

La Informalidad:

# Los cambios del siglo XXI

14



• Lorena Flores y Cristóbal Huneeus

## 1. Introducción

Una de las barreras al desarrollo de Chile es el mercado laboral. Se observa que, en la actualidad, no todos pueden participar en él, menos aún si hablamos de trabajo decente, donde el trabajador está protegido frente a ciertos imprevistos, y donde trabajadores y trabajadoras puedan desarrollar sus habilidades y aprender. Con una tasa de participación menor a la de los países de la OECD, a Chile le queda un largo camino por recorrer para alcanzar la meta de una alta participación laboral.

La economía y el país ciertamente han cambiado desde el año 2000; su tamaño ha crecido en un 82%, es decir, un crecimiento promedio de 4,1%, y la pobreza ha caído de un 29,1% (año 2006) a un 11,7% (año 2015). Sin embargo, los avances en términos de formalidad de sus ocupados no han sido de la misma magnitud. Para muchos, la informalidad en el mercado del trabajo es una forma de vivir la vida (Banco Mundial 2007) independientemente de cómo se mida. La informalidad está asociada a la falta de protección, desde salud hasta derechos colectivos, y por eso la constante preocupación de los gobiernos y el desarrollo de nuevas políticas públicas para reducirla.

Existen diversas definiciones de la informalidad; algunos expertos combinan tamaño de empresa con pensiones y salud, otros, si la persona tiene contrato de trabajo, aunque, hoy en día, para muchos jueces en la justicia laboral chilena, si la persona firmó el contrato no es relevante, lo que importa es si hay habitualidad y dependencia. En esta nota se definirá formalidad según la cotización para pensiones. Esto significa que un trabajador asalariado que tiene contrato pero que responde que no está cotizando para pensiones, es informal de la misma forma que un trabajador por cuenta propia que paga sus impuestos pero no cotiza para pensiones. En esta definición, la formalidad está asociada con el ahorro para la vejez y, por lo tanto, con una protección adicional para esa etapa de la vida respecto a la protección mínima que otorga el Estado.

Como veremos en esta nota, la formalidad en Chile ha

aumentado en 6% entre los años 2000 y 2015, siendo éste aumento mayor en las mujeres que en los hombres. Sin embargo, un 28,4% de los que trabajan siguen siendo informales. A pesar de todos los avances que ha experimentado el país en los últimos 30 años, éste ha sido uno de los desafíos difíciles.

## 2. Los datos CASEN

Usamos los datos de la encuesta CASEN entre los años 2000 y 2015. La CASEN es una encuesta que en la década del 2000 se realizaba cada 3 años, y después tiene una periodicidad de cada dos años. Una de sus características más importante es que sigue un marco maestral comparable en el tiempo. Es la encuesta que usa el Estado para caracterizar a la población y, entre otras cosas, sirve para medir la pobreza y otros indicadores. Dado que analizaremos la formalidad del mercado laboral por vía de cotizaciones de pensiones, restringimos nuestro análisis a la población antes de la edad mínima para pensionarse, 60 años en el caso de las mujeres y 65 años en el caso de los hombres. Es decir, el análisis será para mujeres entre 18 y 59 años, y hombres entre 18 y 64 años de edad que estaban trabajando al momento de la encuesta.

Se debe tener en consideración que en la CASEN se producen cambios en el tiempo que son parte de su perfeccionamiento continuo. Para efectos de esta nota, la pregunta respecto a si la persona cotiza para pensiones sufrió un cambio a partir de la encuesta del año 2011<sup>1</sup>. Esta modificación hay que considerarla a la luz de los cambios observados en los resultados.

## 3. Las tendencias

En el periodo 2000-2015, el 70,7% de los hombres cotizó para pensiones, mientras que el 67,7% de las mujeres lo hizo. En los hombres aumentó de un 68,6% a un 73,1% entre los años 2000 y 2015 (ver gráfico 1) y, en el caso de las mujeres, de un 66,0% a un 72,3%, respectivamente. Durante la crisis subprime, 2008-

<sup>1</sup> Entre los años 2000 y 2009 la pregunta en CASEN fue "Se encuentra cotizando en algún sistema previsional (sistema de pensiones)?", mientras que entre los años 2011 y 2015 fue "Cotiza durante el mes pasado en algún sistema previsional (sistema de pensiones)?".

2009, que afectó a gran parte del mundo, y en especial a la economía chilena, el porcentaje que cotiza para pensiones cayó 3,1 puntos en los hombres y 2,7 puntos en las mujeres. Después, este porcentaje se recuperó rápidamente, superando los niveles observados desde el año 2000. Existe una amplia evidencia en cuanto a que la formalidad de los mercados laborales es procíclica, es decir es más alta en periodos de crecimiento que en periodos de bajo crecimiento o recesiones<sup>2</sup>.

La caída en la formalidad del mercado laboral, en el caso de Chile, durante la crisis del 2009, se produce principalmente en el grupo de trabajadores asalariados, como se observa en el gráfico 2. En el caso de los hombres, la tasa de formalidad cae de un 82,5% a un 78,5%, mientras que para las mujeres cae un poco más, llegando a un 77%. Esta misma caída no se observa en los trabajadores por cuenta propia (ver gráfico 3). El porcentaje que cotiza para pensiones sube de un 20% a un 23% en los hombres en el período analizado, y en las mujeres aumenta el grupo que cotiza para pensiones el año 2009 a 19%, para bajar

trabajadores del mercado laboral son asalariados (CASEN 2015), mientras que los trabajadores por cuenta propia son una proporción más pequeña del empleo, 17,4% pero les falta mucho para formalizar al 100% de estos trabajadores. Por lo tanto, los trabajadores asalariados no formales representan el 40% de los trabajadores que falta por formalizar, mientras que los trabajadores por cuenta propia no formales representan el 60% de los que falta por formalizar. La estrategia para formalizar a todos estos trabajadores debiera ser también diferente.

Cotizar el 10% de la remuneración es obligatorio para todos los trabajadores. En el caso de los trabajadores asalariados, es el empleador el que realiza el pago de las cotizaciones a nombre del trabajador. Como vimos en el gráfico 2, en situación de estrechez económica, los empleadores cotizan en una menor proporción. Esta caída es mayor en las empresas más pequeñas comparado con las empresas más grandes (ver gráfico 4). En el caso de los trabajadores por cuenta propia, deberían ser ellos mismos los que realicen la cotización, porque el beneficio de hacerlo es mayor

Gráfico 1: Todos los Trabajadores

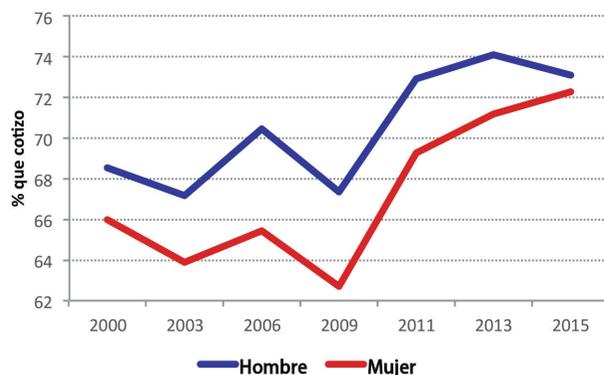
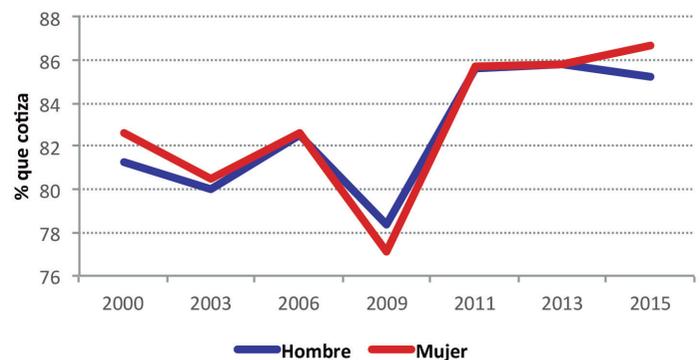


Gráfico 2: Trabajadores Asalariados



posteriormente. Este último grupo muestra un menor nivel de formalidad y más variación que en el caso de los hombres. El menor porcentaje de mujeres que cotiza para pensiones dentro de los trabajadores por cuenta propia comparado con los hombres es la principal razón por la que el nivel de formalidad de las mujeres en general es menor al de los hombres, pues en el caso de los trabajadores asalariados (ver gráfico 2), el nivel de formalidad es casi idéntico en hombres y mujeres. Así, la informalidad tiene cara de mujer.

Tal como lo demuestran los datos presentados anteriormente, los desafíos en la formalidad del mercado del trabajo están tanto en los trabajadores asalariados como en los trabajadores por cuenta propia. Aunque al grupo de trabajadores asalariados les falta una menor proporción para alcanzar una formalización de un 100%, son un grupo muy grande, pues tres de cada cuatro

al costo de no hacerlo. En el lado de los beneficios está tener un salario mayor en el presente versus el costo de una menor pensión en el futuro. El beneficio es algo cierto, comparado con el costo.

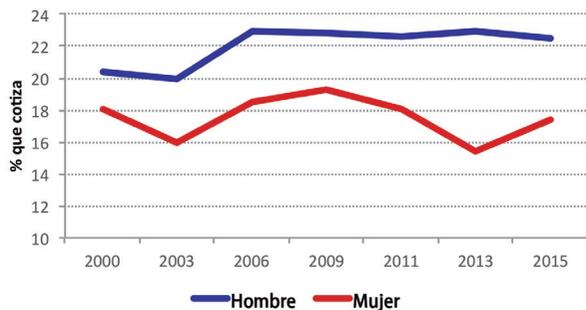
La reforma previsional del 2008, que introdujo un pilar solidario para las familias del 60% más pobre de la población, contemplaba además la obligatoriedad de cotizar de los trabajadores independientes de forma gradual a través de Impuestos Internos. Este elemento fue posteriormente postergado para empezar el año 2018.

Existe una gran variedad en los trabajadores por cuenta propia. Una forma de caracterizar a este grupo con la encuesta CASEN es a través de la pregunta si la persona entrega boleta. Esta pregunta tiene dos opciones: boleta de servicios (honorario) o boleta de

<sup>2</sup> Ver por ejemplo Perry, G.; W. Maloney, O. Arias, P. Fajnzylber, A. Mason, y J. Saavedra Chanduvi, (2007), *Informality Exit and Exclusion*. World Bank, Washington, DC y Aguilar Barceló, José G.; Ramírez Urquidí, Martín A.; Hernández Campos, Carlos M.; (2010). Efecto del ciclo económico en la incidencia de la informalidad. Evidencia para México, 1987-1999. Economía y Sociedad, Enero-Junio, 91-109.

<sup>3</sup> La pregunta existe de esta forma desde el año 2009, antes las respuestas eran sí, no y no sabe.

Gráfico 3: Trabajadores por Cuenta Propia



compra o venta (factura)<sup>3</sup>. Entre los años 2009-2015, un 11,5% de los trabajadores por cuenta propia dice que emite boleta de honorarios y un 15,6% entrega boleta de compra/venta. Los datos muestran que el primer grupo cae en el período analizado, mientras que el segundo grupo sube casi 2 puntos porcentuales en el mismo período. Esto indica que los “profesionales”, es decir aquellos que entregan boleta de honorarios o de servicios, son un 27% del total de trabajadores por cuenta propia. En este grupo de trabajadores, un 35% son trabajador formal, de acuerdo a la definición de este artículo, mientras que en los trabajadores que no dan boleta, ya sea servicio u honorario, solo 15% es trabajador formal.

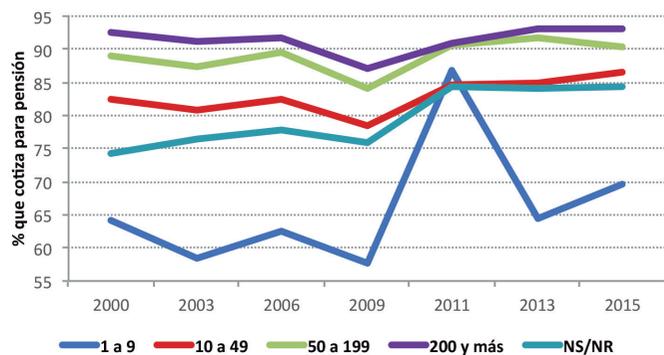
## 4. Recomendaciones

Existe aún un largo camino para alcanzar la formalización de los trabajadores chilenos y este desafío requiere una estrategia múltiple. Por un lado, una estrategia con los trabajadores por cuenta propia y otra distinta con los trabajadores asalariados. En el caso de los trabajadores asalariados, un paso para cerrar las brechas de formalidad es realizar un monitoreo por parte de los entes fiscalizadores, usando datos administrativos. Para empresas nuevas o pequeñas que empiezan a vender, es decir, generan facturas, monitorear si la empresa está pagando las cotizaciones de sus trabajadores. Esto es un trabajo que se puede realizar casi de forma automática entre la Subsecretaría de Previsión Social e Impuestos Internos. Para aquellos casos donde haya inconsistencia de datos, se puede generar una alerta de fiscalización tanto para SII como para la Dirección del Trabajo.

Para los trabajadores por cuenta propia, la estrategia es diferente. Por una parte, se requiere hacer obligatorio que ellos coticen usando al SII como recaudador, tal como lo proponía la reforma previsional del 2008. Sin embargo, eso se hace cargo solo de una parte de estos trabajadores, y se requiere llegar al resto de ellos.

El Siglo XXI está trayendo nuevos cambios al mercado laboral que le están dando un nuevo aire a la discusión de la formalidad.

Gráfico 4: Por tamaño de Empresa (Trabajadores Asalariados)



Los trabajadores de plataformas, como Uber, Airbnb, Cabify, entre otros, van a volver a recordarnos que la protección que le queremos entregar a los trabajadores depende de la tecnología que usen para vender sus servicios, y esa tecnología está constantemente cambiando, lo que requiere de políticas públicas flexibles, que se adapten a las nuevas realidades.

## 5. Conclusiones

La formalidad en Chile, medida como el pago de las cotizaciones previsionales, ha aumentado en 6% entre los años 2000 y 2015, siendo este aumento mayor en las mujeres que en los hombres, y mayor en los trabajadores por cuenta propia que los asalariados. Sin embargo, un 28,4% de los que trabajan siguen siendo informales. La informalidad es mayor en los trabajadores por cuenta propia, sobre todo en las mujeres, lo que da un indicio de que la informalidad tiene cara de mujer.

Un punto a destacar es la crisis subprime sufrida el 2009, ya que muestra bajas importantes en la formalidad de los asalariados, pero no así en los trabajadores por cuenta propia.

A pesar de todos los avances que ha experimentado el país en los últimos 30 años, éste continúa siendo un desafío importante. Y con la llegada de nuevas plataformas tecnológicas como Uber o Airbnb, el desafío se acrecienta. Los gobiernos venideros deberán estar preparados para resolver el problema de la informalidad.

### SOBRE LOS AUTORES

**Lorena Flores**  
Master in Development Studies,  
Universidad de New South Wales  
Ingeniero Comercial, Universidad de Chile

**Cristóbal Huneus**  
Ph.D. en Economía,  
Universidad de Stanford  
Ingeniero Civil Industrial,  
Universidad de Chile