

Cobertura de Seguridad Social de Trabajadores Independientes

Lecciones Internacionales para Chile a la Luz de la Reforma de Pensiones

Agosto 2025

Resumen Ejecutivo

El presente documento analiza la situación de los trabajadores independientes en Chile y los desafíos que enfrenta su incorporación al sistema de seguridad social, tomando en cuenta experiencias internacionales comparadas.

Históricamente, los independientes han mostrado bajo nivel de ahorro previsional, con lagunas significativas y ausencia de mecanismos efectivos de cotización. Aunque la Ley N°21.133 (2019) estableció una obligación gradual de cotizar, su implementación ha sido limitada y no ha logrado garantizar cobertura amplia.

La Reforma de Pensiones de marzo 2025 (Ley N° 21.735) reforzó el pilar solidario y creó solidaridad intergeneracional en el pilar contributivo, pero excluyó a los trabajadores independientes de la cotización adicional obligatoria, estableciendo únicamente un mandato al Ejecutivo para presentar, antes de marzo de 2026, un proyecto de ley que regule su incorporación. Esta omisión refleja una tensión estructural: el sistema de seguridad social chileno fue diseñado para el trabajador dependiente, mientras que hoy más de 2 millones de personas trabajan de forma independiente.

El documento subraya que esta exclusión no es nueva, pues ya se había postergado en reformas anteriores (2008 y 2019), manteniendo a miles de trabajadores fuera de la protección social.

A partir de experiencias internacionales, se identifican tres ejes de política relevantes:

1. Modelos de contribución simplificada o monotributo (Argentina, Brasil, Uruguay) que integran impuestos y seguridad social.
2. Mecanismos flexibles de ahorro (como los esquemas “sachet” de microaportes) que se adaptan a ingresos irregulares.
3. Instrumentos innovadores de ahorro previsional (como los bonos SeLFIES en Brasil o iniciativas de ahorro vía consumo en Europa y Australia).

Finalmente, el documento plantea que Chile enfrenta una ventana crítica de oportunidad: el proyecto de ley comprometido para 2026 debe eliminar los incentivos a la exclusión, incorporar la evidencia internacional en su diseño y priorizar mecanismos adaptativos según el tipo de trabajador independiente, asegurando así una cobertura inclusiva y sostenible en el tiempo.

1. Introducción

En Chile, el ahorro previsional de los trabajadores independientes ha sido históricamente bajo, afectado por lagunas previsionales, períodos de trabajo en la informalidad y mecanismos de cotización insuficientemente efectivos. Aunque la Ley N°21.133 (2019) estableció una obligación gradual de cotizar, su implementación ha sido limitada: la mayoría de los trabajadores cotiza sobre un porcentaje reducido de su renta imponible, y no existe un sistema robusto de fiscalización o acompañamiento.

La reforma previsional publicada en marzo 2025,¹ representó un hito en el Sistema de Pensiones chileno. Esta Ley incorporó importantes cambios en el componente contributivo del sistema mixto ya existente, fortaleciendo el Pilar Solidario con una Pensión Garantizada Universal (PGU) con un mayor monto y cobertura e incluyendo elementos de solidaridad intergeneracional en el Pilar Contributivo, con la creación del Seguro Social Previsional (SSP) financiado por el Fondo Autónomo de Protección Previsional (FAPP). Sin embargo, una de las omisiones más significativas fue dejar fuera de este diseño a los trabajadores independientes. La misma Ley, ha mandatando al Ejecutivo a presentar un proyecto de ley dentro de un año (contado desde la publicación de la Ley N°21.735) que regule esta materia.

Esta exclusión, sin embargo, no es un accidente técnico, es el resultado de una tensión estructural entre el diseño del Sistema de Seguridad en Chile -que tiene 101 años de vigencia- centrado en el trabajador dependiente y la creciente heterogeneidad de las fuentes de ingreso de los trabajadores en el país. Hoy 2.205.965² trabajan de manera independiente en Chile, un universo que no solo incluye a profesionales prestadores de servicios que emiten boletas de honorarios, sino también a emprendedores, trabajadores por cuenta propia y participantes de la gig economy: freelancers digitales y profesionales que prestran servicios a través de intermediarios no tradicionales. Estas trayectorias laborales, marcadas por la autogestión productiva, la multiplicidad de fuentes de ingreso y la falta de empleador claro dificultan la aplicación de las reglas y deberes que tiene el Sistema de Seguridad en Chile para los trabajadores dependientes, lo que perpetúa la exclusión y debilita las prestaciones de Seguridad Social del 24% de quienes están trabajando en el país.

La Reforma de Pensiones no incorporó de manera inmediata a los trabajadores independientes al SSP, manteniéndolos al margen de los beneficios derivados de la cotización adicional que incorporó la Ley. Y aun cuando, esta exclusión no es permanente, ya que la Ley estableció expresamente, mediante una disposición transitoria, la obligación del Ejecutivo de

¹ En el contexto de este documento se define como “Reforma de Pensiones” o “Ley de Reforma de Pensiones” a la Ley N° 21.735, publicada el 26 de marzo de 2025.

² De acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de Empleo del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), trimestre abril 2025-junio 2025, rescatado el 10 de agosto de 2025 desde: ine.gob.cl

ingresar un Proyecto de Ley que aborde la incorporación obligatoria de los trabajadores independientes al SSP, a más tardar en marzo de 2026.

Este aplazamiento se inscribe en un patrón normativo ya observado en reformas anteriores, como la Ley N°20.255 de 2008, que estableció que los trabajadores independientes -no restringiendo esta obligación solo a quienes emitían boletas de honorarios, sino a cualquier persona que percibiera rentas clasificadas como independientes- debían comenzar a cotizar para seguridad social, considerando un período de transición entre 2012 y 2014, sin embargo, esta obligación fue postergada mediante leyes de presupuesto y artículos transitorios, lo que derivó en la Ley N°21.133 que estableció una implementación gradual de la cotización completa para quienes emiten boletas de honorarios, dejando fuera a quienes, por ejemplo, reciben ingresos de forma independiente, están formalizados ante el Servicio de Impuestos Internos (SII) pero declaran ingresos como contribuyentes de primera categoría. Esta omisión dejó a miles de independientes sin cobertura efectiva. Omisión que vuelve a replicarse en la Reforma de Pensiones de 2025, que no consolidó la voluntariedad de cotización, sino que postergó su resolución normativa.

La Reforma de Pensiones presenta grandes desafíos desde la perspectiva operativa y técnica, con un trabajo mancomunado entre el mundo público y privado. Al mismo tiempo, presenta la oportunidad para que los trabajadores independientes puedan ser considerados en la cobertura de Seguridad Social de manera efectiva. En este contexto, se hace necesario revisar la literatura así como la experiencia internacional para articular propuestas de política pública que permitan avanzar a una incorporación efectiva y protegida de los trabajadores independientes. Por medio de la revisión legal, los estudios de opinión y los casos de éxito en otros países, este documento busca ser un aporte técnico a la discusión pública necesaria previo a la elaboración del Proyecto de Ley que aborde esta materia.

2. Panorama Actual en Chile

Chile es un país pionero en Latinoamérica en términos de Seguridad Social. Desde 1924 tenemos un sistema de Seguridad Social. Con la creación del Ministerio de Higiene, Asistencia y Previsión, el Seguro Obrero y la Caja de Empleados Particulares, Chile se convirtió en pionero en América del Sur en materia de Seguridad Social³.

Desde fines del siglo XIX distintos elementos se conjugaron para transformar los problemas sociales en la llamada “Cuestión Social”. La creciente industrialización y un proceso de migración campo-ciudad propiciaron movimientos sociales que transformaron la cuestión social en un problema país para el que se necesitaban políticas públicas, por lo que, en 1907 se creó la Oficina del Trabajo, dependiente del Ministerio de Industria. En 1915 se promulga la Ley de la Silla y en 1916, la Ley de Accidentes del Trabajo⁴. Es así, que la primera constitución que contempló alguna norma en relación con Seguridad Social fue la Constitución de 1925, muestra del impacto de la “Cuestión Social”. Específicamente, en su artículo 10, la Constitución de 1925 declaraba: “La protección al trabajo, a la industria, y a las obras de previsión social, especialmente en cuanto se refieren a la habitación sana y a las condiciones económicas de la vida, en forma de proporcionar a cada habitante un mínimo de bienestar, adecuado a la satisfacción de sus necesidades personales y a las de su familia. La ley regulará esta organización. El Estado propenderá a la conveniente división de la propiedad y a la constitución de la propiedad familiar. Ninguna clase de trabajo o industria puede ser prohibida, a menos que se oponga a las buenas costumbres, a la seguridad o a la salubridad públicas, o que lo exija el interés nacional y una ley lo declare así. Es deber del Estado velar por la salud pública y el bienestar higiénico del país. Deberá destinarse cada año una cantidad suficiente para mantener un servicio nacional de salubridad.”⁵

La consagración constitucional de la Seguridad Social se incluyó en 1970 cuando se aprobó la reforma del “Estatuto de Garantías Constitucionales”, incluyendo en su artículo 10 lo siguiente: “La ley deberá cubrir, especialmente, los riesgos de pérdida, suspensión o disminución involuntaria de la capacidad de trabajo individual, muerte del jefe de familia o de cesantía involuntaria, así como el derecho a la atención médica; preventiva, curativa y de rehabilitación en caso de accidente, enfermedad o maternidad y el derecho a prestaciones familiares a los jefes de hogares. El Estado mantendrá un seguro social de accidentes para asegurar el riesgo profesional de los trabajadores. Es deber del Estado velar por la salud pública y el bienestar higiénico del país.”⁶

³ 100 Años de Seguridad Social: Historia de la Seguridad Social en Chile, Subsecretaría de Previsión Social, rescatado de previsionsocial.gob.cl, el 30 de junio 2025.

⁴ Cronología del Congreso Nacional de Chile (1811-1925), Memoria Chilena, rescatado de memoriachilena.gob.cl, rescatado el 25 de junio 2025.

⁵ La Seguridad Social y sus Principios Rectores, Audiencia Comisión Asesora Presidencial para el Sistema de Pensiones, agosto 2014, rescatado de previsionsocial.gob.cl el 2 de julio 2025.

⁶ Íbid.

El artículo 18 de la Constitución de 1980, establece lo siguiente: “La acción del Estado estará dirigida a garantizar el acceso de todos los habitantes al goce de prestaciones básicas uniformes, sea que se otorguen a través de instituciones públicas o privadas. La Ley podrá establecer cotizaciones obligatorias. El Estado supervigilará el adecuado ejercicio del derecho a la seguridad social.”⁷

En ese contexto es que el Sistema de Pensiones, como parte de un Sistema de Seguridad Social destaca en el mundo y ha atraído interés a nivel internacional⁸, primero porque Chile fue no solo pionero en la instauración de coberturas previsionales, sino que fue pionero también en la transición de un sistema de pensiones de reparto (pay-as-you-go) a uno basado en la capitalización individual, lo que es consistente con el acelerado envejecimiento de la población. En el antiguo régimen previsional, el monto de las pensiones que obtenían los pensionados tomaba como base la historia previsional, teniendo escasa relación con los aportes que se habían efectuado durante la vida laboral activa, lo que en la práctica, significó que el Estado debió realizar aportes crecientes para pagar las pensiones comprometidas⁹. Hacia fines del año 1979 operaban 32 instituciones de previsión, con cerca de 2,3 millones de afiliados en total y con imposiciones que variaban dependiendo de la institución, pero que en el caso del Servicio de Seguro Social (SSS) y la Caja de Empleados Particulares (EMPART) bordeaban el 23% y el 25%, respectivamente, del ingreso imponible del trabajador. Es en ese contexto en que los recursos recaudados por las Cajas se fueron haciendo insuficientes para cubrir el pago de beneficios. Entre las posibles causas podría plantearse manejo ineficiente de los recursos recaudados, problemas de administración del sistema, pensiones anticipadas, entre otros. Pero además, un problema estructural es la relación entre personas activas y pasivas. Si en 1960 existían 10,8 trabajadores por pensionado en el SSS hacia 1979 esa cifra se redujo a 2,3¹⁰. En la medida en que la relación de activos/pasivos se reduce, los recursos de los que se dispone para pagar las pensiones son cada vez menores, lo que lleva a un creciente aporte estatal para financiar la diferencia o a una disminución en el nivel de pensiones, pudiendo combinarse ambos.

En noviembre de 1980 se publicó el Decreto Ley N° 3.500, que creó un Sistema de Pensiones de Vejez, Invalidez y Sobrevivencia derivado de la capitalización individual¹¹. Este sistema se basa en la capitalización de ahorros en cuentas individuales bajo administración profesional de los recursos por una Administradora de Fondos Previsionales (AFP) que tiene giro único para este fin.

⁷ Íbid.

⁸ The Chilean Pension System, 4th Edition, Superintendency of Pension Fund Administrators. Rescatado de spensiones.cl el 2 de julio 2025.

⁹ Cheyre, H. La Previsión en Chile Ayer y Hoy: Impacto de una Reforma (1988). Rescatado de cepchile.cl el 2 de julio 2025.

¹⁰ Íbid.

¹¹ Decreto Ley 3.500, Establece Nuevo Sistema de Pensiones, Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Rescatado de bcn.cl el 2 de julio 2025.

En 1981, considerando la afiliación a alguna Caja de Previsión o a alguna AFP, la razón de afiliados y ocupados era de 70%. Es decir, había un 30% de personas que trabajaban, que no tenían cobertura previsional, cifra que hacia 1986 aumentó a 79%. Los trabajadores independientes, pasaron de tener cobertura en algunos grupos (de acuerdo a su ocupación) en algunas Cajas de Previsión, sin la posibilidad de afiliarse de manera voluntaria como establece el DL 3.500.

Hacia 2005, la voluntariedad de afiliación para los trabajadores independientes había logrado una cobertura mínima, que llegaba apenas al 3,9%, lo que, a juicio de la Superintendencia de Pensiones¹² se debía fundamentalmente a estos aspectos:

- Voluntariedad de afiliación y cotización establecida en el DL 3.500.
- La inestabilidad de ingresos o empleos, lo que les dificulta cotizar mes a mes.
- El desconocimiento de los beneficios de cotizar, así como la preferencia por liquidez.
- El poco atractivo de las alternativas de cotización mensual para este grupo.

En este contexto, se constituyó el Consejo Asesor para la Reforma Previsional en 2006, presidida por el economista Mario Marcel, posteriormente presidente del Banco Central y Ministro de Hacienda. Dentro de las funciones y atribuciones del Consejo -también llamada Comisión Marcel- se incluían aumentar la incorporación de los trabajadores independientes al sistema previsional¹³. Dentro de los elementos considerados por el Consejo, el 27% de los ocupados declaraban ser trabajadores por cuenta propia y 1.010.624 personas declaraba honorarios en la Declaración Anual de Impuesto a la Renta (u Operación Renta) 2005, de los que 546.271 (54%) no registraron remuneraciones como trabajadores dependientes. Adicionalmente, 215.962 empresarios individuales realizaron declaración de impuestos. Por lo tanto, según los datos del Servicio de Impuestos Internos (SII) en 2005 era posible identificar a 1.226.586 personas consideradas trabajadores independientes y empresarios, lo que representaba, en ese momento, 74% del universo de los trabajadores independientes y es así, que, en el año 2005 solo el 3,9% de los independientes cotizaba para pensiones¹⁴.

El análisis de la Comisión Marcel sirvió de base para que en la Ley N° 20.255 se incluyera la obligatoriedad de cotización previsional para los trabajadores independientes. Se esperaba que entrara en vigencia el 1° de enero de 2012 considerando la siguiente gradualidad:

¹² Superintendencia de Pensiones, El Sistema Chileno de Pensiones, VII Edición (2010). Rescatado de spensiones.cl el 2 de julio 2025.

¹³ Informe Consejo Asesor Presidencial para la Reforma del Sistema Previsional (2007). Rescatado de previsionsocial.gob.cl el 2 de julio 2025.

¹⁴ Íbid.

- A partir del 1 de enero de 2012, los trabajadores independientes estarían obligados a cotizar respecto del 40% de su renta imponible¹⁵, salvo que en forma expresa manifestaran lo contrario.
- A partir del 1 de enero de 2013, estarían obligados a cotizar respecto del 70% de su renta imponible, salvo que en forma expresa manifestaran lo contrario.
- A partir del 1 de enero de 2014, estarían obligados a cotizar respecto del 100% de su renta imponible, salvo que en forma expresa manifestaran lo contrario.
- A partir del 1 de enero de 2015 en adelante se establecía la obligación de cotizar sobre el 100% de la renta imponible sin excepciones.
- A partir del 1 de enero del 2018, se establecía, adicionalmente, la obligación de cotizar el 7% de la renta imponible para salud¹⁶.
- Solo se consideraban exentos de cotizar quienes estaban a 10 años o menos de la edad legal de jubilación a la fecha de entrada en vigencia de la Ley y durante la gradualidad, en la Declaración Anual de Impuesto a la Renta, los trabajadores independientes podían manifestar su voluntad de no cotizar.

Las cotizaciones podían enterarse una vez al año, en la Operación Renta aun cuando se podían pagar Pagos Previsionales Mensuales (PPM) durante el año en que se generaban las rentas.

Analizando las cifras, de acuerdo con estadísticas de la Superintendencia de Pensiones, entre el cierre de 2011 y 2012 (primer año de la gradualidad), el número de cotizantes independientes aumentó en 13.027 trabajadores, totalizando 107.350 al 31 de diciembre de 2012. En ese mismo momento, existían poco más de 1,5 millones de trabajadores por cuenta propia, según cifras del INE¹⁷.

En los años siguientes, la cantidad de cotizantes se mantuvo estable y dado que la cotización era voluntaria, existían personas que renunciaban a la opción de cotizar (ver Gráfico 1). El número de renunciantes se mantuvo estable y entre el 20% y 30% (ver Gráfico 2).

A pesar del cronograma originalmente dispuesto en la Ley N° 20.255, que establecía una implementación gradual de la obligatoriedad de cotizar para los trabajadores independientes a partir de 2012, esta medida fue objeto de múltiples postergaciones. Si bien la aplicación de esta nueva normativa aumentó a más del doble el porcentaje de trabajadores independientes a honorarios que cotizaban en el Sistema de Pensiones¹⁸, visibilizó un número mayoritario de contribuyentes que reiteradamente renuncia a la obligación de cotizar.

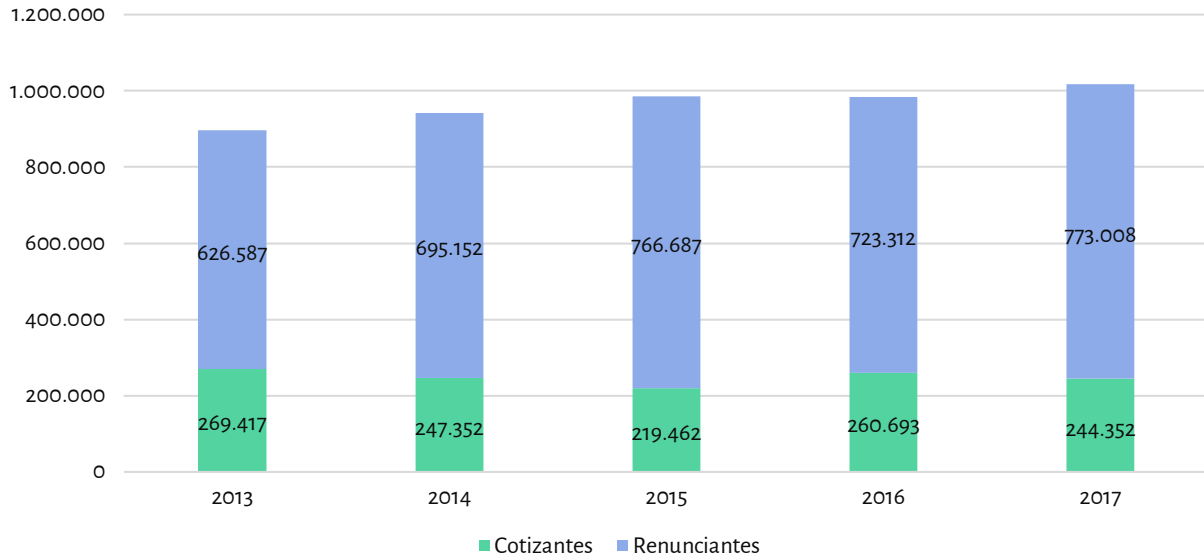
¹⁵ Para efectos tributarios, la renta imponible anual que se consideraba para la cotización era el 80% de las rentas totales.

¹⁶ Superintendencia de Pensiones, El Sistema Chileno de Pensiones, VII Edición (2010). Rescatado de spensiones.cl el 2 de julio 2025.

¹⁷ La Tercera, Trabajadores Independientes que Cotizaron en las AFP subieron 13,8% al cierre de 2012. (2013). Rescatado de latercera.com el 10 de julio 2025.

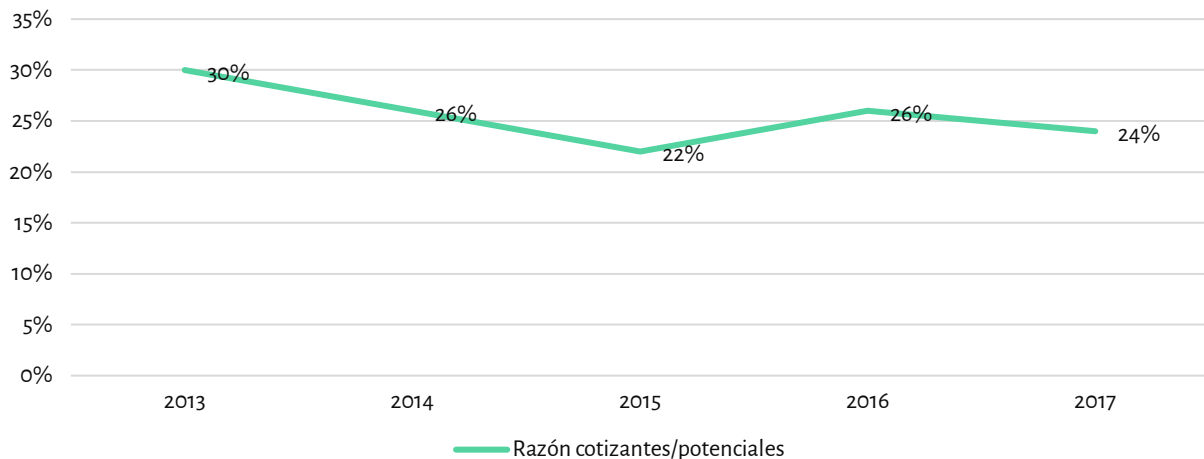
¹⁸ Mensaje N°1339-363, Historia de la Ley N°20.894 (2015). Rescatado de bcn.cl el 22 de julio 2025.

Gráfico 1: Cotizantes y renunciantes por Año Tributario



Fuente: Superintendencia de Pensiones (2018), Documento de Trabajo N°60: Caracterización de Trabajadores Independientes.

Gráfico 2: Razón cotizantes/potenciales



Fuente: Superintendencia de Pensiones (2018), Documento de Trabajo N°60: Caracterización de Trabajadores Independientes.

Como la posibilidad de renunciar a la obligación de cotizar finalizó en la Operación Renta 2015, en enero 2016 se publicó la Ley N° 20.894, que modificó el artículo 92 de la Ley N° 20.255, estableciendo un nuevo calendario de implementación. Esta ley dispuso que los trabajadores independientes estarían obligados a cotizar a partir del año tributario 2018, manteniéndose

hasta entonces la posibilidad de eximirse si así lo manifestaban expresamente en su declaración de impuestos.¹⁹

Finalmente, en 2019 entró en vigencia el nuevo esquema establecido por la Ley N° 21.133, que reinstaló la cotización obligatoria para quienes emiten boletas de honorarios electrónicas. Esta ley introdujo un sistema de aplicación progresiva: comenzó con una retención del 10% de la renta imponible y considera un incremento gradual hasta alcanzar el 17% hacia el año 2028.

Sin embargo, esta obligación solo aplica a quienes cumplen ciertos requisitos (como el requisito de ingresos anuales, equivalentes a cuatro Ingresos Mínimos Mensuales, por ejemplo)²⁰, por lo que un amplio universo de trabajadores por cuenta propia —como feriantes, transportistas, emprendedores, personas sin iniciación de actividades, con ingresos no declarados o contribuyentes de primera categoría— continúa al margen del sistema previsional.

Para cumplir con la obligación de cotizar, la Ley N° 21.133 estableció que la retención del 10% que afectaba a la emisión de las boletas de honorarios se aumentara en 0,75% al año a partir de 2020, aumentando 1% en 2028 para llegar a que la retención fuera de 17%. La retención de impuestos se destina a pagar las cotizaciones en el orden de prelación que estableció la Ley:

1. Seguro de Invalidez y Supervivencia (SIS)
2. Ley Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales (ATEP)
3. Ley del Seguro para el Acompañamiento de Niños, Niñas y Adolescentes (SANNA)
4. Salud (FONASA o Isapre)
5. Pensiones

También durante la implementación de la Ley se contemplaron dos opciones de cotización:

- **Cobertura completa:** La totalidad de la retención de impuestos se destina a cotizaciones de Seguridad Social.
- **Cobertura parcial:** Se pagan en su totalidad las cotizaciones para SIS, Ley ATEP y Ley SANNA, pero se cotiza solo por una fracción de los ingresos imposables para salud y pensiones, de acuerdo con la siguiente tabla:

¹⁹ Carey, News Alert: Ley N° 20.894 sobre Cotizaciones de Trabajadores Independientes, (2016). Rescatado de carey.cl el 22 de julio 2025.

²⁰ Artículo 1, Ley N° 21.133 Modifica las Normas para la Incorporación de los Trabajadores Independientes a los Regímenes de Protección Social (2019). Rescatado de bcn.cl el 22 de julio 2025.

Año Operación Renta	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Porcentaje de la renta imponible considerado para calcular cotizaciones en cobertura parcial	5%	17%	27%	37%	47%	57%	70%	80%	90%	100%

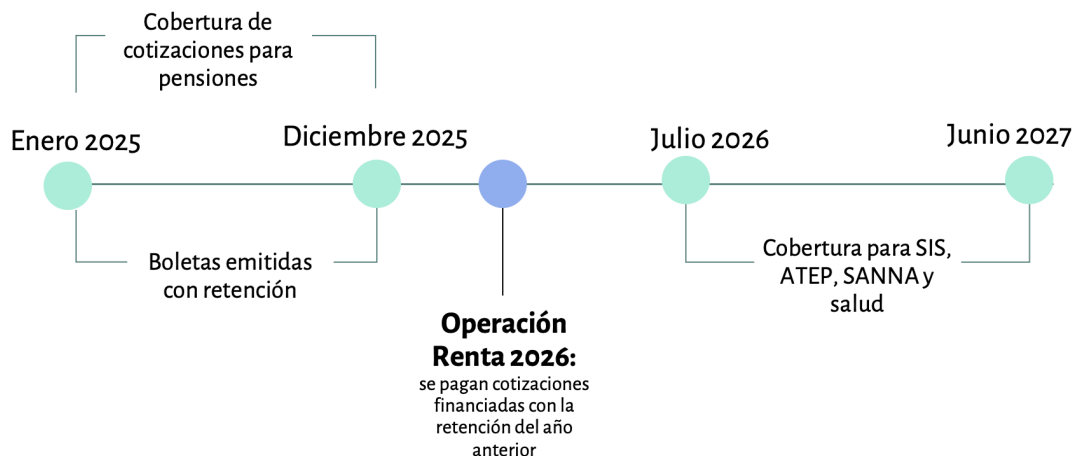
Las diferencias de cobertura se dan en salud y pensiones, puesto que para el pago de cotizaciones de SIS, Ley ATEP y Ley SANNA se considera el 100% del ingreso imponible que, a su vez, es el equivalente al 80% del ingreso total anual.

En cuanto a los períodos de cobertura, en la Figura 1, se ejemplifican los períodos de cobertura para las cotizaciones pagadas por independientes a honorarios en la Operación Renta 2026.

Así, por ejemplo:

- Para la Operación Renta 2026 se consideran las boletas emitidas entre enero y diciembre de 2025.
- En la Operación Renta 2026 se calculan las cotizaciones a pagar para el período de julio 2026 a junio 2027 para SIS, ATEP, SANNA y salud. Las cotizaciones para pensiones se acreditan en los meses en que se recibieron los ingresos, esto es, en el período enero a diciembre 2025, por lo que se registran como cotizaciones de ese período.

Figura 1: Cobertura de cotizaciones pagadas en Operación Renta 2026



El número de trabajadores que ha cotizado desde la entrada en vigencia de la Ley N°21.133 ha variado en el tiempo, siguiendo una trayectoria estable entre las proporciones de quienes eligen cobertura parcial y completa, exceptuando el presente año:

Tabla 1: Trabajadores independientes que cotizan

Año tributario	Trabajadores	Cobertura		Género	
		Total	Parcial	Mujeres	Hombres
2019	528.779	14%	86%	48%	52%
2020	553.572	15%	85%	48%	52%
2021	519.477	20%	80%	49%	51%
2022	625.419	22%	78%	50%	50%
2023	613.367	23%	77%	50%	50%
2024	599.904	23%	77%	50%	50%
2025	528.859	13%	87%	n/a	n/a

Fuente: Superintendencia de Pensiones, Ficha Estadística Previsional, a agosto 2025 para los datos entre 2019 y 2024, rescatado de spensiones.cl. Para el año 2025, Servicio de Impuestos Internos (SII), Balance Renta 2025, rescatado de sii.cl.

En 2025, se produjo una caída de más de 71 mil trabajadores, equivalente al 13%, con respecto a la misma Operación Renta 2024 (por ingresos obtenidos en 2023), en la que cotizaron 599 mil trabajadores. Además, en 2025, se registró un aumento en la proporción de independientes que optaron por la cotización con cobertura parcial, de 10 puntos porcentuales, llegando a captar el 87% de las preferencias, la cifra más alta desde que la Ley N°21.133 está vigente.

Así, a más de quince años de la promulgación de la Ley N° 20.255, la incorporación plena de los trabajadores independientes al sistema previsional sigue siendo una deuda estructural. La persistente dualidad normativa, el bajo conocimiento sobre Seguridad Social, la informalidad y la ausencia de un enfoque integral de acompañamiento han limitado el alcance de esta política pública, perpetuando una brecha de cobertura significativa en uno de los sectores laborales más dinámicos y diversos del país.

3. Tipos de trabajadores independientes

Si bien el marco legal respecto de la obligatoriedad de cotización para la Seguridad Social de los trabajadores independientes ha experimentado diversas modificaciones a lo largo del tiempo, persisten importantes desafíos en materia de cumplimiento efectivo. Para avanzar hacia soluciones sostenibles, resulta imprescindible comprender las razones que explican por qué un amplio segmento de este grupo no cotiza.

En la misma línea, debe considerarse que la heterogeneidad del trabajo independiente—que abarca desde profesionales a honorarios hasta trabajadores por cuenta propia en actividades informales—dificulta su identificación como un colectivo homogéneo, tanto desde el punto de vista institucional como desde la percepción social. Esta diversidad puede debilitar los esfuerzos de inclusión y formalización. Por esta razón, y para efectos de clasificación y caracterización, se identifican los siguientes grupos, en línea con la Clasificación Internacional de la Situación en el Empleo (CISE-93):

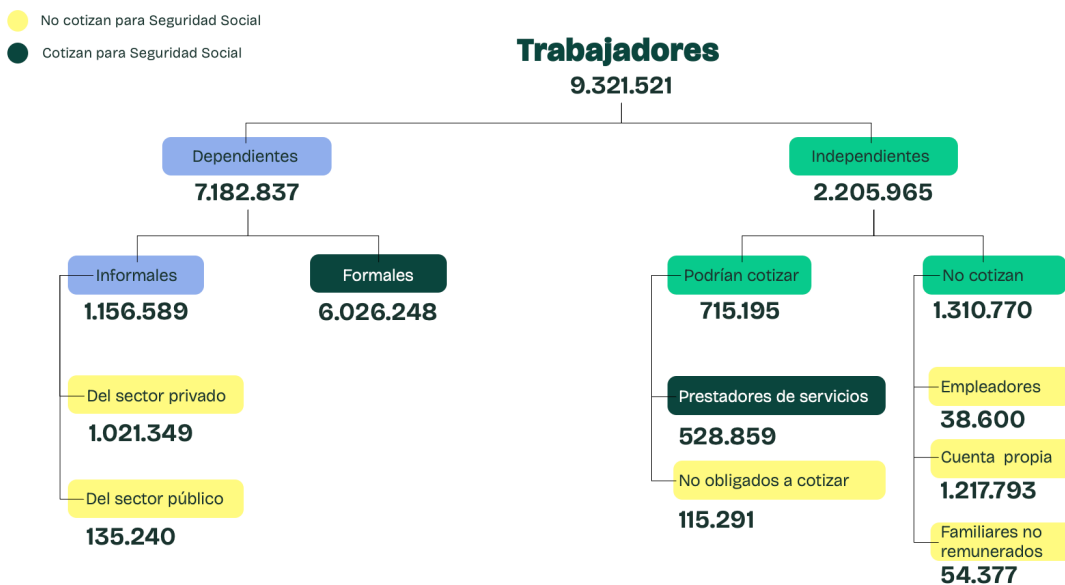
- **Trabajadores por cuenta propia:** Incluye a todas aquellas personas que desarrollan actividades económicas por su cuenta, con o sin iniciación de actividades en el Servicio de Impuestos Internos (SII), ya sea como contribuyentes de primera categoría u otras figuras. Producen bienes o servicios para uno o más clientes, sin contratar a otras personas para la ejecución de sus actividades, aunque pueden contar con apoyo familiar.²¹
- **Empleadores:** Corresponde a quienes desarrollan una actividad económica en la que contratan a una o más personas para que trabajen en su empresa. No obstante, su posición sigue siendo clasificada como empleo independiente bajo la CISE-93.²²
- **Trabajadores familiares auxiliares:** Son aquellos que colaboran en una empresa dirigida por un miembro del hogar, sin recibir remuneración directa. A pesar de su participación regular, no son considerados socios, y su grado de autonomía es limitado.
- **Trabajadores independientes:** La CISE-93 define el empleo independiente como aquel en el que la remuneración depende directamente del valor de los bienes o servicios producidos, sin distinguir entre formalidad o informalidad. Para efectos de este documento, se utilizará el término “trabajadores independientes” específicamente para referirse a quienes han formalizado su actividad ante el SII, emiten boletas de honorarios y, por cumplir ciertos requisitos de ingreso y edad, están obligados a cotizar para seguridad social.

²¹ International Labour Organization, (2021), Clasificación Internacional de la Situación en el Empleo (CISE-93). Rescatado el 26 de julio desde webapps.ilo.org.

²² Ibíd.

Del total de 9.321.521 de ocupados en el país, el 24% realiza labores de forma independiente y el 76% tiene un empleo dependiente. (Ver Figura 2).

Figura 2: Universo de trabajadores en Chile



Fuente: Encuesta Nacional de Empleo del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), trimestre abril 2025-junio 2025, rescatado el 10 de agosto de 2025 desde: ine.gob.cl

4. Razones para no cotizar

Contar con una definición clara y operativa de los distintos grupos de trabajadores independientes permite avanzar en la comprensión de las razones por las cuales no se formalizan. Si bien existen múltiples factores interrelacionados, los hallazgos cualitativos y cuantitativos recopilados en diversos estudios permiten identificar cinco núcleos explicativos que, en conjunto, ayudan a dimensionar las principales barreras que enfrentan estos grupos:

4.1 Costos económicos de la formalización:

- Para los independientes que emiten boletas de honorarios:

Costos previsionales: Desde 2019, quienes emiten boletas de honorarios están sujetos a la Ley N° 21.133, que establece la obligación de cotizar de manera progresiva. La retención parte en un 13% de la renta imponible y aumentará gradualmente hasta llegar al 17% en 2028. Este porcentaje se destina a pagar las cotizaciones en el orden de prelación que estableció la Ley N° 21.133:

1. Seguro de Invalidez y Sobrevivencia (SIS)
2. Ley Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales (ATEP)
3. Ley del Seguro para el Acompañamiento de Niños, Niñas y Adolescentes (SANNA)
4. Salud (FONASA o Isapre)
5. Pensiones

Impacto: el trabajador percibe menos ingresos líquidos en el corto plazo y por la gradualidad en la implementación de la ley, las cotizaciones para salud y pensión se podrán percibir con un costo inmediato alto y un retorno futuro bajo.

- Respecto a los trabajadores independientes que no emiten boletas de honorarios:

Al no estar obligados a cotizar, pueden optar por una cotización para algunos regímenes de manera flexible, ajustándose a su capacidad de pago y necesidad.

Lo más frecuente, es cotizar en salud (Fonasa o Isapre), porque entrega cobertura inmediata para el trabajador y su familia. Para pensiones, pueden cotizar voluntariamente en base, por ejemplo, a un ingreso mínimo.

Impacto: en este grupo el costo está asociado a la decisión personal de destinar parte de sus ingresos a protección social. La falta de obligatoriedad hace que, y en base a la economía del comportamiento, las personas prefieran liquidez por sobre ahorro, especialmente si sus ingresos son inestables.

4.2 Falta de información:

La falta de información clara y accesible sobre el proceso de formalización es una de las principales barreras que enfrentan los trabajadores independientes. El Estudio Integral sobre la Informalidad Laboral en Chile (OCEC-UDP, 2025)²³ muestra que un 61,4% de los independientes informales menciona como una de las principales tres razones por las que no ha iniciado actividades ante el SII alguna razón relacionada a las dificultades asociadas al inicio de actividades (el proceso de registro ante el SII es caro; el proceso de registro ante el SII es engorroso o lento; el proceso para la obtención de los permisos o patentes necesarios para ejercer la actividad es lento o engorroso; no cuento con la información o conocimiento suficiente para iniciar actividades ante el SII) y un 60,8% señala los costos asociados al cumplimiento tributario (permisos, declaraciones o contabilidad) como un motivo para mantenerse en la informalidad. Además, el 27,5% de los independientes informales, encuestados en el mismo estudio, señaló entre las 3 acciones más relevantes que le motivarían a iniciar actividades ante el SII el recibir subsidios o bonos para complementar los ingresos que obtendría a través de su emprendimiento formal, el 24,6% menciona entre las 3 acciones que le motivarían a iniciar actividades ante el SII el contar con ayuda gratuita para la contabilidad y las exigencias asociadas al cumplimiento tributario (completar declaraciones, rellenado de formularios, etc.)²⁴

Cuando se hace un análisis del comercio ambulante, la situación se repite, de acuerdo con datos del Centro UC de Políticas Públicas²⁵ un 72% de quienes ejercen el comercio ambulante no tienen permiso municipal, situación que se agrava entre los vendedores migrantes, segmento en el que la cifra alcanza el 91%. De todas formas, entre quienes ejercen comercio ambulante la mayoría (57%) declara que le gustaría formalizar su trabajo, pero el 64% declara que no lo hace porque no conoce el o los procedimientos que debe seguir para ese fin²⁶.

Esta carencia se combina con la circulación de mitos y percepciones erróneas. Muchos trabajadores creen que formalizarse implica costos inmediatos sin beneficios visibles, o que el sistema solo favorece a quienes tienen ingresos altos. En el caso del comercio ambulante, por ejemplo, los entrevistados relatan desconocer los trámites y permisos municipales, así como el destino de las patentes o contribuciones que se les exigiría pagar.

La desinformación refuerza la idea de que formalizarse es más un riesgo que una oportunidad, debilitando la disposición de los independientes a incorporarse a la seguridad social.

²³ Bravo, J. Acuña, J. Informe Cajas de Chile – OCEC UDP, Estudio Integral sobre la Informalidad en Chile, marzo 2025. Rescatado de cajasdechile.cl.

²⁴ *Ibíd.*

²⁵ Centro UC de Políticas Públicas, Estudio de Caracterización del Comercio Ambulante en la Región Metropolitana, septiembre 2023. Rescatado de politicaspubblicas.uc.cl.

²⁶ *Ibíd.*

4.3 Inestabilidad de ingresos y preferencia por la liquidez

La inestabilidad de los ingresos es un factor determinante en la baja disposición de los trabajadores independientes a formalizarse. De acuerdo con el estudio OCEC-UDP, en base a datos del INE, entre los trabajadores por cuenta propia que reciben ingresos mensuales menores a \$200 mil el 86% ejerce su ocupación en la informalidad. Mientras que quienes reciben más de \$1 millón por mes tienen una prevalencia de informalidad que solo llega al 16%. Además, se estima que el 83% de quienes trabajan por cuenta propia de manera informal obtienen ingresos al mes por \$500 mil o menos²⁷.

El problema es aún más evidente en el comercio ambulante: según los datos del Centro de Políticas Públicas UC²⁸, el ingreso promedio diario de un vendedor ambulante asciende a un valor cercano a \$40.000, lo cual varía según la comuna, siendo la mediana \$35.000. Lo que, si considerando 6 días de trabajo por semana, acumula aproximadamente \$960.000 el mes. Con todo, se debe incluir la variable de estacionalidad en la trayectoria de ingresos. Los meses con mejores ingresos corresponden también a eventos estacionales como marzo con el ingreso a clases, septiembre con fiestas patrias y diciembre por fiestas de fin de año. Los meses de menores ingresos se relacionan con la baja presencia de transeúntes, por ejemplo, durante los meses de verano. Así mismo, los ingresos presentan fluctuaciones dependiendo de la comuna y la ubicación de venta. Estas variaciones impiden generar estabilidad financiera y refuerzan la preferencia por destinar los recursos disponibles al consumo inmediato en lugar de a la seguridad social.

En resumen, la inestabilidad de ingresos no sólo explica la resistencia a asumir costos de formalización, sino que también fortalece la percepción de que el sistema previsional y de salud es inalcanzable para quienes viven al día.

²⁷ Bravo, J. Acuña, J. Informe Cajas de Chile – OCEC UDP, Estudio Integral sobre la Informalidad en Chile, marzo 2025. Rescatado de cajasdechile.cl.

²⁸ Centro UC de Políticas Públicas, Estudio de Caracterización del Comercio Ambulante en la Región Metropolitana, septiembre 2023. Rescatado de politicaspubblicas.uc.cl.

5. Informalidad laboral vs. Informalidad previsional

La informalidad en Chile presenta una doble expresión que conviene distinguir: la laboral y la previsional. Aunque suelen estar asociadas, no son equivalentes y responden a dinámicas distintas.

Según datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), en el trimestre móvil abril-junio de 2025, el total de ocupados alcanzaba 9.321.521 personas, de las cuales 2.423.198 tenían ocupaciones informales (26%). Sin embargo, al contrastar estas cifras con los registros administrativos de la Superintendencia de Pensiones, en el mismo período solo 6.153.753 trabajadores cotizaron efectivamente en el sistema de pensiones. Esto implica que, 3.167.768 personas con empleo no realizaron cotizaciones previsionales.

Esta discrepancia obedece, en parte, a las diferencias metodológicas: mientras la Encuesta Nacional de Empleo (ENE) del INE se basa en respuestas autorreportadas, los datos de la Superintendencia reflejan registros administrativos efectivos. No obstante, también evidencia que la formalidad laboral no garantiza, por sí sola, la formalidad previsional.

Como subraya David Bravo (2023)²⁹, la informalidad en Chile debe entenderse en plural. Por un lado, existe un sector informal que opera fuera de toda regulación laboral y tributaria (como el comercio ambulante); por otro, persiste una informalidad previsional dentro de trabajadores con contrato o independientes que, aun estando reconocidos en el mercado laboral, no realizan cotizaciones. De hecho, señala que “una parte relevante de los trabajadores en Chile pertenece a la formalidad laboral pero a la informalidad previsional”, lo que genera una brecha estructural en la cobertura del sistema de seguridad social.

Dentro de este grupo, destacan los independientes que no emiten boletas de honorarios, quienes no están obligados por ley a cotizar y enfrentan múltiples barreras – percepción de complejidad en los trámites, inestabilidad de ingresos, preferencia por liquidez y baja información- que profundizan su exclusión previsional. Así, la distinción entre informalidad laboral e informalidad previsional resulta clave para comprender que la formalización del empleo no basta: se requieren estrategias diferenciadas de inclusión previsional, capaces de abordar la heterogeneidad de los trabajadores y los incentivos económicos que enfrentan.

²⁹ Bravo, D. Informalidad, Empleo y Pensiones. Presentación para el Consejo Consultivo Previsional, junio 2023. Rescatado de previsionsocial.gob.cl.

6. Lecciones internacionales: buenas prácticas replicables

La experiencia comparada muestra que la sola obligatoriedad de cotizar no asegura mayores niveles de cobertura previsional. Los países que han avanzado en reducir la brecha entre formalidad laboral y previsional han combinado la exigencia legal con instrumentos adaptados a la realidad de los trabajadores con ingresos inestables o de baja productividad, reduciendo los costos de cumplimiento y simplificando los canales de cotización.

6.1 Regímenes simplificados de contribución:

En América Latina, los esquemas de monotributo han demostrado ser eficaces para integrar a trabajadores independientes y pequeños contribuyentes. Casos como Argentina, Brasil y Uruguay muestran que la integración del pago de impuestos con las cotizaciones a la seguridad social permite ampliar la cobertura, siempre que se adapten los montos a la capacidad contributiva. En Argentina, el régimen creado en 1998 estableció categorías según ingresos y otorga acceso a salud y pensiones; en Brasil, la figura del MEI (Microempreendedor Individual) ha facilitado la formalización con contribuciones proporcionales al salario mínimo³⁰.

6.2 Flexibilidad en las Formas de Cotizar

Una de las innovaciones recientes en materia de cobertura previsional es la denominada estrategia “sachet”, que busca facilitar la participación de trabajadores con ingresos bajos e irregulares mediante microaportes de reducido monto y alta frecuencia. Esta modalidad reconoce explícitamente que la lógica tradicional de cotizaciones mensuales, basada en salarios estables, resulta poco compatible con la realidad de quienes se desempeñan en actividades informales, temporales o de subsistencia. En contextos de alta volatilidad o estacionalidad de ingresos, permitir contribuciones más flexibles no solo reduce la barrera de entrada, sino que también incrementa la probabilidad de continuidad en el ahorro.

De acuerdo con la FIAP (2024)³¹, experiencias piloto en países de Asia y África han mostrado que, cuando los aportes se fraccionan en sumas mínimas -por ejemplo, equivalentes al costo de un bien de consumo básico-, los trabajadores informales tienden a percibir la cotización como un gasto accesible y manejable en su presupuesto. Esta lógica de “pequeños sobres” o

³⁰ Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (FIAP), Nota de Pensiones N°84, diciembre 2024. Mecanismos para la Incorporación de Trabajadores Informales a la Seguridad Social, rescatado de fiapinternacional.org.

³¹ Ibíd.

“pago en porciones” ha sido aplicada con relativo éxito en la extensión de seguros de salud y microcréditos, y hoy se proyecta como una alternativa para la seguridad social.

Por su parte, también sobresalen los Bonos tipo SeLFIES (Standard-of-Living Indexed, Forward-starting, Income-only Securities), que constituyen un mecanismo innovador de ahorro previsional a largo plazo³². Estos bonos permiten a los trabajadores adquirir, en etapas tempranas de su vida laboral, títulos que se transforman en un flujo de ingresos periódicos a partir de la edad de retiro, indexados al nivel de vida promedio. Esta estructura, al estar vinculada al consumo y no únicamente a retornos de mercado, ofrece estabilidad y previsibilidad en los ingresos futuros, lo que resulta especialmente valioso para quienes enfrentan ingresos intermitentes o carecen de empleadores que canalicen sus aportes. En ese sentido, los SeLFIES se proyectan como un complemento eficaz al sistema contributivo tradicional, fortaleciendo la cobertura previsional de trabajadores independientes y en sectores de alta informalidad. Un ejemplo reciente de su adaptación se encuentra en Brasil: en enero de 2023, el Tesoro lanzó el RendA+ (una versión modificada de la propuesta académica original), que paga a sus inversionistas en 240 cuotas y cuyos pagos están indexados al IPCA (Índice de Precios al Consumidor Amplio). Con la primera emisión, entre el 30 de enero y el 2 de febrero de 2023, se transaron US\$ 9,9 millones para 7.675 individuos.

En América Latina, se observa que los países que han logrado avances en la inclusión previsional de los independientes han aplicado mecanismos simples de recaudación y esquemas graduales de incorporación. La Asociación Internacional de la Seguridad Social³³, (AISS), destaca que la obligatoriedad por sí sola no garantiza el aumento de la cobertura, sino que debe acompañarse de instrumentos que reduzcan los costos de cumplimiento y faciliten la cotización en contextos de ingresos inestables.

En paralelo, se observa el desarrollo de mecanismos de recaudación vinculados al consumo, que no están relacionados con la obligatoriedad de cotización. Bajo este esquema, las cotizaciones no dependen exclusivamente de la voluntad del trabajador de transferir recursos, sino que se integran en operaciones cotidianas como el pago de servicios básicos, la renovación de patentes comerciales o el consumo de determinados bienes. Por ejemplo, algunos países han explorado mecanismos innovadores que vinculan el consumo cotidiano con el ahorro previsional. En Australia, la iniciativa SUPERSUPER se configuró como un programa de recompensas que permitía que ciertos minoristas acreditaran directamente un porcentaje de las compras realizadas en las cuentas de jubilación (superannuation) de los afiliados. De esta manera, el acto de consumo se transformaba en un mecanismo indirecto de ahorro previsional, bajo una lógica similar al “cashback”, pero destinado a la seguridad social. Este modelo, aunque voluntario y operado fuera de los canales tributarios tradicionales, constituye un ejemplo de cómo el consumo recurrente puede convertirse en una vía para

³² Ibíd.

³³ Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS), La Informalidad y los Derechos Laborales y Sociales en América Latina, Situación Actual, Debates y Perspectivas, 2025. Rescatado de issa.int.

acumular ahorro previsional, reduciendo las barreras de entrada que enfrentan los trabajadores con ingresos inestables y promoviendo la formalización de aportes sin necesidad de una carga administrativa adicional para el trabajador³⁴.

En la misma línea, está la aplicación Pensumo, desarrollada por Ibercaja en España. Esta herramienta permite que, por cada compra realizada en comercios adheridos, un porcentaje del monto se destine automáticamente a un plan de pensiones individual gestionado por Ibercaja Pensiones, sin costo de alta ni compromiso de aportes por parte del consumidor. El programa es abierto: cualquier persona residente en España, sin necesidad de ser cliente de Ibercaja, puede suscribirse y vincular sus tarjetas de débito o crédito para que las compras cotidianas se traduzcan en ahorro para su jubilación. Los porcentajes de aportación varían según el comercio, entre un 1% y un 20% del total de la compra, y en casos específicos como alianzas con Amazon para productos de higiene, puede llegar al 8%. Cabe destacar que esta modalidad se alinea con hábitos de consumo ya existentes, sin crear nuevas necesidades de consumo.³⁵

Estos enfoques presentan, sin embargo, desafíos de diseño que no pueden ser soslayados. Entre ellos, asegurar que los microaportes acumulados sean suficientes para otorgar beneficios significativos en la vejez, evitar que los mecanismos regresivos recaigan de forma desproporcionada en sectores de menores ingresos, y garantizar la interoperabilidad de los sistemas de recaudación con los registros previsionales. No obstante, la evidencia internacional sugiere que tales instrumentos constituyen un complemento relevante a la obligatoriedad formal de cotizar, especialmente en contextos donde la informalidad estructural y la irregularidad de ingresos dificultan la aplicación de esquemas contributivos tradicionales.

6.3 Nudges y el rol de la economía del comportamiento

La literatura reciente ha mostrado que los instrumentos de la economía del comportamiento, como los nudges, pueden ser eficaces para estimular la formalización laboral y la cotización previsional, particularmente en contextos donde los ingresos son inestables y existe desconfianza hacia las instituciones. Según Novaster³⁶, las intervenciones conductuales, como la inscripción automática con opción de salida (opt-out), recordatorios personalizados y el diseño de interfaces digitales intuitivas, minimizan las fricciones cognitivas que suelen inhibir acciones voluntarias, promoviendo así una formalización más robusta y sostenible.

³⁴ SUPERSUPER, restacado de supersuper.com.au.

³⁵ Vamos con tu Futuro, Pensumo, la forma de ahorrar para la jubilación con las compras del día a día, 2024. Rescatado de vamoscontufuturo.ibercaja.es.

³⁶ Novaster, Informe Plan de Comunicación Conductual, Documento Exclusivo para la Asociación de AFP, mayo 2025.

Un ejemplo emblemático de estos principios aplicados es el programa Save More Tomorrow (SMarT) desarrollado por el Premio Nobel de Economía, Richard Thaler y Schlomo Benartzi. Este esquema permite que los trabajadores se comprometan anticipadamente a destinar una parte de sus futuros aumentos salariales a su ahorro para la jubilación. Los resultados son contundentes: en una de sus primeras implementaciones, la tasa promedio de ahorro pasó del 3,5% al 11,6% en un periodo de 28 meses y si bien el 78% de los trabajadores intervenidos aceptaron participar en el plan SMarT, lo realmente destacable es que, prácticamente todos (98%) permanecieron en el plan tras dos aumentos salariales y el 80% permaneció activo en el plan luego de tres aumentos de sueldo³⁷.

Este éxito se explica a través del aprovechamiento de sesgos como la inercia, la procrastinación y la aversión a la pérdida, ya que las contribuciones automáticas crecientes se implementan justo después de los aumentos salariales, evitando la percepción de pérdida en el ingreso líquido.

En conjunto, estos hallazgos confirman que los nudges -cuando se articulan con la arquitectura de elección adecuada- pueden ser más poderosos que la obligatoriedad legal. Al reducir la carga de decisión y permitir que el sistema “empuje suavemente” hacia la formalización contributiva, generan cambios significativos en el comportamiento con un costo administrativo relativamente bajo y alta aceptación entre los usuarios.

³⁷ Chicago Booth, Save More Tomorrow, A Simple Plan to Increase Retirement Saving, 2004. Rescatado de chicagobooth.edu.

7. Propuestas de Política Pública para Chile

La Ley N° 21.735, de la Reforma de Pensiones de 2025, estableció explícitamente la obligación de que el Poder Ejecutivo ingrese un proyecto de ley para abordar la situación previsional de los trabajadores independientes dentro de los 12 meses posteriores a su promulgación (plazo que se cumple en marzo de 2026). Este mandato representa al mismo tiempo una oportunidad y un desafío: oportunidad, porque abre un espacio institucional para diseñar políticas que integren de manera efectiva a un segmento históricamente excluido del sistema; y desafío, porque exige soluciones técnicamente sólidas y políticamente viables en un contexto de alta informalidad y heterogeneidad ocupacional.

En este marco, se plantean las siguientes propuestas de política pública:

7.1 Modelo de cotización obligatoria gradual

Avanzar hacia la obligatoriedad de las cotizaciones para trabajadores independientes, pero con un diseño gradual basado en umbrales de ingreso. De esta forma, quienes superen cierto nivel contributivo quedarían sujetos a la obligación completa, mientras que los tramos bajos podrían contar con un subsidio parcial del Estado (similar al Subsidio de Cotización para Trabajadores Jóvenes), reduciendo las barreras de entrada y evitando efectos regresivos.

7.2 Incentivos directos a la formalización

Complementar la obligatoriedad con medidas positivas, como subsidios al aporte previsional, facilidades de acceso a crédito formal condicionado a la cotización, y reducciones tributarias parciales para quienes se incorporen al sistema. Estas políticas no solo favorecen la seguridad social, sino que también generan externalidades positivas en cuanto se integre a los independientes al sistema financiero formal.

7.3 Apoyo en el cumplimiento tributario

La experiencia comparada muestra que la simplicidad administrativa es clave para aumentar la cobertura. Se propone implementar contabilidad gratuita para pequeños contribuyentes, una ventanilla única digital y mecanismos de simplificación tributaria que reduzcan los costos de cumplimiento y faciliten la declaración conjunta de impuestos y cotizaciones.

7.4 Alianzas con municipios y plataformas digitales

Establecer convenios con municipalidades y plataformas de intermediación laboral o comercial (delivery, transporte, comercio electrónico) para que los permisos, licencias y acreditaciones incluyan como requisito la verificación de cotizaciones previsionales. Este

modelo refuerza el control y acerca la fiscalización a los territorios y a los ecosistemas donde se concentran trabajadores independientes.

7.5 Reformas al diseño institucional

Asegurar la interoperabilidad entre el Servicio de Impuestos Internos (SII), Tesorería General de la República (TGR) y las AFP, de manera que la información de ingresos permita automatizar procesos de retención, declaración y traspaso de cotizaciones, disminuyendo los márgenes de evasión y error.

8. Conclusiones y Hoja de Ruta

La ampliación de la cobertura previsional hacia los trabajadores independientes constituye uno de los desafíos más urgentes para la sostenibilidad del Sistema Mixto de Pensiones. La alta heterogeneidad de este grupo -que incluye desde profesionales de altos ingresos hasta trabajadores por cuenta propia en actividades de subsistencia- exige un diseño diferenciado, que combine obligatoriedad, incentivos y flexibilidad.

En este sentido, los países de América Latina que han logrado avances sostenidos en esta materia comparten tres elementos centrales: mecanismos simples de recaudación, subsidios progresivos y esquemas de incorporación gradual. Chile tiene hoy una oportunidad única, pues la ley obliga al Ejecutivo a presentar un proyecto de ley que aborde la situación previsional de los independientes, en el marco de la Reforma de Pensiones, antes de marzo de 2026. El éxito de esta iniciativa dependerá de que se eliminen incentivos a la exclusión, se incorpore la mejor evidencia disponible y se prioricen mecanismos adaptativos según el tipo de independiente, evitando soluciones uniformes que pueden resultar regresivas o ineficaces.

En el sentido de marcar un camino a seguir, se sugiere la siguiente hoja de ruta:

- **Sobre eliminar incentivos a la exclusión:** Se hace necesario revisar los actuales marcos tributarios y de beneficios sociales (que incluyen la revisión de ingresos del Registro Social de Hogares, por ejemplo) para evitar que los trabajadores perciban la formalización como una pérdida neta, dado que el reconocer ingresos implicaría dejarlos fuera de beneficios sociales.
- **Sobre la creación de incentivos:** Diseñar subsidios focalizados que neutralicen el efecto de corto plazo de aportar en un contexto de ingresos bajos o irregulares. Por ejemplo, integrar el acceso a salud, seguros y crédito como beneficios inmediatos de la cotización, reforzando la lógica de “ganar al formalizarse”.
- **Sobre el Proyecto de Ley pendiente:** Incorporar evidencia internacional en el diseño legislativo, usando experiencias como el monotributo (Argentina, Uruguay) y los esquemas de microaportes (“sachet contributions”) en Asia y África como insumos para el diseño normativo, además de basar las proyecciones fiscales y de cobertura en simulaciones realistas, que consideren densidad de cotización, costos de recaudación y efectos distributivos.
- **Sobre el reconocimiento de la heterogeneidad de los independientes:** Es clave priorizar mecanismos adaptativos según tipo de independientes; el mecanismo dirigido a profesionales de altos ingresos podría estar relacionado a una obligación plena de cotización con mecanismos automáticos de retención y fiscalización

integrada entre SII y TGR. Para microemprendedores y trabajadores de subsistencia, un acercamiento podría estar ligado a aportes proporcionales, subsidios estatales y modalidades flexibles de pago (microaportes, vinculación con consumo).