aumento del PIB a nivel estatal en el caso de Brasil.

La necesidad de una integración coherente entre sistemas de protección social y laborales es fundamental. Antón et al. (2013) y Levy (2023) ofrecen una crítica constructiva sobre cómo las estructuras de protección social, aunque bienintencionadas, pueden incentivar inadvertidamente la informalidad laboral y restringir el desarrollo económico. Mediante el análisis del Seguro Popular en México[37], el autor ilustra cómo la separación de los beneficios de salud del estatus laboral formal puede disminuir los incentivos para la formalización laboral. Esta falta de integración promueve un mercado laboral segmentado, donde el empleo informal puede resultar más atractivo para empleadores y empleados, destacando la importancia de políticas que armonicen la seguridad social con el fortalecimiento del empleo formal.

[37] El Seguro Popular es un programa social lanzado en México en el año 2004. El Seguro Popular consistió en un programa de transferencia de ingresos condicionada dirigido a familias en situación de pobreza y extrema pobreza que no contaban con seguridad social. Su objetivo principal era brindar protección financiera contra los gastos de salud, permitiéndoles acceder a servicios médicos de calidad y romper el ciclo de la pobreza a largo plazo, a través de apoyos monetarios directos y la cobertura sin costo a servicios de salud.

Grupo 4: Fortalecer la Fiscalización

El cuarto grupo de medidas plantea un enfoque renovador para incrementar la eficiencia y efectividad de los procesos de fiscalización. La propuesta 11 se basa en el reconocimiento de la importancia de abordar tanto la oferta como la demanda en el mercado informal. Al establecer medidas concretas para desincentivar las transacciones informales y promover prácticas comerciales legítimas, esta propuesta encarna un enfoque innovador para empoderar al Servicio de Impuestos Internos. La Propuesta 12 introduce un programa de beneficios fiscales directos para motivar a los consumidores a exigir formalización. Al ofrecer incentivos tangibles para la formalización, esta propuesta apoya el objetivo de promover un ecosistema empresarial donde la formalidad sea la norma.

La efectividad de estas iniciativas depende de una mejor coordinación interagencias y de mayor inversión en fiscalización. En este sentido, La Mesa considera una condición necesaria (más no suficiente) la creación de un **Consejo para la Formalidad**, aprovechando la infraestructura gubernamental existente, para maximizar la eficiencia administrativa, optimizar la asignación de recursos y fortalecer el cumplimiento de las normativas laborales y tributarias (Valdés, 2023; Valdés & Leyton, 2023). Este Consejo se encargaría de establecer metas nacionales claras contra la informalidad, desarrollar indicadores para evaluar el avance y asegurar una rendición de cuentas efectiva. Para lograr sus objetivos, el Consejo dispondría de la autoridad y los recursos financieros necesarios para recabar información pertinente, llevar a cabo análisis detallados y proponer modificaciones legales y regulatorias. La Secretaría Técnica del Consejo actuaría como el núcleo central de ejecución y planificación, coordinando las acciones entre las distintas agencias y garantizando la implementación efectiva de las estrategias delineadas (Barnes et al. 2018).

PROPUESTA 11: EMPODERAR AL SII A FISCALIZAR AL OFERENTE Y SANCIONAR AL COMPRADOR DE PRODUCTOS O SERVICIOS INFORMALES DE TRABAJADORES INDEPENDIENTES

Relevancia de la propuesta

Alfred Marshall, uno de los economistas más influyentes del siglo XIX, comparó la oferta y la demanda con las dos hojas de una tijera. Marshall (1890) argumentó que tanto la oferta como la demanda son simultáneamente relevantes para determinar el precio en el mercado, similar a como ambas hojas de una tijera son necesarias para hacer un corte efectivo. Esta analogía sirve para abordar de manera integral la informalidad en el mercado, especialmente en respuesta a la evidencia del crecimiento acelerado del comercio informal, tanto en espacios físicos como en plataformas digitales.

De acuerdo con la CNC (2023) y al Centro UC de Políticas Públicas (2023), se anticipa que el comercio a través de redes sociales se triplicará globalmente

en los próximos años. En Chile, este fenómeno representa un desafío significativo en términos de control y regulación, especialmente considerando la informalidad en el comercio electrónico, donde vendedores omiten la emisión de boletas o eludir obligaciones tributarias, lo que se traduce en una considerable pérdida fiscal. A su vez, el 42% de los comerciantes ambulantes (en la Región Metropolitana) son inmigrantes, muchos de ellos en situación irregular. Este factor complejiza el panorama de la informalidad, impactando en la capacidad de estos individuos para formalizarse y cumplir con las normativas fiscales, laborales y previsionales. En esos estudios se estima que una porción significativa del gasto en el sector comercial se destina a la informalidad, lo que evidencia un incremento en la participación del mercado informal en la economía general.

Para continuar con la analogía, al igual que las dos hojas de una tijera trabajan juntas para cortar un objeto, la propuesta 11 busca "cortar" la informalidad en el mercado al aplicar un enfoque dual. Una hoja de la tijera se enfoca en los proveedores de bienes y servicios no formalizados, buscando desincentivar la oferta de transacciones informales. La otra hoja se dirige hacia los consumidores, estableciendo sanciones para aquellos que adquieran esos productos sin exigir una boleta, reduciendo así la demanda.
El objetivo es realizar un "corte" claro y decisivo en la prevalencia de la informalidad. Al igual que las tijeras requieren de ambas hojas para ser efectivas, esta propuesta reconoce que abordar tanto la oferta como la demanda es esencial para combatir eficazmente el comercio informal.

Impacto esperado

Se espera que la implementación efectiva de esta propuesta sea un catalizador para mitigar la prevalencia del mercado informal. Al establecer claras consecuencias legales y económicas tanto para vendedores como para compradores implicados en transacciones informales, se debería crear un poderoso disuasivo que permea toda la cadena de mercado.

En el núcleo de esta estrategia está la introducción de un costo anticipado que afecta tanto a la oferta como a la demanda en el mercado informal,

reorientando las operaciones hacia la formalidad. Esta presión bidireccional sobre el mercado informal está diseñada para motivar a un número creciente de trabajadores independientes a formalizar sus actividades comerciales. La expectativa es que, frente a un mercado más regulado y la perspectiva de enfrentar ventas significativamente mermadas en el ámbito informal, opten por integrarse en el sistema formal.

Una consecuencia directa y beneficiosa de esta propuesta será el aumento en la recaudación fiscal. A medida que más transacciones migran del ámbito informal al formal, se amplía la base imponible, incrementando así los ingresos tributarios del estado. Además, esta propuesta plantea equilibrar el campo de juego en el mercado. Las empresas y trabajadores que se adhieren a sus obligaciones fiscales ya no se encontrarán en desventaja frente a aquellos que, hasta ahora, han eludido estas responsabilidades.

Evidencia y perspectiva internacional

La literatura especializada establece una relación directa entre la efectividad de las normativas y la fiscalización con el aumento de la formalidad y el cumplimiento tributario en las cadenas de producción. De Paula & Scheinkman (2010) demostraron como un incremento en la rigurosidad de las normativas en una etapa específica de producción no solo mejora la formalidad en ese punto específico, sino que también impacta positivamente tanto aguas arriba como aguas abajo en la cadena de producción. Este modelo demuestra que hay una correlación positiva entre la formalidad de proveedores y compradores y la aplicación efectiva de normativas a lo largo de la cadena de producción. Otra investigación relevante de Brockmeyer et al. (2019) proporciona evidencia directa sobre cómo la fiscalización creíble y efectiva puede incrementar significativamente tanto la tasa como el monto de los pagos de impuestos entre empresas que previamente evadían sus obligaciones fiscales.

La experiencia internacional muestra que estrategias enfocadas en sanciones y fiscalización intensiva son efectivas en la reducción de la informalidad y el fortalecimiento del cumplimiento tributario. Casos de referencia son los de Italia y España (mencionado antes). En Italia, la aplicación de medidas estrictas

para sancionar a vendedores y compradores en el mercado negro ha llevado a un aumento notable en la formalización de negocios y en el fortalecimiento del cumplimiento tributario. De manera similar, en España, la combinación de una fiscalización intensiva con sanciones aplicadas a los compradores ha probado ser un método eficaz para disminuir la economía sumergida, particularmente en sectores con alta propensión a la informalidad, como la construcción y los servicios.

PROPUESTA 12: DESARROLLO DE UN PROGRAMA DE BENEFICIOS FISCALES DIRECTOS PARA INCENTIVAR A QUE LOS CONSUMIDORES EXIJAN FORMALIZACIÓN

Relevancia de la propuesta

Esta medida surge como una estrategia complementaria a la propuesta 11, basada en el principio de incentivar la formalización a través de beneficios directos para los consumidores. La Mesa toma inspiración para esta propuesta en el éxito histórico de "La Tomboleta" de Chile en la década de 1980, que logró una reducción significativa en la evasión del IVA, según Toro & Trujillo (1996). Esta propuesta busca revitalizar esta idea mediante la implementación de un sistema de incentivos que motive a los consumidores a desempeñar un papel activo en la fiscalización del mercado. La Mesa deliberó en torno a tres expresiones potenciales de estos incentivos, basadas en principios similares pero adaptadas a las necesidades y contexto moderno:

- **Tomboleta electrónica:** esta versión moderna del concurso de la década de 1980 se adaptaría a la era digital, incentivando a los consumidores a proporcionar su RUT durante las transacciones para participar de premios y así facilitar un seguimiento más eficiente por parte del SII.

- **Denuncia compensada:** este mecanismo ofrecería recompensas a los consumidores por reportar irregularidades, como la falta de emisión de

boletas o facturas en transacciones, particularmente en las ventas a través de redes sociales y plataformas digitales.

- **Deducción fiscal:** inspirada en políticas públicas puestas en marcha en países como Dinamarca y Francia, esta opción permitiría a los consumidores deducir un porcentaje de sus boletas por servicios de trabajadores independientes de su base tributaria, proporcionando un incentivo fiscal directo.

Cada una de estas expresiones se basa en el mismo principio fundamental: motivar a los consumidores a exigir y valorar la formalización en sus transacciones. La efectividad y potencia de cada opción deberán ser evaluadas y estudiadas minuciosamente para determinar cuál sería más eficaz en el contexto chileno.

Impacto esperado

La implementación de esta propuesta tiene el potencial de crear un ciclo virtuoso en el mercado. Al ofrecer recompensas tangibles a los consumidores por exigir formalidad en sus transacciones, se espera un incremento en la demanda de documentación fiscal apropiada durante las operaciones comerciales. Este cambio, a su vez, debería motivar a los proveedores a formalizar sus actividades para satisfacer esta demanda, llevando a un incremento en la recaudación fiscal y una disminución en la informalidad en el comercio físico y digital.

Evidencia y perspectiva internacional

Además del antecedente chileno mencionado antes, la propuesta 12 encuentra un fuerte respaldo en diversas experiencias y estudios internacionales. La eficacia de los incentivos basados en loterías de IVA es clara en el estudio de Burger & Schoeman (2021), que destaca cómo tales iniciativas pueden fomentar la emisión de facturas y boletas, aumentando la recaudación fiscal y reduciendo la evasión de impuestos en Sudáfrica. Carrillo et al. (2017) aportan una visión crítica de los límites en la aplicación de la ley tributaria, subrayando la importancia de métodos innovadores para superar estas limitaciones.

Estudios recientes subrayan el impacto positivo de la participación de los consumidores en la detección y reporte de evasión fiscal, así como estrategias innovadoras para promover el cumplimiento tributario. El sistema de recibos en efectivo de Corea, examinado por Lee & Swenson (2019), demuestra cómo la participación de los consumidores en la vigilancia y el reporte de irregularidades fiscales puede ser una herramienta poderosa contra la evasión fiscal. De manera similar, Naritomi (2019) resalta el papel de los consumidores como auditores fiscales en Brasil. Piolatto (2015) proporciona una perspectiva sobre cómo las deducciones fiscales pueden ser un dispositivo eficaz para reducir la evasión fiscal. Thomas (2017) enfatiza la importancia de simplificar el pago de impuestos para los usuarios, lo que podría ser facilitado por la propuesta 12 al hacer que los consumidores se sientan más comprometidos con el proceso tributario. Wan (2021) explora el concepto de 'lotería de recibos', que se alinea estrechamente con la idea de una Tomboleta Electrónica, ofreciendo evidencia de su potencial para mejorar el cumplimiento fiscal. Finalmente, ver también Windebank (2004) para los casos de Bélgica y Francia.

Finalmente, la efectividad de los programas de denuncia compensada está ampliamente respaldada por la literatura especializada. Según Rose-Ackerman (2010), la oferta de clemencia juega un papel decisivo para sacar a luz delitos complejos, especialmente aquellos casos en los que la evidencia es limitada y está en manos exclusivamente de los implicados. Este análisis subraya la importancia de este tipo de programas en la mejora de los mecanismos de detección. Por otro lado, Chassang & Ortner (2023) demuestran cómo el programa de Clemencia de la División Antimonopolio del Departamento de Justicia de EE. UU. ha emergido como una herramienta esencial en la desarticulación de actividades de carteles[38].

[38] A través del programa de Clemencia de la División Antimonopolio del Departamento de Justicia de EE. UU, aquellos que participan en dichas actividades pueden evitar condenas al colaborar con las investigaciones, evidenciando así la potencial efectividad de la denuncia compensada como estrategia para enfrentar delitos económicos complejos (Chassang & Ortner, 2023).

Grupo 5: Otras propuestas

El quinto grupo de propuestas identifica medidas que generaron consenso entre los integrantes de la Mesa respecto a su relevancia, aunque no necesariamente se alcanzó acuerdo en cuanto a su diseño específico o

modo de ejecución. Las medidas abarcan la adaptación de las cotizaciones previsionales, la integración laboral de los inmigrantes y la implementación de una sala cuna universal. Estas propuestas no solo buscan atender necesidades inmediatas, sino también generar un impacto a largo plazo en la reducción de la informalidad laboral en Chile.

PROPUESTA 13: ALZA DE COTIZACIONES POR NIVEL DE INGRESOS O POR EDAD

La Mesa se inclinó inicialmente por tasas de aporte previsional diferenciadas por nivel de ingresos, pero optó por la edad como criterio principal de diferenciación tras mayor deliberación. En su análisis preliminar, la Mesa reconoció el potencial de ajustar las tasas de aporte previsional según el nivel de ingresos, sugiriendo exenciones o tasas reducidas para trabajadores de bajos ingresos, especialmente considerando el apoyo que estos recibirían de la Pensión Garantizada Universal. Esta medida buscaba aliviar la carga financiera sobre las pymes, alineándose con prácticas internacionales como las observadas en Suecia, los Países Bajos y Singapur, donde las tasas de cotización varían entre diferentes intervalos de ingresos[39]. No obstante, la complejidad y los desafíos en la implementación de un sistema basado en el nivel de ingresos llevaron a la Mesa a reconsiderar su enfoque. Al final, la Mesa se inclinó por un esquema en el que la edad es el criterio para diferenciar las tasas de aporte, fundamentando esta elección en la mayor facilidad de verificación y en la correlación existente entre la edad, el comportamiento de ingresos y el ahorro acumulado. Este cambio refleja un compromiso con la simplicidad y transparencia del sistema, aspectos cruciales cuando el objetivo es de reducción de la informalidad y aumento en la densidad de cotizaciones.

En concreto, la Mesa propone un sistema de aportes previsionales escalonados estructurado en tres fases, con el objetivo de optimizar la acumulación de fondos para la jubilación de los trabajadores, buscando al mismo tiempo un equilibrio entre la carga contributiva durante las diferentes etapas de la vida laboral y la adecuación de los beneficios pensionales. El diseño preciso de esta medida requiere de un análisis y calibración detallada.

[39] En el caso de Suecia, la tasa de cotización es del 18,5% de los ingresos netos, con un límite máximo anual de 710.000 SEK. Sin embargo, para aquellos trabajadores que ganan menos de 187.000 SEK al año, la tasa de cotización se reduce al 11%. En los Países Bajos, la tasa de cotización promedio es del 17,9% de los ingresos brutos, con un límite máximo anual de aproximadamente 100 mil euros. Sin embargo, para los trabajadores que ganan menos de 37.000 euros al año (nivel conocido como "franquicia"), la tasa de cotización se reduce al 9,95%. En Singapur, las tasas de cotización varían dependiendo del rango de ingresos (y de la edad). Los trabajadores con ingresos mensuales superiores a 750 SGD (USD 1.013) están obligados a contribuir según la tabla de tasas de cotización normal, mientras que aquellas personas que ganan al menos 500 SGD (USD 675) pero menos de 750 SGD (USD 1.013) al mes pagan un monto mensual fijo basado en su edad e ingresos.

A manera de ejemplo[40]:

▸ **En la primera fase, correspondiente al inicio de la carrera laboral, desde los 25 hasta los 30 años, se establecería una tasa de contribución fija del 10%.** Este porcentaje representa un punto de partida accesible para los trabajadores jóvenes, facilitando su incorporación al sistema de pensiones sin imponer una carga financiera excesiva durante sus primeros años de actividad laboral.

▸ **La segunda fase se extendería desde los 31 hasta los 54 años, periodo en el que la tasa de contribución se elevaría, por ejemplo, a 16%.** Este ajuste refleja la expectativa de que, en esta etapa, los trabajadores han alcanzado una mayor estabilidad y capacidad económica, lo que les permite contribuir con una porción más sustancial de sus ingresos al fondo pensional, favoreciendo la acumulación de un capital más robusto para su futura jubilación.

▸ **La tercera y última fase comenzaría a partir de los 55 años y se extendería hasta la edad de jubilación. En este tramo, la tasa de contribución es dinámica,** ajustándose anualmente de acuerdo con un criterio de suficiencia fundamentado en una proyección individual de la tasa de reemplazo, incluyendo en el cálculo la contribución de la PGU. Si la tasa de reemplazo proyectada cae por debajo de un cierto umbral, típicamente en la literatura establecido en 70%, se asignaría la tasa de contribución de la segunda etapa, en este ejemplo, 16%, y se mantendría así siempre y cuando no se cumpla el criterio de suficiencia. Si la tasa de reemplazo proyectada resulta igual o mayor al umbral de 70%, la tasa de contribución se podría reducir al 10%.

Cabe destacar que la adaptabilidad de la tasa de cotización está rigurosamente vinculada al **criterio de suficiencia** relacionado al umbral del 70% de tasa de reemplazo, subrayando el compromiso del sistema propuesto con el nivel de suficiencia en las pensiones generalmente aceptado en la literatura como objetivo aspiracional para los jubilados, aunque este nivel es un parámetro sujeto a consenso[41].

Este sistema de tasas de aporte escalonadas a lo largo del tiempo podría tener el efecto de incentivar la formalización laboral. Establecer una tasa de cotización más baja para los trabajadores jóvenes reduciría los costos de

[40] Hasta donde sabemos, Valdés (2014) fue el primero en proponer una transformación neutral del sendero de aportes en términos de valor esperado de la pensión y la Mesa adopta ese principio fundamental para su propuesta. En la propuesta de Valdés (2014), la tasa de contribución constante del 10% a lo largo del ciclo de vida es reemplazada con una secuencia de tasas de contribución que comienza en un 3% para los jóvenes y aumenta gradualmente hasta llegar al 21% a la edad de 60 años.

[41] La Organización Internacional del Trabajo establece que, tras 30 años de cotizaciones, el nivel el nivel de pensión con respecto al último salario no debería ser inferior al 45% (OIT, 1967, artículo 29). La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, por su parte, sugiere una regla general del 70% del último salario considerando todas las fuentes de beneficios por pensión (Antolín, 2009). En la práctica, hay países en donde la pensión llega a reemplazar a un 90% o más del último salario (OECD, 2023).

entrada al sector formal, permitiéndoles satisfacer sus requerimientos de ahorro líquido de manera más holgada sin renunciar a los beneficios del ahorro previsional. Esto es particularmente relevante en el contexto de la reforma de pensiones en discusión en el congreso que plantea el aumento en seis puntos porcentuales en la cotización de cargo al empleador.

El enfoque convencional en el diseño y análisis de sistemas de pensiones suele considerar la tasa de cotización como un porcentaje que se mantiene fijo a lo largo de la vida laboral de un individuo. Sin embargo, la teoría del ciclo vital sugiere que esta tasa debería adaptarse a las cambiantes necesidades de los individuos a lo largo de la trayectoria laboral. De hecho, extensiones del modelo original del ciclo de vida han demostrado que una estrategia óptima de ahorro para la jubilación requiere una tasa de contribución que varía en función de la edad como aquí se propone, reflejando un equilibrio entre el deseo de consumo actual y futuro, la estabilidad en el consumo a lo largo del tiempo, la aversión al riesgo y los cambios en su capital humano a lo largo del ciclo de vida (Blake et al. 2014; Hubbard & Judd, 1987).

En efecto, los modelos económicos que se apoyan en la teoría del ciclo de vida ofrecen una explicación detallada sobre la evolución de los patrones de ahorro y consumo a lo largo de la vida de un individuo. Estos modelos postulan que, en las etapas iniciales de su carrera laboral, los jóvenes suelen enfrentarse a una proporción de ingresos relativamente baja en comparación con sus gastos. Durante este período, se encuentran ante obligaciones financieras significativas, incluyendo, pero no limitándose a, costos educativos, el pago de deudas contraídas para su formación profesional, la fundación de una familia, o la adquisición de una vivienda. Estas responsabilidades financieras, en conjunto, pueden limitar su capacidad de ahorro. Conforme los individuos envejecen y superan una determinada edad umbral, típicamente se observa una reversión en el equilibrio entre ingresos y gastos. Esto se traduce en un aumento de su capacidad de ahorro, dado que los principales gastos iniciales han sido ya abordados y, presumiblemente, sus ingresos han aumentado. La teoría del ciclo de vida sugiere que es estratégico para las personas acumular ahorros líquidos hasta alcanzar este punto de inflexión, para luego orientar sus recursos hacia inversiones menos líquidas, enfocándose especialmente en la preparación para la jubilación.

La edad umbral, en la que se recomienda transitar de la acumulación de activos líquidos a formas de ahorro más enfocadas en la jubilación, se sitúa generalmente entre los 30 y 40 años, según se deriva de los estudios realizados por Pardo (2023), Scott et al. (2022), Gourinchas & Parker (2002), Cui (2008). Estos trabajos muestran la conveniencia de graduar la tasa de cotización según la edad, e indican que, al acercarse a la jubilación, podría ser conveniente ajustar la tasa de aporte pensional a la baja, reflejando una optimización del ahorro y la inversión a lo largo del ciclo de vida del trabajador. Este ajuste responde a la necesidad de equilibrar la acumulación de ahorros destinados a la jubilación con la disponibilidad de recursos para atender necesidades presentes y futuras, en línea con una gestión prudente y previsora de las finanzas personales. Ejemplos de tasas de cotización contingentes a la edad son los casos de Singapur y de Suiza. En Singapur las tasas de cotización varían según edad (y nivel de ingreso). En ese país, las cotizaciones se fijan en 37% hasta los 55 años y luego disminuyen progresivamente, con una reducción más importante cada cinco años hasta alcanzar el 12,5%. Además, la carga del trabajador aumenta y disminuye para el empleador, pasando de una distribución de 46/54 por ciento al inicio de la vida laboral a una incidencia legal 60/40 cinco años antes de la edad de retiro.

La propuesta 13 es consistente con el análisis de Frölich et al. (2014), BID (2021), y Cuéllar et al. (2023b). Según esos autores, una mejora efectiva en la cobertura de los sistemas de pensiones, junto con la reducción de los factores desincentivadores para la formalización del empleo, implica abordar el diseño y vínculos entre los sistemas contributivos y no contributivos. La tarea clave consiste en lograr una integración coherente y eficiente de los programas no contributivos con los contributivos, asegurando una cobertura adecuada y eliminando las barreras que desincentivan la búsqueda de empleo formal y el ahorro. En particular, la integración del pilar contributivo con una pensión universal debería permitir que la tasa de contribución sea progresiva, de manera que los trabajadores de menores ingresos y sus empleadores aporten un menor porcentaje de sus ingresos en comparación con los trabajadores de mayores ingresos (Cuéllar et al. 2023b).

PROPUESTA 14: SALA CUNA UNIVERSAL

La propuesta 14 se presenta como una solución destinada a abordar uno de los desafíos críticos en el mercado laboral, con el fin de promover la equidad de género y facilitar la incorporación de mujeres al empleo formal, especialmente aquellas con hijos menores de tres años. La legislación actual, especificada en el artículo 203 del Código del Trabajo, establece que las empresas son responsables de financiar las salas cuna una vez que emplean a veinte trabajadoras. Este mandato ha resultado ser una barrera para la contratación de mujeres, lo que contribuye a una asignación desigual de oportunidades laborales y fomenta la informalidad en el empleo dentro de este grupo demográfico, un fenómeno particularmente notable en las micro y pequeñas empresas.

Para remediar estos problemas, la Mesa propone: (i) **garantizar el acceso a las salas cuna a mujeres que trabajan o padres trabajadores con la tutela de los hijos, sin distinción por el tamaño de la empresa;** (ii) **asegurar que la provisión de servicios de sala cuna sea de alta calidad; y** (iii) **promover la responsabilidad compartida en la crianza de los hijos y la adaptabilidad en el ámbito laboral.**

La propuesta 14 se fundamenta en la desvinculación del financiamiento del servicio de sala cuna del proceso de contratación de mujeres, con el objetivo de eliminar los incentivos negativos previamente identificados. Este enfoque se basa en una robusta evidencia empírica que resalta los beneficios significativos de proporcionar acceso universal a servicios de cuidado infantil de alta calidad y asequibles, tales como el aumento en la participación laboral femenina y la reducción de las brechas salariales de género. Un aspecto crítico ampliamente documentado en la literatura especializada es la penalización por maternidad, que se refiere a la disminución pronunciada y sostenida en la participación laboral de las mujeres tras el nacimiento de su primer hijo, con efectos que pueden extenderse hasta diez o 15 años. Este fenómeno se observa no solo en sociedades latinoamericanas sino también en países escandinavos, conocidos por sus políticas progresistas de equidad de género (Ulyssea, 2020).

Las leyes de cuidado infantil tienen un impacto positivo en la participación laboral femenina, según revelan estudios como el de Anukriti et al. (2023), que, utilizando datos del proyecto Women, Business and the Law del Banco Mundial y de ILOSTAT, demuestran que la implementación de leyes de cuidado infantil incrementa la participación laboral femenina en un promedio del 2%, y hasta un 4% cinco años después de su implementación. Este impacto es particularmente notable en mujeres casadas, con un nivel educativo inferior a primaria y entre los 35 y 44 años. Otros estudios, como los de Mateo & Rodríguez-Chamussy (2016), muestran un aumento en la probabilidad de empleo femenino gracias al acceso a salas cuna subvencionadas. Además, Contreras et al. (2012) en Chile, resaltan la importancia de la ubicación estratégica de las guarderías y su horario de funcionamiento alineado con las jornadas laborales estándar para facilitar la participación laboral de las madres.

La calidad del cuidado infantil es un factor crítico para el desarrollo infantil y la participación laboral de los padres, según se desprende de la revisión sistemática realizada por Olivetti & Petrongolo (2017). Este estudio destaca la existencia de una correlación significativa entre la inversión en servicios de cuidado infantil de alta calidad y la mejora en los resultados laborales para las mujeres. Esta asociación se observa no solo en países de altos ingresos, donde quizás se esperaría dado el mayor acceso a recursos, sino también en naciones de ingresos bajos y medios, subrayando la universalidad del impacto positivo del cuidado infantil de calidad.

Olivetti & Petrongolo (2017) resaltan la importancia de la calidad del cuidado infantil no solo en términos del bienestar y desarrollo temprano de los niños, sino también como un factor decisivo que influye en la decisión de los padres, especialmente de las madres, de incorporarse al mercado laboral. Los hallazgos sugieren que el gasto público y privado en cuidado infantil temprano puede tener un retorno significativo en términos de participación laboral femenina, contribuyendo así a la reducción de la brecha de género en el empleo y promoviendo una mayor igualdad económica.

Además, l**a evidencia de diferentes contextos socioeconómicos sugiere que las políticas de cuidado infantil no deben entenderse únicamente como**

un gasto, sino como una inversión estratégica que puede generar amplios beneficios económicos y sociales. La mejora en la calidad de los servicios de cuidado infantil puede facilitar un círculo virtuoso, donde el desarrollo temprano de los niños se ve reforzado y las madres (o padres) pueden participar más plenamente en el mercado laboral, con lo que se incrementa el potencial de ingresos familiares y se contribuye al crecimiento económico general.

La Mesa también enfatiza la importancia de promover la corresponsabilidad parental mediante el establecimiento de derechos paternales que posibiliten a los padres ejercer derechos previamente reservados para las madres, como el permiso postnatal parental transferible al padre y licencias por enfermedad grave de un hijo menor de un año. La evidencia internacional, apoyada por investigaciones de Albagli & Rau (2019), Etcheverry (2020) y Rossin-Slater (2017), indica que la corresponsabilidad parental es crucial para mejorar la continuidad laboral femenina y el involucramiento de los padres en la crianza.

Por último, **la Mesa enfatiza la necesidad de flexibilidad laboral.** Históricamente, el paradigma dominante ha impuesto una dicotomía entre la jornada laboral completa y la exclusión del mercado laboral formal. Esta rigidez, combinada con normativas sociales de corte conservador que imputan a las mujeres la mayor parte de las responsabilidades domésticas y de cuidado, ha generado consecuencias profundas y perdurables. Investigaciones de Berniell et al. (2021) muestran que, tras la maternidad, las mujeres tienden a aumentar su participación en el sector informal como mecanismo para buscar flexibilidad laboral, un fenómeno que destaca la importancia de adaptar las políticas laborales para fomentar un entorno más inclusivo para las mujeres en el mercado de trabajo.

PROPUESTA 15: INTEGRACIÓN LABORAL FORMAL DE LOS INMIGRANTES

La integración efectiva de los inmigrantes en el mercado laboral es un tema crucial para el desarrollo socioeconómico. La propuesta 15 aborda este desafío proponiendo la aceleración de la certificación de habilidades y convalidación

de títulos, implementación de acuerdos de seguridad social, y la revisión de las restricciones de contratación de extranjeros, todas ellas encontrando soporte en el reciente Informe Mundial del Desarrollo de Banco Mundial y en las referencias ahí mencionadas.

▸ **Acelerar el sistema de certificación de habilidades y convalidación de títulos:** El reconocimiento de las calificaciones de los migrantes es fundamental para su integración económica y laboral. Una mayor agilidad en estos procesos es crucial para el crecimiento económico, lo que sugiere la adopción de enfoques regionales para el reconocimiento de calificaciones (Banco Mundial, 2023, p. 14).

▸ **Implementar acuerdos internacionales de seguridad social:** Estos acuerdos son clave para garantizar que los inmigrantes tengan acceso a beneficios sociales, lo que ayuda a su formalización laboral, combate la explotación y promueve el trabajo digno (Banco Mundial, 2023, p. 16). El informe de Banco Mundial va más allá y recomienda cooperación bilateral y multilateral entre países de origen y destino (Banco Mundial, 2023, p. 16). Un ejemplo de esta cooperación es la existente entre algunos estados insulares del Pacífico y Australia, que facilita una mejor correspondencia de habilidades y proporciona a los migrantes una condición legal (Banco Mundial, 2023, p. 14)[42].

▸ **Evaluar la eliminación de la restricción de contratación del 15% para extranjeros:** Las políticas de inmigración deben enfocarse en el "match" entre las habilidades de los migrantes y las necesidades del mercado laboral del país de destino, eliminando restricciones que pueden ser contraproducentes en sectores con escasez de mano de obra local (Banco Mundial, 2023, p. 4).

Implementar estas recomendaciones podría conducir a una mayor diversificación y especialización de la fuerza laboral, siguiendo el ejemplo de políticas exitosas en países como Canadá y Alemania (Banco Mundial, 2023, p. 7).

[42] Otro aspecto para explorar en el futuro es el eventual retiro de cotizaciones acumuladas en las cuentas individuales de pensiones y cesantía, respecto de trabajadores migrantes que se dejan Chile, sin existir convenio de seguridad social. específico con el país de destino y o en que los saldos son bajos o de poco tiempo de acumulación.

Revisión Bibliográfica

Agostini, C. A., Correa, P., Maldonado, C., & Spiess, M. (2021). Hoja en blanco: hacia una nueva institucionalidad y régimen tributario para Chile. Estudios Públicos, 153-186. https://doi.org/10.38178/07183089/1947200830

Alaimo, V., Bosch, M., Kaplan, D., Pagés, C., Ripani, L., & et al. (2015). Empleos para crecer. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. http://dx.doi.org/10.18235/0000139.

Alaimo, V., Bosch, M., Kaplan, D., Pagés, C., & Ripani, L. (2015). Empleos para crecer. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. http://dx.doi.org/10.18235/0000139

Albagli, P., & Rau, T. (2019). The effects of a maternity leave reform on children's abilities and maternal outcomes in Chile. Economic Journal, 129(619). https://doi.org/10.1111/ecoj.12586

Alzúa, M. L., Cruces, G., & Ripani, L. (2012). Welfare programs and labor supply in developing countries: experimental evidence from Latin America. Journal of Population Economics, 26(4), 1255-1284.

Amin, M., & Okou, C. (2020). Casting a shadow: Productivity of formal firms and informality. Review of Development Economics. https://doi.org/10.1111/rode.12697

Amici, M., Giacomelli, S., Manaresi, F., & Tonello, M. (2016). Red Tape Reduction and Firm Entry: New Evidence from an Italian Reform. Economics Letters, 146, 24–27.

Amuedo-Dorantes, C. (2004). Determinants and Poverty Implications of Informal Sector Work in Chile. Economic Development and Cultural Change. https://doi.org/3203138

Andrade, G. H. de, Bruhn, M., & McKenzie, D. (2016). A Helping Hand or the Long Arm of the Law? Experimental Evidence on What Governments Can Do to Formalize Firms. The World Bank Economic Review, 30(1), 24–54.

Antón, A., Hernández, F., & Levy Algazi, S. (2013). The end of informality in Mexico? Fiscal reform for universal social insurance.

Antolín, P. (2009). Private pensions and the financial crisis: How to ensure adequate retirement income from DC pension plans. Financial Market Trends, 2009/2. OECD. https://www.oecd.org/finance/financial-markets/44628862.pdf

Anukriti, S., Dinarte-Díaz, L., Elefante, M., Montoya-Aguirre, M., & Sakhonchik, A. (2023). Filling the Gaps: Childcare Laws for Women's Economic Empowerment. World Bank Policy Research Working Paper, (10492).

Aparicio, G. (2014). Does Formality Improve Firm Performance? Evidence from a Quasi-experiment in Mexico. DOI:

Baez, N. A. D., & Gamboa, L. F. (2013). Informal-formal wage gaps in Colombia. Research Papers in Economics.

Bailey, C., & Turner, J. (2001). Strategies to Reduce Contribution Evasion in Social Security Financing. World Development, 29(2), 385-393.

Banco Mundial (2023). "Business Enabling Environment: Conceptual Framework and Indicator Development."

Banco Mundial (2015). Enterprise Surveys.

Bargain, O., & Kwenda, P. (2014). The Informal Sector Wage Gap: New Evidence Using Quantile Estimations on Panel Data. Economic Development and Cultural Change, 63(1), 117-153.

Barnes, J., Guera, J., Leitão, C., Petrogiannis, K., Skamnakis, C., Karwowska-Struczyk, M., Daniel, S., Feyer, F., Giudici, C., Leseman, P., Meijers, C., Melhuish, E., Pastori, G., Takou, R., Rossum, E., Wyslowska, O., & Zachrisson, H. (2018). A comprehensive review of the literature on inter-agency working with young children, incorporating findings from case studies of good practice in inter-agency working with young children and their families within Europe. https://doi.org/10.13140/RG.2.2.34633.72800

Becerra, P. (2017). Cómo los beneficios futuros de las pensiones afectan la oferta laboral en economías con un sector informal. Universidad de los Andes.

Benhassine, N., McKenzie, D., Pouliquen, V.M., & Santini, M. (2016). Can Enhancing the Benefits of Formalization Induce Informal Firms to Become Formal? Experimental Evidence from Benin. Randomized Social Experiments eJournal.

Ben-Yahmed, S. (2018). Formal but less equal: Gender wage gaps in formal and informal jobs in Brazil. World Development, 101, 73-87.

Bentolila, S., Dolado, J. J., & Jimeno, J. F. (2019). Dual Labour Markets Revisited. https://doi.org/10.2139/ssrn.3390113

Bergolo, M., & Cruces, G. (2021). The anatomy of behavioral responses to social assistance when informal employment is high. Journal of Public Economics, 193, 104313. https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2020.104313

Berniell, I., Berniell, L., Mata, D., Edo, M., & Marchionni, M. (2021). Gender gaps in labor informality: The motherhood effect. Journal of Development Economics, 150, 102599-102599. https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2020.102599

Bertrand, M., Hsieh, C. T., & Tsivanidis, N. (2021). Contract Labor and Firm Growth in India. National Bureau of Economic Research Working Paper No. 29151. https://www.nber.org/papers/w29151

Bhinekawati, R. (2016). Government Initiatives to Empower Small and Medium Enterprise: Comparing One Stop Shop for Licensing in Indonesia and Australia. Journal of ASEAN Studies, 4(1), 87-106. https://doi.org/10.21512/jas.v4i1.964

BID [Banco Interamericano de Desarrollo]. (2021). Documento de Marco Sectorial de Trabajo, División De Mercados Laborales.

BID [Banco Interamericano de Desarrollo]. (2016). Ahorrar para desarrollarse: Cómo América Latina y el Caribe puede ahorrar más y mejor. Desarrollo en las Américas (DIA) Publicación insignia del BID. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

Blake, D., Wright, D., & Zhang, Y. (2014). Age-dependent investing: Optimal funding and investment strategies in defined contribution pension plans when members are rational life cycle financial planners. Journal of Economic Dynamics & Control, 38, 105-124.

Borsch-Supan, A., Hartl, A., & Leite, D. N. (2016). Social Security and Public Insurance. En J. Piggott & A. Woodland (Eds.), Handbook of the Economics of Population Aging, North-Holland, Vol. 1.

Bördős, K., Csillag, M., & Scharle, Á. (2015). What works in wage subsidies for young people: A review of issues, theory, policies, and evidence (Working Paper No. 199). Employment Policy Department, International Labour Organization.

Bosch, M., Melguizo, A., & Pagés-Serra, C. (2013). Mejores pensiones, mejores trabajos: Hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo.

Bravo, D. (2023). Mercado del trabajo: Situación actual y desafíos. Mimeo.

Bravo, J. (2024). Ocupados que no cotizan para pensiones: ¿cuántos son y en qué segmentos se concentran? Observatorio del Contexto Económico, Universidad Diego Portales.

Bravo, J., García, A., & Schlechter, H. (2018). Automatización e inteligencia artificial: Desafíos del mercado laboral (Doc. Trabajo N°50). Centro Latinoamericano de Políticas Económicas y Sociales. https://clapesuc.cl/investigacion/doc-trabajo-n50-automatizacion-e-inteligencia-artificial-desafios-del-mercado-laboral

Bravo, D., & Rau, T. (2013). Effects of large-scale youth employment subsidies: Evidence from a regression discontinuity design. PUC Chile.

Brockmeyer, A., Smith, S., Hernández, M., & Kettle, S. (2019). Casting a Wider Tax Net: Experimental Evidence from Costa Rica. American Economic Journal: Economic Policy, 11(3), 55-87. https://doi.org/10.1257/pol.20160589

Bruhn, M. (2011). License to Sell: The Effect of Business Registration Reform on Entrepreneurial Activity in Mexico. The Review of Economics and Statistics, 93(1), 382-386.

Bruhn, M. (2013). A tale of two species: Revisiting the effect of registration reform on informal business owners in Mexico. Journal of Development Economics, 103, 275-283.

Busso, M., Fazio, M. V., & Levy Algazi, S. (2012). (In)Formal and (Un)Productive: The Productivity Costs of Excessive Informality in Mexico. Working Paper 4047, Inter-American Development Bank.

Bucci, V. (2020). Presumptive taxation methods: a review of the empirical literature. Journal of Economic Surveys, 34, 372-397. https://doi.org/10.1111/joes.12304

Burger, M., & Schoeman, A. (2021). VAT lottery incentives: An opportunity for South Africa? South African Journal of Accounting Research, 35(2), 111-129. https://doi.org/10.1080/10291954.2020.1832309

Cámara Nacional de Comercio Servicios y Turismo [CNC]. (2023). Informalidad en el E-Commerce, Tercer Trimestre 2023.

Carrillo, P. E., Pomeranz, D., & Singhal, M. (2017). Dodging the Taxman: Firm Misreporting and Limits to Tax Enforcement. American Economic Journal: Applied Economics, 9(2), 144-164. https://doi.org/10.1257/app.20140495

Casullo, L., A. Durand & F. Cavassini (2019), "The 2018 Indicators on the Governance of Sector Regulators - Part of the Product Market Regulation (PMR) Survey", OECD Economics Department Working Papers, No. 1564, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/a0a28908-en.

Cavallo, E., Serebrisky, T., Frisancho, V., Karver, J., Powell, A., Margot, D., Suárez-Alemán, A., Fernández-Arias, E., Marzani, M., Berstein, S., Bosch, M., Oliveri, M. L., Izquierdo, A., Busso, M., Fernandez, A., & Rud, J. P. (2016). Ahorrar para desarrollarse: Cómo América Latina y el Caribe puede ahorrar más y mejor. Desarrollo en las Américas, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

Centro UC de Políticas Públicas. (2023). Estudio de Caracterización del Comercio Ambulante en la Región Metropolitana. Conjunto con Cámara Nacional de Comercio Servicios y Turismo. Gobierno Regional de Santiago.

Chassang, S., & Ortner, J. (2023). Regulating Collusion. Annual Review of Economics. https://doi.org/10.1146/annurev-economics-051520-021936.

Comisión Nacional de Evaluación y Productividad [CNEP]. (2023). Análisis de los permisos sectoriales prioritarios para la inversión en Chile. https://cnep.cl/estudios-finalizados/analisis-de-permisos-sectoriales-prioritarios-para-la-inversion-en-chile/

Conover, E., Khamis, M., & Pearlman, S. (2022). Job quality and labour market transitions: evidence from Mexican informal and formal workers. The Journal of Development Studies, 58(7), 1332-1348. DOI: 10.1080/00220388.2022.2061851.

Contreras, D., Puentes, E., & Santiago, D. B. (2012). Female Labor Supply and Childcare Supply in Chile. Serie Documentos de Trabajo.

Córdoba, M. (2019). Diagnóstico de la situación de patentes municipales de microempresas. Memoria para optar al título de Ingeniera Civil Industrial. Universidad de Chile.

Coste, C. M., Delion, M. L., González, A., Meunier, F., Benjumea, N. R., & Avramov, Y. V. (2019). The Involvement of Third-Party Professionals in Business Registration and Property Transfer. https://doi.org/10.1596/32516

Criteria. (2023). Rostros e imaginarios de la informalidad laboral en Chile. Asociación de AFP. Recuperado de https://www.aafp.cl/criteria-el-70-de-la-poblacion-percibe-que-los-bajos-sueldos-y-falta-de-empleos-son-las-principales-causas-de-la-informalidad-laboral/

Cuéllar, E., Gamboa, D., García-Huitrón, M., & Tapia, W. (2023a). El futuro del trabajo en América Latina y el Caribe: ¿cómo avanzar hacia pensiones sostenibles para sociedades más longevas? Nanoflagship, Serie El futuro del trabajo en América Latina y el Caribe, Banco Interamericano de Desarrollo. http://dx.doi.org/10.18235/0004953.

Cuéllar, E., Kaplan, D., Ripani, L., & Tapia, W. (2023b). ¿Cómo diseñar un sistema de pensiones ante el reto de la informalidad laboral? En D. Tuesta & G. Bhardwaj (Eds.), Pensiones Para Todos: Propuestas Para Sistemas De Pensiones Más Inclusivos En Latinoamérica (Cap. 2). PinBox Solutions.

Cui, J. (2008). DC Pension Plan Defaults and Individual Welfare. NETSPAR Working Papers, 09-2008(37).

Dabla-Norris, E., Gradstein, M., & Inchauste, G. (2008). What causes firms to hide output? The determinants of informality. Journal of Development Economics, 85(1-2), 1-27. https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2006.05.007.

De Paula, A, & J. A. Scheinkman. (2010). "Value-Added Taxes, Chain Effects, and Informality." American Economic Journal: Macroeconomics, 2 (4): 195-221.

Dix-Carneiro, R., Koujianou Goldberg, P., Meghir, C., & Ulyssea, G. (2018). Trade and informality in the presence of labor market frictions and regulations.

Divanbeigi, R., & Ramalho, R. (2015). Business Regulations and Growth. World Bank policy research working paper. https://doi.org/10.1596/1813-9450-7299

Djankov, S. (2009, May 13). The Regulation of Entry: A Survey. World Bank Research Observer, 24(2), 183-203. https://doi.org/10.1093/wbro/lkp005

Docquier, F., Müller, T., & Naval, J. (2017). Informality and Long-Run Growth. The Scandinavian Journal of Economics, 119(4), 1040-1085. https://doi.org/10.1111/sjoe.12185.

Eichhorst, W. (2014). Fixed-term contracts. IZA World of Labor 2014: 45. DOI: 10.15185/izawol.45.

Erosa, A., Fuster, L., & Kambourov, G. (2012). Labor supply and government programs: A cross-country analysis. Journal of Monetary Economics, 59(1), 84-107. https://doi.org/10.1016/j.jmoneco.2011.10.006

Etcheverry, L. (2020). Effect of Paid Paternity Leave on Paternal Involvement and Labor Market Outcomes.

Feghali, E., & Kanaane, R. (2020). Competências empreendedoras no âmbito do ensino técnico integrado ao ensino médio (ETIM) / Entrepreneurial skills in the field of technical education integrated to high school (ETIM). Brazilian Journal of Development, 6(10), 80915–80926. https://doi.org/10.34117/bjdv6n10-495

Fernández, K., Rojas, N., & Weber, A. (2023a). Impacto de la Pensión Garantizada Universal en las pensiones actuales y desafíos para el debate previsional.

Centro de Políticas Públicas – Facultad de Economía y Gobierno, Universidad San Sebastián.

Fernández, K., Otth, M., & Rojas, N. (2023b). Efecto de la PGU en la reducción de pobreza: evidencia de CASEN 2022. Centro de Políticas Públicas – Facultad de Economía y Gobierno, Universidad San Sebastián.

Frölich, M., Kaplan, D., Pagés, C., Rigolini, J., & Robalino, D. (2014). Social insurance, informality, and labour markets: how to protect workers while creating good jobs (No. 7879). Oxford University Press.

Fruttero, A., Leichsenring, A., & Paiva, L. H. (2020). Social Programs and Formal Employment: Evidence from the Brazilian Bolsa Família Program. International Monetary Fund. https://dx.doi.org/10.5089/9781513547701.001

Funkhouser, E. (1996). The urban informal sector in Central America: Household survey evidence. World Development, 24(11).

Galiani, S., & Weinschelbaum, F. (2012). Modelling informality formally: households and firms. Economic Inquiry, 50(3), 821–838.

García, I. L. (2015). Human Capital and Labor Informality in Chile: A Life-Cycle Approach. RAND Corporation eBooks. https://doi.org/10.7249/wr1087

Gasparini, L., & Tornarolli, L. (2009). Labor Informality in Latin America and the Caribbean: Patterns and Trends from Household Survey Microdata. Desarrollo y Sociedad, Número 630.

Gersdorff, H., & Benavides, P. (2012). Complementing Chile's Pensions with Subsidized Youth Employment and Contributions. En Matching Contributions for Pensions: A Review of International Experience (pp. 179-192). The World Bank Group. https://doi.org/10.1596/9780821394922_CH09

Gonzales, C., & Marco, A. (2020). La informalidad: propuesta de modificación

del impuesto general a las ventas y del impuesto a la renta para las mypes. Giuristi, 1(2), 282-307. https://doi.org/10.46631/giuristi.2020.v1n2.04

Góra, M., & Palmer, E. (2019). Universal pension systems and their implementation. Journal of Aging & Social Policy, 31(1), 77-98.

Gourinchas, P.-O., & Parker, J. A. (2002). Consumption Over the Life Cycle. Econometrica, 70(1), 47-89.

Groh, M., Krishnan, N., McKenzie, D. J., & Vishwanath, T. (2012). Soft skills or hard cash? The impact of training and wage subsidy programs on female youth employment in Jordan. Labor: Supply & Demand eJournal. https://doi.org/10.1596/1813-9450-6141

Heckman, J. (2000). Policies to foster human capital. Research in Economics, 54(1), 3-56. https://doi.org/10.1006/reec.1999.0225

Hubbard, R. G., & Judd, K. L. (1987). Social Security and Individual Welfare: Precautionary Saving, Borrowing Constraints, and the Payroll Tax. American Economic Review, 77(4), 630-646.

Instituto Nacional de Estadísticas [INE]. (2024). Boletín estadístico: Informalidad laboral (Edición número 25).

Instituto Nacional de Estadísticas [INE]. (2023). Informe de principales resultados: IX Encuesta de Presupuestos Familiares (2021-2022). Datos actualizados a enero de 2024.

Instituto Nacional de Estadísticas [INE] (2022). Informe de resultados de la estimación de personas extranjeras residentes en chile al 31 de diciembre de 2021. Subdepartamento de Demografía, Instituto Nacional De Estadísticas, Departamento De Estudios Unidad De Estudios Servicio Nacional De Migraciones.

Instituto Nacional de Estadísticas [INE] (2016). Encuesta Nacional de Uso del tiempo [ENUT]. Documento de principales resultados ENUT 2015.

Edwards, S. (1998). The Chilean Pension Reform: A Pioneering Program. En M. S. Feldstein (Ed.), Privatizing Social Security (pp. 33-62). A National Bureau of Economic Research Project Report. Chicago: University of Chicago Press.

Iglesias, A. (2009). Pension reform in Chile revisited: what has been learned? Social, Employment and Migration Working Papers 86, OECD.

Joubert, C. (2015). Pension design with a large informal labor market: evidence from Chile. International Economic Review, 56(2), 673-694. https://doi.org/10.1111/iere.12118.

Kanbur, R. (2017). Informality: Causes, consequences, and policy responses. Review of Development Economics, 21/4, 939-961. https://doi.org/10.1111/rode.12321.

Kaplan, D., Piedra, E., & Seira, E. (2011). Entry regulation and business start-ups: Evidence from Mexico. Journal of Public Economics, 95.

Kelmanson, B., Kirabaeva, K., Medina, L., Mircheva, B., & Weiss, J. (2019). Europe's Shadow Economies: Estimating Size and Outlining Policy Options. IMF Working Paper 19/278.

Kim, K., & Lim, H. (2017). Carrot and Stick Strategy for Regulatory Compliance in Multilevel Supply Chains. Social Science Research Network.

Klapper, L., Miller, M., & Hess, J. (2019). Leveraging Digital Financial Solutions to Promote Formal Business Participation. World Bank. http://hdl.handle.net/10986/31654.

Klapper, L.F., Lewin, A., & Delgado, J.M. (2009). The Impact of the Business Environment on the Business Creation Process. Entrepreneurship & Economics

eJournal. DOI: DOI:10.1057/9780230295155_5.
Kumar, M., & Pandey, S. (2021). Wage Gap Between Formal and Informal Regular Workers in India: Evidence from the National Sample Survey. Global Journal of Emerging Market Economies, 13(1), 104-121.

Leal, J. C. (2014). Tax collection, the informal sector, and productivity. Review of Economic Dynamics, 17(2), 262-286.

Lee, N., & Swenson, C. (2019). Solving the tax evasion problem by co-opting the public: the Korean cash receipts system. Asia-Pacific Journal of Accounting & Economics, 26(4), 362-381. https://doi.org/10.1080/16081625.2017.1302348.

Levinsohn, J., Rankin, N. A., Roberts, G., & Schöer, V. (2015). A youth wage subsidy experiment for South Africa. Econometrics: Applied Econometric Modeling in Microeconomics eJournal. https://doi.org/10.23846/OW2044.

Levy, S. (2023). Protección social y productividad en América Latina. Ciclo de Conferencias Magistrales organizado para conmemorar el 75º aniversario de la CEPAL.

Levy, S., & Cruces, G. (2021). Time for a New Course: An Essay on Social Protection and Growth in Latin America. UNDP LAC Working Paper Series.

Loayza, N. (2018). Informality: Why Is It So Widespread and How Can It Be Reduced? (Research & Policy Brief No. 20). World Bank.

Loayza, N. (1996). The economics of the informal sector: a simple model and some empirical evidence from Latin America. Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, 45, 129-162. https://doi.org/10.1016/s0167-2231(96)00021-8.

Loayza, N., & Rigolini, J. (2011). Informal Employment: Safety Net or Growth Engine? World Development, 39(9), 1503–1515.

Lusardi, A., & Mitchell, O. S. (2014). The economic importance of financial literacy: Theory and evidence. Journal of Economic Literature, 52(1), 5-44.

Madero-Cabib, I., Biehl, A., Sehnbruch, K., Calvo, E., & Bertranou, F. (2019). Private Pension Systems Built on Precarious Foundations: A Cohort Study of Labor-Force Trajectories in Chile. Research on Aging, 41(10), 961-987. https://doi.org/10.1177/0164027519874687.

Marshall, A. (1890). Principles of Economics, Vol. I. London: Macmillan.

Mastrogiacomo, M. (2016). Will we repay our debts before retirement? Or did we already, but nobody noticed? A 'second and half' pillar for the self-employed. Netspar Design Paper 64.

Mastrogiacomo, M., Li, Y., & Dillingh, R. (2015). Entrepreneurs without wealth? An overview of their portfolio using different data sources for the Netherlands. Netspar Design Paper 37.

Mastrogiacomo, M., & Alessi, R. (2014). Where are the retirement savings of self-employed? An analysis of 'unconventional' retirement accounts. Netspar DP 12/2014-058.

Mateo Díaz, M., & Rodríguez-Chamussy, L. (2016). Cashing in on Education: Women, Childcare, and Prosperity in Latin America and the Caribbean. Washington, DC: World Bank and Inter-American Development Bank. https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0902-6

Maurizio, R. (2019). Temporary employment and its impact on wages in Latin America. Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo.

Medeiros, M., Britto, T., & Veras Soares, F. (2008). Targeted cash transfer programmes in Brazil: BPC and the Bolsa Familia. Working Paper No. 46, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG), Brasilia, junio.

Medina, L., & Schneider, F. (2018). Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the Last 20 Years? IMF Working Paper 18/17.

Meghir, C., Narita, R., & Robin, J-M. (2015). Wages and informality in developing countries. American Economic Review, 105(4), 1509-1546.

Mendes, A., Miyamoto, W., Nguyen, T., Pennings, S., & Feler, L. (2023). The Macroeconomic Effects of Cash Transfers: Evidence from Brazil. The World Bank. https://dx.doi.org/10.1596/1813-9450-10652

Ministerio de Hacienda [MINHAC] (2023). La informalidad en Chile. Ministerio de Hacienda, Consorcio Universidades contra la Informalidad.

Morales, M. (2016). Estrategias para atender el empleo juvenil en la economía informal. Revista Latinoamericana de Derecho Social, 23, 89-121. https://doi.org/10.1016/j.rlds.2016.04.002.

Mourshed, M., Farrell, D., & Barton, D. (2019). McKinsey & Company: Educación para el empleo. https://eduteka.icesi.edu.co/articulos/educacionempleo.

Naritomi, J. (2019). Consumers as Tax Auditors. The American Economic Review, 109(9), 3031-3072. https://doi.org/10.1257/aer.20160658

Observatorio del Contexto Económico de la Universidad Diego Portales [OCEC UDP]. (2024). Número de personas ocupadas formales e informales y tasa de ocupación informal, según rol de proveedor(a) principal del hogar, por sexo. https://ocec.udp.cl/cms/wp-content/uploads/2024/02/Numero-de-personas-ocupadas-formales-e-informales-y-tasa-de-ocupacion-informal-segun-rol-de-proveedora-principal-del-hogar.xlsx

Occhilupo, R. (2011). Starting a Business in Italy: Recent Reforms to Cut Time and Costs. Bank of Italy Occasional Paper No. 110. https://ssrn.com/abstract=2023139 or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2023139.

Ohnsorge, F., & Yu, S. (2022). The Long Shadow of Informality: Challenges and Policies. World Bank.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OECD]. (2024). Breaking the Vicious Circles of Informal Employment and Low-Paying Work, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/f95c5a74-en.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OECD] (2023), Pensions at a Glance 2023: OECD and G20 Indicators, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/678055dd-en.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OECD]. (2021). Training in Enterprises: New Evidence from 100 Case Studies. Getting Skills Right, OECD Publishing, Paris. https://doi.org/10.1787/7d63d210-en.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OECD]. (2019a). Getting Skills Right: Engaging low-skilled adults in learning. OECD Publishing, Paris. http://www.oecd.org/employment/emp/engaging-low-skilled-adults-2019.pdf.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OECD]. (2019b). Getting Skills Right: Future-Ready Adult Learning Systems. Getting Skills Right, OECD Publishing, Paris. https://doi.org/10.1787/9789264311756-en.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OECD]. (2019c). Getting Skills Right: Making adult learning work in social partnership. OECD Publishing, Paris. https://www.oecd.org/employment/emp/adult-learning-work-in-socialpartnership-2019.pdf.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OECD] y Organización Internacional del Trabajo [OIT]. (2019). Tackling Vulnerability in the Informal Economy. Development Centre Studies, OECD Publishing.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OECD]. (2015).

Taxation of SMEs in OECD and G20 countries. https://www.oecd.org/g20/topics/international-taxation/taxation-of-smes-in-oecd-and-g20-countries-9789264243507-en.htm

Organización Internacional del Trabajo [OIT]. (1967). Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (núm. 128). Recuperado de https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C128.

Olivetti, C. & Petrongolo, B. (2017). The economic consequences of family policies: lessons from a century of legislation in high-income countries. Journal of Economic Perspectives, 31(1):205–230.

Pardo, O. (2023). Mandatory retirement savings in the presence of an informal labor market. Journal of Population Economics, 36, 2857–2888. https://doi.org/10.1007/s00148-023-00967-9.

Perry, G., Maloney, W., Arias, O., Fajnzylber, P., & Saavedra-Chanduvi, J. (2007). Informality: Exit or Exclusion. Washington, DC: World Bank.

Periasamy, K. & Sia, S. (2007). Challenges in Delivering Cross-Agency Integrated E-Services: The OBLS Project. JIT. 22. 420-431. 10.1057/palgrave.jit.2000117.

Piolatto, A. (2015). Itemised Deductions: A Device to Reduce Tax Evasion. German Economic Review, 16(4), 422-438. https://doi.org/10.1111/geer.12059

Prause, G. (2016). E-residency – a solution for e-governance and digital economy? International Journal of Electronic Governance, 8(3), 226-241.

Proctor, T., & Gray, L. (2006). Business process re-engineering in the public sector: A case study. EuroMed Journal of Business, 1(1), 84-97. https://doi.org/10.1108/14502190610750117.

Queisser, M. (1999). Pension Reform: Lessons from Latin America. OECD

Development Centre Policy Briefs, 15. OECD Publishing.
Ribas, R. P. (2018). Liquidity Constraint vs. Eligibility Constraint: Cash Transfers and Labor Supply in Rural and Urban Areas. SSRN Electronic Journal. https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1728287

Rocha, R., Ulyssea, G., & Rachter, R. (2018). Do Lower Taxes Reduce Informality? Evidence from Brazil. Journal of Development Economics, 134, 28-49.

Rose-Ackerman, S. (2010). The Law and Economics of Bribery and Extortion. https://doi.org/10.1146/annurev-lawsocsci-102209-152942.

Rosenzweig, M. R. (1996). When Investing in Education Matters and When It Does Not. Challenge, 39(1), 22-29.

Rossin-Slater, M. (2017). Maternity and family leave policy. In The Oxford Handbook of Women and the Economy. https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780190628963.013.23

Sahebe, A., Keskin, G. F., Sahebe, R., & Hakimee, Z. (2021). One-Stop Shop: Overview and Characterization for Government Effectiveness, Evidence from Afghanistan, and Azerbaijan. Himalayan Economics and Business Management.

Sapelli, C. (2023). Informalidad. Presentación ante la Mesa de Formalidad Laboral. Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Schneider, F. (2018). Digital Payments and the Global Informal Economy. Visa Inc. & A.T. Kearney. https://www.kearney.com/industry/financial-services/digital-payments-and-the-global-informal-economy

Schneider, F., & Asllani, A. (2022). Taxation of the Informal Economy in the EU. Policy Department for Economic, Scientific, and Quality of Life Policies - A Study for the European Parliament.

Scott, J. S., Shoven, J. B., Slavov, S. N., & Watson, J. G. (2022). The life-cycle model implies that most young people should not save for retirement. The Journal of Retirement. https://doi.org/10.3905/jor.2022.1.119.

Shuaibu, H., Kamin, Y., & Haruna, R. (2019). Integrating entrepreneurship skills across radio, television, and electronic work trade curriculum in technical colleges in Northwestern

Nigeria. International Journal of Engineering and Advanced Technology. https://doi.org/10.35940/ijeat.E1040.0585C19

Sobarzo, H. (2011). Tax reform in Mexico: a general equilibrium assessment. Applied Economics Letters, 18(7), 671-678. https://doi.org/10.1080/13504851.2010.483999

Stretton, A. (1984). The short-term impact on participants of youth employment and training programs. Journal of Industrial Relations, 26(1), 76-90. https://doi.org/10.1177/002218568402600104

Superintendencia de Pensiones [SP]. (2024). Ficha Estadística Previsional: N° 135 – febrero 2024.

Thomas, K. D. (2017). User-Friendly Taxpaying. Indiana Law Journal, 92(4). https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2660218

Toro, J., & Trujillo, J. (1996). Estimación de la evasión en el IVA en Chile: 1980-1983. CEPAL. Recuperado de https://repositorio.cepal.org

Ulloa, J. B., & Castillo, V. (2020). Informality and Public Space. The Case of Street Vending in an Intermediate City of Chile. IOP Conference Series: Earth and Environmental Science, 503(1). DOI: 10.1088/1755-1315/503/1/012052.

Ulyssea, G. (2020). Informality: Causes and Consequences for Development. Annual Review of Economics, 12(1), 525-546.

Ulyssea, G. (2018). Firms, Informality, and Development: Theory and Evidence from Brazil. The American Economic Review, 108(8), 2015-2047. https://doi.org/10.1257/aer.20141745.

Ulyssea, G., & Ponczek, V. (2018). Enforcement of Labor Regulation and the Labor Market Effects of Trade: Evidence from Brazil. IZA Discussion Papers No. 11783. Institute of Labor Economics (IZA).

Valdés, S., & Leyton, S. (2023). Lagunas de cotización: ¿ayudan a ganar elecciones? Presentado por S. Valdés a la Mesa de Formalidad Laboral, 13 noviembre 2023, Santiago, Chile. Universidad Adolfo Ibáñez.

Valdés, S. (2023). Una institucionalidad para reducir las interrupciones ("lagunas") de cotización a la seguridad social. Mimeo, Universidad Adolfo Ibáñez.

Valdés, S. (2014). Presentación ante Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones.

Valdés, S. (1998). The Latin American Experience with Pension Reform. Annals of Public and Cooperative Economics, 69(4), 483-516.

Vidigal, V. (2023). The Impact of Conditional Cash Transfers on Labor Supply: New Evidence from Brazil's Bolsa Familia. SSRN Electronic Journal. https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4322137

Villa, J. M., Fernandes, D., & Bosch, M. (2015). Nudging the Self-employed into Contributing to Social Security: Evidence from a Nationwide Quasi Experiment in Brazil.

Wan, J. (2021). The lottery receipts. International Review of Economics & Finance, 71, 733-750. https://doi.org/10.1016/j.iref.2020.09.018

Wei, F., & Wen, J.-F. (2023). Designing presumptive taxes in countries with large informal sectors. IMF Working Paper. International Monetary Fund.

Wen, J.-F. (2023). How to Design a Presumptive Income Tax for Micro and Small Enterprises. IMF Fiscal Affairs Department How-To Notes. https://www.imf.org/en/Publications/Fiscal-Affairs-Department-How-To-Notes/Issues/2023/06/29/How-to-Design-a-Presumptive-Income-Tax-for-Micro-and-Small-Enterprises-533275

Windebank, J. (2004). Demand-side incentives to combat the underground economy: Some lessons from France and Belgium. International Journal of Economic Development.

Zotov, V., Frolova, N., Prasolov, V., & Kintonova, A. (2020). Case study: An effective technology of modern entrepreneurship education. Journal of Entrepreneurship Education. https://www.abacademies.org/articles/case-study-an-effective-technology-of-modern-entrepreneurship-education-9001.html

Integrantes de la mesa

FERNANDO ARAB

Abogado de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Diplomado en Derecho del Trabajo y la Seguridad Social, así como Magíster en Derecho, todos de esa misma casa de estudios. Ex subsecretario del trabajo en dos oportunidades (2013-2014 y 2018-2022). Académico hace más de 14 años en la Pontificia Universidad Católica de Chile, tanto en cursos de pregrado como de postgrado. Autor de diversas publicaciones y expositor en un sinnúmero de seminarios tanto en Chile como en el extranjero. Actualmente, socio principal de Arab Abogados, estudio jurídico especializado en asuntos laborales.

FERNANDO BARRAZA

Ex Director Nacional del Servicio de Impuestos Internos (2015-2022) y ex miembro del Bureau del Forum on Tax Administration de la OCDE. Actual consultor internacional del Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias y miembro del Comité de Expertos del Fondo Monetario Internacional. Asesor de administraciones tributarias, empresas e instituciones. Es Ingeniero Civil Industrial e Ingeniero en Informática, Magister en Administración Tributaria Internacional y MIT Data Analytics Certificate. Elegido entre los 50 personajes más innovadores del país. Autor de libros y publicaciones en materias de tributación y tecnología.

CARLOS BOADA

Abogado de la Universidad de Chile con un MBA de la misma institución, profesor en el programa de Master of Laws (LLM) de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Actualmente, ejerce liderazgo como director del Departamento de Estudios de la Multigremial Nacional.

DAVID BRAVO

Economista de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Magíster en Economía por Harvard, David Bravo dirige el Centro UC de Encuestas y Estudios Longitudinales. Fundador del Centro de Microdatos de la Universidad de Chile

(2000-2013) e investigador asociado en las universidades de Pennsylvania y Chicago. Ha impulsado estudios en primera infancia, educación, trabajo y seguridad social, mejorando la recolección de datos para políticas públicas chilenas. Responsable de más de 100 encuestas complejas como CASEN y de Protección Social, ha sido pieza clave en encuestas longitudinales, uso de registros administrativos, evaluaciones de impacto y comisiones asesoras presidenciales, incluida la Comisión sobre el Sistema de Pensiones (2014-2015). Reconocido como "Economista del 2023", Bravo ha marcado un profundo impacto en economía y políticas públicas.

CECILIA CIFUENTES

Magíster en Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile, actualmente se destaca como Directora del Centro de Estudios Financieros (CEF) del ESE Business School de la Universidad de los Andes, donde también ejerce como Profesora Adjunta en el Área de Economía y Finanzas. Adicionalmente, forma parte del Consejo Consultivo Previsional, aportando su visión experta en materia de pensiones. Su trayectoria profesional incluye roles como economista senior en Libertad y Desarrollo y economista en el Banco de Chile, consolidando su reputación en el análisis económico y el desarrollo de políticas financieras.

HUGO CIFUENTES

Abogado de la Un. de Chile y Doctor en Derecho de la U. Complutense de Madrid. Es profesor de Derecho de la Seguridad Social en las Facultades de Derecho de la P. Universidad Católica de Chile, y en post grado en diversas escuelas universitarias de derecho de Chile y el extranjero. Es Delegado en Chile de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social y Presidente de la Comisión de Usuarios del Seguro de Cesantía. Con más de 35 años de trayectoria profesional ha sido Fiscal y Superintendente de Seguridad Social, asesor laboral del Banco Estado y de la Subsecretaría de Previsión Social, además de Presidente de la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones e integrante de la Comisión Asesora Presidencial para la Reforma al Sistema de Pensiones (Comisión Bravo- 2014/2015). Es miembro de número de la Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

Entre sus múltiples publicaciones, artículos y comunas, figuran dos libros de Seguridad Social del año 2013 y otro, sobre Seguridad Social Chilena, del año 2018, en el primero es coautor con los profesores, Walker Errazuriz y Arellano Ortiz."

MANUEL GARCÍA HUITRÓN

Economista del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), con estudios de posgrado en las universidades de Yale y Tilburg. Socio-fundador de Nuovalo Ltd., un startup global en tecnología para administrar el riesgo de longevidad, y asesor en la Asociación de AFP de Chile. Su carrera incluye al Banco Mundial y al BID en las áreas de pensiones, envejecimiento, mercados laborales, finanzas verdes, así como posiciones ejecutivas en fondos de pensiones en América Latina y Europa. Ha sido docente en la PUC, la UAI y el ITAM, y es miembro activo de consejos asesores y académicos, como el Consejo Académico Internacional del Mercer-CFA Global Pension Index. Ha sido galardonado con el Premio Nacional de Economía Banamex en México, nombrado Salzburg Global Fellow y ha participado activamente en diversas iniciativas destacadas, como el proyecto "Future of Work & Data Science" de la Universidad de Nueva York (NYU), Schmidt Futures y la Fundación Bertelsmann, entre otras colaboraciones.

SUSANA JIMÉNEZ SCHUSTER

Susana Jiménez Schuster es Ingeniera Comercial y Magister en Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Magister en Humanidades de la Universidad del Desarrollo. Actualmente es Directora de las empresas Esval, Essbio, Soprole, Nueva Pudahuel e Invexans. Es además consejera de Sofofa, gremio en que fue vicepresidenta en 2020 y donde actualmente es vicepresidenta del comité de políticas públicas. Por casi 3 años, concluyendo en marzo 2022, fue Directora de Banco Estado. Hasta enero del 2020 fue Asesora Presidencial y entre 2018 y 2019 fue parte del gabinete del segundo gobierno de Sebastián Piñera, en el cargo de ministra de Energía. Anteriormente fue subdirectora de Libertad y Desarrollo, integró el Consejo Consultivo del Ministerio del Medio Ambiente y fue miembro del Consejo Nacional de Pesca y del Consejo de la Sociedad Civil de la Comisión Nacional de Energía. Ha sido

columnista del diario La Tercera y panelista en radio Pauta y radio Agricultura, siendo actualmente columnista del Diario Financiero. Fue socia de la Consultora P. Rojas y Asociados y economista del Banco Central de Chile. En diciembre de 2022, Susana Jiménez fue elegida vicepresidenta de la Confederación de la Producción y del Comercio (CPC), cargo que ejercerá por los próximos dos años.

LUCAS PALACIOS

Ingeniero Comercial de la Pontificia Universidad Católica de Chile, con Maestría en Estudios Latinoamericanos, mención Economía Internacional de la Universidad de Salamanca, posee una destacada trayectoria en el ámbito público y privado, incluyendo roles como Ministro de Economía, Fomento y Turismo, Subsecretario de Obras Públicas, Asesor de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda y Concejal de Puente Alto. En el sector privado, se ha destacado como Vicerrector Económico de la Universidad del Desarrollo y ha ocupado importantes cargos gerenciales en los sectores vitivinícola y pesquero. Además, ha contribuido en diversos consejos y directorios, incluyendo el de Televisión Nacional de Chile y el Consejo de Políticas de Infraestructura. También fue Director de la Casa de Moneda de Chile. Actualmente, cumple un rol fundamental en la educación técnico profesional como Rector de INACAP, integrando también el Consejo de Rectores de Vertebral y presidiendo el Consejo Más Pyme.

JOSEPH RAMOS

Joseph Ramos. Hispano-Norteamericano. PhD (economía) Columbia University. Ciudadanía chilena por gracia 2002. Profesor Emérito de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile. Elegido por sus pares como Economista del año 2020. Autor de 8 libros y más de medio centenar de artículos en revistas especializadas.

BERNARDITA SILVA ALDUNATE

Ingeniera Comercial de Pontificia Universidad de Chile, con un M. A en Economía Financiera y un M. Sc en Recursos y Políticas Económicas, ambos en la Universidad de Maine, Estados Unidos. Gerente de Estudios de la Cámara

Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Chile. Miembro del Comité de Expertos de Estadísticas Laborales del INE.

JUAN PABLO SWETT

Economista. Ha sido profesor universitario de las cátedras macroeconomía y finanzas. En 1999 creó Trabajando.com, uno de los sitios de trabajo más importantes de Latinoamérica, con presencia en 10 países. Emprendió en varias empresas, fundando en 2013 FORIS.ai edtech del rubro IA; SOS Group empresas de servicios transitorios; y AIma foods en el rubro alimentos. También ha invertido en compañías de investigación en el rubro de energía con patentes en 140 países. Es Emprendedor Endeavor y director de empresas, junto con ser fundador de la Asociación de Emprendedores de Chile (Asech), de la Asociación de Emprendedores de Latinoamérica (Asela) y también de la Multigremial Nacional, donde actualmente se desempeña como presidente.

PAULINA YAZIGI SALAMANCA

Economista, Pontificia Universidad Católica de Chile. Magíster en Macroeconomía de PUC y MSc en Matemáticas Financieras de NYU. Paulina es hoy presidenta de la Asociación de AFP. Anteriormente estuvo a cargo de la División de Mercados Financieros en el Banco Central de Chile, con una carrera previamente desarrollada en los mercados financieros en Santiago y Nueva York en distintas posiciones, principalmente en porfolio management y estudios. Se ha desempeñado también como miembro del Comité Financiero de los Fondos Soberanos, directora de Redbanc y la Bolsa Electrónica, e investigadora asociada al centro de estudios Horizontal, entre otros roles.

MARÍA TERESA VIAL

Abogada de la Pontificia Universidad Católica de Chile con especialización en Negociación y Máster en Derecho de la Empresa por la Universidad de los Andes, ha tenido una notable trayectoria en el ámbito legal y empresarial chileno. Inició su carrera en Prieto y Cía., avanzó como consejera en el Centro de Arbitraje y Mediación de la Cámara de Comercio de Santiago y posteriormente se convirtió en socia de Gandarillas, Montt, Del Río. En 2021, fue electa como la primera presidenta de la Cámara de Comercio de Santiago en más de 100

años y asumió como directora de Enel Generación Chile. Su liderazgo ha sido reconocido por su impulso a la innovación y el emprendimiento femenino, recibiendo premios del Women Economic Forum Chile y siendo destacada entre los 100 líderes más innovadores por CEOs Change Makers Chile.

JORGE WELCH

Jorge Welch, es presidente de la Asociación de Emprendedores de Chile (Asech) desde enero 2023. Ingeniero comercial de la Universidad de Chile, mención economía y MBA de the University of Chicago. Durante sus primeros años de carrera se desempeñó en el mundo corporativo en empresas como Procter and Gamble y Citibank. Posteriormente se trasladó a Estados Unidos, donde inició las operaciones de Chilesat (hoy Claro). Fue en ese país donde decidió emprender y lanzar Latin America Telecom, un operador de larga distancia enfocado en los nichos de inmigrantes. Esta operación fue absorbida por Business Telecommunications Services, donde fue su COO (Chief Operating Officer) por más de 10 años. Actualmente director de empresas y fundador de happ, una medtech de rápido crecimiento en el mundo de la salud preventiva. Participa además activamente en Pro-Salud, Cambridge Business Association, es presidente del directorio de la asociación de ex alumnos de la universidad de Chicago y de la exclusiva Young Presidents Organization (YPO), en la cual ha ocupado roles a nivel local y regional.

Informalidad Laboral:
Propuestas para un Futuro Mejor

Por un trabajo formal y un país desarrollado

MARZO 2024