



# **PROPUESTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ABORDAR LA INFORMALIDAD**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE  
MAGÍSTER EN POLÍTICAS PÚBLICAS**

**Alumno: Paulina Contreras Hurtado  
Profesores Guía: Guillermo Larrain Ríos**

**Santiago, diciembre 2023**

## I. Contexto

### a) Planteamiento del Problema

En muchas economías emergentes y en desarrollo una parte importante de su economía y de la fuerza laboral se encuentra en situación de informalidad, escenario que ha sido una de las principales preocupaciones de economistas y formuladores de políticas públicas en los últimos años. La prevalencia de la informalidad tiene un impacto negativo en diferentes ámbitos sociales, en primer lugar, en los derechos de los trabajadores y las condiciones de trabajo dignas, además del efecto adverso en las empresas y en su nivel de productividad, así como en los ingresos públicos, en el ámbito de acción del gobierno, en la solidez de las instituciones y en la competencia desleal que afecta al mercado. Esta situación no es sólo un reflejo del subdesarrollo, sino que podría ser también la fuente de un mayor atraso económico (Gasparini y Tornarolli, 2009; Perry y otros, 2007).

Si bien la informalidad es un problema en sí mismo, dado que impide el actuar de un conjunto de normas y regulaciones implementadas con un propósito deseable, es necesario señalar que existen diferentes perspectivas para identificar los beneficios de la formalización. Desde el punto de vista del mercado laboral, la formalización mejora el acceso a los derechos en el trabajo, a la seguridad social, a condiciones de trabajo decente, además de promover la representación y el diálogo; por otra parte, desde el mercado de bienes y factores, la formalización mejora el acceso a crédito y a otros factores productivos, posibilita la participación en mercados, en compras públicas, en programas públicos, propicia las importaciones y exportaciones formales, reduce la influencia de la corrupción y promueve el respeto por los contratos. Mientras que, desde la perspectiva del Estado y la sociedad, la formalidad permite ampliar la base impositiva, extender el alcance de la acción pública, reducir la tasa impositiva, aumentar la equidad en la contribución al presupuesto público, así como a los beneficios de las políticas redistributivas, asimismo promueve la cohesión social al mejorar la competencia en los mercados nacionales e internacionales. Sin embargo, estos beneficios podrían estar en conflicto entre sí, por ejemplo, para los trabajadores, extender la protección social a los empleados informales constituye una ventaja, que aumenta los costos laborales para las empresas informales y formales. A su vez, respecto de las empresas, la competencia desleal generada por las empresas informales frente a las empresas formales se presenta principalmente en mercados locales y en actividades de subsistencia, pero no en las compras públicas ni en las exportaciones. En cuanto al Estado, con un objetivo fiscal pertinente, debiese existir un equilibrio entre mejorar los ingresos fiscales para financiar bienes públicos y el *laissez-faire* (dejar hacer) para evitar efectos sociales no deseados como el aumento del desempleo, de la desigualdad o el malestar social.

Por esta razón, diseñar e implementar políticas públicas para abordar la informalidad, es un importante desafío para las autoridades, no solo por tratarse de un fenómeno multidimensional y heterogéneo, si no también, por los efectos que los instrumentos pudiesen tener en la economía y en la participación laboral.

### b) Propuesta del trabajo

En atención al problema planteado, se busca revisar políticas públicas que abordan la informalidad laboral y que han sido implementadas en los últimos años, en diferentes países; con el fin de dar

respuesta a la siguiente pregunta: *¿Cuáles políticas públicas que abordan la informalidad y que han sido implementadas a nivel internacional, son aplicables a la realidad nacional?*

Con este propósito, el documento repasa el concepto, las causas y la situación de informalidad en Chile, para luego incluir la revisión de políticas públicas implementadas en diferentes países, y en consecuencia, identificar propuestas de instrumentos públicos que pudiesen ser implementados en Chile para de fortalecer la formalización.

## II. Concepto de informalidad

El **concepto de informalidad** ha sido objeto de debate tanto desde la perspectiva conceptual como operacional. Las primeras definiciones la vinculaban con actividades de pequeña escala que se encontraban al margen de la normativa sin ser delictivas; es decir, tareas no reconocidas, no registradas, no protegidas y no reguladas (OIT, 2013). En el año 2003, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), amplía la definición de “sector informal” que está basada en la empresa o unidad de producción y se le agrega la noción de “empleo informal”, basada en el puesto de trabajo, pudiendo estar presente en el sector formal, informal o en los hogares (Abramo, 2021). De esta forma, la informalidad queda compuesta por dos dimensiones:

- El *sector informal* que corresponde a las actividades económicas realizadas por trabajadores y unidades económicas que no están cubiertas por acuerdos formales, en la ley o en la práctica, también llamado **Informalidad Empresarial**.
- El *empleo informal* que corresponde a todas aquellas personas ocupadas que no están cubiertas por la legislación laboral nacional, por ley o en la práctica, las que pueden pertenecer a una unidad económica formal o informal, también llamado **Informalidad Laboral**.

Desde la perspectiva del empleador, éste se encuentra en situación de informalidad cuando la empresa no cumple con las regulaciones tributarias, laborales, ambientales y otras. Por el lado del trabajador, la informalidad implica que no cuenta con contrato de trabajo asociado a beneficios de salud y seguridad social, además, es invisible para las autoridades fiscales, debido a que su empleador evade ilegalmente las regulaciones del mercado del trabajo, incluyendo salario mínimo, jornada laboral, normas de término de la relación laboral, entre otras.

Frecuentemente el **sector informal** comprende actividades esporádicas, intensivas en mano de obra no calificada, autofinanciadas y de pequeña escala, por lo que los trabajadores en este sector tienden a ser más jóvenes y con menor nivel educacional (Maloney, 1999). Asimismo, para evitar el costo de las regulaciones y los impuestos laborales, las empresas informales distorsionan su tamaño y tienden a operar con relaciones subóptimas de capital y mano de obra, dada la tecnología disponible (Levy, 2010). En consecuencia, el trabajo y el capital son mal asignados, observándose que trabajadores similares pueden ser considerados como menos productivos en el sector informal en relación con el sector formal y reciben salarios más bajos (López, 2015). Esta mala asignación de recursos genera un impacto negativo al reducir su nivel de productividad y limitar su crecimiento; además, la evasión de impuestos obstaculiza la capacidad y provisión de bienes públicos (Dix-Carneiro y otros, 2021). Por otro lado, en relación con el sector informal, las empresas formales son más grandes, tienen una relación más alta entre capital y mano de obra, mayores niveles de tecnología y demandan mano de obra más calificada; por lo que el sector

formal opera en rangos más amplios de productividad y con mayores salarios (Meghir y otros, 2012).

Respecto a la medición de **prevalencia de la informalidad** laboral, en muchos países aún se observa una escasez de datos, por tanto, los conocimientos estadísticos de la economía informal siguen siendo fragmentarios, superficiales y anecdóticos (OIT, 2020a). Considerando que, un aspecto importante para la formulación y evaluación de políticas públicas eficaces es la elaboración de estadísticas que midan la magnitud y naturaleza de la informalidad laboral, cuya información permite dirigir los instrumentos a grupos demográficos pertinentes, además de posibilitar la identificación de tendencias nacionales de empleo, analizar la relación del crecimiento con el empleo y evaluar los efectos de los instrumentos públicos, es que comprender los conceptos y aclarar las definiciones operacionales, continúa siendo un desafío.

En Chile, el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) adapta los lineamientos de la OIT en su metodología de medición, en la que contempla las dos dimensiones señaladas previamente (INE, 2021), donde:

- **Sector informal:** corresponde a unidades económicas de mercado que no cuentan con registro en el Servicio de Impuestos Internos (SII) y tampoco con un sistema de contabilidad que les permita separar gastos personales y del negocio – *economía informal*.
- **Empleo informal:** corresponde a los asalariados o trabajadores del servicio doméstico que no cuenten con cotizaciones de salud y de previsión social, trabajadores por cuenta propia y empleadores de una unidad económica del sector informal, así como familiares no remunerados del hogar, quienes siempre son considerados ocupados informales – *ocupación informal*.

### III. Las causas de la informalidad

La informalidad no es el resultado de una causa única, sino de la combinación de diferentes determinantes que inciden en su prevalencia. En términos generales, se han identificado tres perspectivas para el análisis de estos determinantes, por una parte, la capacidad de la economía de cada país para generar empleos formales, determinada principalmente por la *tasa de crecimiento* y el nivel de *productividad*, considerando que el aumento de la actividad económica es un factor que contribuye a reducir la tasa de informalidad (Ros, 2013). Por otra parte, las intervenciones gubernamentales, en particular, el desempeño de la *política social*, la cual podría generar incentivos para la informalidad y para el deterioro en la productividad (Levy, 2010). Adicionalmente, la literatura empírica, plantea que hay otros factores que tienen un alto impacto en la incidencia de la informalidad, los cuales están relacionados con *características y condiciones de la fuerza de trabajo*, como son el nivel educacional, la edad y el género, entre otros (Salazar y Chacaltana, 2018).

De igual manera, se han identificado una serie de factores predisponentes a la informalidad, los que han sido organizados en dos grandes grupos. En primer lugar, se encuentran los *determinantes macro* que contemplan el contexto económico e institucional del país (Ibarra-Olivo y otros, 2021). De acuerdo con estudios empíricos, las condiciones de la economía y la institucionalidad relacionada con el marco legal y la capacidad fiscalizadora de los organismos públicos afectan el

nivel y composición de la informalidad (Dabla-Norris e Inchauste, 2008; Perry y otros, 2007). En segundo lugar, los *determinantes micro*, que corresponden a ciertas características individuales de los trabajadores y de sus hogares, los cuales inciden en la propensión a la informalidad.

Respecto de los **determinantes macro**, se identifican cuatro provenientes del ámbito económico. En primer lugar, el crecimiento económico del país, componente que tiene una correlación negativa con la informalidad laboral (Oviedo y Villavicencio, 2020). En segundo lugar, se encuentra el desempeño económico de las empresas, en relación con su nivel de productividad y capacidad de desarrollo. El sector informal se encuentran principalmente empresas de menor tamaño, con un menor acceso a nuevas formas de producción, conocimiento y tecnologías; así mismo, las empresas de menor tamaño podrían mantenerse en la informalidad como una estrategia para evitar el control de las autoridades, con el fin de frenar los costos de producción, siendo más propensas a contratar trabajadores de manera informal. Por lo demás, cuando la presencia de estas unidades económicas se encuentra muy extendido, en un sector productivo o en un territorio en particular, se produce un retraso sistémico en la mejora de la productividad (Busso y otros, 2012). En tercer lugar, se encuentran las empresas de gran tamaño, como las multinacionales que, aunque forman parte del sector formal, suelen subcontratar ciertas etapas del proceso productivo, esta práctica puede tener un efecto expansivo del sector informal debido a la dispar capacidad de negociación entre las unidades económicas (Arvin-Rad y otros, 2010). El cuarto punto corresponde a la especialización sectorial de aquellas actividades económicas cuyos procesos productivos generan inserciones laborales de menor calificación, como son: la agricultura, el comercio y la construcción, o bien, en sectores que demandan labores estacionales o de temporada, como el turismo y la agricultura (Loayza y Sugawara, 2009). En un segundo grupo de determinantes macro, relacionados al ámbito institucional, se encuentran el marco regulatorio y la capacidad para aplicar la ley. Dado que, si los servicios del Estado son de baja calidad y la fiscalización de las obligaciones es débil, las empresas enfrentarían menores costos de permanecer al margen de la regulación, generando un incentivo hacia la informalidad. Otro determinante, corresponde al nivel de carga tributaria y de contribuciones a la seguridad social; se ha observado que, a mayor diferencia entre el costo de un trabajador formal y su remuneración líquida, aumentan los incentivos para que la unidad económica y sus trabajadores permanezcan en la informalidad. El impacto este determinante, dependerá del nivel de productividad de la unidad económica y del nivel de aporte al sistema impositivo y a la seguridad social de cada país (Schneider y Enste, 2000). En relación con los determinantes institucionales, tanto la rigidez de la regulación laboral como el aporte a la seguridad social, generan un desincentivo a la formalización, esta situación se ha definido como *la falla de diseño de origen* de los sistemas contributivos, ya que, al descontar parte de la remuneración del trabajador para ofrecerle seguridad, se produce un impuesto tácito a la contratación, generando que los esquemas contributivos incentiven la informalidad laboral (Levy, 2019). Por esta razón, al momento de evaluar la relación costo-beneficio de las prestaciones de seguridad social, es importante considerar el diseño del sistema de prestaciones, contributivas y no, y advertir los posibles desincentivos que genera a la formalización (CEPAL, 2022).

En relación con los **determinantes micro**, con base en estudios empíricos<sup>1</sup>, el factor individual más relevante es la escolaridad, se observa que aquellas personas con menores niveles de educación

---

<sup>1</sup> Amuedo-Dorantes (2004), Angel-Urdinola y Tanabe (2012), Carvajal, Cárdenas y Estrada (2017), Cuevas, de la Torre y Regla (2016) y Doğrul (2012).

tienen mayor propensión a la informalidad, al contrario, aquellos trabajadores con mayores cualificaciones alcanzan niveles de productividad más altos, por tanto, serían capaces de incorporarse al mercado del trabajo formal, acceder a empleos de mejor calidad y a salarios más altos (Angel-Urdinola y Tanabe, 2012; Gasparini y Tornarolli, 2009). De igual forma, existe una correlación entre la edad y la informalidad, a menor edad, mayor prevalencia de informalidad laboral, fenómeno incidido por la poca experiencia laboral y los bajos niveles de formación, lo que redundaría en una mayor probabilidad de insertarse en puestos de trabajo temporales y ser afectado por la inestabilidad ocupacional que los caracteriza (Maurizio, 2016). Asimismo, se observa una mayor informalidad en los individuos mayores de 65 años, pero por razones diferentes, asociadas principalmente a la desactualización de conocimientos y competencias (Abramo, 2021). En cuanto al género, se ha constatado que las mujeres presentan una mayor informalidad laboral que los hombres, donde la principal razón se asocia con la desigual carga de trabajo en el cuidado no remunerado de niños y de personas en situación de dependencia (Carvajal y otros, 2017; Cuevas y otros, 2016; Gasparini y Tornarolli, 2009). Siguiendo con los determinantes micro, ciertas características del hogar de los trabajadores inciden en la predisposición a la informalidad. Un primer factor es el número de miembros del hogar, lo que condiciona el nivel salarial que el jefe de hogar aceptaría frente a una oferta de empleo formal o informal. El segundo factor, son los ingresos del hogar, ya que un hogar de bajos ingresos estará más propenso a que sus miembros acepten o emprendan trabajos informales (Amuedo-Dorantes, 2004). Un tercer factor, es la composición del hogar, si es integrado por mujeres con hijos aumenta la propensión a la informalidad, debido a las dificultades de estas trabajadoras para acceder a trabajos formales, ya sea por razones de cuidado, disponibilidad de tiempo y conciliación entre un trabajo formal y las responsabilidades de crianza (Cuevas y otros, 2016). Un cuarto factor, corresponde a la ruralidad, se ha observado una mayor concentración de empleos informales en sectores rurales, constatando que la zona de residencia de un trabajador repercute en la propensión a la informalidad (Loayza y Sugawara, 2009). Este fenómeno se explicaría por la estructura productiva de las zonas rurales, donde se realizan principalmente actividades primarias, como la agricultura, la cual se caracteriza por ser de fácil acceso, tener un bajo nivel de productividad, bajos ingresos, baja demanda de capital humano y menor fiscalización (Perry y otros, 2007; Amuedo-Dorantes, 2004). Por último, la migración también se relaciona con la informalidad, la urgente necesidad de incorporarse al mercado del trabajo, por parte de la población migrante, genera que acepten empleos informales, o bien, desarrollen emprendimientos familiares informales (Sheehan y Riosmena, 2013).

Finalmente, es importante poner atención en la relación entre la informalidad laboral y el ciclo económico. Se ha observado que, en las economías de mercados emergentes, las tasas de desempleo son menos sensibles a las fluctuaciones de la producción, en relación con las economías avanzadas (Hnatkovska y Koehler-Geib, 2018). Adicionalmente, se ha reportado que la respuesta del desempleo, ante las variaciones cíclicas de la producción, es más débil cuando los niveles de informalidad son más altos, por lo que el nivel de informalidad explicaría una parte significativa de las diferencias en la dinámica del desempleo entre las economías pequeñas y las abiertas, (Horvath y Yang, 2022). Igualmente, la informalidad disminuyó en los períodos de fuerte crecimiento y aumentó en los de bajo crecimiento, esto indicaría que la posibilidad de entrar y salir del sector informal protege, en parte, a los trabajadores de las fluctuaciones del ciclo económico (Lambert y otros, 2020). No obstante, dado que la informalidad ralentiza el ajuste a los *shocks*, una

mayor prevalencia de informalidad repercutiría negativamente en impulsar el crecimiento económico (FMI, 2019).

En vista de lo anterior, comprender las dimensiones que componen la informalidad, identificar los elementos macro y micro que indiquen en su prevalencia y reconocer los factores que predisponen a la informalidad, son acciones muy necesarias previo al diseño e implementación de políticas públicas efectivas que aborden este fenómeno desde diferentes ámbitos.

#### IV. Situación de la informalidad en Chile

En Chile, durante dos décadas y de manera sistemática, se redujo el nivel de informalidad<sup>2</sup>, pasando de una tasa del 39,5% en 1998 al 29,1%, en 2017 (Perticará y Celhay, 2010; INE, 2020). A esto han contribuido varios factores, tanto del entorno, como de diversos programas públicos (Henríquez, 2019). Sin embargo, la pandemia del COVID-19 tuvo un impacto sin precedente en el mercado laboral, generando un aumento en la proporción de población inactiva, con reducciones considerables en la informalidad (Acevedo y otros, 2021), llegando a un mínimo de 22,3% durante la emergencia sanitaria y estabilizándose en torno al 27% durante el 2023. La estimación para el trimestre agosto-octubre de 2023, es de 28,7% para mujeres, 25,8% para hombres y 27,0% en promedio, cifra que equivale a 2,4 millones de personas (INE, 2023). Al observar los últimos 6 años, se identifica un comportamiento cíclico de la informalidad, con alzas en el último trimestre de cada año, situación asociada al empleo temporal, asimismo, se observa una mayor tasa de informalidad en mujeres respecto a los hombres (gráfico 1), este resultado es consistente con la evidencia internacional (Cuevas y otros, 2016).

A pesar de los cambios en la tasa de informalidad, hay elementos que se han mantenido estables en el tiempo, como es la distribución de ocupados informales según categoría ocupacional<sup>3</sup> y por tamaño de empresa. La principal categoría que incide en la informalidad es la de *Trabajadores por cuenta propia*, seguido por *asalariado del sector privado*, muy por debajo se encuentran las categorías de *asalariado del sector público*, *personal del servicio doméstico* y *empleador* (gráfico 2).

Se reporta que las personas ocupadas por *cuenta propia* y los *asalariados del sector privado* representaron el 85,5% del total de la población ocupada informal, registrando una participación de 52,2% y 33,3%, respectivamente (trimestre julio-septiembre 2023). Adicionalmente, las mayores tasas de informalidad se observan en las categorías de *trabajadores por cuenta propia* y el *personal de servicio doméstico* (gráfico 3), estimando la tasa de informalidad en 67,0% y en 53,2%; respectivamente para el mismo periodo.

En cuanto al tamaño de la empresa, y en consistencia con la literatura, la mayor tasa de informalidad se encuentra en las empresas pequeñas, siendo el grupo de “menos de 5 trabajadores” el que concentra la mayor proporción de personas en situación de informalidad, manteniéndose esta tendencia en el tiempo (gráfico 4).

---

<sup>2</sup> Según la definición oficial de informalidad que utiliza el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) de Chile, estimada a través de la Encuesta Nacional de Empleo (ENE).

<sup>3</sup> La categoría ocupacional se refiere a la clasificación de los ocupados según el tipo de relación laboral. En Chile se clasifican en: empleador/a, trabajador/a por cuenta propia, asalariado/a, familiar no remunerado y trabajador/a de servicio doméstico. Fuente: INE.

Adicionalmente, de acuerdo con la rama de actividad económica<sup>4</sup>, se observa que las actividades con mayor grado de informalidad son las de *alojamiento y servicios de comida, construcción y silvoagropecuarias* (gráfico 5). En un segundo nivel se encuentran, *comercio, transporte y almacenamiento; y artísticas y entretenimiento*. Por otro lado, las ramas con mayor grado de formalización son *minería, servicios financieros y; electricidad y gas*, situación que confirma que aquellas actividades con mayor nivel de productividad presentan menores niveles de informalidad. Por lo general, el empleo en el sector construcción, silvoagropecuario, transporte, actividades artísticas y de alojamiento, se caracteriza por ser temporal, asociado a fluctuaciones estacionales, basado en proyectos o tareas, y por un periodo determinado (CEPAL/OIT, 2019).

Respecto de la elevada tasa de ocupación informal de las actividades remuneradas en los hogares, los resultados están en línea con la literatura y la realidad de los países de América latina. Solo el 25,9% de las trabajadoras domésticas remuneradas estaban cubiertas por la seguridad social, mientras que para el conjunto de las trabajadoras asalariadas alcanzaba el 71,2%<sup>5</sup> (Valenzuela, Scuro y Vaca-Trigo, 2020). En relación con la valorización de la productividad del trabajo doméstico, el Banco Central de Chile estimó en un 25,6% el aporte al PIB de las labores del hogar no remuneradas, cifra que supera la contribución de cada una de las ramas de la actividad económica (Avilés-Lucero, 2021). El valor de este tipo de trabajo está relacionado con el impacto de las actividades de cuidado, fundamentales para la reproducción de la vida y de la fuerza de trabajo.

Entre los grupos de ocupación que experimentan mayor proporción de informalidad, se encuentran los *agricultores y trabajadores agropecuarios*, junto con *artesanos y operarios de oficios*. La incidencia de la informalidad entre trabajadores agropecuarios está asociada a las fluctuaciones estacionales propias de la actividad (gráfico 6).

En relación con la edad de los trabajadores, en Chile se observa una relación edad-informalidad en forma de U, siendo alta en la juventud, entre los 15 a 24 años, para luego disminuir en las edades intermedias y nuevamente aumentar en la adultez mayor, personas mayores de 65 años (gráfico 7). Esta situación que es consistente con la literatura y con la realidad de los otros países de América Latina, donde la informalidad en la población joven es de 62,4% y de 52,5 % en la población adulta (OIT, 2020).

Asimismo, en Chile se reporta una relación directa entre el nivel educacional y la formalidad del trabajador, se observa que el 15,4% de quienes cuentan con educación universitaria tienen un empleo informal, mientras que en el grupo de trabajadores que no cuentan con estudios esta cifra aumenta al 65,9% (gráfico 8). En Latinoamérica, se estimó que el 83,5% de quienes no cuentan con educación básica completa son informales, cifra que disminuye a 64,9% en las personas con secundaria incompleta, a 50,3% con secundaria completa, a 36,8% con terciaria incompleta y a 15,6% en aquellas con terciaria completa (CEPAL, 2021).

Adicionalmente, para entender la importancia de la dinámica cíclica del mercado laboral y evaluar su desempeño, es importante poner atención, tanto a la tasa de desempleo como a la tasa de informalidad. En Chile, se observa una relación contra cíclica entre ambas (gráfico 9), así, durante el periodo de pandemia, mientras que el desempleo aumentó hasta un 13,1%, la informalidad tuvo

---

<sup>4</sup> Según la clasificación CIIU, por clases de actividad económica, INE.

<sup>5</sup> Cifras promedio ponderado para 18 países de América Latina, 2018.



su registro más bajo de 22,3%. Ambas tasas se han estabilizado durante el año 2023, el desempleo ha ido disminuyendo hasta un 8,9%, estimado para el trimestre agosto-octubre.

Por último, la informalidad desempeña una función crucial en la dinámica de los mercados laborales de Latinoamérica. Se ha estimado que la respuesta de la informalidad a los ciclos del PIB es más fuerte que la del empleo. Además, los cálculos de la ley de Okun<sup>6</sup> demuestran que el margen de ajuste formal/informal resta importancia al margen empleo/desempleo. No obstante, la informalidad frena la velocidad de ajuste de los mercados de trabajo y, por tanto, afectaría negativamente el crecimiento de la productividad (Lambert y otros, 2020).

## V. Iniciativas internacionales de políticas públicas para reducir la informalidad laboral

En vista del impacto que tiene la informalidad en diferentes aspectos de la sociedad y de la economía, diversas instituciones internacionales que abogan por la formalización contribuyen analizando políticas públicas que inciden en el nivel de informalidad y elaboran recomendaciones para reducirlos. Sin embargo, estas organizaciones no necesariamente se dirigen a los mismos agentes económicos informales, mientras que la OIT tiene el foco en fortalecer la protección social de los trabajadores, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) buscan promover el espíritu empresarial de las unidades económicas.

A continuación, se presentan los resultados de cinco estudios que han analizado diferentes instrumentos públicos implementados por diversos países, y que han impactado en la informalidad.

1. **“Experiencias recientes de formalización en países de América Latina y el Caribe”** (2014), desarrollado por la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe. Objetivo: estudiar las políticas públicas implementadas en 10 países<sup>7</sup> de la región y determinar si podían ser asociadas con las reducciones del empleo informal.

Los resultados permiten identificar cuatro principales estrategias usadas por estos países:

- i. Mejorar la capacidad económica y la productividad. Dado que la caída de la informalidad en estos países se produjo en un contexto de crecimiento económico.
- ii. Ajustes en la legislación, para aumentar la capacidad institucional. La regulación debe adaptarse a las nuevas dinámicas laborales y facilitar la afiliación.
- iii. Implementación de incentivos. Facilitar la transición hacia la formalidad implica medidas fiscales que apoyen la formalización.
- iv. Garantizar el cumplimiento de las normas. Fortalecer la estructura, el presupuesto y los procesos en las instituciones fiscalizadoras, además de mejorar la información sobre derechos laborales y responsabilidades de la población.

En el anexo 2 se presentan las medidas y acciones que incidieron en la reducción de la informalidad, asociadas a cada tipo de estrategia.

---

<sup>6</sup> Es una observación empírica que señala la correlación existente entre los cambios en la tasa de desempleo y el crecimiento de una economía.

<sup>7</sup> Argentina, Brasil, Ecuador, Jamaica, México, Paraguay, Perú, Colombia, República Dominicana y Uruguay.

2. **“Policy Frameworks for Transition to Formality: Formalization Strategy and Plan and National Employment Policy - Comparing policy approaches”** (2020), desarrollado por la OIT. Se revisaron instrumentos públicos implementados para reducir la informalidad, con el fin de identificar cómo es abordada la transición a la formalidad en los diferentes marcos políticos. El análisis incluyó 13 Estrategias y Planes de Formalización (EPF) adoptados en 8<sup>8</sup> países y 37 Políticas Nacionales de Empleo (PNE) adoptadas en 32 países<sup>9</sup>. Los resultados reportan una reducción del nivel de informalidad en todos los países del estudio, con diferentes horizontes de tiempo, además de observó la adopción de una combinación de instrumentos para alcanzar el objetivo.

A partir de la revisión de 13 EPF y 37 PNE, el estudio propone considerar los siguientes aspectos para desarrollar marcos de políticas públicas o en la actualización de ellos cuyo objetivo sea la reducción de la informalidad.

- i. Enfoque integrado: El diseño e implementación de una EPF debe priorizar el crecimiento económico y la calidad del empleo, incluyendo medidas para mejorar la productividad, mejorar la regulación, incorporar incentivos a la formalización y fortalecer el cumplimiento normativo.
- ii. Definir grupos prioritarios: Se debe focalizar las intervenciones en grupos especialmente vulnerables a los déficits de trabajo decente y a la economía informal, como: mujeres, jóvenes, inmigrantes, personas mayores, pueblos indígenas, personas con discapacidad, trabajadores domésticos y agricultores de subsistencia, entre otros. En relación con las empresas, los grupos prioritarios son las microempresas y las Pymes, además de los trabajadores por cuenta propia.
- iii. Establecer objetivos de formalización específicos para garantizar el seguimiento y el compromiso con el progreso: Se debe incluir los objetivos específicos de formalización que se persiguen, contemplando las metas y sus indicadores relevantes, medibles y cuantitativos, con plazos determinados para alcanzarlos, que reporten el compromiso para lograr la formalización. Los plazos deben ser coherentes con el tipo de medida y el resultado esperado, a corto, mediano y largo plazo.
- iv. Proponer un conjunto de medidas e intervenciones políticas múltiples e innovadoras: Los marcos políticos proponen una combinación de intervenciones, desde un entorno propicio para los negocios y la inversión, la promoción del espíritu empresarial, el acceso al financiamiento y a servicios empresariales, con un enfoque equilibrado que incluya políticas para la formalización de las empresas y que resulte en la formalización del empleo. Además, se incorpora el uso de tecnologías para cerrar la brecha de coordinación institucional.
- v. Los instrumentos de los marcos políticos se deben realizar a través de un proceso participativo: Se deben promover acuerdos entre los representantes de los trabajadores y de las empresas, incluidos los actores informales, para lograr consenso y apropiación de las medidas.

---

<sup>8</sup> Camerún, Macedonia, Sudáfrica, Colombia, Costa Rica, Paraguay y Perú.

<sup>9</sup> Albania, Argelia, Armenia, Benín, Burkina Faso, Camboya, Camerún, Costa Rica, Guatemala, Irak, Costa de Marfil, Jordania, Kirguistán, Liberia, Macedonia, Mali, México, Moldova, Mongolia, Marruecos, Mozambique, Namibia, Nepal, Nicaragua, Perú, Filipinas, Senegal, Seychelles, Sri Lanka, Tanzania, Uganda y Zambia.

- vi. Transversalización de género: Las mujeres son consideradas un grupo prioritario, pero esta visión no queda incorporada en medidas específicas que promuevan la igualdad y la eliminación de discriminación y violencia.
- vii. El seguimiento y la evaluación: Se deben incluir procesos de seguimiento y evaluación para monitorear el progreso en la implementación de las medidas y evaluar el impacto de la política, definiendo los responsables, periodicidad y la forma en que se realizará, de manera de garantizar eficiencia y eficacia en el proceso.

En el anexo 3 se listan aquellas medidas implementadas que resultaron exitosas en la transición a la formalidad.

**3. “The Effectiveness of Interventions to Reduce Informality in Low- and Middle Income Countries”** (2019), desarrollado por la OIT, donde se analizaron los patrones de efectividad de las intervenciones de formalización, implementadas en países de ingresos bajos y medios, utilizando técnicas de meta regresión. Se compiló una base de datos de 159 evaluaciones cuantitativas de 32 estudios académicos que evalúan empíricamente una o más de estas intervenciones de formalización, de 13 países. El análisis cuantitativo correlaciona las estimaciones de impacto de los estudios, dado como medida de signo y significancia estadística, el tamaño del efecto o porcentaje de impactos, con factores explicativos como el tipo de intervención, la variable de resultado, alcance de la intervención y otras covariables. Las intervenciones se clasificaron en 5 categorías: *información*, *simplificación de registros*, *incentivos fiscales*, *incentivos financieros* e *inspección laboral*.

Las conclusiones del análisis son:

- i. Gran parte de las estimaciones de impacto son estadísticamente significativas y positivas, lo que indica una probabilidad considerable de éxito de las intervenciones, mientras que una proporción igualmente grande no es estadísticamente diferente de cero. Sólo unas pocas estimaciones son estadísticamente significativas y negativas.
- ii. El tipo de intervención no es un predictor de la eficacia de la intervención, aunque la evidencia descriptiva sugiere que es más probable que generen impacto significativo las intervenciones del tipo *incentivos fiscales* e *inspección laboral*.
- iii. Las intervenciones dirigidas a la formalización de los trabajadores son más eficaces que los dirigidos a empresas, aunque ambos tienen una gran proporción de resultados positivos y estimaciones significativas. Los resultados secundarios (salarios, rentabilidad, ingresos fiscales e inversiones) rara vez se ven afectados positivamente, lo que podría deberse a los plazos relativamente cortos de la mayoría de los estudios (promedio de 24 meses), ya que los beneficios pueden tardar en materializarse.
- iv. La tasa bruta de éxito de las intervenciones es mayor cuando se analizan los resultados a largo plazo (más de 24 meses).
- v. Las políticas a escala son más efectivas que los programas focalizados a un grupo o región.
- vi. Las intervenciones son más efectivas en condiciones económicas favorables (menor desempleo y pobreza, y mayor crecimiento).

**4. “Dinámica del mercado laboral e informalidad durante el ciclo económico en América Latina y el Caribe”** (2019), desarrollado por el FMI, cuyo objetivo fue analizar como la informalidad

afecta la respuesta de las fuerzas de la oferta y la demanda en el mercado del trabajo, en particular en el caso de fluctuaciones del empleo y el desempleo, para lo cual aborda algunos factores de tendencia y luego examina los efectos de la informalidad y sus determinantes sobre la dinámica cíclica del mercado laboral. El estudio concluye que:

- i. Las bajas fluctuaciones cíclicas del desempleo se deben en gran medida a la variación contra cíclica de la informalidad y en menor medida a variaciones de las tasas de participación.
- ii. La elevada informalidad reduce la velocidad de ajuste de la economía a los shocks, lo cual obstaculiza el crecimiento de la productividad de la mano de obra.
- iii. Leyes más estrictas de protección del empleo incrementan la informalidad, en particular los altos costos y las complejas regulaciones de despido.
- iv. Los factores institucionales relacionados con la informalidad también obstaculizan el crecimiento.
- v. Reducir el costo de los procedimientos de despido, aumentar su transparencia y previsibilidad y reducir su complejidad administrativa es una buena forma de abordar la informalidad.
- vi. Mejorar el funcionamiento de los mercados laborales a través de la implementación de un seguro de desempleo y otras prestaciones que garanticen la adecuada protección de los trabajadores.
- vii. Los salarios mínimos altos en relación con la productividad de la mano de obra aumentan la informalidad y se reduce la velocidad de ajuste a los shocks, por lo que implementar reformas estructurales que aumenten la productividad de la mano de obra sería la mejor forma de abordar este factor determinante de la informalidad.
- viii. La prestación de servicios de guardería y licencia por maternidad/paternidad pueden tener efectos significativos sobre la participación femenina en la fuerza laboral, incluso a corto plazo.

5. **“The Long Shadow of Informality: Challenges and Policies”** (2022), desarrollado por el Banco Mundial, el cual incluye un capítulo que comprende una revisión sistemática de las políticas que podrían afectar la informalidad, desde políticas fiscales hasta regulaciones del mercado laboral y políticas para fomentar el desarrollo financiero, abarcando políticas diseñadas con este objetivo y otras que podrían incidir en la informalidad. De este capítulo se destacan las siguientes recomendaciones:

- i. La informalidad se debe abordar a través de una combinación de políticas públicas adaptadas a las circunstancias específicas de la economía de cada país, que debe incluir medidas para fortalecer el desarrollo económico, impulsar la productividad tanto en el sector formal como en el informal, simplificar las regulaciones y garantizar una aplicación efectiva de la normativa.
- ii. Realizar ajustes para la simplificación de la regulación y administración tributaria y mejorar la prestación de los servicios públicos, al mismo tiempo mejorar la eficiencia de la recaudación de ingresos públicos y una aplicación más estricta de la ley.
- iii. Implementar políticas públicas para dinamizar la actividad del sector privado, que incluya aumentar la flexibilidad del mercado laboral y simplificar los marcos regulatorios para la creación de empresas.

- iv. Implementar medidas para la aceleración del desarrollo del sector financiero, que permita la reducción del costo de acceso a financiamiento externo y cree incentivos para que las empresas inviertan en proyectos de mayor productividad.
- v. Desarrollar campañas de concientización pública que acompañen las reformas para el desarrollo empresarial, además de implementar programas de capacitación empresarial.

A pesar de la diferencia de foco entre los autores, los resultados permiten identificar ciertos elementos comunes, que debiesen ser considerados en el proceso de elaboración de políticas públicas, desde el diseño hasta la implementación y evaluación.

## VI. Políticas públicas implementadas en Chile que inciden en la informalidad

En Chile no ha existido una política de gobierno explícita y concertada en materia de formalización, sin embargo, la combinación y sinergia de diversas iniciativas, desde las áreas de Economía, Hacienda y Trabajo, han contribuido a que la informalidad laboral se mantenga en niveles bajos en relación con los países vecinos. A continuación, se presentan ciertos factores indirectos y directos que han incidido en la prevalencia de la informalidad en el país.

Entre los **factores indirectos** o del entorno, los más relevantes son las reformas estructurales experimentadas en Chile, como la Reforma Tributaria del año 2014, el incremento de la inmigración y ciertos cambios tecnológicos significativos, como el aumento de la cobertura territorial de la conectividad<sup>10</sup>. Por otra parte, los **factores directos** se relacionan con la decisión, por parte del emprendedor de formalizarse, la cual está asociada a la relación costo-beneficio de este hecho, es decir, aspectos que afectan positiva y negativamente los resultados del negocio o la calidad de vida del empresario. Entre aquellos que mejoran los resultados, están: mejorar el acceso al mercado, inclusión económica, mejores condiciones de servicios financieros, mayor posicionamiento y posibilidades de desarrollo, obtención de incentivos, acceso a la justicia y a la seguridad social, entre otros; y por otro lado, aquellos que empeoran los resultados, como: el costo de cumplimiento de ser formal y el tiempo asociado a ello, dado por la regulación laboral, tributaria, sanitaria, urbana y ambiental; además de la exposición a la fiscalización y a posibles multas (Henríquez, 2019).

En Chile se han desarrollado diferentes instrumentos que han contribuido a la formalización, tanto en aumentar los beneficios, como en reducir los costos de ser formal. En la Tabla 1, se listan los principales factores del entorno en Chile para la formalización, identificados por la OIT en el año 2019.

**Tabla 1. Principales factores del entorno que indican en la formalización en Chile**

Factores del entorno
1. Trazabilidad de ciudadanos y contribuyentes / conexión de actos administrativos (RUT)
2. Nivel de bancarización población / Información financiera / Inclusión financiera
3. Nivel de transacciones electrónicas (tarjetización y nivel de uso de tarjetas)

<sup>10</sup> 89,2% de los hogares tiene conexión a internet (Centro UC de Encuestas y Estudios Longitudinales, 2023) y existen 33 millones de celulares, además de una fuerte reducción del gasto en los servicios (INE, 2022).

4. El uso del efectivo en las transacciones y su control
5. Política migratoria
6. Políticas frente a ciclos económicos (oportunidad, cobertura, inclusión)
7. Políticas frente a catástrofes naturales y ambientales (oportunidad, cobertura, inclusión)
8. Fijación del salario mínimo
9. Nivel de alfabetización digital y cobertura territorial de conectividad (internet)
10. Nivel de rigurosidad del control aduanero
11. Nivel de permisividad ambiental y control social

Fuente: OIT, 2019. Informe Técnico N°11.

En la Tabla 2 se presentan diferentes instrumentos relacionados con los factores directos observados en Chile, agrupados en cuatro áreas.

**Tabla 2. Instrumentos y programas que inciden en la formalización en Chile**

Área	Instrumento
Acceso al mercado – Compras públicas y privadas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Chile Compras, constituido por: Mercado Público, Chile Proveedores y Capacitación Chile Compra</li> <li>- Ley de Subcontratación</li> <li>- Retención Tributaria a Trabajador Cuenta Propia</li> <li>- Programa Barrios Comerciales</li> <li>- Centros de Desarrollo de Negocios</li> <li>- Ley Pago en 30 días</li> </ul>
Inclusión económica y financiera	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Banco Estado: Microempresa, Caja vecina, Cuenta RUT</li> <li>- SERCOTEC: Programas de transferencia: Capital Semilla, Capital Abeja, Emprende, Fondo Crece, Fondo Mejora Negocios y Fondo de Asesorías Empresariales, Almacenes de Chile, Fondo de Ferias Libres, Apoyo a Fortalecimiento de Gremios</li> <li>- SERCOTEC: Programas de Apoyo de Servicios: Centros de Desarrollo de Negocios, Fortalecimiento de Barrios Comerciales; Capacitación y Asesoría Legal Virtual; Servicios de Atención e Información-Puntos MIPE</li> <li>- SERCOTEC: Programa Formalízate</li> <li>- Microcrédito – Tasa Máxima Convencional</li> <li>- CORFO – Fortalecimiento de Intermediarios Financieros</li> <li>- Programas de Subsidio al Empleo: Joven y Mujer. Otros programas temporales o por zona geográfica de subsidio a la contratación: IFE laboral Apoya, Protege Apoya, Regresa y Contrata, Emergencia por Catástrofe, Zonas Afectadas, otros</li> </ul>
Costos de transacción y simplificación de trámites	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley de Microempresa Familiar</li> <li>- Ventanillas únicas virtuales: Empresa en Un Día, Escritorio-Empresa, SII y PreviRed</li> <li>- Regímenes Tributarios para MIPYMES: Tributación Simplificada, Renta Presunta, Pequeño Contribuyente</li> </ul>
Seguridad social y	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ventanilla única virtual: PreviRed</li> <li>- Ley de Subcontratación + Ley MultiRut</li> </ul>

regulación laboral	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incorporación gradual de Trabajadores por Cuenta Propia en la previsión y retención obligatoria de honorarios</li> <li>- Aspectos de regulación laboral: jornada, distribución de jornada, indemnización, salario mínimo, etc.</li> </ul>
--------------------	--

Fuente: OIT, 2019. Informe Técnico N°11.

Se puede observar que en Chile se han implementado un conjunto de instrumentos públicos que han permitido una mayor formalización, los cuales están en línea con las recomendaciones y las experiencias presentadas en la sección anterior. Estas iniciativas son el resultado de la movilización de distintas áreas de la administración pública, que, aunque con objetivos diferentes han incidido en la informalidad, por una parte para el área de **Trabajo** su foco es la protección de los derechos de los trabajadores y la cobertura de seguridad social; mientras que para **Economía** el desafío es la cobertura de emprendimientos informales y su inclusión económica; por otro lado, para **Hacienda** la formalización es importante para reducir la elusión y la evasión tributaria.

## VII. Propuesta de Políticas Públicas para Chile

Son múltiples las políticas públicas que se pueden ejecutar para reducir el nivel de informalidad, a continuación, se presenta una propuesta con aquellas que se consideran más relevantes y urgentes para ser implementadas en Chile, en vista de las recomendaciones de los organismos internacionales, los impactos reportados en la revisión, y considerando los instrumentos públicos que ya han sido implementados en Chile. En atención a las dos dimensiones de la informalidad descritas y al impacto del contexto económico en la prevalencia de esta, se incluyen medidas con foco en: el entorno, en la informalidad empresarial y en la informalidad laboral.

### a. Medidas con foco en el entorno general

- 1) Definir una *Estrategia de Formalización para Chile*, que permita el desarrollo de una **Política Integral para la Formalización**, liderada por los Ministerios de Economía, del Trabajo y de Desarrollo Social, para determinar cuáles serán los énfasis que tendrá esta Política Integral, las metas a corto, mediano y largo plazo; y las medidas para alcanzar esas metas. Además, debe incorporar un proceso de seguimiento y evaluación de cada medida incluida. Para lograr que estas medidas sean eficientes y eficaces, se requiere contar amplios consensos, para lo cual se deben implementar procesos participativos durante todo el proceso, desde el diseño hasta la implementación y la evaluación, con espacios de discusión que incluyan a todos los actores involucrados.
- 2) La *Política Integral para la Formalización* debe contemplar, como primer grupo de medidas, aquellas que promuevan el **crecimiento económico y el aumento de la productividad**, dos elementos claves que indiquen en los niveles de informalidad y en la efectividad de las intervenciones, puesto que, en un escenario de bajo crecimiento y baja productividad, iniciativas relacionadas a la informalidad podrían afectar negativamente en la economía y en el empleo.
- 3) Acompañar las diferentes medidas de la *Política Integral para la Formalización* con **procesos de información y capacitación** sobre los instrumentos, procedimientos para la formalización y el régimen tributario, los que se deben orientar pertinentemente a los diferentes grupos a los cuales impactan estas medidas. Incluir campañas de difusión y promoción de la formalización

que pongan en valor los beneficios de la formalidad de manera de alcanzar el compromiso de la población con los procesos formales, y así, reducir la aceptación social de la informalidad.

**b. Medidas para formalizar a las empresas – Informalidad empresarial**

- 4) **Simplificar la regulación** para la formalización de las pequeñas empresas. Es necesario revisar los permisos que cada organismo público requiere y lograr reducirlos, no para bajar el nivel de exigencia, si no para que sean consistentes y estén conectados entre ellos. Si bien, en Chile ha habido avances en la simplificación de trámites y el uso de la tecnología, se requiere profundizar más en la vinculación de requerimientos de los diferentes agentes públicos, y consensuar las exigencias de diferentes regulaciones (tributaria, laborales, ambientales, sanitarias, etc.). Se propone también, disponer de un ejecutivo único que asesore y acompañe al empresario en el proceso de formalización, quien debe contar con el conocimiento necesario sobre los diferentes requisitos a cumplir.
- 5) Implementar instrumentos específicos de **acceso al financiamiento** para las pequeñas empresas, dar a conocer estos instrumentos a través del mismo ejecutivo propuesto en el punto anterior. Sobre los instrumentos de financiamiento, estos deben comprender varios años del desarrollo de la unidad económica (3 a 5), de manera que permita cierta continuidad y estabilidad a la empresa, con montos diferenciados por periodo, para incentivar la permanencia y el crecimiento del emprendimiento, y que no quede acotado solo al capital inicial, este tipo de programa debiese priorizar territorios y sectores económicos específicos. Actualmente existen diversos programas de financiamiento para emprendimientos, pero es necesario revisar su efectividad y corregir el diseño, especialmente en los concerniente al tiempo en que está disponible, y a los saltos discretos que poseen.
- 6) Dentro de los requisitos para ser beneficiario de cualquier instrumento público orientado a la unidad económica, se debe contar con al menos *inicio de actividades*, esta misma exigencia debiesen realizar los proveedores de los Sistemas de Puntos de Venta (POS) para **eliminar la evasión y reducir la elusión**.

**c. Medidas para formalizar al trabajador**

- 7) **Fortalecer la educación, formación y capacitación** de las personas, a través de programas efectivos de desarrollo de competencias y habilidades habilitantes para el mundo del trabajo (dependiente e independiente), con foco en las transformaciones tecnológicas y la brecha digital, mediante la implementación de programas que respondan a las necesidades de los sectores menos productivos. Para lograrlo es necesario revisar la eficacia de los actuales programas de capacitación de SENCE, el rol de Chilevalora y la vinculación con el Ministerio de Educación y los Planes Formativos de la Educación Media TP y los CFT Estatales, de manera de alcanzar un sistema de formación articulado y coherente, priorizando grupos más vulnerables como jóvenes, mujeres y habitantes rurales.
- 8) **Revisar y ajustar la Política Social**, ya que la metodología actual para la clasificación y acceso a beneficios sociales contiene con saltos discretos y discontinuos, lo que genera un incentivo a la informalidad, fomentando un comportamiento estratégico de parte de la población. Por ejemplo, los datos de los hogares unipersonales de la CASEN reportan que estos alcanzan al 15%, en cambio el mismo dato según el Registro Social de Hogares llega al 37%, lo que refleja que las personas se “disfrazan” de hogares unipersonales para poder acceder a beneficios. Por



lo tanto, hay que desarrollar un instrumento que premie el ingreso formal, a través de un diseño que no tenga las discontinuidades actuales.

Se propone implementar un **Impuesto Negativo al Ingreso del Trabajo** (INIT), o crédito impositivo, un instrumento que consiste en complementar los ingresos de los trabajadores de menores salarios, a través de transferencias directas en dinero. Como política social, tiene la ventaja de ser un mecanismo eficaz para reducir la desigualdad, promover la inserción laboral y la formalización, disminuir la pobreza y reducir el estigma asociado a ser beneficiario de los programas sociales. El INIT tiene como objetivo que las rentas bajas sean subsidiadas, un porcentaje intermedio de la población no se ve afectada y las rentas más altas sean gravadas (afectadas por el Impuesto Único de Segunda Categoría). El monto del beneficio dependerá de los ingresos laborales, es decir, de los trabajos derivados de los individuos, un subsidio de este tipo aumenta los retornos esperados del trabajo, generando un incentivo a los trabajadores informales para transitar hacia la formalización, lo que, aumentaría el número de beneficiarios y el costo de este instrumento. Se ha estimado el costo de esta medida entre 1,2 y 1,8 puntos del PIB (Horizontal, 2021), por lo que una forma de financiarlo sería la fusión de programas y subsidios ya existentes, cierre de programas mal evaluados y/o aunar diferentes subsidios que están disgregados. Los instrumentos de transferencias directas como el INIT, son muy eficientes en reducir la desigualdad a través de la intervención redistributiva del Estado.

- 9) **Revisar y flexibilizar la normativa laboral**, en virtud de las nuevas formas de organización del trabajo y relaciones laborales, se debe apuntar a **flexibilizar el contrato laboral**, la indemnización por años de servicio provoca un aumento en el costo del despido y de la contratación, generando un desincentivo a la formalización laboral. Por otra parte, la rigidez en la jornada laboral dificulta el trabajo en tiempo parcial, situación que es especialmente importante para la participación de las mujeres en el mercado laboral, o para cualquier persona que desea participar en el mercado laboral formal en una jornada menor. Según un estudio realizado en Colombia, las mujeres con alto nivel de vulnerabilidad estarían dispuestas a sacrificar un 15% del sueldo mensual para obtener flexibilidad (Bustelo y otros, 2023), esto podría explicar en parte la brecha de informalidad entre hombres y mujeres. Considerando que la decisión de permanecer en un empleo informal responde a la preferencia o necesidad de contar con un empleo que no se encuentra disponible en el mercado formal debido a la estructura regulatoria y no solo por la intención de no pagar impuestos o la mala gestión de parte del empleador, que igualmente son elementos presentes, pero no los únicos.

Adicionalmente, en relación con el **Salario Mínimo**, en lugar de ser un salario mínimo mensual, se propone establecer un salario mínimo por hora, de manera de tener claridad de la remuneración según la jornada laboral pactada, lo que podría promover el trabajo part-time. La regulación actual sobre el Salario Mínimo Mensual encarece la contratación ya que no permite una contratación formal por una jornada menor a la normal completa.

#### **d. Otras Medidas**

- 10) Implementar la **Sala Cuna Universal**, que el beneficio se extienda a todo trabajador/a dependiente e independiente que esté a cargo de un infante menor de dos años. Medida que promoverá la participación en el mercado laboral formal, especialmente de las mujeres en quienes mayoritariamente recaen las funciones de cuidado.
- 11) **Fortalecer la fiscalización**, es una medida relevante y efectiva, que tiene un límite presupuestario, por lo que se debiesen implementar fiscalizaciones con énfasis en ciertos

sectores productivos, territorios o tipo de empresas donde hay mayor prevalencia de informalidad. Se pueden coordinar acciones entre diferentes servicios públicos que cumplen un rol fiscalizador.

- 12) Generar **incentivos a la contribución para las pensiones**. Esto es especialmente importante en el diseño de un sistema que incluye un fondo común, pilar solidario, montos mínimos garantizados, u otro mecanismo que disminuya la relación entre el aporte individual y la pensión futura. En el sistema de pensiones se debe reconocer el esfuerzo individual de manera que se valore la formalidad.

Aunque la informalidad en Chile está muy por debajo de las cifras de América Latina y el Caribe, son 2,4 millones de trabajadores que ocupan empleos informales, privados de protección social y derechos laborales, situación que afecta principalmente a los grupos más vulnerables de la sociedad. Por lo que, disminuir la informalidad es un elemento clave tanto para promover el desarrollo del país como para reducir la desigualdad y la exclusión social, realidad relevante que debe ser abordada por las políticas públicas.

## Referencias

Abramo, L. (2021). "Políticas para enfrentar los desafíos de las antiguas y nuevas formas de informalidad en América Latina", serie Políticas Sociales, N° 240 (LC/TS.2021/137), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Acevedo, I., F. Catellani, G. Lotti y M. Székely (2021). "Informalidad en tiempo del Covid-19 en América Latina: implicaciones y opciones de amortiguamiento". Banco Interamericano de Desarrollo. Documento de Trabajo N° IDB-WP-01232.

Amuedo-Dorantes, C. (2004). "Determinants and poverty implications of informal sector work in Chile", Economic Development and Cultural Change, vol. 52, N° 2, Chicago, The University of Chicago Press.

Angel-Urdinola, D. y K. Tanabe (2012). "Micro-determinants of informal employment in the Middle East and North Africa region", Social Protection and Labor Discussion Paper, N° 1201, Banco Mundial.

Arvin-Rad, H., A. Basu y M. Willumsen (2010). "Economic Reform, Informal-Formal Sector Linkages and Intervention in the Informal Sector in Developing Countries: A Paradox". Publicado en: International Review of Economics and Finance, 2010, 19, 662-670.

Avilés-Lucero, F. (2021). "Estimación Trabajo Doméstico No Remunerado". Banco Central de Chile. Gerencia de Estadísticas Macroeconómicas. División de Estadísticas. Disponible en: <https://www.bcentral.cl/documents/33528/3015389/estimacion-trabajo-domestico-no-remunera-do.pdf/977aa3c3-7a61-20fe-be66-85c68c7707b0>.

Banco Mundial (2022). "The Long Shadow of Informality: Challenges and Policies". Disponible en: <https://www.worldbank.org/en/research/publication/informal-economy>

Busso, M., M. Fazio y S. Levy (2012). "(In)Formal and (Un)Productive: The Productivity Costs of Excessive Informality in Mexico". II. Inter-American Development Bank. Research Dept. IV. Title. V. Series. IDB-WP-341

Bustelo, M., A. Diaz, J. Lafortune, C. Piras, L. Salas y J. Tessada (2023). "What Is the Price of Freedom? Estimating Women's Willingness to Pay for Job Schedule Flexibility". *Economic Development and Cultural Change*. Volume 71, Number 4. Disponible en: <https://www.journals.uchicago.edu/doi/10.1086/718645>

Carvajal, A., L. Cárdenas e I. Estrada (2017). "Determinantes socioeconómicos de la informalidad laboral y el subempleo en el área metropolitana de Bucaramanga, Colombia", *Equidad y Desarrollo*, vol. 1, N°29, Universidad de La Salle.

CEPAL (2021). "Panorama Social de América Latina", 2020. (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1). Santiago, Publicación de las Naciones Unidas.

CEPAL (2022). "Estimación de la probabilidad de informalidad laboral a nivel comunal en Chile". (LC/TS.2022/5). Santiago, Publicación de las Naciones Unidas.

CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2019). "El futuro del trabajo en América Latina y el Caribe: antiguas y nuevas formas de empleo y los desafíos para la regulación laboral", *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 20 (LC/TS.2019/31), Santiago.

Cuevas, E., H. de la Torre y S. Regla (2016). "Características y determinantes de la informalidad laboral en México", *Estudios Regionales en Economía, Población y Desarrollo*, N° 35, Chihuahua, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez (UACJ).

Dabla-Norris, E. y G. Inchauste (2008). "Informality and regulations: what drives the growth of firms?", *IMF Staff Papers*, vol. 55, N° 1, Fondo Monetario Internacional (FMI).

Dix-Carneiro, R., P. Goldberg, C. Meghir, and G. Ulyssea, (2021). "Trade and Informality in the Presence of Labor Market Frictions and Regulations".

Doğrul, H.G. (2012). "Determinants of formal and informal sector employment in the urban areas of Turkey", *International Journal of Social Sciences and Humanity Studies*, vol. 4, N° 2, Social Sciences Research Society.

FMI (Fondo Monetario Internacional) (2019). "Dinámica del mercado laboral e informalidad durante el ciclo económico en ALC". *Perspectivas Económicas de las Américas* – Octubre, 2019.

Gasparini, L. y L. Tornarolli (2009). "Informalidad laboral en América Latina y el Caribe: patrones y tendencias a partir de microdatos de encuestas de hogares". *Desarrollo y Sociedad*. [online]. 2009, n.63, pp.13-80. ISSN 0120-3584.

Henríquez, L. (2019). "Experiencias de políticas públicas para la formalización económica y laboral en Chile". Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina – *Informes Técnicos OIT Cono Sur*, N°9. ISSN 2523-5001.

Hnatkovska, V. y F. Koehler-Geib (2018). "Sources of Volatility in Small Economies", *Policy Research Working Paper 8526*. Trade and Investment Global Practice, July 2018. Group World Bank Macroeconomics.

Horizontal (2021). "Nueva Política Social: Incentivo al trabajo formal y disminución de la pobreza". Disponible en: <https://horizontalchile.cl/publicacion/nueva-politica-social/>

Horvath, J. y G. Yang (2022). "Unemployment dynamics and informality in small open economies", *European Economic Review*, Vol 141, 2022. Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0014292121002427>

Ibarra-Olivo E., J. Acuña y A. Espejo (2021). "Estimación de la informalidad en México a nivel subnacional", Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/19), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

INE (Instituto Nacional de Estadísticas) (2020). "Boletín estadístico: Informalidad laboral". Edición No.11, 5 de agosto de 2020.

INE (2021). "Estadísticas de informalidad laboral: Marco Conceptual y manual metodológico". Indicadores de Informalidad Laboral. Documento de Trabajo N°4. Junio 2021.

INE (2023). "Boletín estadístico: Informalidad laboral". Edición No.23, 2 de agosto de 2023.

Jessen, J. y J. Kluge (2021). "The effectiveness of interventions to reduce informality in low- and middle-income countries". *World Development*, Volume 138, February 2021. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105256>

Lambert, F., A. Pescatori, y F. Toscani (2020). "Labor Market Informality and the Business Cycle" – IMF Working Paper. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2020/11/20/Labor-Market-Informality-and-the-Business-Cycle-49892>

Levy, S. (2010). "Good intentions, bad outcomes: Social policy, informality, and economic growth in Mexico". Brookings Institution Press, 2010.

Levy, S. (2019). "Una prosperidad compartida: transformando la seguridad social en México para crecer con equidad". Nota técnica del BID; 1788.

Loayza, N. V y N. Sugawara (2009). "El sector informal en México: hechos y explicaciones fundamentales", *El Trimestre Económico*, vol. 76, N°304, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.

Lopez, I. (2015). "Human Capital and Labor Informality in Chile: A Life-Cycle Approach", RAND Corporation.

Maloney, W. F. (2004). "Informality Revisited". *World Development*, 32(7):1159–1178.

Maurizio, R. (2016). "Formas atípicas de empleo en América Latina: incidencia, características e impactos en la determinación salarial", *Serie Condiciones de Trabajo y Empleo*, N°76, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Meghir, C., R. Narita, y J. Robin (2012). "Wages and Informality in Developing Countries. NBER". Working Paper (Forthcoming *American Economic Review*).

OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2013). "La economía informal y el trabajo decente: una guía de recursos sobre políticas, apoyando la transición hacia la formalidad. Ginebra. Disponible en: [https://www.ilo.org/emppolicy/pubs/WCMS\\_229429/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/emppolicy/pubs/WCMS_229429/lang--es/index.htm)

OIT (2014). "Experiencias recientes de formalización en países de América Latina y el Caribe". Notas sobre formalización, Oficina Regional para América Latina y el Caribe Ginebra, OIT.

OIT (2019). "The effectiveness of interventions to reduce informality in low- and middle-income countries". Global Employment Policy Review 2020: Employment Policies for Inclusive Structural Transformation. Disponible en: ([https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---ifp\\_skills/documents/publication/wcms\\_734545.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/publication/wcms_734545.pdf))

OIT (2020a). "Helping the gig economy work better for gig workers". Disponible en: [https://www.ilo.org/washington/WCMS\\_642303/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/washington/WCMS_642303/lang--en/index.htm)

OIT (2020b). "Policy Frameworks for Transition to Formality: Formalization Strategy and Plan and National Employment Policy. Comparing policy approaches in Africa, Asia and Latin America". Disponible en: [https://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/WCMS\\_792080/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/WCMS_792080/lang--en/index.htm)

Oviedo, S. y J. Villavicencio (2020). "La informalidad laboral y su relación con el crecimiento económico en Latinoamérica: una revisión de la literatura científica en los últimos diez años" (Trabajo de investigación). Repositorio de la Universidad Privada del Norte. Disponible en: <https://hdl.handle.net/11537/27441>

Perry, G., W. Maloney, O. Arias, P. Fajnzylber, A. Mason y J. Saavedra Chanduvi (2007). "Informality : Exit and Exclusion", The World Bank. Washington, D.C.

Perticará M. y P. Celhay (2010). "Informalidad laboral y políticas públicas en Chile". Documento de Trabajo. Facultad de Economía y Negocios. Universidad Alberto Hurtado. Junio 2010.

Ros, J. (2013). "Algunas tesis equivocadas sobre el estancamiento económico de México". Primera edición, México D.F, Colegio de México.

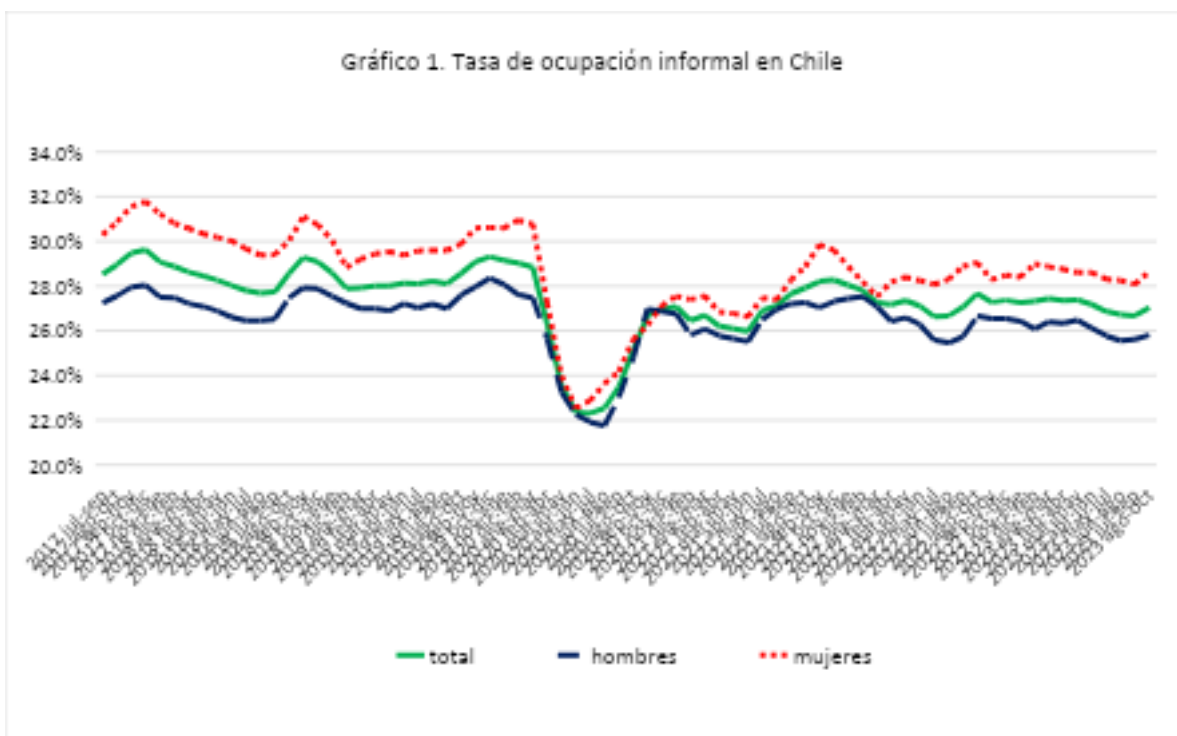
Salazar-Xirinachs, J. y J. Chacaltana (2018). "La informalidad en América Latina y el Caribe: ¿por qué persiste y como superarla?", en Salazar-Xirinachs J.M. y J. Chacaltana (ed.) Políticas de Formalización en América Latina: Avances y Desafíos. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, FORLAC.

Schneider, F. y D. Enste (2000). "Shadow economies: size, causes, and consequences", Journal of Economic Literature, vol. 38, N° 1, Asociación Estadounidense de Economía.

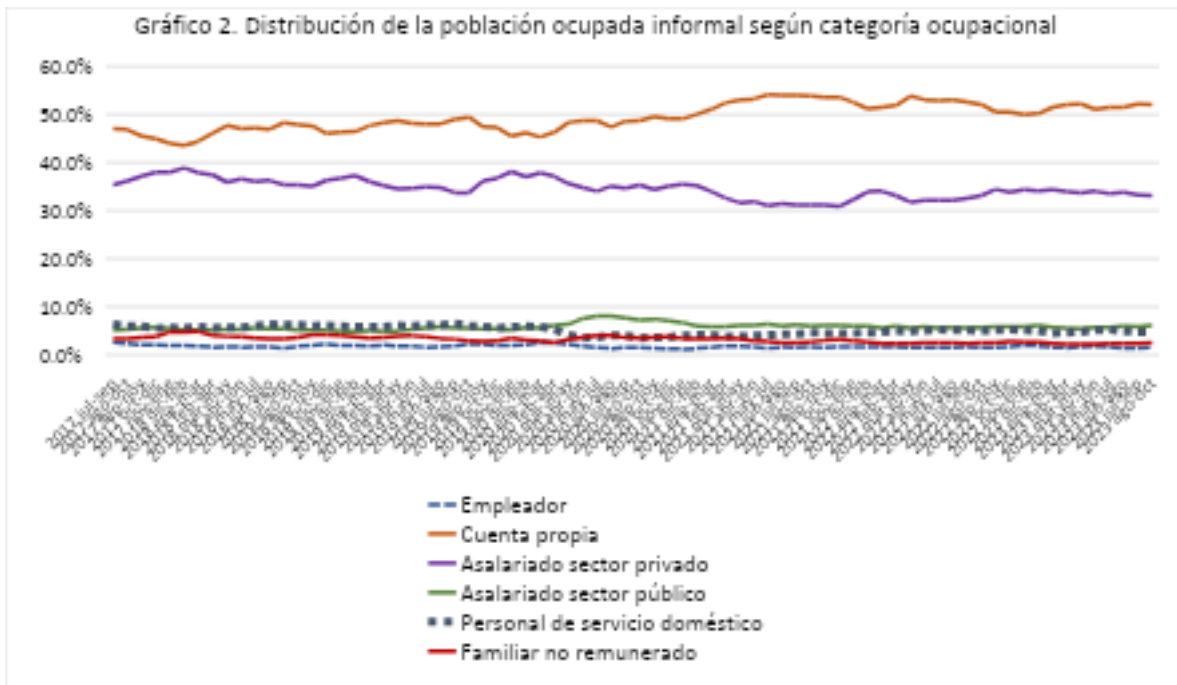
Sheehan, C. y F. Riosmena (2013). "Migration, business formation, and the informal economy in urban Mexico". Soc Sci Res. 2013. Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0049089X13000264?via%3Dihub>

Valenzuela, M., M. Scuro e I. Vaca-Trigo (2020). "Desigualdad, crisis de los cuidados y migración del trabajo doméstico remunerado en América Latina", Serie Asuntos de Género N°158 (LC/TS.2020/179), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

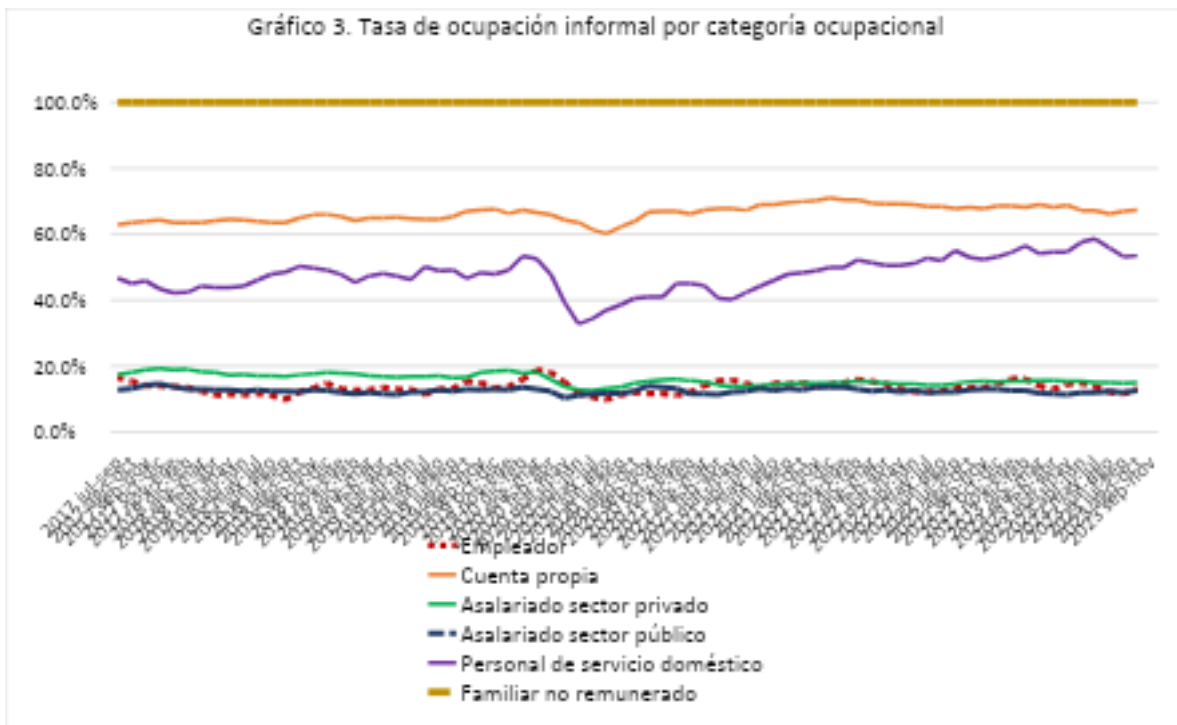
## ANEXO 1. Gráficos



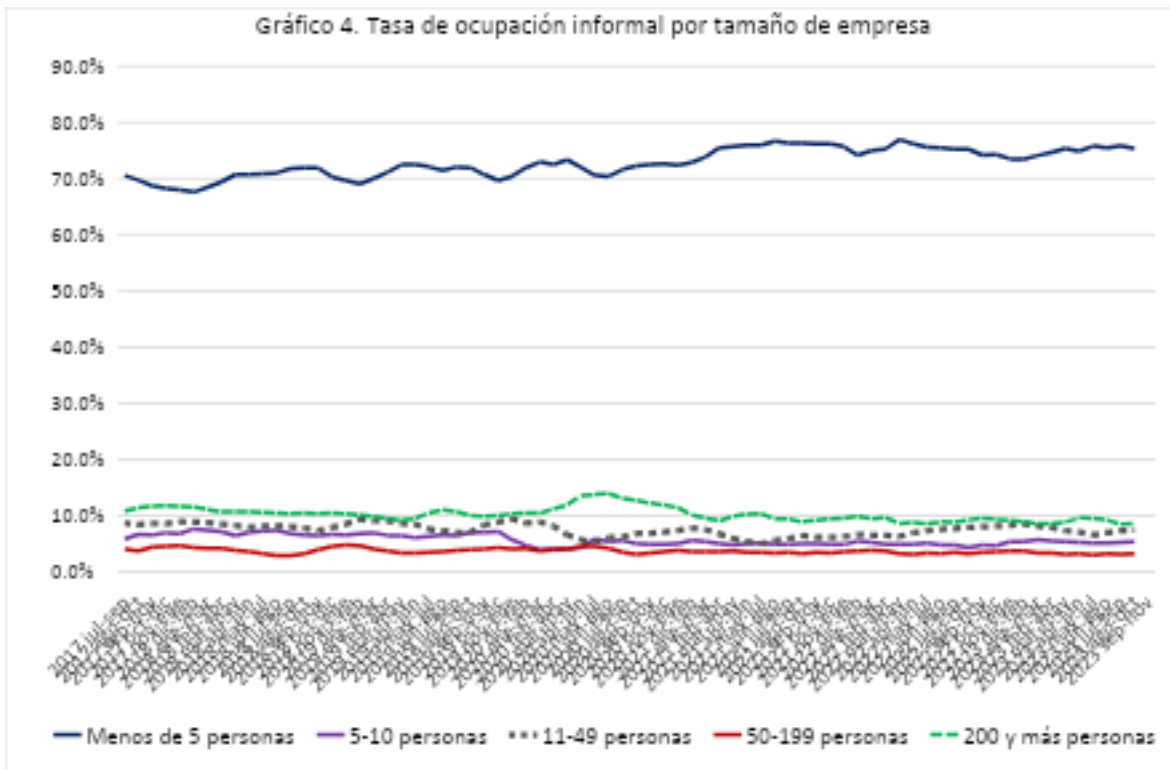
Fuente: Elaboración propia en base a estimaciones ENE de INE.



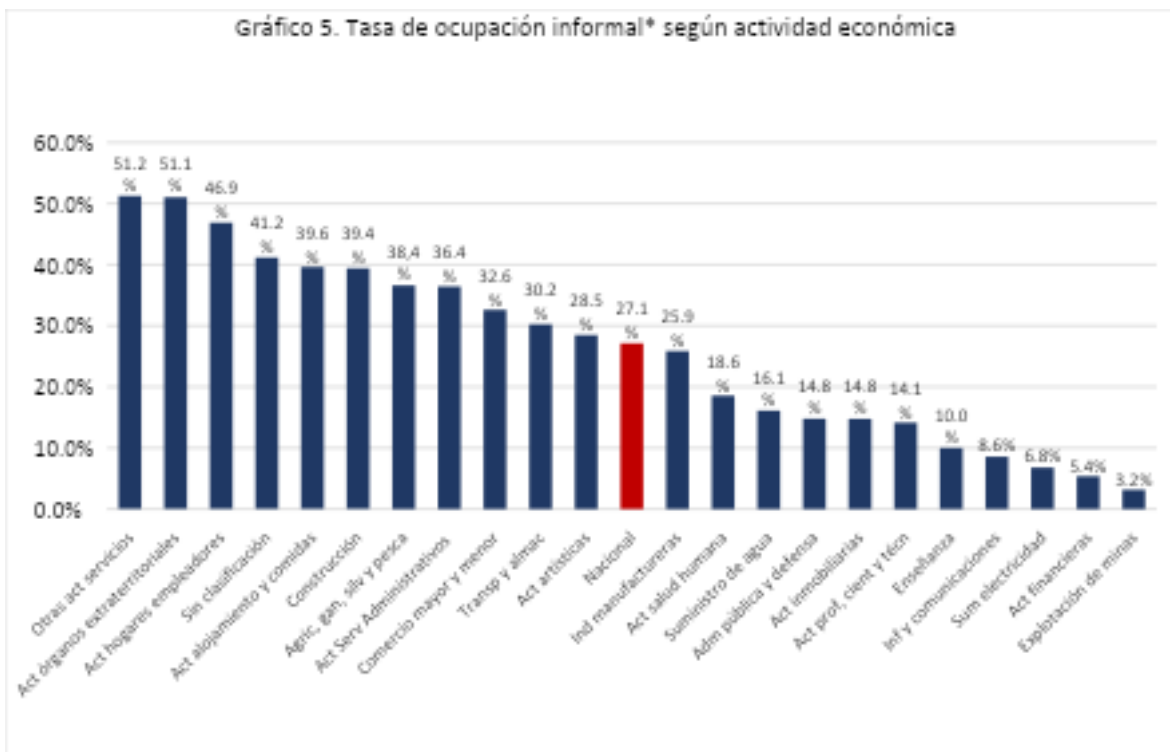
Fuente: Elaboración propia en base a estimaciones ENE de INE.



Fuente: Elaboración propia en base a estimaciones ENE de INE.



Fuente: Elaboración propia en base a estimaciones ENE de INE.

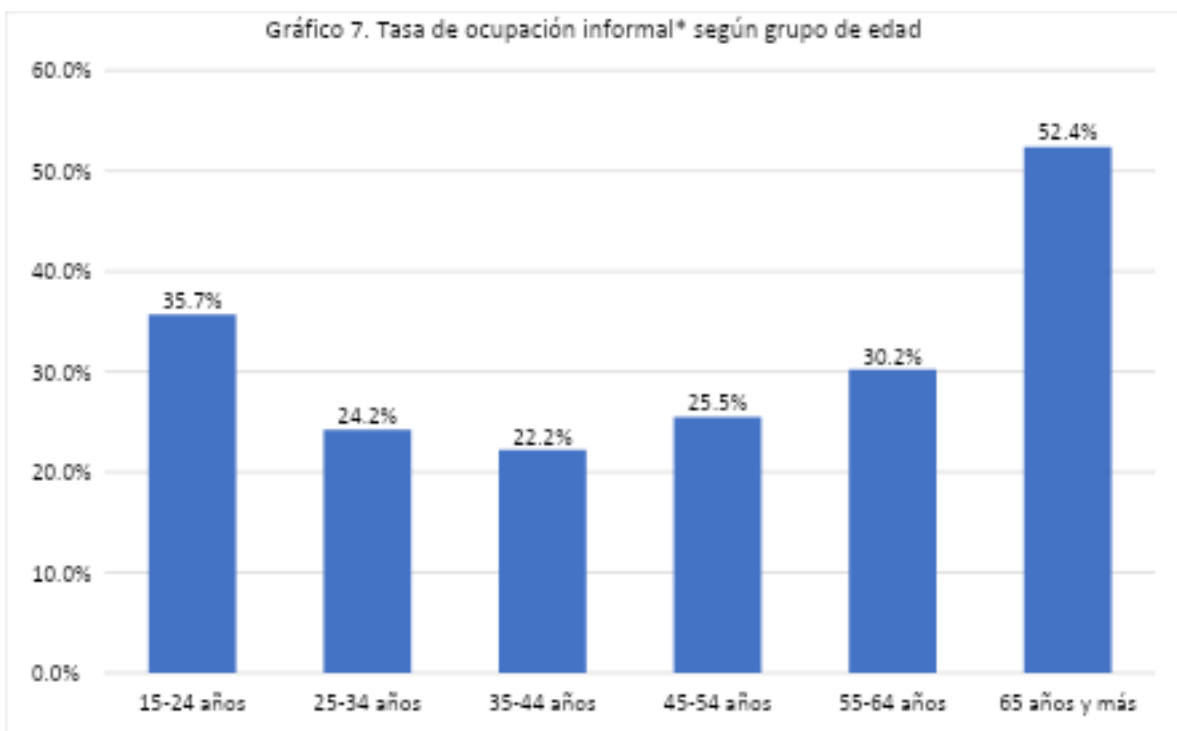


Fuente: Elaboración propia en base a estimaciones ENE de INE. (\*) Cifras promedio año 2022.

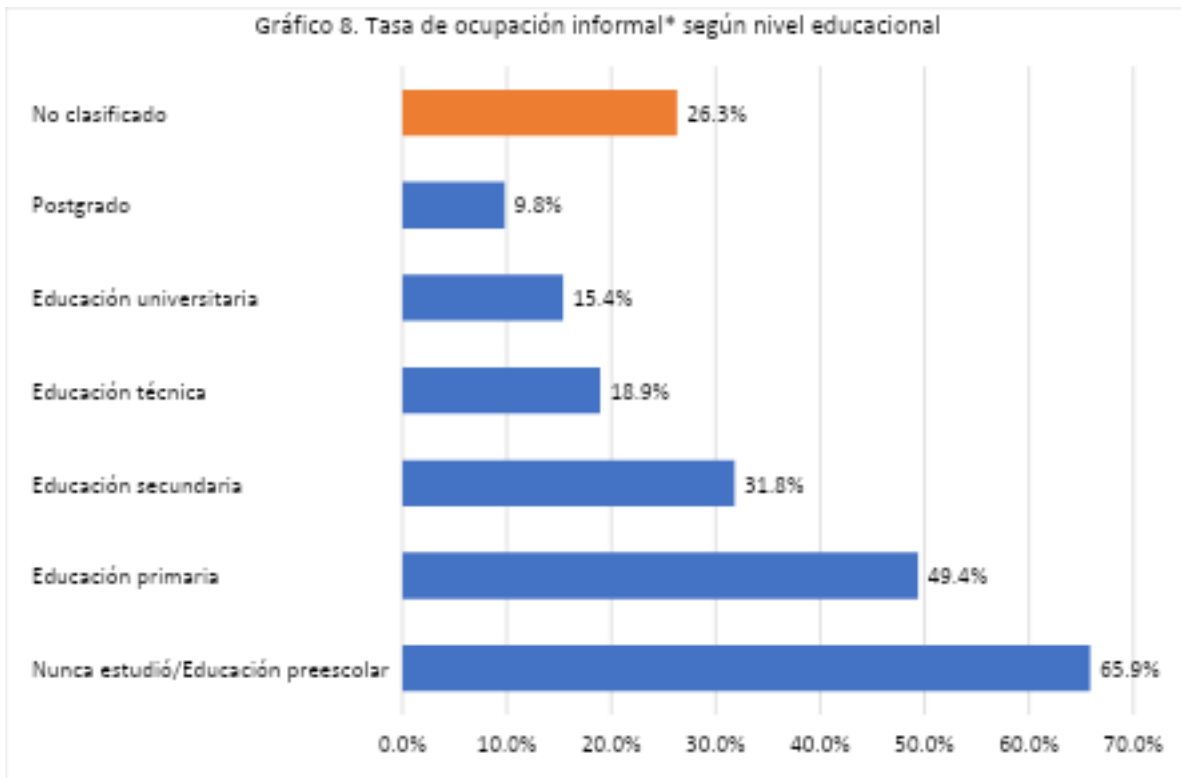




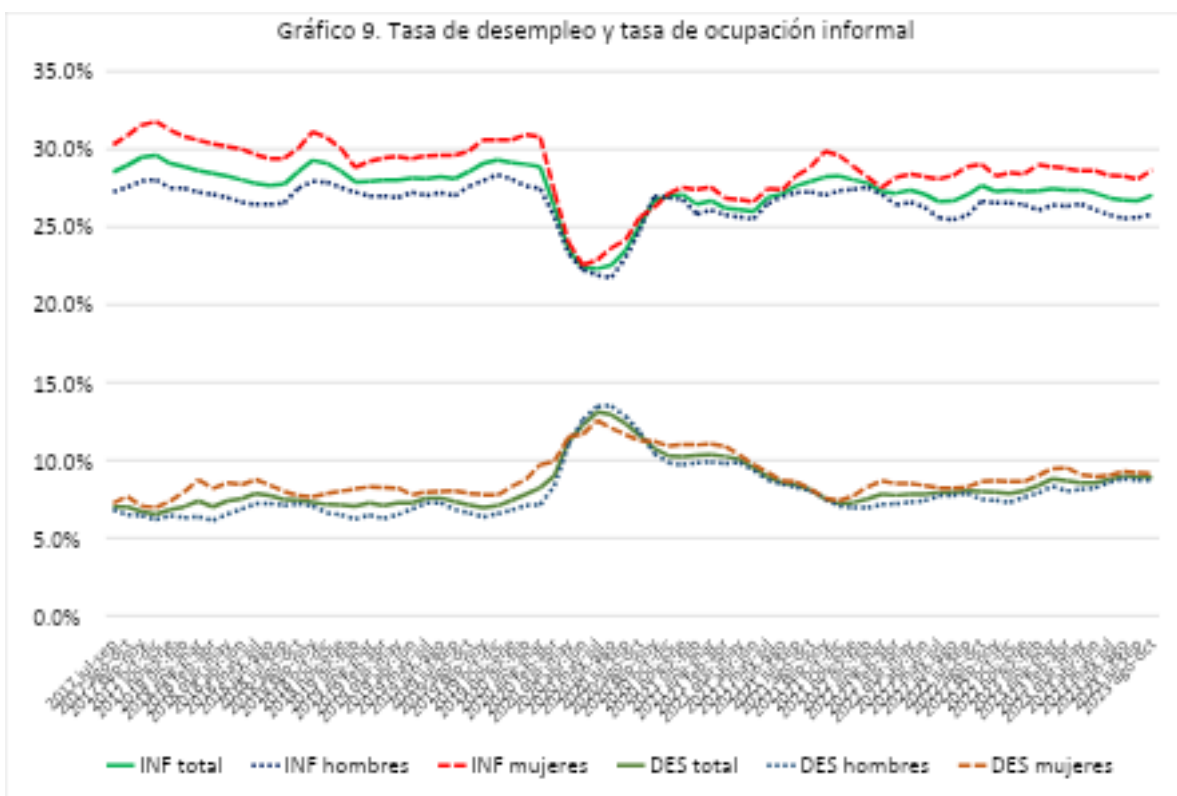
Fuente: Elaboración propia en base a estimaciones ENE de INE.



Fuente: Elaboración propia en base a estimaciones ENE de INE. (\*) Cifras promedio año 2022.



Fuente: Elaboración propia en base a estimaciones ENE de INE. (\*) Cifras promedio año 2022.



Fuente: Elaboración propia en base a estimaciones ENE de INE.

**ANEXO 2. Estrategias identificadas para reducir la informalidad y algunas de las medidas implementadas en relación con cada una**

Tipo de Estrategia	Tipo de medidas
<p>1. <b>Mejorar la capacidad económica y la productividad.</b> Dado que la caída de la informalidad en estos países se produjo en un contexto de crecimiento económico.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gestionando el crecimiento y la expansión del gasto público con criterios anticíclicos.</li> <li>▪ Implementando intervenciones para aumentar la productividad, con foco en: investigación, desarrollo de competencias y seguimiento del desempeño de sectores económicos clave, además de iniciativas de desarrollo económico local.</li> <li>▪ Fortaleciendo el capital humano e incorporando el uso de tecnología.</li> </ul>
<p>2. <b>Ajustes en la legislación,</b> para aumentar la capacidad institucional. La regulación debe adaptarse a las nuevas dinámicas laborales y facilitar la afiliación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Adaptando y/o simplificando la regulación y los procedimientos, facilitando los registros, afiliación, declaración, facturación y pago, tanto a nivel operacional como en la flexibilización de los requisitos, e implementando oficinas para consultas.</li> <li>▪ Desarrollando métodos no convencionales para la afiliación, específicos para grupos más vulnerables a la informalidad.</li> <li>▪ Implementando espacios para el diálogo social, donde se abordan las modificaciones a la regulación y otorgar legitimidad y sostenibilidad a los cambios en estas áreas.</li> </ul>
<p>3. <b>Implementación de incentivos.</b> Facilitar la transición hacia la formalidad ha implicado a través de medidas fiscales que apoyen la formalización.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Implementando regímenes tributarios simplificados para personas naturales y microempresas, cómo un impuesto único para trabajadores por cuenta propia y cónyuges colaboradores.</li> <li>▪ Implementando exenciones tributarias y/o tratamiento especial para micro y pequeñas empresas.</li> <li>▪ Reduciendo impuestos para promover la inversión.</li> <li>▪ Implementando incentivos para la contratación de trabajadores, para la formación profesional y para la investigación y el desarrollo.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Implementando incentivos para acceder a beneficios sociales a través de ajustes en los requisitos de elegibilidad.</li> <li>▪ Ampliando la cobertura de los beneficios: seguro de desempleo, pensiones, subsidio especial para ciertos sectores económicos, trabajadores domésticos, y otros.</li> </ul>
<p>4. <b>Garantizar el cumplimiento de las normas.</b> Fortalecer la estructura, el presupuesto y los procesos en las instituciones fiscalizadoras, además de mejorar la información sobre derechos laborales y responsabilidades de la población.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Creando y/o fortaleciendo organismos de supervisión de la legislación laboral con alcance territorial.</li> <li>▪ Aumentando la capacidad de inspección a través de mayores recursos humanos y tecnológicos, y comparando información entre entidades públicas y privadas.</li> <li>▪ Creando una estructura de Justicia Laboral, con fiscales especializados en estos asuntos.</li> <li>▪ Creando y/o fortaleciendo organismos recaudadores.</li> <li>▪ Implementando programas especiales de Regularización Laboral y Redes de Formalización, con apoyo de difusión entre empleadores y trabajadores.</li> <li>▪ Implementando inspecciones laborales dirigidas, por sector económico, grupo demográfico, tipo de ocupación o área geográfica específica.</li> <li>▪ Mejorando los salarios de los inspectores, entregando incentivos financieros vinculados con la detección de la informalidad y la transición hacia la formalidad.</li> <li>▪ Desarrollando campañas de concientización pública, de información y prevención sobre los derechos y responsabilidades de empleadores, trabajadores y público en general, junto con acciones articuladas entre organismos públicos y con sectores productivos.</li> <li>▪ Implementando espacios de diálogo social para promover acuerdos entre trabajadores y empleadores.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia en base a “Experiencias recientes de formalización en países de América Latina y el Caribe”. OIT, 2014.

### ANEXO 3. Medidas de instrumentos públicos destacadas en la reducción de la informalidad

Medidas destacadas de las 13 Estrategias y Planes de Formalización (EPF)
<p>Se analizaron las EPF bajo los siguientes 5 ámbitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. <b>Proceso de desarrollo de las EPF:</b> La formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las medidas de la EPF se desarrollaron a través de un proceso participativo e inclusivo, que permitió lograr consenso y apropiación del instrumento. Se promueven espacios de diálogo social, para identificar prioridades y discutir el contenido, involucrando a todas las partes interesadas, incluso a actores de la economía informal.</li> <li>b. <b>Resultado esperado de la EPF:</b> La EPF presenta un objetivo claro, con foco en la promoción de la formalidad empresarial, en la formalidad laboral o en ambas. Además, contiene medidas para lograr el objetivo, incluye metas a corto, mediano y largo plazo; y los respectivos indicadores relevantes, medibles y cuantitativos.</li> <li>c. <b>Priorización de grupos vulnerables:</b> En la EPF se focalizan ciertos grupos vulnerables que están más expuestos a la informalidad, priorizando las acciones en ellos.</li> <li>d. <b>Áreas que aborda la EPF:</b> El análisis de las áreas que se incluyen en la EPF, se realizó según la R204<sup>11</sup>. Las EPF adoptan una combinación de políticas para lograr el objetivo planteado, entre las más recurrente se encuentran: El establecimiento de un marco legislativo y regulatorio apropiado, la eficiencia y efectividad de las inspecciones laborales, instrumentos de apoyo al gobierno local, extensión de la cobertura de seguridad social, promoción de la conducta empresarial, uso de tecnologías para facilitar los trámites, compartición de bases de datos entre</li> </ol>

<sup>11</sup> R204: Recomendaciones sobre la transición de la economía informal a la economía formal, que contiene áreas que un marco político debería abordar para la transición a la formalidad (el listado de las áreas se encuentra en el Anexo 4). OIT, 2015.

diferentes agencias públicas, acceso a financiamiento, acceso a servicios comerciales y a mercados, promoción del dialogo social, fomento de la organización y representación de empleadores y trabajadores.

- e. **Monitoreo y evaluación:** La EPF cuenta con un mecanismo para monitorear y evaluar el progreso en la implementación de las medidas y el avance en la formalización, definiendo la periodicidad, responsables y la forma en que se realizará.

#### Medidas destacadas de las 37 Políticas Nacionales de Empleo (PNE)

Se examinaron las PNE para ver cómo se integró la transición a la formalidad en ellas, el análisis incluye los siguientes 8 ámbitos:

- a. **Objetivo principal de la PNE:** La mayoría de las PNE incluyen la transición a la formalidad como uno de los objetivos a alcanzar, o bien, como un pilar de la política.
- b. **Resultado esperado:** Las PNE consideran la transición a la formalidad como una meta, al igual que en las EPF, se contemplan metas específicas a alcanzar en un periodo de tiempo determinado (corto, mediano y largo plazo), con indicadores relevantes, medibles y cuantitativos.
- c. **Priorización de grupos vulnerables:** En las PNE se mencionan específicamente algunos grupos y se focalizan ciertas medidas en estos.
- d. **Áreas que aborda la PNE:** Al igual que las EPF, el análisis de las PNE se realizó según la R204, entre las áreas más recurrentes se encuentran: Consolidación del piso de **protección social** y la extensión del sistema a la economía informal; la promoción del **espíritu empresarial** con foco en las micro, pequeñas y medianas empresas, incluyendo otros modelos de negocio (cooperativas, unidades de economía social y solidaria); desarrollo de planes de estudios sobre emprendimiento en todos los niveles educativos, capacitación en habilidades empresariales; promoción del emprendimiento y la formalización, aumentando la competitividad de las Mypes y cooperativas, el acceso a los mercados internos y externos; se incluyen programas especiales para el **aumento de la productividad** y apoyar su transición a la formalidad, mejora de los servicios locales, garantía de los derechos de propiedad y líneas de crédito subsidiadas; priorizan la **promoción de un entorno propicio para la inversión y el emprendimiento**, simplifican el proceso de registro de las empresas (ventanilla única) para los procedimientos administrativos, difusión de los beneficios del registro; incluyen un marco de incentivos fiscales para las empresas del sector formal (subsidiados de contratación y de mejora empresarial), reducción de los costos administrativos para la declaración y el pago de impuestos; incluyen medidas para el acceso a servicios empresariales y a servicios financieros, promueven un sector financiero inclusivo, implementación de planes de empleo y programas de acceso a microfinanza de bajo interés, se considera la asistencia a pequeñas instituciones financieras para que puedan ofrecer créditos a comunidades pobres y marginadas; establecen un **marco legislativo y regulatorio apropiado**; promueven el **diálogo social**, fomentan la representación de empleadores y trabajadores, estableciendo diferentes mecanismos para generar la participación de todos los involucrados. Otra área presente es el acceso a la **educación, el aprendizaje permanente** y el desarrollo de habilidades para apoyar la transición a la formalidad, se promueven programas de desarrollo de habilidades para jóvenes, se extiende la formación profesional a las zonas rurales, se desarrollan programas de educación no formal para trabajadores informales (escuela nocturna y educación a distancia), programas de capacitación subvencionada, programas de educación continua, formación orientada al empleo, reconocimiento y certificación del aprendizaje no formal, entre otras. Además, se fortalece el **acceso a infraestructura y tecnología**, especialmente las de comunicaciones electrónicas. La **seguridad de los ingresos** se incorpora con medidas como el salario mínimo y la protección social.
- e. **Cómo se aborda la transición a la formalidad en las PNE:** Aplican diferentes enfoques y tienen más de una generación de PNE. Se observa que, la transición a la formalidad ha ido ganando terreno entre una generación y otra de PNE.
- f. **Monitoreo y evaluación:** El proceso de seguimiento y evaluación en la implementación de la PNE no siempre se detalla en el documento de la política, en ocasiones, se desarrolla en un documento aparte.
- g. **La transición a la formalidad como tema transversal de la PNE:** La transición a la formalidad se aborda de diferentes maneras en las PNE, no todas le dedican el objetivo o un pilar. El enfoque más común es reconocer la economía informal como un desafío, sin embargo, no siempre se proponen medidas políticas concretas ni en política ni en el plan de acción.

Fuente: Elaboración propia en base a "Policy Frameworks for Transition to Formality: Formalization Strategy and Plan and National Employment Policy - Comparing policy approaches". OIT, 2020.

**ANEXO 4. Áreas que el marco de políticas públicas integrado debería abordar, según la R204-Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, OIT.**

1. La promoción de estrategias para el desarrollo sostenible, la erradicación de la pobreza y el crecimiento inclusivo, y la generación de empleos decentes en la economía formal
2. El establecimiento de un marco legislativo y regulatorio apropiado
3. La promoción de un entorno propicio para los negocios y la inversión
4. Respeto, promoción y realización de los principios y derechos fundamentales en el trabajo
5. La organización y representación de empleadores y trabajadores para promover el diálogo social
6. La promoción de la igualdad y la eliminación de todas las formas de discriminación y violencia, incluida la violencia de género, en el lugar de trabajo
7. La promoción del emprendimiento, las micro, pequeñas y medianas empresas y otras formas de modelos de negocios y unidades económicas, como cooperativas y otras unidades de economía social y solidaria
8. Acceso a la educación, el aprendizaje permanente y el desarrollo de habilidades
9. Acceso a servicios financieros, incluso a través de un marco regulatorio que promueva un sector financiero inclusivo
10. Acceso a servicios empresariales
11. Acceso a los mercados
12. Acceso a infraestructura y tecnología
13. La promoción de políticas sectoriales
14. El establecimiento de pisos de protección social, cuando no existan, y la ampliación de la cobertura de la seguridad social
15. La promoción de estrategias de desarrollo local, tanto rural como urbano, incluido el acceso regulado para el uso del espacio público y el acceso regulado a los recursos naturales públicos para los medios de vida de subsistencia
16. Políticas eficaces de seguridad y salud en el trabajo
17. Inspecciones laborales eficientes y efectivas
18. Seguridad de los ingresos, incluidas políticas de salario mínimo adecuadamente diseñadas
19. Acceso efectivo a la justicia
20. Mecanismos de cooperación internacional.