

PRODUCTO 5: INFORME FINAL

**Estudio de la Comisión de Usuarios
del Sistema de Pensiones:
“Modificación a la Normativa Laboral
y Previsional: Una propuesta de la
Comisión de Usuarios del Sistema de
Pensiones para incentivar la
formalización de los trabajadores”**

CIEDESS a Subsecretaría de Previsión Social

Producto N° 5

Proyecto desarrollado por CIEDESS para la Subsecretaría de Previsión Social

Enero - 2019

INDICE

1. RESUMEN EJECUTIVO	3
2. INTRODUCCIÓN	15
3. OBJETIVOS DEL ESTUDIO	16
3.1. GENERAL.....	16
3.2. ESPECÍFICOS	16
4. ANTECEDENTES.....	17
5. CONCEPTO DE INFORMALIDAD.....	19
5.1. ORIGEN Y DEFINICIÓN CONCEPTUAL DEL TRABAJO INFORMAL.....	19
5.2. CONCEPTUALIZACIÓN DEL TRABAJO INFORMAL EN CHILE.....	23
6. EXPERIENCIA NACIONAL E INTERNACIONAL	24
6.1. INFORMALIDAD LABORAL EN CHILE.....	24
6.2. REVISIÓN DE ANTECEDENTES NACIONALES.....	27
6.3. SISTEMATIZACIÓN DIAGNÓSTICO NACIONAL	30
6.4. REVISIÓN DOCUMENTAL DE EXPERIENCIAS INTERNACIONALES	51
6.5. CONCLUSIÓN DIAGNÓSTICO NACIONAL E INTERNACIONAL	56
7. ANÁLISIS CRÍTICO DEL MARCO NORMATIVO CHILENO Y DE LOS PROCEDIMIENTOS EN MATERIA LABORAL Y PREVISIONAL	57
7.1. IDENTIFICACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA NORMATIVA Y PROCEDIMENTAL.....	57
7.2. PROBLEMÁTICA NORMATIVA Y PROCEDIMENTAL: ASPECTOS ADMINISTRATIVOS, COSTOS Y CONOCIMIENTO	59
7.3. CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS CRÍTICO DE LA NORMATIVA Y PROCEDIMIENTOS LABORALES Y PREVISIONALES DE CHILE.....	61
8. PROPUESTAS.....	64
8.1. ESTRUCTURALES.....	64
8.1.1. Educación dual (Capital Humano general).....	64
8.1.2. Registro centralizado de movimientos de personal.....	65
8.1.3. Introducción del trabajo a prueba	66
8.1.4. Determinación del salario e IMM por hora.....	67
8.1.5. Flexibilización de la jornada de trabajo.....	68
8.1.6. Separación función conciliación con juicio en tribunales laborales y previsionales.	68
8.1.7. Política de educación financiera y previsional	69
8.1.8. Extensión de incentivos tributarios a afiliados voluntarios	70
8.1.9. Estatuto de los trabajadores agrícolas.....	71
8.1.10. Limitación de la capacidad de conciliar en caso de invocar deudas previsionales ...	72
8.1.11. Extensión de cobertura a otros sectores de independientes.....	72
8.2. NO ESTRUCTURALES.....	74
8.2.1. Mejorar la fiscalización por parte de la Dirección del Trabajo.....	75
8.2.2. Movimientos de Personal	75
8.2.3. Fiscalización Servicio de Impuestos Internos.....	76
8.2.4. Educación	77
8.2.5. Información	77
8.2.6. Sistemas digitales de apoyo	78
8.2.7. Reconversión laboral.....	79
8.2.8. Extensión a la economía colaborativa de la figura del agente retenedor	79
8.2.9. Apoyo práctico a PYME	80
8.2.10. Regulación de la inscripción original al sistema de Riesgos Profesionales	80

8.2.11.	Extensión del carácter de DNP a los pagos con instrumentos sin fondos	80
9.	ANEXOS	82
9.1.	ANEXO 1: Marco Metodológico	82
9.2.	ANEXO 2: Diagnóstico de las características del mercado laboral chileno que dificultan o desincentivan la formalización laboral y previsional de los trabajadores	84
9.3.	ANEXO 3: Revisión antecedentes recomendados.....	152
9.4.	ANEXO 4: Levantamiento Cualitativo.....	181
9.5.	ANEXO 5: Informe estudio cualitativo: opinión y propuestas actores relevantes.....	185
9.5.3.	¿Cómo incentivar la formalización laboral? Nuevas propuestas y opinión de actores relevantes.....	192
9.5.4.	Conclusiones.....	197
9.6.	ANEXO 6: Listado de propuestas actores relevantes	198
9.6.1.	Educación Previsional, Financiera y en Seguridad Social	198
9.6.2.	Capacitación y Campañas de concientización financiera y previsional	198
9.6.3.	Normativa en la afiliación	198
9.6.4.	Plataformas y mecanismos de ahorro.....	199
9.6.5.	Mecanismos complementarios de ahorro previsional y seguridad social	199
9.6.6.	Simplificación, Eficiencia y Coordinación Administrativa.....	199
9.6.7.	Mecanismos de fiscalización y control	199
9.6.8.	Clasificaciones y estadísticas oficiales sobre informalidad laboral	200
9.6.9.	Simplificación de mecanismos de pagos y cobranzas en seguridad social	200
9.6.10.	Acceso y mecanismos de información en seguridad social	200
9.6.11.	Incentivos, subsidios, beneficios sociales y seguridad social	201
9.6.12.	Temáticas Específicas	201
10.	BIBLIOGRAFÍA	202

1. RESUMEN EJECUTIVO

El Estudio “Modificación a la Normativa Laboral y Previsional: Una propuesta de la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones para incentivar la formalización de los trabajadores” ha sido elaborado por Corporación CIEDESS a solicitud de la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones.

El objetivo central de este trabajo ha sido desarrollar una propuesta de mejoramiento del sistema normativo laboral y previsional, para incentivar la formalidad en el mercado del trabajo y el pago de cotizaciones previsionales, siendo clave definir y delimitar lo que se entiende por “informalidad laboral”, porque es un fenómeno muy amplio, cuya definición ha cambiado en las últimas décadas a causa de numerosos debates respecto de su conceptualización, causas y criterios de clasificación.

El “trabajo informal” puede definirse como un concepto *residual*, el cual parte del supuesto que son informales “todas aquellas situaciones laborales que no cumplen los criterios de formalidad, y cuyo escenario laboral varía según el concepto acuñado”. De esta forma, la informalidad no está restringida sólo a las relaciones laborales, sino también a la condición de los empleadores. Esta definición hace necesario distinguir entre el *sector informal*, relacionado con la situación de la empresa, y el *empleo informal*, con la situación de trabajo propiamente tal (ver Cuadro N° 1).

Cuadro N° 1: Sector formal y empleo formal

Sector	Definición
Sector informal	Basado en la empresa: distingue 3 tipos según la organización de su personalidad jurídica: con personalidad jurídica, empresa persona natural y del sector familiar.
Empleo informal	Basado en la situación de trabajo: empleadores y trabajadores por cuenta propia tienen un empleo informal si las empresas en las que se desempeñan pertenecen al sector informal.

Fuente: elaboración propia en base a (OIT, 2018).

Si bien el *empleo informal* presenta relaciones con el sector informal, éste apunta a la situación del trabajo de las personas. Se supone que los empleadores y trabajadores por cuenta propia tienen un empleo informal si las empresas en las cuales laboran pertenecen al sector informal. En el caso de los trabajadores de empresas familiares, estos son considerados como informales, independientemente de las características del trabajo y de la empresa. Para el resto de los trabajadores, el empleo es considerado informal cuando carece de aplicación de legislación laboral, tributación de ingresos, protección social o acceso a ciertos beneficios (tales como aviso e indemnización por despido; subsidio por incapacidad laboral, vacaciones pagadas, etc.), ya sea que ello sea generado por la falta de aplicación de la ley (fiscalización) o que existan criterios que permiten estas carencias. Aquí el criterio más relevante es la presencia de cotizaciones de seguridad social, recurriéndose al pago de vacaciones y subsidios de incapacidad laboral sólo en ausencia dichas cotizaciones.

Respecto de la definición del trabajo informal en Chile, existen importantes diferencias en la conceptualización de los trabajadores. Se distingue entre trabajadores dependientes o independientes, según el grado de subordinación que existe con su empleador. En el caso de los trabajadores independientes, se distingue entre aquellos que sólo ofrecen su capacidad de trabajo

y aquellos que elaboran bienes o servicios y los ofertan en el mercado, denominados trabajadores autónomos¹.

A nivel local, las definiciones operativas que se utilizarán para determinar una situación de informalidad corresponden en primer lugar a la existencia de un registro ante el Servicio de Impuestos Internos. Adicionalmente, se apunta al carácter de cuasi-sociedad de aquellas entidades no registradas. Desde el punto de vista del empleo, en tanto, el principal criterio de inclusión en el sector formal es la presencia de cotizaciones, abarcando tanto las de pensiones como las de salud, en el caso de Chile. Por otra parte, siempre se consideran informales a los trabajadores familiares no remunerados, y los empleadores y trabajadores por cuenta propia de una unidad económica informal.

Diagnóstico Nacional

Para ello se ha realizado una recopilación y sistematización de los estudios teóricos y empíricos sobre las características del mercado laboral chileno que dificultan o desincentivan la formalización laboral y previsional de los trabajadores, recurriendo a tres fuentes de información:

- Organismos internacionales con publicaciones e información asociadas a las temáticas de mercado laboral y seguridad social, considerando a los principales agentes internacionales que analizan temas de Seguridad Social y del mercado del trabajo.
- Documentos de trabajo de Corporación CIEDESS, realizados por encargo (vía licitación) de la Subsecretaría de Previsión Social y sus instituciones relacionadas, en su mayoría asociados a la revisión de incentivos a la formalización laboral y previsional.
- Material proveniente de centros de estudio, comisiones presidenciales y organismos públicos, atendiendo a diagnósticos y propuestas en materia de la cobertura previsional, densidad de cotizaciones y su relación con el mercado del trabajo.

En sus resultados, considerando como hecho relevante la Reforma Previsional de 2008 -cuyas modificaciones incorporaron medidas dirigidas a grupos específicos de la población-, no se aprecia un cambio en los segmentos relevantes de análisis, centrándose principalmente en independientes, mujeres y jóvenes.

Por su parte, la cobertura previsional y la formalidad presentan una tendencia al alza en el período post Reforma, quedando aún pendiente un mayor repunte en independientes y mujeres. En efecto, en términos de cobertura, Arenas de Mesa (2000) registra una cobertura efectiva (cotizantes sobre la fuerza de trabajo) del 55% en 1999, mientras que según el Boletín de CIEDESS (2018) la cobertura previsional (cotizantes sobre trabajadores ocupados) llegó al 64% en 2017. En esta misma línea, el informe de “Resultados del sistema de pensiones: cobertura y suficiencia” de la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones (2015) señala que “la cobertura medida como cotizantes sobre la fuerza de trabajo ha alcanzado el 60% el año 2014, 18 puntos porcentuales por sobre la cobertura del año 1982, pero muy similar a la observada los años previos a la reforma”. Además, esta misma fuente señala que, en base a los datos de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN) 2013, la cobertura medida como proporción de cotizantes activos del sistema sobre la fuerza de trabajo es del 64,8% y, medida como la proporción de cotizantes sobre el total de ocupados es del 69.3%. Esta última registra un crecimiento de 8 puntos porcentuales respecto al

¹ Se trata de una tendencia reciente: a lo menos antes de 2008, los conceptos de trabajador independiente y autónomo eran sinónimos.

año 1992. Si bien se evidencia un aumento en la cobertura previsional en pensiones, existe una diferencia significativa según tipo de trabajador, donde los trabajadores independientes muestran niveles bajo el 7,5% de cobertura (pasando de un 4% en 2009 a un 7,4% en 2015, para luego caer a un 6,5% en 2017).

Respecto a la tasa de informalidad, según señala Perry et al (2007) para el año 2003, ésta se define como la proporción de trabajadores asalariados no registrados en el sistema de seguridad social. Este indicador era del 40% en el sector urbano, mientras que la informalidad calculada según el Boletín de CIEDESS (2018) para el total de ocupados que no cotizan para pensiones llegó al 35,8% en 2017 (siendo de 14,4% para el segmento de trabajadores dependientes y de 12,7% para los asalariados en igual año). Como se aprecia, resulta difícil mostrar una comparación debido a las diferencias metodológicas entre los documentos. En este sentido, según la base de datos de estadísticas laborales del Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (2018), utilizando la definición productiva de informalidad², se registra que para Chile el promedio llegaba al 38% en 2005, cayendo a un 30,5% en 2017.

Complementario a lo anterior, se evidencia un leve repunte en la densidad de cotizaciones para el período post Reforma. De acuerdo con un estudio de la Dirección de Estudios Previsionales de la Subsecretaría de Previsión social (2017), la densidad de cotizaciones promedio desde 1980 es de 38,1%, registrándose una brecha importante entre hombres y mujeres, “siendo para los primeros un 47,1% y para las segundas un 28,6%, es decir, una diferencia de 18,5 puntos”. Ahora bien, al considerar sólo la información posterior a 2009, este documento muestra dos resultados relevantes: en primer lugar, un aumento de la densidad de cotización del sistema en los últimos 7 años, alcanzando un 47,7%, al considerar datos de la Encuesta de Protección Social (EPS) sólo después del 2009; y, en segundo lugar, un leve aumento de la brecha entre ambos sexos, que considerando solo después de 2009 llega hasta los 19,4 pp.

Se observan ciertas características del mercado laboral que generarían bajas densidades de cotizaciones o directamente la no cotización de los trabajadores:

- **Informalidad:** La informalidad afectó al 35,8% de los trabajadores ocupados en 2017 (en promedio, 2.966.747 trabajadores poseen un empleo informal). Además, la tasa de informalidad ha permanecido relativamente estable en los últimos años, llegando a un 35,7% en 2018. Por su parte, al distinguir la informalidad por tipo de trabajador, se registra que para el año 2017 la informalidad de independientes llegó al 93,5%, mientras que para dependientes fue de 14,1%.³
- **Independientes:** En promedio, el 26,2% de los trabajadores ocupados entre 2010 y 2018 se ha desempeñado como independiente, segmento en que la informalidad fue de 93,7% para igual período. Si bien la propuesta de obligatoriedad podría reducir en gran medida la tasa de informalidad de este grupo, aún queda pendiente la cobertura de quienes no emiten boletas.
- **Sectores económicos vulnerables:** Se evidencian ciertos sectores económicos con menor cobertura previsional. Por ejemplo, dentro del segmento de trabajadores dependientes, a diciembre de 2017 los sectores de mayor informalidad son “Actividades de los hogares

² Un individuo es considerado como trabajador informal si pertenece a una de las siguientes categorías: (i) cuentapropistas no calificados, (ii) asalariados en firmas pequeñas, (iii) trabajadores con ingreso cero.

³ Cifras en base a CIEDESS (2018), "Boletín de Informalidad Laboral: Situación de la Informalidad en el Mercado Laboral Chileno y Cobertura Previsional".

como empleadores; actividades no diferenciadas de los hogares como productores de bienes y servicios para uso propio” (48,1% de informalidad), “Actividades de alojamiento y de servicio de comidas” (32,1%) y “Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca” (26,3%). Por su parte, considerando el tipo de trabajador, claramente la informalidad se da con mayor frecuencia en el personal de servicio doméstico, donde el 47,3% se vincula mediante acuerdo de palabra.⁴

- **Inestabilidad:** La insuficiencia de la cobertura del sistema previsional en grupos relevantes estaría asociada a la precariedad e inestabilidad de determinados puestos de trabajo.
- **Tipo de contrato:** Por lo general la formalidad se asocia a quienes poseen un contrato indefinido. Sin embargo, el 30% de los trabajadores asalariados entre 2010 y 2018 se desempeñaba con contratos a plazo fijo.
- **Rigidez laboral:** Una legislación rígida de protección del empleo puede desalentar el empleo formal. En Chile existirían algunas provisiones de protección del empleo que serían inusualmente estrictas, como la limitación a un año para la duración de contratos de plazo fijo y el alto nivel de indemnización por despido en el caso de contratos indefinidos (hasta 11 meses de sueldo).
- **Desincentivos:** Existen factores que desincentivan la formalidad (diseño de ciertos programas y subsidios sociales⁵, costos de empleo, deslegitimidad o desconfianza) o la participación laboral.

Por su parte, características propias de determinados segmentos de la población hacen que su participación en el mercado laboral sea reducida o con una cobertura previsional muy baja:

- **Jóvenes:** Mayor desempleo y preferencia por contratos en modalidad de plazo fijo (u otra diferente al contrato indefinido).
- **Mujeres:** Si bien se observa un aumento en su participación laboral, en términos relativos sigue siendo muy baja. Existen ciertos roles en el hogar que históricamente han sido asignados a las mujeres, dificultando su participación laboral (como la maternidad o el cuidado de niños y adultos mayores).
- **Independientes:** La mayoría de los trabajadores independientes no cotiza (el 93,5% de los trabajadores independientes no cotizó para pensiones en 2017).
- **Capacitación/Capital humano:** Existen segmentos de trabajadores (especialmente los más informales y de menores ingresos) que no poseen acceso a capacitación, siendo esto una barrera para la inserción en trabajos de mayor calidad.
- **Conocimiento previsional:** Se evidencia una escasa educación previsional o un conocimiento erróneo del sistema previsional.
- **Preferencia al consumo presente:** Existe una baja cultura de ahorro, tanto por desconocimiento como por factores propios de cada persona (como limitaciones de ingresos o desincentivos).

Adicionalmente, se observa que los estudios a nivel nacional se centran principalmente en el análisis del sistema de pensiones, siendo muy escasa la información para las áreas de salud común, salud laboral y cesantía. Efectivamente, las mediciones tanto de la informalidad como de la densidad de cotizaciones consideran únicamente el área de pensiones.

⁴ CIEDESS (2018), op. cit., pp. 6-7.

⁵ Dentro de la interrelación de los criterios de elegibilidad para acceder a los beneficios de algunos programas sociales se generan incentivos y desincentivos a la formalización y afiliación previsional.

Revisión Internacional

Para la revisión de la experiencia internacional en materia de informalidad se recopilaron estudios correspondientes a los siguientes grupos de países:

- Europa Central: Alemania y Países Bajos
- Europa del Norte: Dinamarca y Suecia
- Mancomunidad de Naciones: Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Reino Unido
- Sur Europeo: España
- Asia: Japón
- América Latina: Uruguay

En conjunto, las características tanto de los mercados del trabajo como de los sistemas previsionales de cada uno de ellos son considerablemente diferentes. En general, la informalidad recién comienza a medirse en los países desarrollados, con muy pocos estudios sobre la realidad del propio país, con la notable excepción del Reino Unido, que cuenta con tres estudios del mismo autor en la materia. Es posible apreciar que la temática se ha desarrollado por vías indirectas, como en estudios sobre la contratación atípica como medida para enfrentar la informalidad, o relativos a la modificación de los sistemas previsionales permitiendo pensiones parciales. En tal sentido, las realidades de cada país en los últimos lustros permiten obtener ciertas tendencias. En la zona europea se nota una dinámica diferente dependiendo de la historia económica de los países. El conjunto de países nórdicos y centrales que experimentó dificultades a fines del siglo pasado aplicó en parte importantes sistemas de flexibilización a fin de mantener sus mercados laborales activos, lo que visto retrospectivamente evitó la generación de informalidad. Estas medidas se han basado en buena medida en negociaciones con los “social partners”, que si bien es un rasgo muy marcado en tales países, también comienza a apreciarse un movimiento de eliminación de las formas de trabajo atípico, que aunque no son ilegales ni informales, impactan a los mecanismos de seguridad social, todos los cuales han sido reformados.

Si bien también tienen una importante tradición en relación a los acuerdos colectivos como base normativa, los países de la Mancomunidad de Naciones⁶ tienen reacciones totalmente divergentes entre sí, en buena medida explicables por las diferencias en sus sistemas previsionales. En general, todos estos países presentan una importante dependencia de los sistemas de pensiones ocupacionales, operando en conjunto con los mecanismos contributivos obligatorios. Sin embargo Canadá, en sus más recientes reformas motivadas precisamente por la reducción en la cobertura de los primeros, incrementó la importancia del sistema contributivo general; Reino Unido, por su parte, está en una etapa anterior, trabajando para facilitar la constitución de planes ocupacionales por la vía del agrupamiento de cuentas en un mismo administrador, a la vez que busca endurecer su normativa respecto al trabajo atípico; Australia no apunta a factores previsionales, sino a atacar las situaciones tributarias que afectan los pagos al sistema; mientras que Nueva Zelanda, al no contar con un sistema contributivo obligatorio, no aborda la materia. Todos estos países presentan ciertos desarrollos comunes como importantes planes de educación financiera y un gran uso del sistema tributario, tanto en materias administrativas como respecto a incentivos.

⁶ Conjunto de países con vínculos a la corona Británica, representados en el estudio por Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda y Canadá.

Finalmente, contamos un conjunto reducido de países que presentan una informalidad moderada y que mantienen un mercado laboral fuertemente segmentado, ambos producto de crisis económicas: Japón y España. Sin embargo incluso entre ellos la respuesta ha sido disímil. Mientras que España aborda modificaciones a su sistema previsional buscando mejorar su sostenibilidad y reducir el uso de los contratos temporales, Japón modifica su sistema de pensiones bajando los requisitos de cobertura, manteniendo una legislación rígida que refuerza esta separación. La respuesta a las crisis económicas también ha sido muy diferente. Mientras España implementó medidas de flexibilización, se encuentra también presente la postura europea de reencausar la situación a modelos más estándares; Japón en tanto viene discutiendo desde los años 80 respecto a su mercado laboral segmentado, solamente con variaciones en cuanto a su composición, más que en torno a su existencia.

El único caso Latinoamericano contemplado es igualmente el único que considera medidas específicas dirigidas a atacar la informalidad: el monotributo uruguayo, por el cual se concentran en un único pago todos los aportes tributarios y de seguridad social, reduciendo el costo administrativo de realizarlos y contando con un subsidio en su monto. A pesar del éxito de esta medida, la imitación de la misma por sus vecinos ha demostrado la dificultad de implementar un incentivo a la formalidad sin generar un efecto contraproducente ya que si es demasiado generoso, los trabajadores se informalizan para acceder a los beneficios.

En síntesis, no parece existir coincidencia en torno a las formas de atacar el fenómeno de la informalidad, cuestión que va en línea con la percepción que se trata de un fenómeno que involucra la ponderación de diversos factores que motivan a la misma. A nivel regional, la Comisión Europea cuenta con una agenda contra el trabajo no declarado, con una serie de medidas de inspección y fiscalización tanto de empleadores como también de fraude en materia de contribuciones de seguridad social, fiscalización tributaria y otros. Sin embargo, para la mayoría de los países desarrollados la informalidad todavía es un tema de medición.

No obstante no ser un tema de atención principal, la revisión documental de las experiencias internacionales arroja algunas medidas que inciden en el incremento de la formalidad laboral y el pago de cotizaciones previsionales. En general, se nota un fuerte desarrollo en los sistemas educativos, especialmente en aquellos países donde se han introducido sistemas de capitalización como complemento a los seguros sociales, pero también es posible encontrar programas de difusión de seguridad social en el ámbito latinoamericano. Tales programas presentan variaciones en cada país, pero en general no apuntan a introducir un nuevo ramo, sino a hacer aplicación de los conocimientos de cada materia en la temática financiera/previsional, encontrándose casos en los cuales tales iniciativas inician en los niveles de formación básica. Flexibilizar el mercado del trabajo es otro factor común en la mayoría de los países de la muestra, pero ello usualmente se encuentra asociado a circunstancias de crisis económica, tras las cuales, en parte importante de ellos, hay un movimiento a la igualación de derechos. Las mejoras en fiscalización son un elemento universalmente reconocido, sin embargo, es igualmente común destacar la necesidad de coordinación entre entes administrativos y modernización de los medios y procedimientos para ello, sistemas centralizados de información laboral/ previsional/ tributaria según sea la necesidad de país ayudan tanto a focalizar la fiscalización como a apuntar correctamente los incentivos establecidos en pro de la formalización de trabajadores, los cuales suelen tomar la forma de subsidios al ahorro previsional, pero también iniciativas de formación. Lamentablemente es necesario tener presente que la generación y aplicación de medidas contra la informalidad es muy reciente, por lo que la

medición de resultados no es generalizada. De igual forma han de abordarse las motivaciones de la informalidad, que no se limitan a los costos o trabas normativas, siendo éstos solo uno de los factores involucrados.

Crítica al marco normativo chileno

Con la finalidad de levantar propuestas de modificación que permitan el incremento de la formalidad, se ha realizado un análisis crítico del marco normativo chileno y los procedimientos materia laboral y previsional. La revisión realizada permite obtener conclusiones vinculadas a los diferentes componentes del sistema de seguridad social en Chile, abordando la regulación, procedimientos y una evaluación crítica del Derecho del Trabajo, el Sistema de Pensiones, el Sistema de Salud, el Seguro de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales, el Seguro de Cesantía y las Prestaciones Familiares.

Si se considera el conjunto del sistema de seguridad social chileno los desafíos de la formalidad pueden concentrarse en tres grandes grupos.

En primer lugar, se encuentran las dificultades administrativas. Estas son particularmente importantes de cara a los microempleadores y trabajadores independientes que deben hacerse cargo de las mismas sin contar con una estructura interna propia de una empresa más desarrollada. En tal sentido, los procesos de afiliación/inscripción a las diferentes entidades de seguridad social aparecen como redundantes entre sí, requiriendo un núcleo de información común con algunas diferencias entre cada uno de los regímenes.

Esta situación lleva a preguntarse por la viabilidad de establecer un mecanismo común de inscripciones, particularmente a la vista de las deficiencias para captar información de los regímenes con administradores naturales en el sector salud, que pueden generar que un afiliado vea dificultado su acceso a las prestaciones por ausencia del trámite de registro, aun cuando en el derecho es la afiliación la que da lugar a los derechos y obligaciones. Estas deficiencias son particularmente inentendibles cuando se aprecia que la mayoría de los regímenes cuenta o interacciona con algún tipo de registro centralizado de información para evitar la duplicidad de los registros. Si bien un mecanismo común presenta desafíos regulatorios importantes (determinación de responsable, institución fiscalizadora, capacidad para modificar los datos, etc.) su existencia permitiría avanzar a un modelo de ventanilla única que redujera los costos a los segmentos formales, haciendo menos atractiva y lucrativa la informalidad. De igual forma, la interacción entre los procedimientos de las relaciones laborales y previsionales requiere un mayor grado de coordinación, toda vez que en el presente se está generando una multiplicación de procedimientos que apuntan a la misma acción. Tal es el caso de la obligación laboral de informar altas y bajas con la obligación previsional equivalente y su proceso de aclaración asociado a la cobranza previsional, contando ambas obligaciones con plazos diferentes.

Desde la perspectiva laboral por su parte, como fuera señalado, la legislación nacional tiende a una regulación detallista asumiendo que admitir mucha autonomía de la voluntad en el derecho del trabajo abre espacios al abuso, cuestión que no es totalmente falsa. Sin embargo, el auge de las nuevas formas de trabajo (la economía digital) no cubiertas por las reglas laborales, supone que, a falta de capacidad para adaptar la normativa, se opte directamente por la informalidad, que puede generar un resultado peor. Ciertamente un equilibrio debe ser alcanzado (evaluado y corregido periódicamente). La posibilidad de flexibilizar y/o adaptar parte de la normativa laboral podría

asociarse al aumento de las capacidades de fiscalización, sobre la base regímenes voluntarios asociados a una mayor obligación de registro electrónico que permita localizar pautas anómalas y concentrar la fiscalización donde se necesite.

Fuera del ámbito administrativo, la informalidad se ve afectada por el costo que implica el sistema. La seguridad social como conjunto no es barata para los usuarios, especialmente si no se reciben prestaciones por un tiempo largo. En tal sentido la valoración de los regímenes de largo plazo en la decisión de cotizar siempre será menor en comparación a los regímenes con beneficios directos, incluso cuando éstos presentan dificultades en el acceso. Este elemento se refleja de mayor manera en el tratamiento diferenciado de las dos categorías de relaciones de trabajo, donde hasta el año pasado los independientes podían tener un costo previsional cero. La efectiva implementación de la obligación de cotizar nivela los costos, haciendo menos atractiva la alternativa de la simulación de una relación independiente, y disminuyendo directamente la cantidad de informales en nuestra economía. Si bien es esperable que se constituya un núcleo más duro de informales no alcanzados por las normas tributarias, que en Chile comienzan a ser utilizadas para pesquisar el cumplimiento de la seguridad social, algo incorporado en los modelos previsionales del mundo anglosajón. Sin embargo, este mismo hecho releva que la configuración de los beneficios, tanto dentro de cada régimen como en su interacción con los demás, también constituye palancas de movimiento hacia la informalidad. La coexistencia de mecanismos contributivos y no contributivos bajo condiciones de acceso similares deriva en un incentivo a optar por las segundas. La progresión de beneficios con tramos abruptos contribuye otro tanto, así como el costo reducido o derechamente subsidiado de los dependientes de un afiliado, ya que su incorporación como trabajador puede generar la pérdida o reducción de los beneficios actuales con que contaba.

Por último, un factor no relacionado con los procesos de los sistemas laborales o previsionales que afecta la formalidad es el grado de contacto que se tiene con el sistema. En este punto, la experiencia propia o ajena al utilizar los diversos regímenes puede llevar a una mayor o menor predisposición al mismo, una suerte de sentimiento de “justicia” del mismo, independiente de las circunstancias comunes o inusuales que hayan rodeado tal interacción⁷. En tal sentido los sistemas donde el contacto entre afiliados y administradores se multiplica ayudan ajustar la respuesta mejor a la realidad.

En cuanto a las propuestas para incentivar e incrementar la formalidad en el mercado laboral, se han considerado tanto los resultados obtenidos en la revisión de la literatura internacional, la crítica realizada a los procesos de los sistemas laborales y de seguridad social chilenos, así como las propuestas provenientes del levantamiento cualitativo, generando información de actores claves que dialogan de manera complementaria con los otros puntos abordados por el estudio.

Considerando las sugerencias, expectativas y factibilidad de las medidas, la problemática de la informalidad laboral es abordada de manera diferenciada, con propuestas de tipo estructural y no estructural. Por una parte, se dan aquellas que tienen relación a temas estructurales como lo son el capital humano de la fuerza de trabajo y rigideces en la legislación laboral. A su vez, se identifican aquellas que se originan en temas que no son estructurales del mercado laboral, tales como los desincentivos a la formalización laboral, no pago de cotizaciones previsionales y desconocimiento.

⁷ O reales, en el caso de la experiencia de terceros, parte de la cual llega deformada por la ausencia de conocimiento para interpretar la situación.

Cada grupo de propuestas puede pertenecer al ámbito laboral, previsional o ser un punto de interacción entre ambos. Cada una de las propuestas presentadas se encuentra ordenada de acuerdo a los objetivos y beneficiarios, evaluando su viabilidad, las modificaciones requeridas y el plazo de su implementación. A continuación se presenta un listado esquematizado de las propuestas identificadas:

- Propuestas estructurales
 - **Ámbito Laboral**
 - Educación dual, que combine la experiencia laboral con el proceso educacional.
 - Registro centralizado de movimientos de personal, permitiendo realizar en un único paso las notificaciones por incorporación o desvinculación de trabajadores.
 - Introducción de Trabajo a prueba, eliminando la necesidad de contratar inicialmente por un plazo.
 - Determinación del salario e Ingreso Mínimo Mensual por hora, facilitando su aplicación a los contratos en plataformas de economía colaborativa.
 - Flexibilización de la jornada de trabajo, permitiendo el uso de jornadas especiales con el solo acuerdo de los trabajadores, así como una distribución de la jornada menos restrictiva.
 - Separación función de conciliación con juicio en tribunales laborales y previsionales, dejando la primera entregada al procedimiento administrativo, evitando generar el prejuicio en el tribunal al tener que proponer un acuerdo.
 - **Ámbito Previsional**
 - Política de educación financiera y previsional, desarrollando un conjunto integrado de medidas que sean sostenidas en el tiempo.
 - Extensión de incentivos tributarios a afiliados voluntarios
 - Estatuto de los trabajadores agrícolas que reconozca la estacionalidad de sus labores, permitiéndoles realizar cotizaciones con un periodo anualizado.
 - Limitación de la capacidad de conciliar en caso de invocar deudas previsionales, de forma que el término de un juicio por medio de un acuerdo no implique la renuncia a las cotizaciones previsionales.
 - Extensión de cobertura a otros sectores de independientes, aplicando el régimen de los independientes con boleta a todos aquellos grupos con registro e ingresos conocidos, y un sistema de rentas presuntas a quienes tienen registro pero ingresos desconocidos.
- Propuestas no estructurales
 - Mejorar la fiscalización por parte de la Dirección del Trabajo, potenciando sus capacidades con herramientas tecnológicas.
 - Movimientos de Personal cuya realización se comunique por un único canal y a través de él tenga efectos en todos los regímenes previsionales.

- Fiscalización Servicio de Impuestos Internos, con el cruce de la información que permita dar cuenta del nivel de ingresos y su relación con las cotizaciones realizadas.
- Educación, que permita conocer los beneficios obtenidos y contrastarlos con el costo que suponen.
- Información estandarizada que visibilice los efectos de la subcotización y evasión previsional.
- Sistemas digitales de apoyo que faciliten la realización de trámites y solicitud de beneficios de manera remota.
- Reconversión laboral de los trabajadores cesantes para evitar la generación de lagunas previsionales.
- Extensión a la economía colaborativa de la figura del agente retenedor de modo que sea la plataforma de la aplicación la responsable de retener, declarar y pagar las cotizaciones de sus usuarios.
- Apoyo práctico a las Pequeñas y Medianas Empresas, entregando capacitación y acompañamiento para la realización de los trámites de los sistemas laborales y de Seguridad Social en el marco de las prácticas profesionales.
- Regulación de la inscripción original al Sistema de Riesgos Profesionales, explicitando el procedimiento e información que deben entregar los empleadores, así como su verificación con apoyo de los demás regímenes previsionales.
- Extensión del carácter de Declaración y no pago (DNP) a los pagos con instrumentos sin fondos, lo que reduciría el plazo para el inicio de las acciones de cobranza.

Del conjunto de propuestas presentadas, destacan particularmente las siguientes:

- Extensión a la economía colaborativa de la figura del agente retenedor

El más reciente desafío a la informalidad está dado por el desarrollo de las plataformas de economía colaborativa, como Uber, Cabify, Airbnb, Cornershop y Listoco, que sirven como nexo de vinculación entre múltiples pequeños prestadores de servicios y el mercado. Tales modelos evitan los costos económicos y regulatorios tanto del derecho del trabajo y la seguridad social. En el contexto de la reforma que fija impuestos a este tipo de empresas, debiese incorporarse su rol de agente retenedor, tanto para la seguridad social como para las obligaciones tributarias, respecto de quienes participan en las mismas, con igual cobertura que a un trabajador independiente.

- Determinación del salario e ingreso mínimo mensual (IMM) por hora.

Si bien en Chile es posible especificar remuneraciones en diferentes modalidades de tiempo, la base mínima se encuentra mensualizada, aun cuando la jornada de trabajo es semanal, no cuadrando en una cifra exacta. Tal hecho complica la realización de los contratos por tiempos breves o con periodos variables, por lo que la adopción de un parámetro por horas simplifica el cálculo de las

remuneraciones y visibiliza la importancia de las prestaciones al poder ser contrastadas contra su costo en tiempo. Esta modificación también facilita la aplicación de ingreso mínimo mensual en las aplicaciones de economía colaborativa (Listoco) que sirven como intermediarios de profesionales para actividades pagadas por hora.

- Educación dual (Capital Humano general)

Enfrentar la informalidad laboral es una actividad de largo aliento que no se detiene en el aumento de la afiliación y cotizaciones a la seguridad social. La experiencia internacional muestra que una vez alcanzada un estado de baja informalidad es necesario sostenerla mediante la capacitación de los trabajadores, particularmente los más jóvenes. En ello, la experiencia internacional destaca el nivel de capital humano general que tiene su fuerza de trabajo, el cual les permite mejorar su empleabilidad y acortar periodos de cesantía por la flexibilidad que tienen para adaptarse a nuevos tipos de trabajo. En este sentido sistemas de formación de tipo dual mejoran la empleabilidad y productividad de los futuros trabajadores. En estos sistemas se combina la experiencia del estudio formal con el trabajo, mediante la vinculación entre empresas y centros educativos, particularmente en los establecimientos técnicos. El mayor contacto permite ajustar los planes de estudio a las necesidades reales de las empresas, a la vez que entrega a los estudiantes experiencia real en el mundo laboral y un contacto directo con potenciales empleadores. Para estos últimos, se agrega que el proceso de aprendizaje constituye una verdadera práctica en la cual pueden medir la real capacidad de los estudiantes, contratando directamente a los mejores de ellos haciendo más fácil el ingreso al mercado del trabajo formal.

- Registro centralizado de movimientos de personal

La desconexión que se da entre las obligaciones laborales y previsionales, donde la falta de notificación del movimiento de personal ha generado una particular problemática por la sobredemanda de los tribunales de cobranza al perseguir las declaraciones y no pagos (DNPA). De igual forma se ha detectado la falta de un nexo en los procesos iniciales de registro a la seguridad social que evite la multiplicación innecesaria de trámites que requieren idéntica o símil información, como actualmente se produce, generando un desincentivo administrativo a la formalización, y un incremento de la judicialización, que agrava más el problema.

La creación de un sistema centralizado para la etapa de acceso a los sistemas de seguridad social, de forma similar al que existe para el pago (Previred) y que se propone para la cobranza, que permita la afiliación, inscripción y/o reconocimiento de cargas con efectos en todos los regímenes de forma inmediata solucionaría esta dificultad. Adicionalmente, a este sistema de registro pueden vincularse otras funcionalidades de control, como la notificación de altas y bajas en los contratos, e integrar la posibilidad de cruzar su información con la existente en otros campos regulados, particularmente el sistema tributario. Dada la utilidad que presenta para focalizar de forma eficiente la fiscalización laboral y previsional, sería recomendable que se desarrollase como una extensión de la Dirección del Trabajo, asociando su uso al acceso de otros elementos de más corto plazo

contenidos en estas propuestas. Desde luego, un completo desarrollo de las herramientas electrónicas asociado a la Dirección del Trabajo demandaría reformar la estructura de la institución.

- Extensión de cobertura a otros sectores de independientes

En la seguridad social, un factor determinante para un sistema obligatorio es el nivel de control (fiscalización) que puede alcanzarse de la población a incorporar. Este aspecto se replica en los sistemas tributarios, ya que para recaudar impuestos es necesario conocer a los contribuyentes primero. Por eso, la viabilidad de extender la obligatoriedad de cotizar a los independientes solo se produjo con el desarrollo del control adecuado de los PPM (pagos provisionales mensuales) de los servicios prestados a honorarios.

Respecto del conjunto de actividades que corresponden a independientes pero que no están obligados a emitir boletas de honorarios, éstas pueden agruparse en tres categorías:

- Personas registradas con conocimiento de nivel de ingresos.
- Sujetos registrados pero con ingresos desconocidos.
- Individuos no registrados.

Respecto a aquellas personas registradas, a las cuales se conoce su nivel de ingresos, su posición es idéntica a la de los independientes obligados, razón por la cual deberían pagar sus cotizaciones al momento de la declaración anual de impuestos.

Para quienes están registrados, pero sus ingresos son desconocidos se propone operar sobre ingresos presuntos. En la actualidad la figura del afiliado voluntario cubre esta situación, siendo el ingreso presunto la suma declarada por la misma persona. Para transformar este mecanismo en obligatorio es necesario fijar un nivel mínimo de renta, el cual debiese ser igual al requerido para los independientes obligados.

Si al desconocimiento del nivel de ingresos de la persona se suma su falta de registro administrativo, no parece viable un mecanismo obligatorio. Sin embargo al sistema de los afiliados voluntarios podría extenderse un modelo de niveles de pago predeterminado para facilitar su comprensión.

2. INTRODUCCIÓN

En el presente estudio elaborado por Corporación CIEDESS para la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones se aborda una propuesta de modificación a la normativa laboral y previsional para incentivar la formalización de los trabajadores. Para su elaboración, Corporación CIEDESS contó con el apoyo de un equipo profesional multidisciplinario: Cristián Marcó, Economista; Hugo Cifuentes, Abogado; Paola Carrión, Ingeniera Comercial; Vanessa Arredondo, Abogada; Andrés Romero, Abogado; Christopher Clavero, Economista; Camilo Calderón, Economista; Gabriela Zurita, Abogada; Catalina de Améstica, Periodista; Sui-Van Olivares, Psicóloga y Thomas von Graevenitz, Sociólogo.

Respecto a la estructura del presente estudio, este se compone de seis secciones: en primer lugar, se presentan antecedentes de la problemática, dando cuenta de sus características principales en el país y delimitando los conceptos más relevantes y las problemáticas existentes.

En la siguiente sección, se trata específicamente el concepto de informalidad laboral, considerando su origen y múltiples definiciones, para dar con un concepto operativo que permita enmarcar el fenómeno. A partir de lo anterior se ofrece una conceptualización del trabajo informal en el país.

En la sección sobre experiencia nacional e internacional, en primer lugar se aborda la informalidad laboral en Chile, revisando antecedentes y estudios nacionales que han sido recomendados, para luego pasar a revisar experiencias a nivel internacional. Sobre la base de lo anterior, se realiza un diagnóstico que integra las experiencias a nivel nacional e internacional.

A continuación, se presenta un análisis crítico de la normativa y los procedimientos laborales y previsionales en el país, analizando y sistematizando los nudos críticos y procesos de los diferentes componentes del sistema de seguridad social. En esta sección se abordan la regulación, procedimientos y una evaluación crítica del Derecho del Trabajo, el Sistema de Pensiones, el Sistema de Salud, el Seguro de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales, el Seguro de Cesantía y las Prestaciones Familiares.

Luego, se presenta la revisión a nivel normativo y procedimental de la problemáticas administrativas, de costos y conocimiento de los procesos laborales y previsionales.

La última sección se compone de grupos propuestas en el ámbito laboral y previsional, vinculadas a la problemática de la informalidad laboral y la baja densidad de cotizaciones, diferenciando a aquellas que no son estructurales del mercado laboral, y aquellas relacionadas a temas estructurales.

Con todo, el presente informe busca presentar evidencias para la elaboración de una propuesta de mejoramiento al sistema normativo laboral y previsional, incentivando al incremento de la formalidad en el mercado laboral y el pago de cotizaciones previsionales en el país.

3. OBJETIVOS DEL ESTUDIO

La Subsecretaría de Previsión Social ha definido las directrices para la realización del estudio, con los siguientes objetivos:

3.1. GENERAL

Elaborar una propuesta de mejoramiento al sistema normativo laboral y previsional que incentive a incrementar la formalidad en el mercado laboral y el pago de cotizaciones previsionales.

3.2. ESPECÍFICOS

- 3.2.1.** Elaborar un diagnóstico de las características del mercado laboral chileno que dificultan o desincentivan la formalización laboral (tanto para trabajadores dependientes e independientes) y previsional de los trabajadores (pensión, salud de origen común y salud laboral).
- 3.2.2.** Conocer la experiencia internacional en relación a la implementación de medidas y/o programas dirigidos a incrementar la formalidad laboral e incentivos a la cotización previsional.
- 3.2.3.** Realizar un análisis crítico del marco normativo chileno y de los procedimientos en materia laboral y previsional, con el fin de levantar propuestas de modificación necesarias para incrementar la formalidad laboral y el pago de cotizaciones previsionales.
- 3.2.4.** Realizar un levantamiento cualitativo que permita conocer la opinión pública o técnica, así como la factibilidad institucional de las propuestas, complementando las propuestas de modificación normativa y procedimental obtenidas en el objetivo anterior (este levantamiento debe incluir, expertos académicos, dirigentes gremiales y/o empresarios, sindicatos, asociaciones y otros actores relevantes, que tengan conocimiento del marco normativo y de los procedimientos en materia laboral y previsional).
- 3.2.5.** Elaborar un Informe Final que integre los diferentes capítulos abordados en el estudio en un lenguaje sencillo que facilite la comprensión del público objetivo de este documento.

4. ANTECEDENTES

De acuerdo a lo indicado en las bases de licitación del estudio solicitado por la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones, “existe evidencia de que algunas características del mercado laboral en determinadas economías repercuten negativamente sobre los niveles de ahorro, y por lo tanto, en la densidad de cotizaciones previsionales”. Junto con este antecedente central, en base a la evidencia nacional, lo anterior se complementa con la existencia de problemática de subcotizaciones y deuda previsional de los trabajadores, así como la informalidad laboral y previsional.

Según el informe “Ahorro a Plazo en el Sistema Financiero” (SBIF, 2018), se señala que la inestabilidad del mercado laboral, en América Latina particularmente, determina altos niveles de informalidad y de tránsito entre el mercado formal e informal de trabajo, lo cual repercute necesariamente en bajas densidades de cotización previsional. Esto sumado a la estructura de salarios altamente concentrada que existe en Chile⁸, determinan una baja capacidad de ahorro en general. En el caso de Chile, el informe de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras incorpora los reportes de la OCDE para 2016 respecto a la mediana de la tasa de ahorro de los hogares en Chile, alcanzando un 8,9% (significativamente menor que la mediana de 11,2% de los países de la OCDE). Esto quiere decir que el 50% de los hogares en Chile destina un 8,9% o menos de sus ingresos al ahorro. De ese porcentaje, la misma fuente indica que un 94% es de orden previsional, es decir, a ahorro asociado al pago de cotizaciones previsionales.

En este marco, el estudio “Experiencia internacional respecto de la adhesión de los trabajadores al Sistema de Pensiones, estrategias de ahorro previsional y entes que representan a los afiliados en los sistemas de pensiones” (Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones y ejecutado por CIEDESS, 2017) explora y analiza seis temáticas dentro de una selección de países⁹: formalización del mercado laboral; relación entre el sistema formal y el sistema tributario de cada país; estructura del Sistema de Pensiones; medidas para abordar periodos sin ingresos de las personas; así como las diferencias en la carrera laboral según el sexo y los mecanismos de administración del Sistema de Pensiones.

Los resultados de dicho estudio evidencian una fuerte articulación entre las características del mercado laboral y los aportes al sistema previsional, junto con identificar dos grupos claros entre los países analizados. El primer grupo de países corresponde a aquellos con un bajo grado de informalidad del trabajo abarcando en torno al 10% de la población económicamente activa¹⁰ (Australia, Canadá, Francia y Suecia). Este grupo no cuenta con estrategias importantes de incorporación al Sistema de Pensiones, sino que concentra sus esfuerzos en la generación de empleo. El segundo grupo corresponde a aquellos países que tienen niveles significativos de informalidad (Uruguay y México con 30% a más de 50% respectivamente), donde el trabajo no implica directamente la incorporación al sistema previsional. Esto último conlleva una mayor

⁸ CASEN 2015 indica 1% de hogares según ingreso autónomo en el primer decil y 35,2% de hogares en el X decil. CASEN 2006-2015 indica que estos porcentajes se mantienen relativamente estables en el período.

⁹ Australia, Canadá, Francia, México, Suecia, Uruguay, Argentina, Brasil, Ecuador, Singapur, Nueva Zelanda, Reino Unido y Países Bajos.

¹⁰ En general, los países con un alto grado de formalidad del trabajo no disponen de estadísticas propias respecto al nivel de informalidad, sino que solamente con estimaciones de la misma.

variedad de mecanismos de incorporación, no obstante se destaca el predominio de estrategias de incorporación a través de beneficios tributarios, compartiendo beneficios comunes: la exención de impuestos o el pareo fiscal¹¹. En cuanto al panorama nacional, Chile forma parte del segundo grupo de países, al no contar con un mercado laboral altamente formalizado, ya que según el “Boletín de Informalidad Laboral” (CIEDESS 2018), la proporción de informalidad laboral en 2017 ascendería en torno al 36% de la población económicamente activa, impulsada principalmente por los trabajadores independientes¹².

Junto con las investigaciones citadas, se abordan las repercusiones de diversos aspectos vinculados al funcionamiento del mercado laboral en la capacidad de ahorro previsional, ante lo cual se proponen una serie de acciones a considerar¹³. El panorama descrito es abordado en otros estudios encargados por la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones en años anteriores a través de la Subsecretaría de Previsión Social, como el “Análisis y propuestas para incentivar la cotización de los trabajadores al Sistema de Pensiones chileno”, el “Estudio para identificar y caracterizar grupos específicos de trabajadores independientes que no perciben rentas gravadas por el artículo 42 N°2 de la ley de impuesto a la renta, no son voluntarios y no tributan por renta efectiva” y el “Análisis y propuesta para reducir la evasión, subdeclaración y la cobranza judicial de la cotización previsional”.

En términos generales, las recomendaciones se vinculan a la necesidad de generar una mejor articulación entre las instituciones públicas y privadas involucradas, y con el mejoramiento de procedimientos de funciones que competen a cada una de ellas en los diferentes procesos. Existen ciertos casos en los que dichas medidas y acciones recomendadas requieren de la articulación de modificaciones normativas y procedimentales para ser factibles de ser implementadas y generar los beneficios esperados, relacionados a una mayor cobertura y formalidad previsional.

Con el fin de perfeccionar el diagnóstico sobre el tema estudiado y las recomendaciones posibles de realizar, la contraparte ha solicitado considerar resultados de investigaciones anteriores realizadas o consideradas por la Subsecretaría como relevantes para la temática abordada en este estudio. Por lo tanto, se tomará como antecedentes base los siguientes documentos:

1. Estudio Comparado de Experiencia Internacional respecto de la adhesión de los trabajadores al Sistema de Pensiones, estrategias de ahorro previsional y entes que representan a los afiliados en los sistemas de pensiones. Estudio encargado por la Comisión de Usuarios, financiado por la Subsecretaría de Previsión Social y ejecutado por CIEDESS. 2017.
2. Estudio para identificar y caracterizar grupos específicos de trabajadores independientes que no perciben rentas gravadas por el artículo 42 N° 2 de la ley de impuesto a la renta, no son voluntarios y no tributan por renta efectiva. 2016. Estudio ejecutado por CIEDESS – CODEMA, financiado por la Subsecretaría de Previsión Social. 2016.

¹¹ El pareo fiscal es un mecanismo por el cual el Estado (o el empleador en ciertos casos) entrega un monto de dinero como respuesta al aporte voluntario que realiza el afiliado. Originalmente, la fórmula correspondía a la entrega de la misma cantidad de dinero aportada (1:1), derivando así su nombre. En la actualidad, la fórmula más común es el pareo de 1:0,5; es decir, se entrega la mitad de la cantidad aportada por la persona.

¹² Según la misma fuente, para el año 2017 se registra una informalidad de independientes del 93,5%, mientras que para dependientes la tasa era de 14,1% (Boletín de Informalidad Laboral, CIEDESS 2018).

¹³ En particular, estos dos últimos estudios presentan como propuesta el facilitar canales de recaudación y formas de pago novedosas en asociación con el sector privado para el pago de cotizaciones en fecha y en deuda.

3. Análisis y propuestas para incentivar la cotización de los trabajadores al Sistema de Pensiones chileno. Estudio encargado por el Consejo Consultivo Previsional y la Comisión de Usuarios, financiado por la Subsecretaría de Previsión Social y ejecutado por CIEDESS. 2014.
4. Análisis y propuesta para reducir la evasión, subdeclaración y la cobranza judicial de la cotización previsional. Estudio encargado por el Consejo Consultivo Previsional y la Comisión de Usuarios, financiado por la Subsecretaría de Previsión Social y ejecutado por CIEDESS. 2014.

5. CONCEPTO DE INFORMALIDAD

En la siguiente sección se elabora el concepto de trabajo informal empleado para la presente investigación. Se trata de una adaptación operativa basada en el concepto de la Organización Internacional del Trabajo. Para ello, se presenta el origen del concepto y sus características centrales, pasando a presentar la distinción entre sector informal y empleo informal. Luego, se elaboran las implicancias de adaptar este concepto al panorama chileno, sintetizando el panorama laboral del país.

5.1. ORIGEN Y DEFINICIÓN CONCEPTUAL DEL TRABAJO INFORMAL

El concepto de trabajo informal fue desarrollado por la OIT durante la década de los 70, a consecuencia de su actividad de investigación realizada en Kenia¹⁴. Se trata de una temática que desde sus inicios se ha encontrado con dificultades en su definición, siendo un término ampliamente discutido, en torno a la manera de precisar los elementos que permiten indicar la presencia de una actividad informal.

La adopción internacional del concepto actual de trabajo informal es producto de una serie de estudios y convenciones celebradas en torno a la OIT. En el año 2000, el principal organismo internacional en materia laboral da inicio a un estudio más acabado, promovido por la necesidad de contar con criterios de medición común del fenómeno por parte de los países. Desembocando en la publicación de la primera edición del informe *“Women and men in the informal economy: a statistical picture”* (OIT, 2002), el cual abordó con métodos indirectos la estimación de la informalidad en un conjunto acotado de países como insumo para las discusiones sobre trabajo decente e informalidad de la 90° sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Por su parte, en la 17° Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo se desarrollan las guías para la medición del fenómeno, adoptadas como estándar internacional en 2003. Conforme al estándar de medición predefinido, la segunda y tercera edición del informe antes señalado -en los años 2013 y 2018, respectivamente- han ido ampliando el conjunto de países presentado sobre tales bases. A estos antecedentes se suma la existencia de una recomendación de la OIT sobre la materia, la N° 204, de 2015 *“sobre la transición de la economía informal a la economía formal”*.

En cuanto a las características centrales para la definición de trabajo informal, se destaca su carácter residual y las relaciones del trabajo a las cuales remite. Ha de considerarse como concepto *residual*, en tanto son informales todas aquellas situaciones laborales que no cumplen los criterios de formalidad, los cuales en sí pueden ser variables de acuerdo a las definiciones adoptadas en los

¹⁴ OIT (1972), *Employment, incomes and equality. A strategy for increasing productive employment in Kenya*. Ginebra: OIT.

diferentes escenarios laborales. No menos importante es notar que no se trata de un fenómeno restringido a las relaciones laborales, sino que abarca también la situación de los empleadores. Considerando lo anterior, la complejidad del concepto de informalidad da paso a una discusión sobre sus criterios de clasificación, lo cual requiere distinguir entre el *sector informal* y el *empleo informal* (ver Cuadro N° 2).

Cuadro N° 2: Sector formal y empleo formal

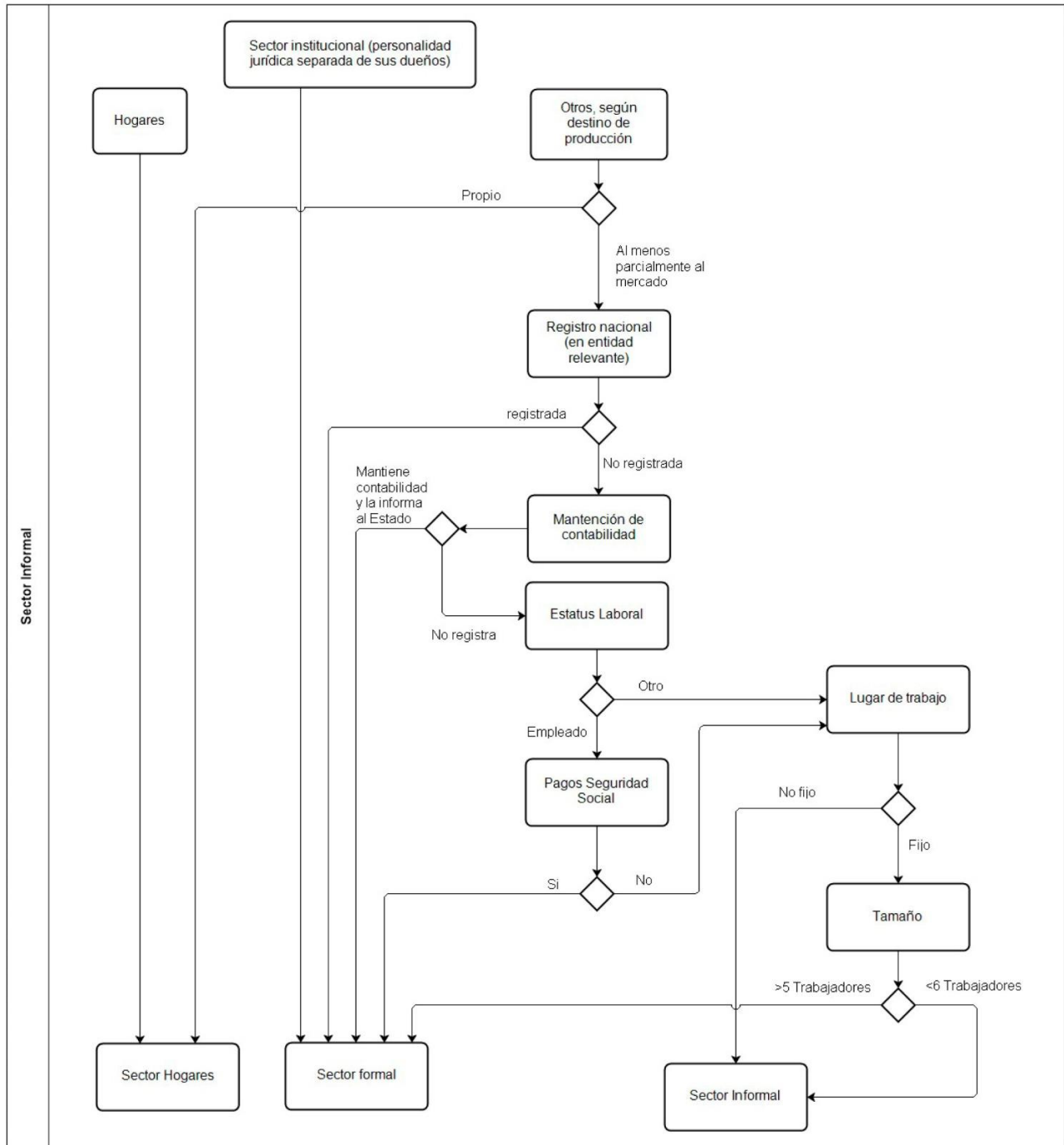
Sector	Definición
Sector informal	Basado en la empresa: distingue 3 tipos según la organización de su personalidad jurídica: con personalidad jurídica, empresa persona natural y del sector familiar.
Empleo informal	Basado en la situación de trabajo: Empleadores y trabajadores por cuenta propia tienen un empleo informal si las empresas en las cuales laboran pertenecen al sector informal.

Fuente: elaboración propia en base a (OIT, 2018).

Bajo esta conceptualización, el *sector informal* está basado en la empresa y sus características, comprendiendo al conjunto de unidades dedicadas a la producción de bienes y servicios con la finalidad primaria de producir trabajo e ingresos para las personas involucradas¹⁵. El elemento principal que permite filtrar esta aproximación inicial es la distinción según la personalidad bajo la cual se organizan las empresas. Son formales aquellas que cuentan con personalidad jurídica, ya que ésta supone un registro asociado; aquellas que se organizan bajo la personalidad de sus dueños (empresa persona natural) requieren un mayor refinamiento para determinar su carácter. Por su parte, si producen bienes para el consumo personal de sus dueños, se consideran parte del sector familiar. Si los bienes son total o parcialmente para la venta, el carácter de formal dependerá del registro de la empresa ante la autoridad (tributaria, municipal) y la mantención de contabilidad. Alternativamente, considera también elementos de pago de cotizaciones por sus empleados; tamaño de la empresa y ubicación del lugar de trabajo, definiendo como informales a aquellas unidades pequeñas (5 o menos) y carentes de establecimientos fijos. El Diagrama N° 1 muestra el proceso de identificación del sector formal.

¹⁵ International Labour Organization (ILO), *Resolutions Concerning Statistics of Employment in the Informal Sector Adopted by the 15th International Conference of Labour Statisticians*, Enero 1993, pág. 5

Diagrama N°1: Criterios de identificación del sector formal

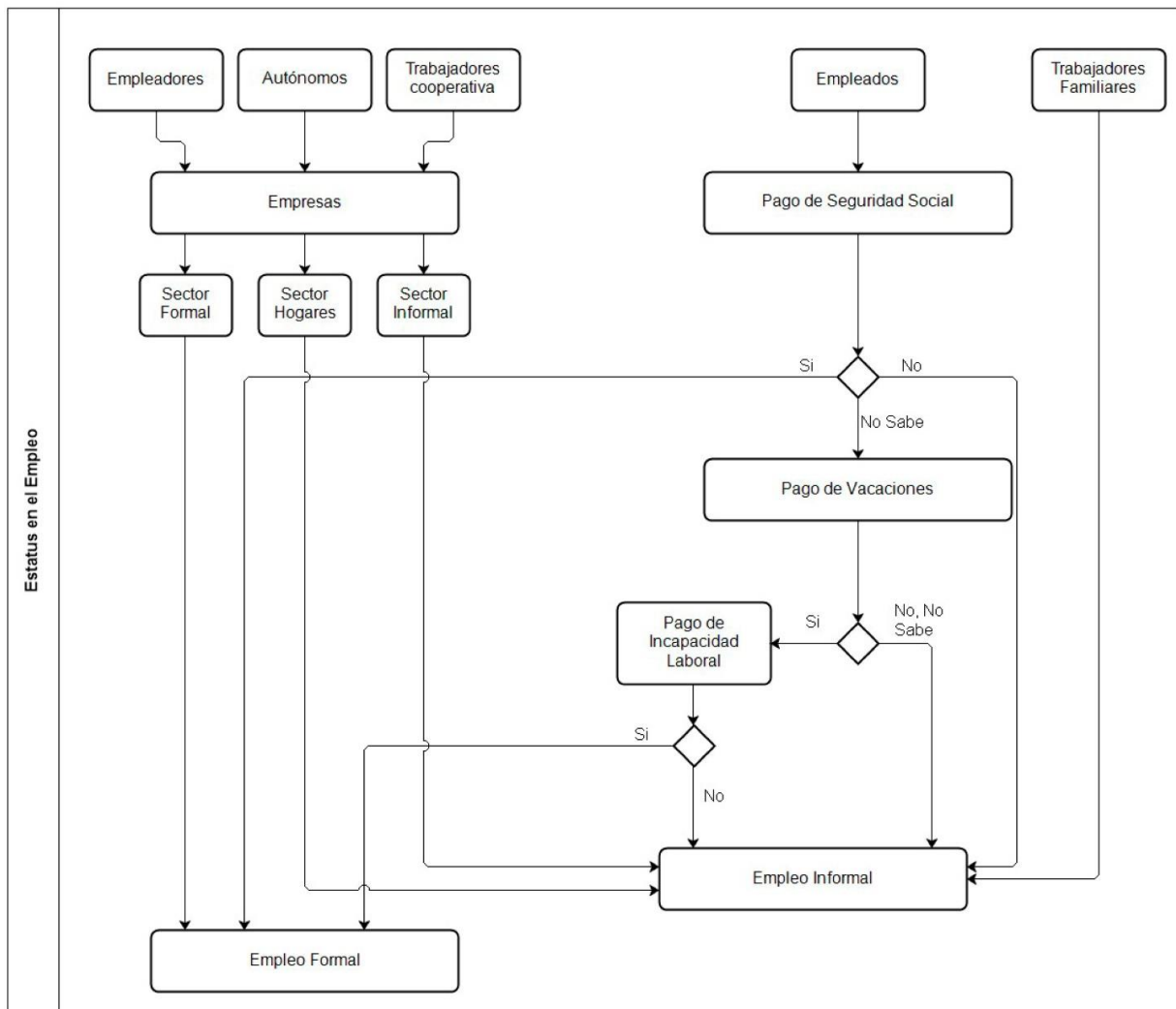


Fuente: Elaboración Ciedess.

En cambio, el concepto de *empleo informal* apunta a la situación del trabajo de las personas, si bien presenta relaciones con el sector informal. Se propone que los empleadores y trabajadores por cuenta propia cuentan con un empleo informal si las empresas en las cuales laboran pertenecen al sector informal. Por su parte, los trabajadores familiares son considerados siempre como informales, independientemente de las características del trabajo y de la empresa. Para el resto de

los empleados, el empleo será considerado informal en los casos que carezca de aplicación la legislación laboral, tributación de ingresos, protección social o acceso a ciertos beneficios (tales como aviso e indemnización por despido; subsidio por incapacidad laboral, vacaciones pagadas, etc.), ya sea que ello sea generado por la falta de aplicación de la ley (fiscalización) o que existan criterios que permiten estas carencias. Cabe destacar que de todos éstos el más relevante es la presencia de cotizaciones de seguridad social, recurriéndose al pago de vacaciones y subsidios de incapacidad laboral solo en ausencia de las anteriores. El Diagrama N° 2 muestra sus criterios de identificación.

Diagrama N°2: Criterios de identificación del empleo formal



Fuente: Elaboración Ciedess.

Al tratarse de un concepto generado por un organismo internacional, debe tenerse en cuenta que no existe total coincidencia con las definiciones utilizadas por la legislación interna y doctrina

existente en los diferentes países¹⁶. Esta situación es asumida por las publicaciones citadas, las cuales consideran que la aplicación efectiva del concepto de informalidad varía de país en país y que los mecanismos de unificación antes señalados tienen una finalidad sobre todo estadística.

5.2. CONCEPTUALIZACIÓN DEL TRABAJO INFORMAL EN CHILE

En el caso de Chile una de las diferencias se da en la conceptualización de los trabajadores, para lo cual se divide entre trabajadores dependientes o independientes, conforme al grado de subordinación que exista con quien los emplea. Entre estos últimos es posible distinguir entre aquellos que ofrecen simplemente su capacidad de trabajo y aquellos que elaboran bienes o servicios y ofertan éstos en el mercado, a los cuales se les denomina trabajadores autónomos¹⁷. Por su parte, las publicaciones de la OIT basan sus conceptos en la Clasificación Internacional de la Situación en el Empleo de 1993 (CISE-93): esta distingue primero entre empleos asalariados y empleos independientes, primordialmente sobre la base de la dependencia de la remuneración respecto a los resultados de la empresa. Los casos donde la persona depende en sus ingresos de los resultados de la empresa (independientes) son divididos entre empleadores y autónomos, según existan o no asalariados contratados, a los que se suman los trabajadores de cooperativas y los trabajadores familiares; quienes no dependen de los resultados son considerados asalariados. Dado que los criterios utilizados en la legislación nacional (subordinación) y en la clasificación internacional (remuneración) son diferentes, las categorías de trabajadores no siempre están alineadas, de modo que es posible contar con trabajadores independientes que por contar con ingresos fijos debiesen ser clasificados como asalariados.

Todo ello hizo necesaria la existencia de un protocolo de adaptación, el cual es realizado por el INE en su manual conceptual y metodológico de la informalidad laboral (2018), que señala las definiciones operativas que utilizará con la informalidad, siendo la primera de ellas la existencia de un registro ante el Servicio de Impuestos Internos. En segundo término, apunta al carácter de cuasi-sociedad de aquellas entidades no registradas. Si bien no son formalmente unidades económicas, éstas se comportan como tales, disponiendo de mecanismos que permiten separar los gastos del negocio y los gastos del hogar, razón por la cual son criterios de inclusión en esta categoría la existencia de sistemas contables. Desde el punto de vista del empleo, en tanto, el principal criterio de inclusión en el sector formal es la presencia de cotizaciones, abarcando tanto las de pensiones como las de salud en el caso de Chile. Por otra parte, se consideran siempre informales a los trabajadores familiares no remunerados y los empleadores y trabajadores por cuenta propia de una unidad económica informal.

Como puede apreciarse los criterios indicados cumplen una finalidad de medición, y no guardan necesariamente una relación con situaciones de precariedad o carencia de beneficios o derechos en comparación a aquellos trabajadores que pueden ser calificados de formales. Así, en Chile hasta 2017, un trabajador independiente no estaba obligado a cotizar, con lo cual aunque cumplía con la legislación nacional, para efecto de la medición internacional podía ser calificado de informal. Del mismo modo, un trabajador familiar por el cual se cotice se encuentra en una situación similar. Por

¹⁶ No obstante, las estadísticas laborales oficiales de los países suelen construirse considerando la posibilidad de “armonizar” estas taxonomías con la clasificación oficial de la OIT.

¹⁷ Aunque es una tendencia reciente. A lo menos antes de 2008 los conceptos de trabajador independiente y autónomo eran sinónimos.

ello, y en consideración de los objetivos del presente estudio, cabe concentrarse en los criterios de formalidad en el empleo, particularmente en el criterio de pago de cotizaciones. Esta decisión conceptual implica que dado que la legislación nacional tiende a agrupar las obligaciones, el registro tributario, pago de impuestos y contrato de trabajo (con sus derechos asociados) suele estar presente en aquellos casos que se paguen las obligaciones previsionales.

6. EXPERIENCIA NACIONAL E INTERNACIONAL

En el siguiente capítulo se presenta la experiencia internacional en relación a la implementación de medidas y programas dirigidos al incremento la formalidad laboral e incentivos a la cotización previsional. La selección de las experiencias internacionales se ha realizado sobre la base de países presentes en los documentos destacados en el presente informe, complementado en base a evidencia cuantificada (ya sea por series históricas de datos o por actualización de estudios).

De esta manera, a continuación se analiza la informalidad laboral en Chile, revisando antecedentes para luego pasar a una sistematización del diagnóstico para el país, procediendo luego a la revisión de la experiencia internacional en la materia.

6.1. INFORMALIDAD LABORAL EN CHILE

El “Boletín de Informalidad Laboral” de CIEDESS (2018), muestra la evolución de la informalidad¹⁸ y la cobertura previsional¹⁹ para el período 2010-2017, destacándose los siguientes resultados:

- En el año 2017 existió un promedio mensual de 8.276.144 trabajadores ocupados, de los cuales el 64,2% posee un empleo formal (5.309.397) y el restante 35,8% un empleo informal (2.966.747).
- Se observa una cantidad relativamente estable de trabajadores informales en el período 2010-2017, cuyo promedio para la serie analizada es de 2.825.298 trabajadores informales, de las cuales el 67,4% corresponde a independientes que no cotizan (1.904.934) y el restante 32,6% a dependientes con acuerdo de palabra (920.364). La evolución de los trabajadores informales para el período 2010-2018 se muestra en el Gráfico N° 1.
- La evolución de tasa anual de informalidad registra una disminución sostenida entre 2010 y 2013, pasando del 39,2% al 34,9% respectivamente; mientras que en los últimos años ha permanecido estable en un 35,8% (años 2016 y 2017).
- Es importante distinguir la informalidad por tipo de trabajador, ya que si bien los independientes poseen la mayor participación respecto al total de informales, parte importante de este segmento comenzaría a cotizar de forma obligatoria a la seguridad social a partir del año 2018. Por su parte, las cifras muestran una disminución en el número de dependientes con acuerdo de palabra, pasando de un promedio de 1.002.307 en 2010 a 848.001 en 2017.
- Para el año 2017 se aprecia una tendencia al alza en la informalidad de independientes, la que llega a un 93,5%, mientras que para dependientes la tasa ha caído a un 14,1% en igual

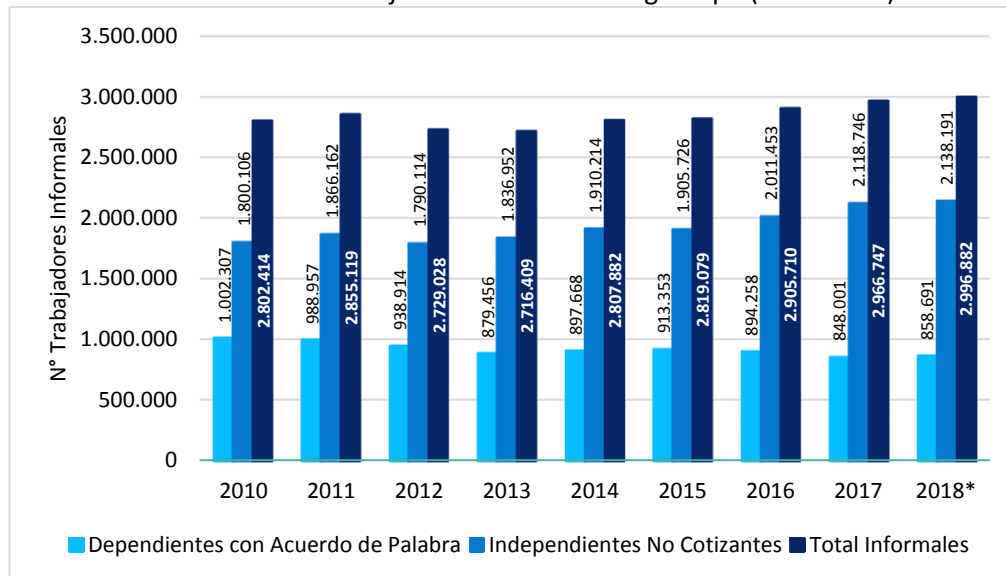
¹⁸ El empleo informal se calcula como la suma de los trabajadores dependientes cuyo contrato es por un acuerdo de palabra y los trabajadores independientes que no cotizan para pensiones. A su vez, la tasa de informalidad se calcula como la proporción entre el empleo informal y el total de ocupados.

¹⁹ Los resultados corresponden a la cobertura previsional en el Sistema de Pensiones, calculado como la proporción entre el total de cotizantes y el total de ocupados.

fecha. La evolución de la tasa de informalidad según tipo de trabajador para el período 2010-2018 se muestra en el Gráfico N° 2.

- La proporción de informales dependientes según rama de actividad económica muestra que en 2017 la informalidad total de tal segmento fue del 14,4%, existiendo una brecha por género que afecta mayormente a las mujeres, donde la informalidad llega al 16,0% de las trabajadoras dependientes, mientras que en los hombres es de un 13,2%. Por su parte, considerando el tipo de trabajador, la informalidad se concentra principalmente en el personal de servicio doméstico, donde el 47,3% se vincula mediante contrato con acuerdo de palabra. A diciembre de 2017 los sectores de mayor informalidad son “Actividades de los hogares como empleadores; actividades no diferenciadas de los hogares como productores de bienes y servicios para uso propio” (48,1%), “Actividades de alojamiento y de servicio de comidas” (32,1%) y “Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca” (26,3%).
- La evolución del promedio anual de cotizantes para el período 2010-2017 posee una tendencia positiva, explicada principalmente por el aumento de los cotizantes dependientes.
- La evolución de la cobertura previsional durante 2010-2017 registra una tendencia positiva para el segmento de dependientes; para los independientes, el alza perduró hasta 2013. La cobertura para este último grupo pasó de un promedio del 5,4% en el año 2010 a un 7,1% en el 2013, cayendo a un 6,5% en 2017; mientras que la cobertura para dependientes pasó de un promedio de 80,5% en 2010 a 85,6% en 2017. Por consiguiente, se registra una cobertura previsional total del Sistema de Pensiones de 60,5% en 2010, la que se incrementó a un 64,0% en 2017 (ver Gráfico N° 3).

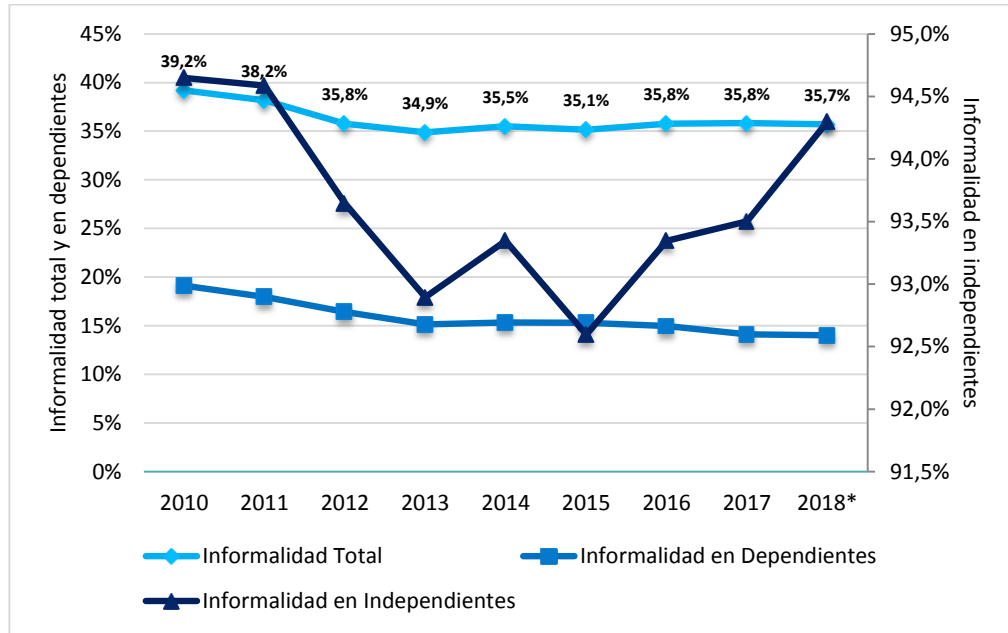
Gráfico N° 1: Evolución de trabajadores informales según tipo (2010-2018)



(*) Promedio enero a mayo de dicho año.

Fuente: Superintendencia de Pensiones, INE. Elaboración CIEDESS.

Gráfico N° 2: Evolución de la tasa de informalidad según tipo de trabajador (2010-2018)

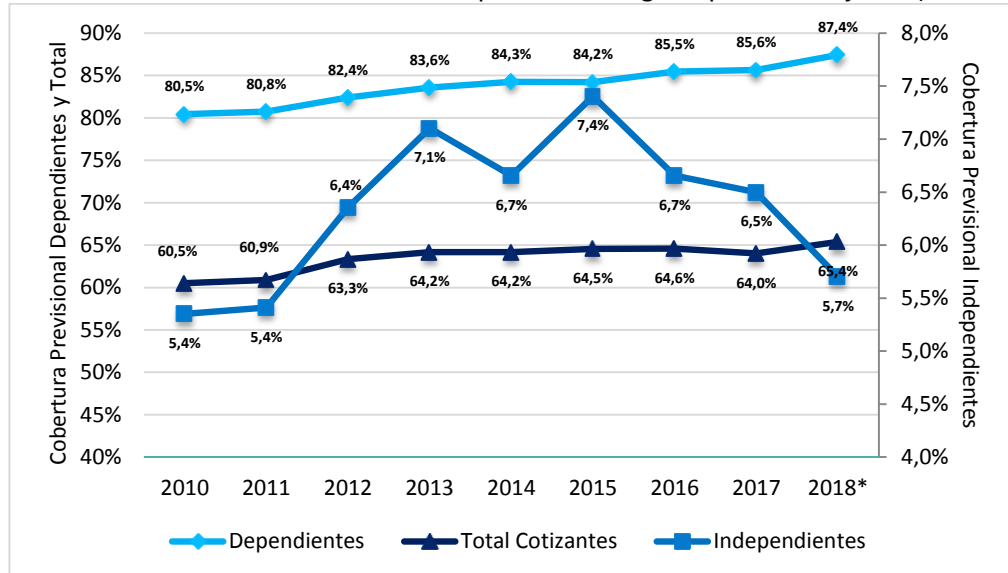


(*) Promedio enero a mayo de dicho año.

Fuente: Superintendencia de Pensiones, INE.

Elaboración CIEDESS.

Gráfico N° 3: Evolución de la cobertura previsional según tipo de trabajador (2010-2018)



(*) Promedio enero a mayo de dicho año.

Fuente: Superintendencia de Pensiones, INE.

Elaboración CIEDESS.

Los resultados anteriores se ratifican de cierta forma por un documento más reciente. El estudio “OECD Economic Surveys: Chile” (OCDE, 2018) realiza un análisis del mercado laboral chileno, destacando que “la excesiva dependencia del empleo por cuenta propia y de los contratos temporales ha generado una proporción elevada de trabajadores que llevan a cabo trabajos precarios. La proporción de contratos temporales, si bien desciende desde 2012, es la más elevada

en los países de la OCDE”. Además el documento expone que “la informalidad, la proporción de trabajadores asalariados y cuenta propia que no contribuyen al Sistema de Pensiones, se situaba en el 32% de los trabajadores en 2015 y se ha mantenido estable desde 2006 frenada por las condiciones cíclicas. La informalidad afecta especialmente a los trabajadores menos cualificados, mujeres, jóvenes, inmigrantes y trabajadores indígenas”.

6.2. REVISIÓN DE ANTECEDENTES NACIONALES

En el marco de la recopilación, revisión y sistematización de estudios previos que abordan las características del mercado laboral en el país, los estudios realizados por Corporación CIEDESS en el período 2014-2017, por encargo de la Subsecretaría de Previsión Social, establecen recomendaciones entorno a las problemáticas vinculadas a las calidades de los afiliados, sus conocimientos, niveles de alfabetización financiera, junto con el conocimiento y participación en el sistema previsional. El cuadro N°3 permite identificar los elementos críticos, ámbitos y recomendaciones contenidos en cada uno de ellos.

Cuadro N° 3: Ficha de identificación de nudos críticos y recomendaciones en materia de seguridad social

Elementos Críticos	Ámbitos Afectados	Recomendaciones
Sensibilización de trabajadores sobre la necesidad de cotizar	<p>Educativo</p> <ul style="list-style-type: none"> -Alfabetización financiera -Funcionamiento del sistema de seguridad Social -Investigación sobre el comportamiento trabajadores -Disposición de información entendible para los afiliados 	<ul style="list-style-type: none"> - Cambio en el diseño de actuales políticas de educación financiera y/o previsional. (1) - Estrategias, programas e iniciativas destinadas a desarrollar educación previsional. (4) - Política nacional de educación financiera considerando niveles de conocimiento según tipo de trabajador. (1) - Incorporación de mecanismos de medición sobre el sistema previsional (1) - Creación de un canal centralizado de información previsional (con recursos educativos). (1) - Visibilizarían de efectos de enterar o no las cotizaciones a través de entrega automática de información personalizada a los trabajadores. (2) - Facilitación del cálculo del efecto sobre la pensión de la variación de los ingresos a través de una simplificación de la regla matemática vigente. (2) - Realización de educación previsional con enfoque sectorial y con un criterio pedagógico basado en experiencias. (3) - Realización de capacitaciones y educación previsional que compatibilice modalidad y horarios laborales. (3) - Entrega de indicadores que visibilicen los efectos de las alteraciones previsionales de afiliados. (4)
Sensibilización a trabajadores sobre riesgos laborales y enfermedades profesionales	<p>Educativo</p> <ul style="list-style-type: none"> -Prevención de riesgos y autocuidado -Normas sobre seguridad en el trabajo 	<ul style="list-style-type: none"> - Realización de charlas y capacitaciones sobre seguridad en el trabajo y autocuidado con criterio sectorial. (3) - Establecimiento de normas para la promoción del cuidado personal en el trabajo. (3)
Incentivos a la cotización previsional	<p>Informativo</p> <ul style="list-style-type: none"> -Disposición de Información entendible sobre mecanismos de aporte al sistema -Mecanismos alternativos y/o complementarios de aporte previsional 	<ul style="list-style-type: none"> - Informar sobre sobre la posibilidad de generar aportes previsionales complementarios. (1) - Incentivos tributarios a trabajadores independientes asociado al monotributo. (2) - Sanción por no pago oportuno ante eventual uso de la vía tributaria para la recaudación de las cotizaciones previsionales. (2) - Enfrentamiento de períodos sin cotizaciones a través de la aplicación de un régimen de aportes previsionales voluntarios. (2) - Realización de aportes cruzados vía sistema de ahorro previsional voluntario. (2) - Subsidio a la cotización vía pareo de cotizaciones. (3)

Elementos Críticos	Ámbitos Afectados	Recomendaciones
Políticas y recomendaciones de seguridad social	-Gestión y fiscalización del sistema de seguridad social y tributario	<ul style="list-style-type: none"> - Empleo de la vía tributaria como canal de recaudación de cotizaciones previsionales. (2) - Vinculación de la cotización de seguridad beneficios del sistema diferentes de pensiones. (4) - Introducción del monotributo como canal de pago de cotizaciones/impuestos en trabajadores. (2) completamente informales y aquellos que no trabajan por honorarios. (2) - Flexibilización de pagos previsionales. (2) - Flexibilización de la base de cálculo de la cotización. (4) - Vinculación de las obligaciones impositivas o registrales y las cotizaciones. (4) - Sistema de fiscalización e información que integre los datos de la seguridad social. (5) - Gestión conjunta y sanción de pagos de seguridad social. (5)
	-Recaudación de la cotización previsional (y obligaciones tributarias)	
	Reforma a los mecanismos de aporte previsional	<ul style="list-style-type: none"> - Obligatoriedad de cotización en trabajadores independientes tributariamente formalizados y a grupo con contratos simulados. (2); (3) - Obligatoriedad de cotización independiente de la condición migratoria. (4) - Que las/os trabajadoras/res independientes por cuenta propia, puedan optar al Seguro de Cesantía. - Aumento del porcentaje de retención sobre los honorarios. (2); (3) - Facilitación del acceso de trabajadores independientes por cuenta propia a seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. (3) - Permitir que mujeres puedan tener como cargas familiares a sus hijos y cónyuge través de la afiliación a FONASA (3)
	-Acceso ampliado a beneficios	
	-Obligatoriedad de cotización para segmentos específicos	
	-Administración de fondos previsionales	

Fuente: Elaboración propia en base a (1) Corporación Ciedess (2018), Educación previsional y densidad de cotización: experiencia chilena e internacional; (2) Corporación Ciedess (2017), Estudio comparado de experiencia internacional respecto de la adhesión de los trabajadores al Sistema de Pensiones, estrategias de ahorro previsional y entes que representan a los afiliados en los sistemas de pensiones; (3) Corporación Ciedess; Codema (2016), Caracterización Trabajadores Independientes; Estudio para identificar y caracterizar grupos específicos de trabajadores independientes que no perciben rentas gravadas por el artículo 42N°2 de la ley de impuesto a la renta, no son voluntarios y no tributan por renta efectiva. CIEDESS-CODEMA a Subsecretaría de Previsión Social; (4) Corporación Ciedess (2014), Análisis y propuestas para incentivar la cotización de los trabajadores al Sistema de pensiones chileno; (5) Corporación Ciedess (2014), Análisis y propuesta para reducir la evasión, sub-declaración y la cobranza judicial de la cotización previsional.

6.3. SISTEMATIZACIÓN DIAGNÓSTICO NACIONAL

El presente trabajo analizó 32 estudios referidos al diagnóstico de la situación del sistema previsional. De ellos contienen algún tipo de recomendación frente al problema tratado. Para enfrentar la disparidad en las recomendaciones, las cuales van desde aspectos procedimentales hasta temáticas estructurales vinculadas a la cultura del ahorro y trabajo de los trabajadores, se han separado las recomendaciones según temáticas a las cuales se dirige. El cuadro N° 4 presenta a continuación los resultados respecto a los estudio previos a la reforma previsional de 2008.

Cuadro N° 4: Ficha resumen de estudios con diagnóstico nacional para el período pre Reforma Previsional

Documento	Ámbito	Nudo crítico	Segmentos relevantes	Recomendaciones
CEPAL (Arenas de Mesa), 2000	Pensiones	La cobertura previsional ha sido históricamente baja para los trabajadores independientes	Independientes, mujeres y trabajadores de bajos ingresos	<p>Propuestas para el aumento de cobertura previsional para trabajadores independientes mediante incentivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aumento de los beneficios asociados al horizonte temprano del periodo de afiliación, no siendo percibidos solamente al estar pensionado. - Los asegurados puedan optar a beneficios asistenciales y de salud al momento de realizar sus cotizaciones previsionales. - Disminución de los desincentivos tributarios asociados a las pensiones, evitando la doble tributación. <p>Propuestas para personas de bajos ingresos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mayor fiscalización a la deuda previsional del empleador, mejoras en el aparato institucional. <p>Propuestas para mujeres:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Políticas de inserción en el mercado laboral.* - Políticas para la disminución de las lagunas previsionales. - Posibilidad de aumentar la edad legal para optar al retiro. <p>Promoción de la educación financiera y mayor facilidad de entrega de información sobre el Sistema de Pensiones.**</p>
Paredes e Iglesias, 2004	Pensiones	La demanda de los trabajadores independientes por la protección previsional que ofrece el sistema de AFP depende principalmente de factores que no están	Independientes	<p>Incrementar cobertura previsional de independientes a través de:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Igualar el régimen tributario a cotizaciones previsionales de independientes y dependientes.** - Subsidiar las cotizaciones de independientes (y dependientes) más pobres (que no están sujetos a impuestos a la renta). - Extender el beneficio de asignación familiar a independientes.** - Modificar el programa de pensiones mínimas, estableciendo una gradiente para el valor de esta pensión en función del número de años cotizados.**

Documento	Ámbito	Nudo crítico	Segmentos relevantes	Recomendaciones
		relacionados a las características más específicas de este programa de pensiones		
Catalina Amuedo-Dorantes, 2004	Pensiones	Creciente porcentaje de jefes de hogar hombres y mujeres en trabajos asalariados en el sector informal	Asalariados del sector informal	<p>Propuestas para jefes de hogar hombres y mujeres más jóvenes, menos educados y no calificados involuntariamente empleados en trabajos asalariados que carecen de contrato de trabajo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Los programas de capacitación podrían tener un impacto importante en el fortalecimiento de sus habilidades y mejorar su empleabilidad y el bienestar de las familias. - Combinado con un mejor acceso al capital a través de programas de micropréstamos, el aumento del capital humano podría ampliar las oportunidades de progreso de estos trabajadores siempre que las instituciones del mercado laboral y la discriminación no sean demasiado restrictivas.
Arenas de Mesa, Behrman y Bravo, 2004	Pensiones	Baja participación laboral femenina y escasa educación previsional	Mercado laboral global. Trabajadores de bajos ingresos, mujeres e independientes	<p>Propuestas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aumentar la cobertura para los trabajadores de bajos ingresos, así como también para las mujeres y los trabajadores independientes. - Crear mecanismos que permitan al afiliado no tan solo tener información adecuada sobre la administración de sus fondos de pensiones, sino que también de las herramientas para hacer el mejor uso de esa información.** <p>Educación previsional:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Los programas educativos deberían implementarse a través de los sindicatos y los medios de comunicación.** - Una nueva cultura de seguridad social debe desarrollarse como una prioridad en las áreas de información y educación. Es esencial programar y desarrollar módulos de educación masiva que permitan a los trabajadores ver completamente los beneficios y las obligaciones que ofrece el sistema de capitalización individual, que también podrían incorporarse al plan de estudios de las escuelas secundarias.
Berstein, Reyes y Pino, 2005	Pensiones	Se prevé una situación complicada para los independientes en la vejez, lo que se explicaría principalmente por su falta de previsión	Independientes (especialmente, los de ingresos medios) y mujeres	Independientes que no tienen un nivel muy alto de ingresos, aunque sí poseen alguna capacidad de ahorro que podría canalizarse hacia el financiamiento de sus propias pensiones. Sin embargo, dada la complejidad operativa o la imprevisión, no cotizan en el Sistema de Pensiones. Para este grupo es que surge como alternativa el mecanismo de cotización anual por omisión a través de la declaración de impuestos, que implica una cotización equivalente al 10% de 12 salarios mínimos, más comisión.**

Documento	Ámbito	Nudo crítico	Segmentos relevantes	Recomendaciones
				- La cotización por omisión: Una ventaja de la cotización por omisión es que la participación sigue siendo voluntaria. Si la persona estima que no le conviene o no necesita cotizar, puede no hacerlo.**
Superintendencia de AFP (Berstein, Larraín y Pino), 2005	Pensiones	Para un grupo importante de personas (informales, mujeres e independientes) las tasas de reemplazo proyectadas son inferiores a las esperadas, debido principalmente a que la realidad es mucho más diversa respecto a la densidad de cotización	Independientes y mujeres	En el caso de la pensión mínima garantizada, se propone extender la garantía a trabajadores con menos de 20 años (o incluso más allá de 20 años), con beneficios proporcionales al periodo contribuido.** Dado el alto número de personas que no contribuyen activamente, se propone explorar los costos y beneficios de un derecho universal a una pensión básica, que puede ser una pieza importante a considerar en una futura reforma previsional.**
Cristián Larroulet, 2006	Pensiones	Muchos trabajadores que no cotizan o que lo hacen esporádicamente. Especialmente, en ciertos sectores como el de los jóvenes, las mujeres y los grupos de menores ingresos	Jóvenes, mujeres y grupos de menores ingresos	Perfeccionar el mercado laboral para que estos grupos tengan trabajo e incentivar a estos sectores a cotizar y a que la industria les preste especial atención. Mujeres: - Pensión mínima gradual.** - Cobertura total de las mujeres pobres de la pensión asistencial.** - Incentivar el aumento en la edad de jubilación y la cotización, otorgando un subsidio en relación a la cantidad de hijos.** Independientes: - Utilizar la declaración de impuestos como una opción por defecto, ya que tiene la ventaja de que mantiene la voluntariedad y reduce significativamente los costos de transacción, incentivando a los independientes a incorporarse al sistema previsional.**
Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, 2006	Pensiones, salud común y salud laboral	La baja densidad de cotizaciones afecta significativamente a ciertos segmentos, como mujeres, independientes y jóvenes	Mercado laboral global Mujeres Independientes Jóvenes	Cobertura, densidad y cumplimiento del mandato a cotizar: - Establecer la afiliación obligatoria al Sistema de Pensiones de todos los trabajadores, eliminando las actuales distinciones entre trabajadores dependientes e independientes, implantando gradualmente una serie de mecanismos para hacer efectiva la obligación de cotizar de estos últimos.** - Extender el derecho a la asignación familiar a todos los trabajadores independientes que registren cotizaciones previsionales, en las mismas condiciones y términos que los trabajadores dependientes.**

Documento	Ámbito	Nudo crítico	Segmentos relevantes	Recomendaciones
				<ul style="list-style-type: none"> - Eliminar la prohibición que rige actualmente para que los trabajadores independientes puedan afiliarse a las Cajas de Compensación; permitir a todos estos trabajadores el acceso a los beneficios de la Ley de Accidentes del Trabajo.** - Otorgar a las cotizaciones previsionales de todos los trabajadores independientes el mismo tratamiento tributario que se aplica a las cotizaciones de los dependientes.** - Otorgar acceso a los trabajadores independientes a los beneficios del sistema previsional -pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia- en igualdad de condiciones, incluyendo los beneficios del nuevo pilar solidario.** - Que el Seguro de Cesantía pague las cotizaciones para pensiones durante los seis meses en que el trabajador se encuentra cobrando sus beneficios.** - Sustituir el actual subsidio a la contratación que se implementa a través de los programas de empleo por un subsidio vinculado a las cotizaciones previsionales, determinado como un 50% de las cotizaciones mensuales efectivas durante los primeros 24 meses de cotizaciones de todos los trabajadores de bajos ingresos.** - Para efectos de la clasificación en tramos del sistema público de salud, considerar el ingreso anualizado del trabajador, de modo que al momento de registrar una cotización, éste no cambie automáticamente de tramo. - Acelerar los procesos de cobranza administrativa de cotizaciones declaradas y no pagadas, haciendo que ésta se inicie a pocos días del vencimiento del plazo de pago de las cotizaciones. - Ampliar el espectro de personas y entidades que pueden solicitar y declarar el notable abandono de deberes por parte de los alcaldes y otras autoridades de organismos y servicios públicos que incurran en morosidad previsional. - Reglamentar la obligación de las AFP de entregar la información de los empleadores que no declaran ni pagan las cotizaciones de sus trabajadores, para que esta se realice de manera sistematizada y clasificada por causas de no pago, tales como cese de servicios, a fin de agilizar el proceso de cobranza respectivo. - Eliminar la actual distinción entre la renta mínima imponible especial que rige para trabajadores de casa particular y la renta mínima imponible correspondiente al salario mínimo nacional.** - Eliminar el requisito de monto de pensión para determinar la elegibilidad de trabajadores del sector público para el beneficio del bono mensual de \$50.000, y eliminar cualquier vestigio de subcotización en el sector público, estableciendo un criterio de impondibilidad equivalente al vigente en el sector privado. <p>Equidad de género:</p>

Documento	Ámbito	Nudo crítico	Segmentos relevantes	Recomendaciones
				<ul style="list-style-type: none"> - Incorporar el cuidado infantil a los derechos de la mujer trabajadora, de manera similar a otros beneficios de la seguridad social. - Establecer un aporte estatal para mejorar la pensión de las madres, igual a una bonificación devengada por cada hijo nacido vivo. Esta bonificación corresponderá a 12 meses de cotizaciones sobre el ingreso mínimo por cada hijo y beneficiará a todas las mujeres cuya situación socioeconómica las haría elegibles para el nuevo pilar solidario, independientemente de su historia de cotizaciones previsionales.** - Autorizar la división del saldo acumulado en las cuentas individuales de cada cónyuge en caso de divorcio o nulidad.** - Autorizar aportes previsionales solidarios en cuentas de terceros, con igual tratamiento tributario que respecto de los ahorros previsionales propios permitiendo, por ejemplo, el aporte de un cónyuge que trabaja a otro que no lo está haciendo por dedicarse al cuidado de los hijos o a tareas del hogar.* - Incluir como beneficiario de pensión de sobrevivencia generada por la mujer a su cónyuge hombre.** - Separar los contratos de seguro de invalidez y sobrevivencia para hombres y mujeres, autorizando a las AFP para que hagan descuentos en la comisión que cobren a las mujeres, acumulando la diferencia en su cuenta de capitalización.** - Realizar un estudio que permita comparar la incidencia del sexo como determinante de la expectativa de vida en comparación con otras variables, a objeto de evaluar la conveniencia de la aplicación directa de tablas unisex o de tablas diferenciadas por otros factores. - Permitir a las mujeres acceder a los beneficios del nuevo pilar solidario a partir de los 60 años, ajustando sus beneficios de modo de mantener el valor presente calculado para los 65 años. Durante un período de transición de 10 años, mantener además la opción de jubilarse por el sistema actual a efectos de acceder a la pensión mínima garantizada. - Igualar en 65 años la edad máxima de cobertura del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia para hombres y mujeres. - Una vez aprobadas las demás medidas de equidad de género y luego de un período de carencia de 10 años, igualar gradualmente la edad de jubilación de las mujeres con la de los hombres a razón de un mes adicional de edad de jubilación por cada dos meses menos de edad. <p>Ampliación del pilar voluntario:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Extender beneficios de APV a independientes hoy excluidos.

Documento	Ámbito	Nudo crítico	Segmentos relevantes	Recomendaciones
				<ul style="list-style-type: none"> - Eliminar impuesto único por retiros de APV originados en ahorros que no tuvieron beneficio tributario. - Considerar el saldo en APV como parte de la masa hereditaria en caso de fallecimiento del ahorrante. - Crear un marco legal que fomente el desarrollo de planes de pensiones basados en el Ahorro Previsional Voluntario con aportes del empleador (APVC).
Banco Mundial (Perry et al), 2007	Pensiones	Aún no existirían medidas para cubrir a los sectores informales	Informales (asalariados e independientes)	<p>El logro de reducciones significativas en los niveles actuales de informalidad exigirá, ante todo, medidas destinadas a aumentar la productividad agregada en la economía. Un clima de inversión más favorable permitirá que las empresas formales se expandan y paguen salarios más altos. El aumento de los niveles del capital humano, especialmente para los pobres, permitirá que un mayor número de trabajadores encuentre empleos remunerados en un sector formal más dinámico.</p> <p>Implicaciones de política del informe:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reforma de las políticas del mercado laboral para aumentar la productividad de los sectores formal e informal. - Reformulación de la protección social para incluir a todos los ciudadanos. - Mejorar las oportunidades para los trabajadores del sector formal a la vez que se reducen las barreras a la formalización de las empresas. - Política impositiva (adoptar un enfoque integrado que conste tanto de sanciones como de incentivos). - Mejorar la eficacia y la legitimidad del Estado.
Centro de Estudios Públicos, CEP (Claudio Sapelli), 2007	Pensiones	Ciertas características del mercado laboral contribuyen a la no cotización	Trabajadores con contrato a plazo fijo, e informales	

(*) Recomendaciones parcialmente abordadas actualmente.

(**) Recomendaciones ya abordadas.

Elaboración CIEDESS en base a la bibliografía analizada.

Por su parte el cuadro N°5 continúa la sistematización del contenido de los estudios analizados, esta vez respecto a aquellos realizados con posterioridad a la reforma previsional y que por lo tanto toman en consideración las innovaciones que fueron incorporadas por ésta.

Cuadro N° 5: Ficha resumen de estudios con diagnóstico nacional para el período post Reforma Previsional

Documento	Ámbito	Nudo crítico	Segmentos relevantes	Recomendaciones
Attanasio, Meghir y Otero, 2011	Pensiones	Segmentos con participación laboral menos frecuente o irregular (mujeres, trabajadores por cuenta propia y jóvenes) La Reforma Previsional ha desincentivado la cotización a pensiones	Mujeres, trabajadores por cuenta propia y jóvenes	
Facultad de Economía y Negocios Universidad de Chile, 2012	Pensiones	Evasión previsional y laboral, así como elusión previsional que afecta especialmente a segmentos determinados.	Total mercado laboral	<p>Determinación de Prioridades:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer la fiscalización por la Dirección del Trabajo (DT). - Fortalecer la fiscalización del cumplimiento de cotización para los trabajadores de casa particular. - Respecto de la evasión laboral, concentrar la fiscalización en: i) sectores: agricultura, comercio y construcción; ii) tamaño: empresas con menos de 50 trabajadores. - Respecto de la evasión previsional, concentrar la fiscalización en: agricultura, comercio, transporte y servicios comunales. <p>Ordenamiento de las instituciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Estructural escenario 1: se establece un "propietario" - Estructural escenario 2: división de funciones, fortalecimiento de la DT y coordinación. - Corto Plazo: creación del Comité de Coordinación y Seguimiento. <p>Monitoreo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sistema de Información de Monitoreo y seguimiento. <p>Incentivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer la Educación previsional, incorporando nuevos contenidos, focalización y repotenciando el rol del IPS.

Documento	Ámbito	Nudo crítico	Segmentos relevantes	Recomendaciones
				<ul style="list-style-type: none"> - Estudio sobre incentivos remuneracionales a los fiscalizadores de la DT - Nuevo sistema de multas. <p>Procesos de Trabajo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Elaboración e implementación de planes de fiscalización en la DT - Acceso a la información para la DT. - Perfeccionar e implementar planes de fiscalización de contratos a honorarios. - Delegación de la aplicación de multas para las AFP. <p>Justicia:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimiento de capacidades de los tribunales que ven causas de cumplimiento de pago de cotizaciones. - Mejoras al procedimiento de cobranza y las herramientas que se utilizan para tal efecto en sede judicial.
Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile, 2012	Pensiones, salud, común, salud laboral y cesantía	Existen programas sociales y políticas públicas que desincentivan la cotización en el Sistema de Previsión Social.	Mercado laboral en general	<p>Presentan medidas que apuntan a mejorar el comportamiento previsional en términos de cobertura, nivel y densidad:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Incentivar la cotización en personas que actualmente son informales. - Incorporar un sistema de cofinanciamiento estatal en el segmento más vulnerable de la población, que presenta bajo nivel y/o densidad de cotización. - Afiliación por defecto. - Orientar la educación previsional hacia una mayor confianza en las instituciones y la formación de una ciudadanía informada previsionalmente.* - Mayor fiscalización y creación de multas y/o castigos a la no contratación, sub declaración y sub cotización, y DNPA de los trabajadores. - Evaluar la relación entre el nivel de cotización esperado de una persona de bajos niveles de ingreso y la obtención de una pensión autofinanciada sin beneficios estatales.
CIEDESS, 2014	Pensiones	Segmentos informales sin cobertura previsional.	Independientes. Mujeres. Jóvenes. Trabajadores vulnerables	<p>Incentivos a cotizar para todo trabajador:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Modular la comisión de administración a la obtención de utilidades.

Documento	Ámbito	Nudo crítico	Segmentos relevantes	Recomendaciones
				<ul style="list-style-type: none"> - Establecer la posibilidad de usar los fondos previsionales como garantía en casos calificados - Flexibilización de la base de cálculo de la cotización. - Nuevas alternativas de pago de cotizaciones. - Obligación de cotizar independiente de la situación migratoria.* - Generar una mayor conciencia acerca de los alcances de la cotización en materia de seguridad social - Entrega de indicadores que visibilicen los efectos de las alteraciones previsionales. <p>Incentivos para trabajadores del sector informal:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Vinculación de la cotización de seguridad a otros beneficios del sistema. - Vinculación de las obligaciones impositivas o registrales y las cotizaciones.
CIEDESS, 2015	Pensiones	Determinados empleadores se caracterizan por un uso intensivo y creciente de la Declaración y No Pago (DNP).	Independientes y migrantes.	<p>Subcotización:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El uso intensivo de las tecnologías de información y comunicaciones aplicadas de manera integrada, coordinada y oportuna sería una solución viable para actuar de forma eficiente y eficaz frente a la elusión, evasión, sub-declaración y cobranza de las cotizaciones previsionales. - Creación de la Dirección de Seguridad Social –en la propia Dirección del Trabajo- a cargo de la Plataforma Tecnológica de la Seguridad Social, introduciendo cambios puntuales en aquellas etapas del proceso de declaración y cobranza de las cotizaciones previsionales que requieren ser modificados para optimizar el control de la elusión y evasión previsional. <p>Mejoras normativas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El Sistema de Pensiones contributivas requiere de ajustes y actualizaciones en la normativa referida al proceso de declaración, pago y recaudación de las cotizaciones previsionales.
Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2015	Pensiones, salud común y otros	Segmentos importantes de la población presentan bajas densidades de cotizaciones, asociadas a trayectorias laborales en	Mujeres, trabajadores independientes, informales y pensionados	<p>Propuestas relevantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer y ampliar el Sistema de Pensiones Solidarias en su monto, cobertura y estrategia de focalización de PBS y APS.

Documento	Ámbito	Nudo crítico	Segmentos relevantes	Recomendaciones
		empleos precarios, a períodos de desempleo, al desempeño en trabajos informales, por cuenta propia y a los periodos de inactividad laboral a lo largo del ciclo de vida.		<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer el pilar contributivo ampliando la cobertura y densidad de cotizaciones - Aumentar el ahorro para el pilar contributivo. - Aumentar la edad legal de jubilación e incentivar el trabajo de las personas mayores. - Reducir los riesgos a los que son expuestos los afiliados. - Incentivar la competencia en la administración de las cuentas individuales. - Disminuir las brechas de género. - Ampliar e integrar políticas dirigidas al adulto mayor. - Adecuar la institucionalidad previsional, promover la participación social y la educación previsional - Reducir la incertidumbre en los montos de pensiones. - Resguardar y uniformar derechos previsionales.
Chile 21 - Subsecretaría de Previsión Social, 2016	Pensiones y salud común	El sistema de trabajo eventual es precario, inestable, sin seguridad social o muy intermitente, y sin derechos efectivos a vacaciones ni a gratificaciones.	Trabajadores portuarios	<p>Propuestas de tipo general:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ajustar la oferta y la demanda de trabajadores portuarios (la precariedad previsional está relacionada con las “lagunas” laborales. - Los registros de los trabajadores portuarios. <p>Propuestas relacionadas con los sistemas de contratación y pago, y sus brechas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tarificar de manera diferenciada según el horario de trabajo, de acuerdo a las reglas locales, pero también colocando sobrecargas al precio del uso de TP en horarios especiales o en operaciones sin escalas. - Tiempo improductivo y prácticas de tiempos perdidos. En ciertos casos, se producen “lagunas” contractuales, por ejemplo, en contratos por medios o cuartos de turnos que deben ser compensados con valores proporcionales adicionales a los de los turnos completos. - La presencia de instancias intermediarias (los consorcios o “la nombrada”) con respecto a los trabajadores bajo sistema de contrato genera diferencias en las remuneraciones globales para iguales tareas, incluso en una misma empresa. La negociación

Documento	Ámbito	Nudo crítico	Segmentos relevantes	Recomendaciones
				<p>colectiva ramal ayudaría a reducir las brechas salariales y de ingresos en el sector.</p> <ul style="list-style-type: none"> - La contratación diferenciada en tres tipos de modalidades: trabajador portuario de carácter permanente; trabajador portuario eventual; y trabajador portuario afecto a un Convenio de Provisión de Puestos de Trabajo, es una fuente de brechas en cuanto a estabilidad, ingresos y beneficios diversos. En este sentido, la reducción general de las brechas se logrará en la medida que todos se aproximen a ser trabajadores de carácter permanente. Esto implica cambios a la legislación respectiva. <p>Propuestas relacionadas con los aspectos previsionales:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Alternativa n. 1: Modificación del Código del Trabajo. Es necesaria la modificación del Capítulo III, Párrafo 2° “Del Contrato de los Trabajadores portuarios eventuales” en el siguiente sentido: <ul style="list-style-type: none"> a) Eliminar la limitación a la duración del contrato de los trabajadores portuarios eventuales. (Art 134 del Código del Trabajo). b) Eliminar la facultad del empleador en el convenio de provisión de puestos de trabajo de contratar a otros sin la anticipación requerida cuando estos se negaren a firmar el contrato de trabajo o cumplir el turno correspondiente (Art 137 letra a inciso 2 del Código del Trabajo). - Alternativa n. 2: Ampliación de cotizaciones. Existen varios mecanismos, entre los cuales uno es mencionado en la Comisión Bravo –que parece el más factible–, es que las empresas concurren con un aporte de alrededor del 2% a los fondos previsionales de los trabajadores. Esto no es una propuesta específica para el sector portuario porque se estima de menor viabilidad política que se realice una propuesta sectorial de esta naturaleza.
Bravo y Órdenes, 2016	Pensiones, salud común y salud laboral	Pese a los avances, la informalidad en el servicio doméstico sigue siendo relevante.	Trabajadores de servicio doméstico	<p>Mejorar la situación laboral y previsional de los trabajadores de servicio doméstico:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Incentivos a la contratación del servicio doméstico mediante subsidios o beneficios tributarios para sus empleadores. - Fortalecer la función fiscalizadora de la Dirección del Trabajo mediante la entrega de recursos que permitan realizar

Documento	Ámbito	Nudo crítico	Segmentos relevantes	Recomendaciones
				<p>inspecciones con mayor frecuencia y abarcando a una mayor cantidad de casos.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Simplificar los procesos de contratación y pago de contribuciones del servicio doméstico. - Invertir en campañas comunicacionales cuyo objetivo sea educar a los empleadores de servicio doméstico sobre sus obligaciones legales y multas asociadas al no cumplimiento de la ley. - Desarrollar planes de profesionalización para las trabajadoras de servicio doméstico, que considere, por ejemplo, la entrega de mayores herramientas para el manejo de alimentos, cuidado de niños y ancianos. - Fomentar el desarrollo de nuevos productos de ahorro dirigidos al servicio doméstico. - Revisar y eliminar los desincentivos generados por los programas sociales, particularmente, Fonasa, que extinguen los beneficios a las trabajadoras que obtienen un ingreso proveniente del trabajo formal. - Fortalecer el rol del sindicato de trabajadoras de casa particular para que cuente con representación regional y brinde asesoría a las trabajadoras que lo requieran.
Confederación de la Producción y del Comercio (CPC), 2016	Pensiones	La baja densidad de cotizaciones se encuentra especialmente concentrada en los deciles de menores ingresos y, especialmente, en mujeres.	Mujeres y jóvenes	<p>Cómo mejorar las pensiones en el largo plazo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aumentar la tasa de cotización obligatoria. - Nuevo mecanismo para promover el ahorro voluntario colectivo. - Mayor flexibilidad en la regulación del ahorro voluntario. - Aumentar la edad de jubilación. - Entidad permanente para revisión periódica de los parámetros del sistema previsional. - Incorporación gradual de los trabajadores independientes al sistema previsional. - Mejor fiscalización del pago de cotizaciones previsionales. - Limitar los componentes no imponibles de las remuneraciones. - Reducir las lagunas previsionales durante periodos de cesantía. <p>Cómo mejorar las pensiones de los más vulnerables:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aumentar la Pensión Básica Solidaria y la Pensión Máxima con Aporte Solidario.

Documento	Ámbito	Nudo crítico	Segmentos relevantes	Recomendaciones
				<ul style="list-style-type: none"> - Eliminar desincentivos a la cotización en programas sociales. - Igualar fórmula de cálculo de las pensiones de invalidez y vejez. <p>Cómo mejorar las pensiones de los actuales jubilados y de quienes están prontos a jubilar:</p> <ul style="list-style-type: none"> - “Pensión de la cuarta edad” dentro del Pilar Solidario. <p>Cómo mejorar las pensiones de las mujeres.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bonificación para la mujer. <p>Cómo mejorar la eficiencia y competencia del sistema previsional:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Revisar el modelo de cobro de comisiones. - Crear Comités de Vigilancia en cada AFP. - Mayor y mejor educación previsional. <p>Temas laborales:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mayor flexibilidad laboral - Mecanismo no discriminatorio y de mayor cobertura de sala cuna. - Permitir que los adultos mayores que quieran trabajar no pierdan los beneficios sociales. - Mejor articulación entre el mundo formativo y productivo en materia de capital humano. - Racionalización de programas públicos de capacitación e inserción laboral.
Instituto de Previsión Social (IPS), 2016	Pensiones y salud común	Escasa previsión y seguridad social para mujeres rurales.	Independientes informales (mujeres de territorios rurales de difícil conectividad)	<p>Diseño de una seguridad social con enfoque de género y derecho en el ámbito de la ruralidad:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Transformar el modelo de relaciones y condiciones laborales para garantizar el acceso universal a un sistema de seguridad social con enfoque de género y derechos para las mujeres rurales e indígenas. - Crear, diseñar e instalar las capacidades institucionales que permitan garantizar los derechos de seguridad social y previsional con enfoque de género y derechos de las mujeres habitantes de localidades rurales de difícil conectividad. - Crear y diseñar una institucionalidad capaz de garantizar los

Documento	Ámbito	Nudo crítico	Segmentos relevantes	Recomendaciones
				<p>derechos de seguridad social y previsional con enfoque de género y derechos para las mujeres rurales en territorios rurales y localidades de difícil conectividad.</p> <p>Propuestas de políticas públicas e iniciativas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Elaborar políticas públicas con enfoque de género y derechos para las mujeres rurales que pongan en valor el trabajo productivo y reproductivo de las mujeres rurales en las economías campesinas e indígenas. - Desarrollar políticas públicas participativas con enfoque de género y de derechos en el desarrollo local, implementando metodologías participativas en los diagnósticos, toma de decisiones y evaluación de políticas públicas de nivel nacional, subnacional y local. - Mejorar la calidad de vida de las mujeres rurales y sus familias, ampliando y mejorando el acceso y calidad de la oferta pública existente en materia de salud primaria y compleja. - Diseñar equipamiento conceptual y metodológico para la nueva ruralidad para abordar integralmente la diversidad de problemáticas rurales desde diversas dimensiones e indicadores. - Elaborar políticas públicas con enfoque de género y derechos para las mujeres rurales invirtiendo en infraestructura, equipamiento y redes (soportes) que contribuyan al acceso de las mujeres rurales a la seguridad social y previsional. - Diseñar iniciativas que promuevan el reconocimiento de las actividades productivas y reproductivas de las mujeres rurales e indígenas y sus comunidades como derechos económicos sociales y culturales rescatando y promoviendo la identidad cultural y patrimonial de los pueblos originarios y de las comunidades pertenecientes a localidades rurales de difícil conectividad. - Fiscalizar oportuna y eficientemente el cumplimiento de la normatividad vigente a nivel laboral fortaleciendo la fiscalización y regulación de los tipos de contratos laborales, la temporalidad del empleo con contratos por obra o faena y de la presencia de suministro y enganche en el sector rural que contraviene la normativa laboral actual. - Promover el diálogo social y la participación social vinculante fomentando la asociatividad, sindicalización y diálogo social

Documento	Ámbito	Nudo crítico	Segmentos relevantes	Recomendaciones
				<p>creando un modelo de relaciones laborales donde se reconozca la negociación colectiva, por ramas, con derecho a huelga efectiva sin reemplazo que pueda ser llevado a cabo en cualquier momento de la relación laboral en el espacio rural-urbano.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fiscalizar, promover, sensibilizar, educar y socializar medidas para la erradicación del trabajo infantil fomentando el inicio de la vida laboral a partir de 18 años como lo establece la normativa chilena. - Mejorar la calidad de vida y/o el buen vivir de las mujeres rurales e indígenas regulando de acuerdo a la normativa internacional a la que Chile suscribe en los aspectos relativos a salud laboral, accidentes y condiciones de trabajo. - Promover la igualdad de género en el cálculo previsional diseñando tablas que generen igualdad de género. - Incentivar la cotización de las mujeres independientes para la seguridad social y previsional. - Diseñar oferta pública universal con componentes territoriales en el sistema de seguridad social y previsional con enfoque de género y derechos considerando la descentralización y presencia en localidades de difícil conectividad de la oferta institucional.
CIEDESS - Corporación Observatorio del Mercado Alimentario (CODEMA), 2016	Pensiones	Desincentivos a cotizar por parte de trabajadores independientes que no emiten boletas de honorarios.	Pescadores artesanales. Pequeños agricultores. Feriantes.	<p>Mecanismos para la incorporación de los independientes no honorarios al sistema de seguridad social.</p> <p>Educación Previsional:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Incorporar aspectos de educación financiera, adecuándola a la periodicidad de los ingresos de cada sector económico. - Realizar talleres, capacitaciones o charlas en horarios y días que no afecten sus actividades laborales. - Capacitar en terreno - Uso de casos reales del sector para dar a conocer los beneficios (vivencial) - No usar folletos informativos (ej. dípticos), o disminuir al mínimo su uso - Utilizar medios creativos para tocar los temas de interés. <p>Propuestas para enfrentar los riesgos de accidentes laborales y enfermedades profesionales:</p>

Documento	Ámbito	Nudo crítico	Segmentos relevantes	Recomendaciones
				<ul style="list-style-type: none"> - Se propone que las entidades administradoras del seguro de accidentes en el trabajo y enfermedades profesionales (Mutualidades e ISL) faciliten el acceso a trabajadores independientes por cuenta propia, estableciendo planes individuales o coberturas acorde a las necesidades de estos. - Realizar charlas en terreno, revisando los temas más atinentes a cada sector. - Capacitar a monitores que puedan apoyar y enseñar a sus pares. - Enseñar a realizar pausas saludables en los lugares de trabajo y enseñar algunos tips. - Que la autoridad municipal vele por el correcto funcionamiento de servicios higiénicos en las ferias libres (cantidad/condiciones). - Incentivar a las Universidades o Institutos Profesionales que impartan carreras en área de Prevención de Riesgos, desarrollen prácticas y tesis/o estudios en este grupo de trabajadores, que puedan entregar estos insumos a las instituciones a cargo de la seguridad laboral pública y privada. <p>Otras Propuestas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Subsidio a la cotización vía Pareo de cotizaciones. - Que las/os trabajadoras/res independientes por cuenta propia, puedan optar al Seguro de Cesantía. - Permitir que la afiliación a FONASA de las mujeres tenga las mismas coberturas que los hombres, es decir, que puedan tener como cargas familiares a sus hijos y cónyuge.
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO-Chile e Instituto de Previsión Social (IPS), 2017	Pensiones, salud común y cesantía	Brecha de acceso a la Seguridad Social de los trabajadores informales, y en particular, de las mujeres rurales de territorios de difícil conectividad.	Trabajadores informales (sectores rurales). Las personas vinculadas al presente estudio corresponden a las mujeres participantes del programa "Promoción De Derechos Previsionales y de Seguridad Social para Mujeres de Territorios	

Documento	Ámbito	Nudo crítico	Segmentos relevantes	Recomendaciones
			de Dificil Conectividad”, otorgado por el Instituto de Previsión Social durante los años 2015, 2016 y 2017, así como personas beneficiarios de los programa sociales de INDAP.	
Espacio Público, 2017	Pensiones	Pensiones insuficientes para trabajadores con ingresos medios.	Clase media y mujeres.	<p>Aumentar el monto de las pensiones actuales y futuras:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aumentar la tasa de cotización, donde parte del financiamiento adicional podría destinarse a esquemas con elementos de redistribución intergeneracional (pilar de reparto) o a un seguro para la cuarta edad. - Revisar los parámetros del SPS (la Pensión Básica Solidaria, PBS, y la Pensión Máxima con Aporte Solidario, PMAS). - Rediseñar el Bono por Hijo de manera de hacerlo retroactivo a las mujeres pensionadas antes de la puesta en marcha de la medida y con hijos nacidos antes del 2009. <p>Incorporar nuevos elementos redistributivos que refuercen los componentes de aseguramiento colectivo del sistema (seguridad social):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Diseñar un nuevo pilar de seguridad social que tenga como objetivo proteger a los pensionados contra ciertos riesgos específicos (bajas tasas de reemplazo pese a altos años cotizados, cohortes que hayan enfrentado bajas rentabilidades). - Mitigación de las brechas de género a través de modificaciones al SPS, por ejemplo, definiendo una PMAS diferenciada para hombres y mujeres. Mayores beneficios o mejores condiciones de acceso para las mujeres. <p>Dotar de legitimidad al Sistema de Pensiones:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Realización constante de estudios actuariales (de acceso público) que transparenten los beneficios que puede entregar el sistema. - Revisión del sistema diferenciado que existe para las Fuerzas Armadas y Carabineros y un avance hacia una consolidación con el sistema aplicable al resto de la población.

Documento	Ámbito	Nudo crítico	Segmentos relevantes	Recomendaciones
				<ul style="list-style-type: none"> - Posibilidad de ofrecer nuevos fondos de inversión con criterios definidos por los cotizantes. - Incorporar afiliados a los comités de inversión. - Posibilidad de solicitar préstamos con cargo a sus propios saldos, con montos máximos y a tasas convenientes, ante cierto tipo de eventos (por ejemplo, relacionados a problemas de salud o vivienda). - Administración del ahorro adicional por parte de actores no-AFP. - Incorporación de una AFP estatal. - Regular el accionar de las AFP y sus ganancias (como esquemas de comisiones basados en saldo o límites a las utilidades). - Mayores exigencias de transparencia o mejoras en el diseño que permitan incrementar la competencia y eficiencia del sistema. <p>Otorgar un mayor rol al Estado como garante de la Seguridad Social:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Financiamiento adicional administrado por el Estado. - Regular mejor el mercado de las administradoras. - Fortalecer el NPS. - Que el Estado asuma mecanismos que incrementen el carácter de seguridad social del sistema (por ejemplo, la creación de un fondo común o la exigencia de reducir comisiones en casos de pérdidas).
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) , 2017	Pensiones	La creciente desigualdad en temas laborales y el inminente cambio en la naturaleza del trabajo generarán presiones financieras en el Sistema de Pensiones.		<p>Retiro flexible:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La facultad de recibir una pensión, parcial o total, mientras se mantiene un trabajo el cual es usualmente de una cantidad menor de horas. - La mayor longevidad, la diversidad de trayectorias laborales y el mayor anhelo por autonomía en la decisión de retiro son motivantes para flexibilizar las reglas sobre cuándo y cómo retirarse.
Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL (Tomaselli), 2017	Pensiones	Insuficiencia de cobertura del sistema previsional en grupos relevantes, fruto de la precariedad e inestabilidad de los puestos de trabajo.	Jóvenes, mujeres y adultos mayores.	<p>Participación laboral femenina:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Una colocación laboral exitosa requiere de un trabajo conjunto entre diversos organismos del estado y de la sociedad civil que permita aliviar la carga de trabajo familiar no remunerado que recae sobre la mujer. Las cifras mostradas en este estudio, así como la literatura especializada identifican al cuidado de los niños

Documento	Ámbito	Nudo crítico	Segmentos relevantes	Recomendaciones
				<p>como el factor preponderante de la limitada participación laboral femenina. Así, una política tendiente a la universalización de sistemas de cuidado de menores es indispensable para lograr un incremento sustantivo de la participación laboral femenina.</p> <p>Inclusión de grupos marginados:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Para la inclusión de grupos tradicionalmente marginados de los mercados laborales es de vital importancia la opción de salidas a trabajos por cuenta propia y emprendimientos, así como la generación de políticas públicas que faciliten la intermediación laboral.
Subsecretaría de previsión Social, 2017	Pensiones	Baja densidad de cotizaciones, especialmente para las mujeres.	Mujeres e independientes.	
Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, 2018	Pensiones	Alto nivel de informalidad en los microemprendedores.		
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018	Pensiones	Las lagunas de cotización, según su magnitud, pueden llegar a comprometer seriamente la posibilidad de acceder a pensiones contributivas y su suficiencia.	Independientes (no asalariados).	<ul style="list-style-type: none"> - Para mejorar las pensiones es necesario mejorar las condiciones laborales y, especialmente, la posibilidad de construir trayectorias laborales más estables y con menores interrupciones, así como incrementar las remuneraciones. - Existe la necesidad de seguir fortaleciendo los esquemas no contributivos con una lógica de titularidad de derechos sociales. - Hay que fortalecer políticas laborales inclusivas articuladas con las de seguridad social, que apunten al incremento de la formalización, al diálogo social, al fortalecimiento de la organización sindical y de la negociación colectiva para aumentar los ingresos laborales, mejorar las condiciones de trabajo y la protección en el empleo. - Es igualmente relevante insistir en aquellos aspectos de diseño que pueden abordar los problemas identificados en los sistemas de pensiones. - Fortalecimiento de los mecanismos de fiscalización y de las instituciones vigentes para evitar dinámicas de evasión y elusión en el pago de las cotizaciones.

Documento	Ámbito	Nudo crítico	Segmentos relevantes	Recomendaciones
				<ul style="list-style-type: none"> - Y eliminar aquellos mecanismos abiertamente discriminatorios en los sistemas, donde estén en funcionamiento, y especialmente, avanzar en la igualdad de género.
CIEDESS, 2018	Pensiones	Niveles bajos de densidad de cotizaciones en Chile.	Jóvenes, mujeres y trabajadores independientes.	<p>Sensibilización respecto a la Necesidad de Cotizar:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Creación de mecanismos de medición, ya sea en su alcance o en su impacto. - Creación de un canal centralizado de información. - Incorporación de la alfabetización financiera en la educación formal. - Aplicación sostenida en el tiempo para mejores resultados (proyección a lo menos de mediano plazo). <p>Incentivos a Cotizar:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer la entrega de información referente a la posibilidad de generar aportes previsionales complementarios (ahorro voluntario). - Fortalecer y mejorar la difusión de los programas de estímulo a trabajadores jóvenes y mujeres. <p>Empoderamiento para superar las limitaciones y posibilidades en función de su factibilidad por cotizar dado el contexto en que se desenvuelve:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Política nacional de educación previsional (financiera) diferenciada según tipo de trabajador (asalariado, independiente (honorarios, no honorarios), emprendedor) y niveles de conocimiento mínimos (básico, intermedio, ad hoc).
CIEDESS, 2018	Pensiones	La tasa de informalidad laboral se ha mantenido estable en 35,8% durante los años 2016 y 2017. Escasa cobertura de trabajadores independientes.	Independientes y personal de servicio doméstico.	
Asociación de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), 2018	Pensiones	La situación previsional de los jóvenes afectaría a la baja su pensión futura.	Trabajadores jóvenes.	Educación previsional.

Documento	Ámbito	Nudo crítico	Segmentos relevantes	Recomendaciones
Centro de Estudios Públicos (CEP), 2018	Pensiones	-Si no aumentan las densidades de cotizaciones de los afiliados, no se mejorarán las tasas de reemplazo. -Alta fracción de trabajadores que no cotizan o cotizan muy pocos años de su vida laboral.	Independientes, mujeres y jóvenes.	

(*) Recomendaciones ya abordadas.

Elaboración CIEDESS en base a la bibliografía analizada.

6.4. REVISIÓN DOCUMENTAL DE EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

Para abordar la situación internacional respecto a los estudios sobre informalidad se seleccionaron 11 países con diferentes sistemas previsionales. Para contextualizar los resultados de los estudios el cuadro N°6 presenta un resumen de las principales características regulatorios que afectan el sistema laboral y previsional de cada uno de los países de la muestra.

Cuadro N° 6: Cuadro resumen países estudiados

Grupo	País	Regulación Laboral	Períodos probatorios	Aviso previo	Causales de despido	Indemnización Desempleo (seguro cesantía)	Ingreso mínimo mensual (CL\$ y USD PPP)	Cotización	Pensión (periodo completo, pesos y dólares PPP)	Relación prestación IMM (PPP)	Capacitación
Europeos Centrales	Alemania	Alta, Estatal y Acuerdos.	6 meses	Entre 2 semanas y 7 meses según antigüedad	Cualquier causa justa.	½ mes por año trabajado. Reincorporación por despido injusto.	1,1 millones	18,7% bipartito (9,35% cada parte)	Variable según aportes e ingresos una vez pensionado	n.a	Sistema de aprendizaje y educación intraempresa desarrollado
		Excepciones para empresas pequeñas			Regulación de prohibiciones		1.922 USD (PPP)				
Europeos Centrales	Países Bajos	Medio a nivel Estatal. Alto en acuerdos.	2 meses	1 a 4 meses según antigüedad	Cualquier causa justa.	1/6 por cada seis meses de trabajo	1,2 millones	17,9% trabajadores	900 mil pesos	71%	
					Aprobación judicial o administrativa previa		1.936 USD (PPP)		1.365 USD (PPP)		
Europeos Nórdicos	Dinamarca	Bajo a nivel Estatal. Alto en acuerdos.	3 meses	3 a 6 meses según antigüedad	Cualquier causa justa.	1 mes para trabajadores con 10 años de trabajo y 3 para aquellos con 20 o más	1,7 millones	Monto fijo	640 mil pesos (no contributivo)	37%	
					Regulación de prohibiciones		2.280 USD (PPP)		838 USD (PPP)		

Grupo	País	Regulación Laboral	Períodos probatorios	Aviso previo	Causales de despido	Indemnización Desempleo (seguro cesantía)	Ingreso mínimo mensual (CL\$ y USD PPP)	Cotización	Pensión (periodo completo, pesos y dólares PPP)	Relación prestación IMM (PPP)	Capacitación
	Suecia	Bajo a nivel Estatal. Alto en acuerdos.					n.a	18,5% de los ingresos (8% trabajadores)	600 mil pesos (garantizado) 864 USD (PPP) Variable sistema contributivo	n.a	
Mancomunidad de Naciones	Australia	Bajo a nivel Estatal. Alto en acuerdos.	6 meses. 12 en empresas pequeñas	1 a 5 semanas según antigüedad	Cualquier causa justa.	4 a 16 semanas dependiendo de antigüedad. No aplicable a pequeñas empresas	1,4 millones	9,5% empleador	445 mil pesos (no contributivo)	32%	Importante desarrollo de educación financiera
					Regulación de prohibiciones		1.955 USD (PPP)		622 USD (PPP)		
	Canadá	Bajo a nivel Estatal. Alto en acuerdos.	3 meses	2 semanas	Cualquier causa justa.	5 días por año de trabajo	1 millón	11,9% bipartito (5,95% cada parte)	Hasta 580 mil pesos (No contributivo) 890 USD (PPP)	58%	Importante desarrollo de educación financiera

Grupo	País	Regulación Laboral	Períodos probatorios	Aviso previo	Causales de despido	Indemnización Desempleo (seguro cesantía)	Ingreso mínimo mensual (CL\$ y USD PPP)	Cotización	Pensión (periodo completo, pesos y dólares PPP)	Relación prestación IMM (PPP)	Capacitación
					Regulación de prohibiciones		1.534 USD (PPP)		33% de los ingresos promedio de la vida laboral (contributivo)		
	Nueva Zelanda	Bajo a nivel Estatal. Alto en acuerdos.	90 días	Acuerdo contractual	Cualquier causa justa.	Acuerdo contractual	1,2 millones	No cuenta con sistema obligatorio	700 mil pesos mensuales	58%	Importante desarrollo de educación financiera
Regulación de prohibiciones					1.796 USD (PPP)		1.047 USD (PPP)				
	Reino Unido	Medio a nivel Estatal. Alto en acuerdos.		1 a 12 semanas	Causas definidas	Variable según la edad del trabajador, entre ½ y 1 ½ semana por año de trabajo.	1,1 millones	12% trabajadores	260 mil pesos (no contributivo)	36%	Importante desarrollo de educación financiera
2.403 USD (PPP)							13,8% empleadores	873 USD (PPP)	564 mil pesos (contributivo)		
Sur Europeo	España	Moderada Estatal y Acuerdos	6 meses	15 días	Causales especificadas	20 días por año trabajado	580 mil pesos	4,7% trabajador	290 mil pesos (no contributivo)	50%	

Grupo	País	Regulación Laboral	Períodos probatorios	Aviso previo	Causales de despido	Indemnización Desempleo (seguro cesantía)	Ingreso mínimo mensual (CL\$ y USD PPP)	Cotización	Pensión (periodo completo, pesos y dólares PPP)	Relación prestación IMM (PPP)	Capacitación
									559 USD (PPP)		
							1.119 USD (PPP)	23, 6% empleador (toda la Seguridad Social)	Entre el 50% y el 100% de los ingresos según periodo cotizado		
Asiático	Japón	Moderada a nivel Estatal. Alto en acuerdos.	Sin límite	30 días	Cualquier causa justa	Sin indemnización, procede reincorporación	740 mil pesos	Monto fijo	385 mil pesos (sistema general)	52%	
					Regulación de prohibiciones		1.253 USD (PPP)	18,3% bipartido para trabajador es dependientes (9,15% cada parte)	653 USD (PPP)		
Latinoamericano	Uruguay	Bajo a nivel Estatal. Alto en acuerdos.	n,a	n.a	No especificado	1 mes por año trabajado o fracción	272 mil pesos 617 USD (PPP)	15% de los ingresos	Variable según los periodos cotizados	n.a	Educación en Seguridad Social

Elaboración CIEDESS en base a la bibliografía analizada

La evidencia obtenida de los países analizados indica que los mecanismos para abordar la informalidad pueden ser agrupados de forma gruesa en cinco ámbitos: educativo, flexibilidad laboral, fiscalización y control y subsidios, como presenta en el Cuadro N°7. Las diferencias de características entre uno y otro país, derivadas de su historio y configuración institucional, dictan la prevalencia en el uso de una u otra herramienta.

Cuadro N° 7: Evidencias Internacionales de incremento de formalidad laboral y pago de cotizaciones previsionales

Ámbito	Medidas y Programas
Educación	<ul style="list-style-type: none"> • Educación Dual (Alemania) • Educación Financiera (Australia, Canadá, Dinamarca, Nueva Zelanda, Países Bajos,) • Uruguay (Educación Seguridad Social)
Flexibilidad	<ul style="list-style-type: none"> • Mercado Laboral (Alemania, Australia), Canadá, Dinamarca, Países Bajos) • Regulatoria (Nueva Zelanda) • Trabajos sin pagos de seguridad social (Alemania, Japón)
Fiscalización y Control	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajos informal e ilícitos (Alemania) • Fiscalización y multas trabajo atípico (Dinamarca, Países Bajos) • Agencia Tributaria (Australia, Canadá, Nueva Zelanda) • Mecanismos tributarios pago cotizaciones (Nueva Zelanda) • Mejora de la coordinación entre instituciones públicas y con el sector privado (Australia) • Mejora de la bancarización y promoción de la transición hacia una economía sin efectivo (Australia) • Incrementar las medidas de seguridad e identificación en las actividades bancarias y comerciales (Australia) • Promoción del uso compartido de datos por parte de las agencias reguladoras (Australia) • Regulación de los mecanismos de economía compartida (Australia) • Mejor coordinación de las entidades públicas para garantizar el cumplimiento de las regulaciones (Reino Unido) • Monotributo (Uruguay)
Subsidio	<ul style="list-style-type: none"> • Ahorro previsional voluntario con subsidio (Alemania) • Incentivos tributarios aumento o descuento según edad de jubilación (Suecia) • Subsidio Contratación Joven (Uruguay) • Iniciativa Europea de Empleo Juvenil (Unión Europea) • Cotizaciones para trabajadores de bajos ingresos y sus dependientes (Japón) • Aportes Pareados (Nueva Zelanda)

6.5. CONCLUSIÓN DIAGNÓSTICO NACIONAL E INTERNACIONAL

Tras concluir la revisión sistemática de los enfoques existentes en materia de incremento de formalidad laboral y cotizaciones previsionales en los países seleccionados, es posible analizar la evidencia recogida en su conjunto. Las temáticas y las experiencias levantadas en cada contexto nacional permiten agrupar ciertos fenómenos, y pueden ser puestos en relación con las problemáticas específicas encontradas en Chile, funcionando como posibles insumos para enfrentar los problemas de informalidad laboral y bajos niveles de cotización.

Pese a la gran variabilidad encontrada en los casos nacionales analizados, cabe recordar que se trata de evidencias revisadas en función de criterios que permitan la comparabilidad con el contexto de Chile, en particular mediante la adopción de un enfoque conceptual sobre la informalidad vinculada a la definición de la Organización Internacional del Trabajo. Cabe sin embargo realizar dos alcances respecto al uso de este concepto, dado que en casos como Australia no se cuenta con información disponible en este marco conceptual, y que en el caso de la Unión Europea la informalidad como temática de política pública se vincula más bien al trabajo en negro, mientras que los casos más pertinentes para el análisis comparado con Chile se ordenan bajo el contexto de los trabajos atípicos.

A nivel general, existen importantes diferencias entre los países de la mancomunidad de naciones, los estados de bienestar europeos y los países con niveles altos de informalidad de manera estructural, no obstante existen diferencias internas entre estos grupos (especialmente entre los países de Europa del sur y los países nórdicos). Cabe destacar que el primer grupo de países se ha visto enfrentado al surgimiento de estas temáticas en las últimas décadas, y de forma más acentuada en el tiempo reciente, especialmente a partir de la crisis financiera de 2007.

De esta forma, las soluciones que provienen de países con una trayectoria histórica de alta formalización se asocian a medidas para aliviar la tensión sobre los sistemas de seguridad social, los cuales fueron diseñados para condiciones del mercado laboral más favorables. Para los estados de bienestar europeos, se trata de medidas a problemáticas y grupos específicos; entre éstas destaca la reciente introducción de restricciones y limitaciones de las prestaciones sociales (desempleo, pensiones, etc.) que apuntan a asegurar la continuidad de los sistemas en términos de su sostenibilidad, junto con funcionar en algunos casos como incentivos a evitar el desempleo estructural de segmentos específicos de la fuerza laboral (jóvenes, mujeres, migrantes, etc.).

En las últimas tres décadas, los países europeos han experimentado procesos de cambio demográfico, inserción de las economías en el mercado mundial y crisis económicas. Este proceso ha generado un debilitamiento del trabajo formal de contrato indefinido, lo que ha tensionado los sistemas de seguridad social asociados fuertemente a lo laboral. Esto debido a que los diferentes estados de bienestar han tenido que desarrollar fórmulas de nivelación de las condiciones y derechos laborales de las personas que no están empleadas bajo el modelo "clásico", buscando fórmulas que permitan vincular la flexibilización del mercado laboral. Habiendo revisado las diferentes fórmulas existentes en materia de flexibilidad laboral, cabe identificar una distinción marcada entre la política laboral activa mediada por los acuerdos colectivos y la co-determinación entre *social partners* en el contexto continental (sindicatos, empleadores, asociaciones, regulador), en oposición a una autonomía amplia a nivel de los países de la mancomunidad de las naciones. En estos, las temáticas de acuerdos y condiciones laborales se encuentran reguladas más bien a nivel de las empresas.

Las problemáticas que enfrentan los países en materia de incorporación al mercado laboral y a la seguridad social varían según el vínculo existente entre el acceso al mercado laboral y el acceso a prestaciones de seguridad social; esto se hace particularmente claro en el caso de los *minijobs* alemanes, sin carga tributaria pero en los cuales el sistema de seguridad social no realiza gastos en materia de cobertura de cotizaciones, pese a contar con un trabajo “formal”. No obstante, en general puede observarse un vínculo claro entre la obtención de un trabajo formal y el acceso a seguridad social, particularmente pensiones, esto no implica necesariamente que el suplemento ocupacional de los sistemas de tres pilares sea suficiente. Esto implica que en el caso de no contar con una pensión ocupacional que suplemente su pensión base, muchos independientes en países como Australia o países de la Unión Europea dependen de las cotizaciones voluntarias a nivel individual. Esto lleva a que la política pública se vuelque hacia las medidas para incentivar dicho ahorro, a través de incentivos tributarios, mecanismos de simplificación en términos de los procedimientos involucrados, además de la existencia de una “infraestructura” para dicho fin (por ejemplo, las cajas de ahorros para trabajadores independientes en el caso de los Países Bajos).

En su conjunto, estos enfoques permiten dar cuenta de medidas similares a las problemáticas chilenas, pero parten de la base de un mercado laboral con mayor capacidad del estado de identificar a los grupos vulnerables (especialmente mujeres, adultos mayores, jóvenes y migrantes) y fiscalizar; este escenario es muy diferente en países con informalidad estructural tales como Uruguay, en el cual la fórmula del monotributo ha permitido integrar personas a la seguridad laboral sin necesariamente cambiar su condición laboral en términos globales. Como último punto, cabe destacar que en todos los casos analizados, los países cuentan con instituciones y marcos legales específicos en estas materias; contemplando mecanismos para incentivar la contratación de jóvenes, investigando la temática o bien –especialmente en el contexto europeo- aplicando normativas para fiscalizar y controlar el mercado del trabajo informal.

7. ANÁLISIS CRÍTICO DEL MARCO NORMATIVO CHILENO Y DE LOS PROCEDIMIENTOS EN MATERIA LABORAL Y PREVISIONAL

El presente capítulo tiene como fin analizar el marco normativo chileno y los procedimientos en materia laboral y previsional en términos críticos, con la finalidad de levantar propuestas de modificación que permitan el incremento de la formalidad laboral y el pago de cotizaciones previsionales. Para ello, se realiza una revisión de los procedimientos actuales para identificar los nudos críticos existentes en materia laboral y previsional, una revisión documental del marco normativo laboral y previsional chileno.

En la siguiente sección se presentan propuestas tanto laborales como de seguridad social para abordar las dificultades encontradas durante el análisis de los procedimientos de ambos ámbitos que inciden en la problemática de la informalidad.

7.1. IDENTIFICACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA NORMATIVA Y PROCEDIMENTAL

Es relevante recordar que el concepto de la informalidad es un tema de extenso debate, comprendiendo elementos tributarios, laborales, previsionales, registrales, etc. Solo desde el año 2000 la OIT trabajó en la elaboración de criterios que permitieran la medición de la informalidad de manera comparativa entre los diferentes países. Así, desde un punto de vista estadístico la informalidad distingue dos variantes: el sector informal y el empleo informal.

El *sector informal* está basado en la empresa y sus características, comprendiendo a aquellas unidades dedicadas a la producción de bienes y servicios para su venta, cuyo carácter de formal o informal dependerá principalmente del registro de la empresa ante la autoridad (tributaria, municipal) y la mantención de contabilidad²⁰. El concepto de *empleo informal*, se refiere a la situación del trabajo de los asalariados. En este caso el principal criterio para definir si se está en presencia de informalidad es el pago de cotizaciones de seguridad social²¹. Empleadores y trabajadores por cuenta propia tienen un empleo informal si las empresas en las cuales laboran pertenecen al sector informal. Hay que tener presente también que ambos tipos de informalidad pueden cruzarse, una empresa del sector formal puede tener empleos informales; una empresa informal puede tener trabajadores formales, si bien es menos probable. De esta forma, el nivel de informalidad es un reflejo importante del nivel de cumplimiento de la obligación de pagar las cotizaciones previsionales tanto de los trabajadores como de los independientes.

Sin embargo, las razones que impulsan la informalidad son complejas y no se limitan a la forma en que se regulen los procesos involucrados. La experiencia internacional en torno a la informalidad y la economía negra apuntan a una combinación de elementos que incluyen el nivel de transparencia en que opera la sociedad; la posibilidad de ser fiscalizado y el nivel de las sanciones existentes; la percepción, real o no, que se tenga de los derechos, obligaciones y beneficios²²; y por supuesto la regulación de los procesos con que se cumple la formalidad.

Varios de estos elementos pueden ser medidos como una diferencia de costos. En una situación de informalidad los beneficios que se perciben del incumplimiento de las leyes son mayores que los costos que supone su cumplimiento, cuya expresión más directa es la mayor disponibilidad de ingresos líquidos, lo que se aprecia de forma directa en la situación de los trabajadores independientes antes y después de la reforma previsional de 2008, así como en los casos de evasión y elusión por parte de los trabajadores dependientes y de sus empleadores.

De forma indirecta, también influye en la formalidad la cantidad y complejidad de trámites administrativos que se deben cumplir, ya que estos requieren la inversión de tiempo para ser completados o dinero para pagar a quienes los realizan, lo cual nuevamente se manifiesta como un costo. Lógicamente éste es relevante en las empresas más pequeñas e independientes, que no pueden contar con personal destinado exclusivamente a tales tareas.

Estos costos se sopesan contra el conocimiento y la valoración de los beneficios obtenidos por la formalidad, así como el nivel de fiscalización existente, generándose incentivos y desincentivos en su interacción. Por ello, parte importante de las dificultades para enfrentar la informalidad dice relación con el adecuado balance de las normas y procedimientos, teniendo presente que una modificación que mejora un elemento, puede a la vez generar un nuevo desincentivo en otro factor. Un ejemplo práctico de ello es la forma en que beneficios no contributivos como las pensiones

²⁰ Alternativamente considera también elementos de pago de cotizaciones por sus empleados; tamaño de la empresa y ubicación del lugar de trabajo, definiendo como informales a aquellas unidades pequeñas (5 o menos) y carentes de establecimientos fijos.

²¹ También se considera informal aquellos casos en que carezca de aplicación la legislación laboral, tributación de ingresos, protección social o acceso a ciertos beneficios (tales como aviso e indemnización por despido; subsidio por incapacidad laboral, vacaciones pagadas, etc.).

²² De lo cual deriva que un conjunto relevante de elementos culturales, educacionales y organizacionales afectan los incentivos de la formalidad. Para un segmento de los trabajadores informales, su situación responde a “que siempre se ha hecho así”.

solidarias conviven con los sistemas contributivos: mientras mayor el beneficio otorgado menores son los incentivos a cotizar para la propia pensión. En otros ámbitos existen ejemplos, como son de los subsidios municipales y su pérdida frente a remuneraciones bajas al ingresar al mercado laboral formal.

A lo largo de este estudio se han detectado varios incentivos a la informalidad repetidos en los diferentes regímenes de seguridad social, destacando la falta de interconexión de los trámites de inscripción y la falta de conexión de los términos de contrato de trabajo con los diferentes sistemas. Tales situaciones pueden ser abordadas de maneras diferentes, dependiendo de la velocidad con que se quiera avanzar y los recursos disponibles, por ello, algunas situaciones presentan más de una propuesta posible.

El control del cumplimiento de las normas y procesos también es importante, y en tal línea, Chile cuenta con una deuda al menos en lo que a informalidad se refiere. De esta manera, la introducción de mecanismos para el cumplimiento remoto de las obligaciones por medio de plataformas y aplicaciones bien diseñadas permite facilitar su cumplimiento sin recargar a las empresas, a la vez que entrega mayores facilidades a los fiscalizadores para realizar su labor²³.

Debe tenerse en consideración que particularmente las propuestas que atacan problemas estructurales requerirán de la inversión de recursos por parte del Estado para abordar su solución de forma adecuada, representando una barrera de costo y tiempo para su realización.

7.2. PROBLEMÁTICA NORMATIVA Y PROCEDIMENTAL: ASPECTOS ADMINISTRATIVOS, COSTOS Y CONOCIMIENTO

De la revisión realizada de los procesos laborales y previsionales es posible apreciar que las dificultades encontradas pueden ser agrupadas en tres grandes conjuntos: administrativas, costos, y conocimiento.

En el plano administrativo la gran dificultad es la desconexión del funcionamiento de los diferentes regímenes que componen la seguridad social, tanto entre ellos como con la legislación laboral, cuestión que genera la multiplicación de trámites similares, donde cada régimen pide casi la misma información pero que debe ser entregada de forma separada a cada uno de ellos, y en múltiples lugares. Si bien estos trámites individualmente considerados no suelen ser complicados, su sumatoria es un importante desincentivo a la formalización por parte de las empresas de menor tamaño y para los trabajadores independientes. Tales realidades también son contrarias a una regla de seguridad social, consistente en no dificultar al ciudadano su incorporación y, en su momento el acceso a las prestaciones.

Esta dificultad no es exclusiva del proceso de inscripción inicial a los regímenes de seguridad social, sino que se repite en el caso del reconocimiento de cargas del sistema de prestaciones familiares, donde los mismos sujetos corresponden a beneficiarios del seguro público de salud, y sin embargo, demanda una inscripción independiente, en lugar de simplemente remitir la información entre ambos regímenes. Esta debilidad es particularmente sorprendente si se considera que varios de los

²³ Hay un movimiento de las entidades fiscalizadoras hacia esa línea de acción, destacando la Superintendencia de Seguridad Social y la Dirección del Trabajo, sin embargo, queda un amplio espacio para profundizar la experiencia y generar coordinaciones entre ellas, con un criterio común.

regímenes de la seguridad social estudiados contemplan mecanismos de interconexión a fin de evitar las inscripciones múltiples de afiliados o beneficiarios. Sin ir más lejos, el sistema de prestaciones familiares contempla la centralización de la información de entidades muy diversas que abarcan la mayoría de la seguridad social, y sin embargo, su uso se limita a este régimen concreto.

Una situación análoga se produce con el mundo laboral, donde los cambios en la situación del trabajador generan efectos en la seguridad social, y que no obstante, existir la obligación de entregar información, ello no se está cumpliendo de forma íntegra. Como consecuencia, al combinarse con la normativa de cobranza previsional da lugar a un número desproporcionado de DNPA, atochando de forma innecesaria los tribunales, y requiriendo un trabajo de aclaración que puede ser evitado. Una causa de esta situación puede encontrarse en la regulación de los procedimientos laborales, donde una sola acción como el despido, debe ser realizada a través de múltiples trámites (aviso al trabajador, a la autoridad, a las instituciones previsionales, extensión del finiquito), lo que multiplica las posibilidades de error, entre otros efectos.

La regulación propiamente laboral en cambio presenta una problemática diferente, donde los incentivos a la informalidad se encuentran con determinadas rigideces de la misma. Si se compara con los más recientes mercados laborales de la economía colaborativa, se nota un claro contraste: estos ofrecen una extrema flexibilidad a costa de una menor protección (tanto laboral como previsional). Aquí, al igual como ocurre con la seguridad social, el derecho del trabajo se ve enfrentado a las preferencias de las personas por beneficios presentes (flexibilidad horaria, ingresos adicionales) sobre beneficios futuros (protección laboral y previsional), motivado en parte por el creciente abandono del paradigma de la permanencia en una única empresa. En este sentido, más que eliminar las restricciones del derecho del trabajo se debería avanzar a un nuevo balance regulatorio, de la mano de un sistema de fiscalización más moderno que permita un más eficiente uso de recursos.

Un conjunto propio de aspectos administrativos guarda relación con el proceso de cobranza. La propuesta existente en el proyecto de reforma al Sistema de Pensiones²⁴ en cuanto centraliza en un organismo la responsabilidad del recupero es un avance, que puede ser complementado con una mejor coordinación de los sistemas previsionales y tributario mediante el cruce de datos. Sin embargo, hay un punto de alerta en cuanto al efecto de informalización que produce la conciliación realizada en juicio cuando las demandas son presentadas por los trabajadores, toda vez que en la práctica está consolidando situaciones de informalidad.

Desde el punto de vista de los costos, la valoración de las prestaciones recibidas en relación al monto de las cotizaciones aportadas constituye una causa básica de informalidad. Hasta 2012 existió un estatus laboral completamente exento de las obligaciones previsionales, así como respecto a todos los costos administrativos propios del derecho del trabajo: los independientes. Actualmente, es un segmento parcialmente cubierto con la obligatoriedad, abarcando solamente a aquellos que emiten boletas de honorarios. Sin embargo, la falta de implementación efectiva de esta obligación (cuestión que debería concretarse recién en 2019) ha evitado la reducción de la informalidad en este segmento. Además, sigue quedando un conjunto importante de independientes fuera de la protección, donde las posibilidades de abordarlos son menos directas. El uso de instancias de

²⁴ Contenida en el boletín del Congreso Nacional N° 12212-13.

contacto con el Estado, diferentes a la tributación, como el acceso a patentes y permisos, y la extensión de beneficios tributarios son propuestas recurrentes.

Finalmente, el elemento de conocimiento del sistema guarda relación con todo el proceso continuo de educación en el ámbito de la seguridad social, pero también respecto a los conocimientos de base en que se funda, presentadas por la educación financiera²⁵. La experiencia internacional muestra que un esfuerzo en este campo extiende sus beneficios no solo en lo directamente relacionado con el Sistema de Pensiones, sino que también influye en el endeudamiento y la calidad de vida. Sin embargo, las necesidades de conocimiento no se limitan a la transmisión de información de base para entender los diferentes sistemas, sino que muchas veces se extienden a la materialización misma de los procesos de retención, declaración y pago de las cotizaciones, así como a la escrituración de contratos, comunicaciones de despido y finiquitos, donde la falta de especialistas en las empresas más pequeñas supone una debilidad que se concreta en informalidad laboral. Ante esto, la autoridad debe darles más apoyo que sanción por incumplimiento. Por su parte, la generación de conocimiento y difusión del mismo en estos aspectos es un proceso que debe ser sostenido en el tiempo si se espera reducir la informalidad.

7.3. CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS CRÍTICO DE LA NORMATIVA Y PROCEDIMIENTOS LABORALES Y PREVISIONALES DE CHILE

En el presente capítulo se presentan los diferentes componentes del sistema de seguridad social en Chile, abordando la regulación, procedimientos y una evaluación crítica del Derecho del Trabajo, el Sistema de Pensiones, el Sistema de Salud, el Seguro de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales, el Seguro de Cesantía y las Prestaciones Familiares. A continuación, se presentan las conclusiones que surgen a partir del análisis y sistematización de los procesos y sus nudos críticos.

Si se considera el conjunto del sistema de seguridad social chileno, los desafíos de la formalidad pueden concentrarse en tres grandes grupos: dificultades administrativas, el costo que implica el sistema y el grado de contacto que se tiene con el sistema.

Respecto a las dificultades administrativas, estas son particularmente importantes de cara a los microempleadores y trabajadores independientes que deben hacerse cargo de las mismas sin contar con una estructura interna propia de una empresa más desarrollada. En tal sentido, los procesos de afiliación-inscripción a las diferentes entidades de seguridad social aparecen como redundantes entre sí, requiriendo un núcleo de información común con algunas diferencias entre cada uno de los regímenes.

Esta situación lleva a la pregunta por la viabilidad de establecer un mecanismo común de inscripciones; particularmente, en vista de las deficiencias que existen para captar información de los regímenes con administradores naturales en el sector salud. Esto puede generar que un afiliado vea dificultado su acceso a las prestaciones por ausencia del trámite de registro, aun cuando en el derecho es la afiliación la que da lugar a los derechos y obligaciones. Estas deficiencias son particularmente inentendibles cuando se aprecia que la mayoría de los regímenes cuenta o interacciona con algún tipo de registro centralizado de información para evitar la duplicidad de los

²⁵ Existe también una derivación en la educación cívica en cuanto corresponde al cumplimiento de una obligación con una importante función social.

registros. Un mecanismo común permitiría avanzar a un modelo de ventanilla única que redujera los costos a los segmentos formales, haciendo menos atractiva y lucrativa la informalidad, si bien presenta desafíos regulatorios importantes (determinación de responsable, institución fiscalizadora, capacidad para modificar los datos, etc.). De igual forma, la interacción entre procedimientos de las relaciones laborales y previsionales requiere de un mayor grado de coordinación, toda vez que en el presente se genera una multiplicación de procedimientos que apuntan a la misma acción. Tal es el caso de la obligación laboral de informar altas y bajas con la obligación previsional equivalente y su proceso de aclaración asociado a la cobranza previsional, contando ambas obligaciones con plazos diferentes.

A nivel internacional, se encuentran iniciativas de expansión de tramitación por vía electrónica, cuya implementación sin embargo, no debe limitarse al mero cumplimiento de una formalidad, teniendo que ser complementada con la claridad del aporte que supone su uso. Chile tiene en el ámbito laboral experiencias de registro de trabajadores que no han sido eficientes, por cuanto no permiten ser utilizadas en un cruce de información para focalizar la fiscalización, ni reducir el nivel de riesgo regulatorio asociado a una actividad. En tal sentido, uno de los procesos icónicos de las obligaciones sin impacto es la comunicación de los reglamentos internos a las autoridades, los cuales raramente son revisados de forma preventiva.

En algunos casos la existencia de los registros y la necesidad de mantener su integridad afectan los incentivos de formalización. Ello es particularmente visible en el caso del seguro por riesgos del trabajo, donde es posible ser eliminado del registro tras un periodo sin cotizaciones. Considerando que la adhesión a las mutualidades toma su tiempo entre el requerimiento y la aceptación, los trabajadores independientes que tienen ingresos estacionales se ven obligados a repetir los procedimientos anualmente, con el desincentivo equivalente.

Desde la perspectiva laboral por su parte, como fuera señalado, la legislación nacional tiende a una regulación detallista sobre la base que admitir mucha autonomía de la voluntad en el derecho del trabajo abre espacios al abuso, cuestión que no es totalmente falsa. Sin embargo, el auge de las nuevas formas de trabajo (la economía digital) no cubiertas por las reglas laborales, supone que, a falta de capacidad para adaptar la normativa, se opte directamente por la informalidad, que puede generar un resultado peor. Ciertamente un equilibrio debe ser alcanzado (y evaluado y corregido periódicamente). La posibilidad de flexibilizar y/o adaptar parte de la normativa laboral podría asociarse al aumento de las capacidades de fiscalización, sobre la base de regímenes voluntarios asociados a una mayor obligación de registro electrónico que permita localizar pautas anómalas y concentrar la fiscalización donde se necesite.

Fuera del ámbito administrativo, la informalidad se ve afectada por el costo que implica el sistema. La seguridad social previsional como conjunto no es barata para sus usuarios, especialmente si no se reciben prestaciones por un tiempo largo. En tal sentido, la valoración de la decisión de cotizar en los regímenes de largo plazo siempre será menor en comparación a los regímenes con beneficios directos, incluso cuando estos presentan dificultades en el acceso. Este elemento se refleja de mayor manera en el tratamiento diferenciado de las dos categorías de relaciones de trabajo, donde hasta 2017 los trabajadores independientes podían tener un costo cero en materia previsional. La implementación efectiva de la obligación de cotizar permite nivelar los costos, haciendo menos atractiva la alternativa de la simulación de una relación independiente, y disminuyendo directamente la cantidad de informales en la economía nacional. No obstante lo anterior, es esperable que se constituya un núcleo más duro de trabajadores informales no alcanzados por las

normas tributarias, que en Chile comienzan a ser utilizadas para pesquisar el cumplimiento de la seguridad social, algo incorporado en los modelos previsionales del mundo anglosajón. Sin embargo, este mismo hecho releva que la configuración de los beneficios también constituye palancas de movimiento hacia la informalidad, tanto dentro de cada régimen como en su interacción con los demás. Así, la coexistencia de mecanismos contributivos y no contributivos bajo condiciones de acceso similares deriva en un incentivo a optar por las segundas. La progresión de beneficios con tramos abruptos contribuye otro tanto, así como el costo reducido o derechamente subsidiado de los dependientes de un afiliado, ya que su incorporación como trabajador puede generar la pérdida o reducción de los beneficios actuales con que contaba.

Por último, un factor no relacionado con los procesos de los sistemas laborales o previsionales que afecta la formalidad es el grado de contacto que se tiene con el sistema. En este punto, la experiencia propia o ajena de las personas al utilizar los diversos regímenes puede llevar a una mayor o menor predisposición al mismo. Se trata de una suerte de sentimiento de “justicia” del mismo, independiente de las circunstancias comunes o inusuales que hayan rodeado tal interacción²⁶. En tal sentido, los sistemas donde el contacto entre afiliados y administradores se multiplica ayudan a modular la respuesta mejor a la realidad; el seguro de accidentes y enfermedades del trabajo es un caso notable de aquello, ya que las prestaciones de largo tiempo (pensiones) suponen la entrega previa de otros beneficios (descanso, tratamiento), facilitando el contacto del afiliado con el sistema y multiplicando las oportunidades de informarse y comprender el proceso. Por otra parte, en el caso del Sistema de Pensiones, estas situaciones se minimizan, al contar con prestaciones que usualmente solo se utilizan una vez durante el ciclo vital. Ciertamente, la educación previsional y financiera juega un rol importante en la medida que prepara a las personas para enfrentarse a las complejidades del sistema, cuestión reconocida en las diferentes instancias de análisis del sistema de seguridad social en Chile.

²⁶ O circunstancias reales, en el caso de la experiencia de terceros, parte de la cual llega deformada por la ausencia de conocimiento para interpretar la situación.

8. PROPUESTAS

La problemática de la informalidad laboral puede diferenciarse en aquella que se origina en temas que no son estructurales del mercado laboral (desincentivos a la formalización laboral, no pago de cotizaciones previsionales, desconocimiento), y aquellos que tienen relación a temas estructurales como lo son el capital humano de la fuerza de trabajo y rigideces en la legislación laboral. A su vez cada grupo de propuestas puede pertenecer al ámbito laboral, previsional o ser un punto de interacción entre ambos.

Dado lo anterior, es posible utilizar la clasificación antes señalada para distinguir los alcances de las propuestas y estimar el periodo de tiempo en el cual se podrían observar sus resultados:

8.1. ESTRUCTURALES

Estas propuestas se enfocan en cambios normativos e iniciativas que demandan modificaciones legislativas de rango de ley, requiriendo por lo tanto un mayor plazo para su implementación, o para apreciar sus efectos, así como altos consensos políticos y de los actores involucrados.

Ámbito Laboral

8.1.1. Educación dual (Capital Humano general)

Enfrentar la informalidad laboral es una actividad de largo aliento que no se detiene en el aumento de la afiliación y cotizaciones a la seguridad social. La experiencia internacional muestra que una vez alcanzado un estado de baja informalidad es necesario sostenerla mediante la capacitación de los trabajadores, particularmente los más jóvenes. En ello, la experiencia internacional destaca el nivel de capital humano general que tiene su fuerza de trabajo, el cual les permite mejorar su empleabilidad y acortar periodos de cesantía por la flexibilidad que tienen para adaptarse a nuevos tipos de trabajo. En este sentido, sistemas de formación de tipo dual mejoran la empleabilidad y productividad de los futuros trabajadores. En estos sistemas se combina la experiencia del estudio formal con el trabajo, mediante la vinculación entre empresas y centros educativos, particularmente en los establecimientos técnicos. El mayor contacto permite ajustar los planes de estudio a las necesidades reales de las empresas, a la vez que entrega a los estudiantes experiencia real en el mundo laboral y un contacto directo con potenciales empleadores. Para estos últimos, se agrega que el proceso de aprendizaje constituye una verdadera práctica en la cual pueden medir la real capacidad de los estudiantes, contratando directamente a los mejores de ellos haciendo más fácil el ingreso al mercado del trabajo formal.

En Chile existen experiencias en este campo, entre otras las impulsadas por la Cámara Chilena de la Construcción²⁷ para la formación de trabajadores de su ámbito a través de su corporación COREDUC, la cual cuenta con seis establecimientos educacionales que poseen carreras bajo la modalidad de educación dual. Sin embargo, su alcance es limitado, dependiendo de forma importante de la iniciativa del centro educativo en contactar y asociarse a las empresas que le permitan materializar este mecanismo.

- **Objetivo:** Facilitar ingreso al mercado laboral formal.

²⁷ Puede verse un testimonio de su funcionamiento en Educación 2020, <URL> <http://educacion2020.cl/noticias/que-es-la-educacion-tecnica-dual-y-como-funciona-en-chile/> y Coreduc, <URL> www.coreduc.cl

- **Beneficiarios:** Población general.
- **Viabilidad:** Media.
- **Modificaciones requeridas:** Impulsar la educación dual implica una completa reforma de los modelos de capacitación y educación existentes, generando un nuevo estatuto jurídico para el proceso. La coordinación entre centros educativos y empresas también es necesaria, por lo que no se trata de una tarea restringida a la regulación.
- **Plazo de implementación:** Largo plazo.

8.1.2. Registro centralizado de movimientos de personal

La falta de una institución encargada específicamente de la fiscalización de las obligaciones de seguridad social en materia laboral fue recogida durante el año 2015, a propósito del estudio sobre evasión y elusión de cotizaciones, proponiéndose el fortalecimiento de la Dirección del Trabajo con un área destinada a cumplir tal rol. Hoy en día su ausencia sigue pesando, especialmente por la desconexión que se da entre las obligaciones laborales y previsionales, donde la falta de notificación del movimiento de personal ha generado una particular problemática por la sobredemanda de los tribunales de cobranza al perseguir las DNPA. De igual forma se ha detectado la falta de un nexo en los procesos iniciales de registro a la seguridad social que evite la multiplicación innecesaria de trámites que requieren idéntica o similar información, como actualmente se produce, generando un desincentivo administrativo a la formalización, y un incremento de la judicialización, que agrava más el problema.

La importancia de un sistema centralizado de registro se evidencia en la experiencia del establecimiento de PREVIRED, que al facilitar considerablemente el cumplimiento de los pagos previsionales, no obstante carecer de un reconocimiento normativo, se ha posicionado como el gran canal de recaudación de la seguridad social chilena. Una idea similar se está proponiendo respecto de los procedimientos de cobranza, con el establecimiento de un sistema unificado que reúna a los administradores de pensiones y el de cesantía, generando economías de escala. Una opción similar debiese implementarse para la etapa de acceso a los sistemas de seguridad social, permitiendo que la afiliación, inscripción y/o reconocimiento de cargas sea realizada de manera centralizada y con efectos en todos los regímenes de forma inmediata.

A este sistema de registro pueden vincularse otras funcionalidades de control, como la notificación de altas y bajas en los contratos, e integrar la posibilidad de cruzar su información con la existente en otros campos regulados, particularmente el sistema tributario²⁸. Dada la utilidad que presenta para focalizar de forma eficiente la fiscalización laboral y previsional, sería recomendable que se desarrollase como una extensión de la Dirección del Trabajo, asociando su uso al acceso de otros elementos de más corto plazo contenidos en estas propuestas. Desde luego, un completo desarrollo de las herramientas electrónicas asociado a la Dirección del Trabajo demandaría reformar la estructura de la institución.

La implementación de esta medida requiere un desarrollo importante de interconexión entre instituciones, por lo que su concreción es factible a lo menos en el mediano plazo, considerando la existencia parcial de experiencia en la creación de bases de datos interconectadas entre los

²⁸ Cabe destacar la existencia de fiscalización remota del SII a través de los sistemas contables de las empresas.

administradores de seguridad social (como ocurre dentro de las prestaciones familiares) y de mecanismos electrónicos de realización de trámites por parte del fiscalizador laboral.

Variaciones de esta propuesta con menor nivel de complejidad pueden ser realizadas, por ejemplo restringiendo el alcance de la propuesta a un sistema de ventanilla única que concentre los trámites de la seguridad social, lo que disminuiría el costo administrativo que enfrentan los afiliados en tal ámbito, quedando pendiente la interconexión laboral. Aún más restringido es limitar este sistema a los procedimientos de incorporación y pago de cotizaciones para independientes.

La materialización de la propuesta debiese producirse en un sitio web que conduzca a una página personalizada de cada persona, en la cual se registran sus datos laborales y previsionales (empleadores actuales, administradores previsionales, etc.) y que permita realizar los cambios de afiliación, el reconocimiento de cargas, la actualización de beneficiarios, etc. Por su parte, las empresas en su propia sección, se vincularían a la ficha de sus trabajadores, de modo que el término de la relación laboral, realizado por este canal, actualizaría automáticamente la situación del trabajador, dando aviso a los administradores previsionales que tenga asignados.

- **Objetivo:** Eliminar o reducir las descoordinaciones entre los sistema de seguridad social y el sistema laboral; reducir el coste administrativo que supone para trabajadores y empleadores la multiplicación de trámites similares; mejorar la capacidad de fiscalización de las entidades administrativas.
- **Beneficiarios:** afiliados y empleadores, en cuanto reduce los trámites necesarios de inscripción. Particular importancia para independientes y pequeñas empresas.
- **Viabilidad:** Alta
- **Modificaciones requeridas:** Dependiendo de la forma en que sea materializada la propuesta, puede involucrar una modificación a la normativa orgánica de la entidad a la que se adscriba el registro (probablemente Dirección del Trabajo) y las habilitaciones a los administradores involucrados para cargar los datos requeridos al mismo. Si se opta por el desarrollo de una herramienta más que una institucionalidad, las modificaciones podrían limitarse al ámbito reglamentario, tal como ocurre con la situación actual de PREVIRED.
- **Plazo de implementación:** variable según el desarrollo, para las operaciones más sencillas es de corto plazo, su pleno desarrollo es de largo plazo.

8.1.3. Introducción del trabajo a prueba

Chile es un caso particular en materia laboral al considerar solo de forma muy limitada la existencia de contratos con periodos de prueba o exentos temporalmente de protección contra el despido. Una consecuencia de ello ha sido el uso de los contratos temporales como mecanismo de verificación de las capacidades de los trabajadores respecto de actividades que por su naturaleza son permanentes. Como este tipo de contratos tiene asociadas distintas características en materia de indemnizaciones y cotización, el paso de uno a otro incrementa los costos administrativos por la necesidad de actualizar los contratos, notificar a los administradores de seguridad social de tal cambio (principalmente la AFC) y modificar las cotizaciones. En el caso específico de los trabajadores migrantes, se introduce la complejidad que, para acceder a visas que permitan realizar labores remuneradas, se suele solicitar contratos de trabajo de larga duración, reduciendo su empleabilidad. Esto se asocia al desconocimiento de las capacidades del trabajador y la dificultad

de poner término a su contrato antes de su fecha de conclusión²⁹, hecho que conduce en parte al trabajo informal.

La incorporación del trabajo a prueba permitiría evitar el proceso de adaptación de los contratos, al habilitar el ingreso al mercado del trabajo inmediatamente con un contrato indefinido, a la vez que entrega al empleador la capacidad de ponerle término sin expresión de causa por un tiempo limitado, lo que contribuye a facilitar la empleabilidad. A su vez permite restringir los contratos a plazo a aquellas labores esencialmente temporales. Si se implementa junto a los registros centralizados de movimiento de personal, es posible mejorar la fiscalización de ambas variables.

Como todo contrato se iniciaría con un periodo de prueba, la incorporación a la empresa sería inmediatamente como trabajador indefinido, bajo los parámetros de cotizaciones y derechos asociados a este tipo de relación. Si no se cumplen las expectativas de rendimiento sería posible poner término de forma expedita dentro de un lapso definido por la ley (generalmente 3 meses). Superado tal plazo, sigue las reglas generales de un contrato indefinido, sin necesidad de modificación alguna.

- **Objetivo:** Facilitar el acceso a los contratos de trabajo indefinidos; evitar la informalidad en el periodo inicial de las relaciones; Visibilizar adecuadamente dificultades de los contratos temporales o a plazo.
- **Beneficiarios:** empleadores en cuanto facilita el despido durante el periodo preestablecido de prueba; trabajadores ya que incentiva la contratación y reduce el uso de los contratos temporales.
- **Viabilidad:** Media
- **Modificaciones requeridas:** Modificación legal que establezca la aplicabilidad general de este periodo a los contratos de trabajo y defina su duración básica, eventualmente con variaciones según sector económico.
- **Plazo de implementación:** Mediano plazo.

8.1.4. Determinación del salario e IMM por hora

Si bien en Chile es posible especificar remuneraciones en diferentes modalidades de tiempo, la base mínima se encuentra mensualizada, aun cuando la jornada de trabajo es semanal, no cuadrando en una cifra exacta. Tal hecho complica la realización de los contratos con periodos breves, por tiempos breves o con periodos variables, por lo que la adopción de un parámetro por horas simplifica el cálculo de las remuneraciones y visibiliza la importancia de las prestaciones al poder ser contrastadas contra su costo en tiempo. Esta modificación también facilita la aplicación de IMM en las aplicaciones de economía colaborativa que sirven como intermediarios de profesionales para actividades pagadas por hora.

Considerando el salario mínimo mensual vigente a 2019 (\$301.000) y las pautas de cálculo de la Dirección del Trabajo³⁰, el valor de cada hora de trabajo actualmente correspondería a \$1.561. Si bien los contratos laborales son consensuales, la obligación de escriturarlos dificulta aplicar a los

²⁹ Los contratos temporales requieren el pago de todo el lapso que falta para su conclusión como indemnización por término anticipado.

³⁰ Valor mensual dividido por 30 (días legales de un mes) y multiplicado por 28 (4 semanas de trabajo), siendo el resultado dividido por 180 (horas de trabajo a tiempo completo en 4 semanas).

contratos por hora los parámetros del ingreso mínimo si se desconoce la forma de calcularlo, a menos que, como ocurre con trabajadores domésticos, la Dirección del Trabajo provea un modelo.

- **Objetivo:** Facilitar el cálculo de las remuneraciones mínimas en contratos servidos por hora. Extender el salario mínimo a los trabajadores de economía colaborativa.
- **Beneficiarios:** Empleadores en cuanto facilita el cálculo de los ingresos mínimos en contratos no mensuales. Trabajadores de economía colaborativa, en cuanto aplica la protección del ingreso mínimo.
- **Viabilidad:** Media
- **Modificaciones requeridas:** modificación de la normativa que expresa el monto del ingreso mínimo.
- **Plazo de implementación:** mediano a corto plazo.

8.1.5. Flexibilización de la jornada de trabajo

La regulación del tiempo entregado al empleador es uno de los componentes con menos adaptabilidad de la legislación laboral, la cual aunque admite excepciones, éstas suelen operar previa aprobación de la autoridad. Una alternativa de flexibilización es eliminar este paso, bastando el acuerdo de las partes, con posibilidad de requerir opinión de los entes de seguridad en el trabajo, para determinar una distribución de la jornada laboral en una menor cantidad de días o en segmentos discontinuos, sin requerir para ello que se trate de una modalidad de trabajo a distancia. Este tipo de modificaciones es particularmente útil para los trabajos con requerimientos de tiempo altamente variable o en que las partes no pueden ceñirse a horarios específicos, lo que los desplaza al trabajo independiente o la economía colaborativa, con sus problemas de informalidad.

- **Objetivo:** Facilitar la adaptación de la jornada.
- **Beneficiarios:** trabajadores y empleadores.
- **Viabilidad:** Media, similares propuestas existen en los proyectos de teletrabajo y trabajo joven.
- **Modificaciones requeridas:** habilitación de modificación de los parámetros de la jornada en el Código del Trabajo.
- **Plazo de implementación:** Corto.

8.1.6. Separación función de conciliación con juicio en tribunales laborales y previsionales

El procedimiento judicial actual en materia laboral suele ser precedido por una instancia administrativa. En ambas ocasiones existe un momento de conciliación, lo que quita eficacia a la primera de ellas (administrativa) por cuanto se conoce que existirá una segunda oportunidad para alcanzar acuerdos³¹. También introduce un importante elemento de prejuicio en la etapa de juzgamiento, por cuanto quien debe dictar el fallo es la misma persona que propone una eventual conciliación. Una solución posible es integrar los procesos dejando el paso de conciliación obligatoria en la entidad administrativa, de modo que pueda ser abordada de manera menos formalizada, facilitando diversos medios de contacto (no solo presencial), y requiriendo el reclamo el uso de formularios estándar con la información suficiente para ser usados como demanda en caso de no alcanzarse la conciliación. De esta forma se podría eliminar el procedimiento judicial y reducir

³¹ Y para determinadas empresas, especialmente públicas o bajo control externo, no son plenamente válidos acuerdos en comparendos administrativos.

el uso de los tribunales. Si bien su implementación puede ser realizada de forma relativamente rápida, una adecuada integración sugiere un proceso transitorio, de modo que se trata de una propuesta de mediano plazo.

Así, de forma similar a la regulación del procedimiento monitorio del derecho procesal laboral, todo juicio debería comenzar con el reclamo administrativo, dentro del cual se produce la instancia de conciliación³². Ésta a su vez puede ser muy flexible, permitiendo la comunicación presencial o remota de las partes, simultáneamente o no para llegar a un acuerdo que ponga fin a la controversia. De no prosperar se habilitaría la vía judicial en la cual no existiría.

- **Objetivo:** Reducir la carga de juicios de los tribunales, limitando su uso a los casos sin acuerdo previo y agilizando los procedimientos de término de las relaciones laborales.
- **Beneficiarios:** empleadores y trabajadores dependientes, en cuanto facilita el acercamiento de las partes de forma menos rígida y con mayor disponibilidad de tiempo. Tribunales de justicia en cuando reducen su carga laboral.
- **Viabilidad:** Media
- **Modificaciones requeridas:** modificación al procedimiento laboral y a la regulación de los reclamos administrativos. Ajustes en la capacitación del personal para dar un mayor énfasis a la búsqueda de acuerdos.
- **Plazo de implementación:** Mediano, para permitir una adecuada transitoriedad.

Ámbito Previsional

8.1.7. Política de educación financiera y previsional

La experiencia comparada en materia de educación con impacto en los sistemas previsionales muestra la necesidad de desarrollar toda una política de educación financiera y previsional, siendo el primero de los elementos la base sobre el cual se construye el segundo, ya que no se enfoca solamente como la existencia del sistema previsional y sus prestaciones, sino que busca entregar los conocimientos necesarios para utilizarlo de forma consciente y razonada.

El desarrollo de estas políticas sigue patrones bastante similares en aquellos países que cuentan con un alto desarrollo de las mismas materias, contando con programas destinados a diferentes públicos y la presencia de un componente importante en la educación formal incluso desde la infancia. Estos programas no corresponden a una “clase” sino al desarrollo de los diversos temas financieros y previsionales en el marco de las materias propias del currículo escolar, para lo cual existen también programas de capacitación de profesores y desarrollo de material de apoyo, todo ello realizado en conjunto por entidades públicas y privadas.

Parte importante de los planes es la capacidad de crear canales confiables de entrega de información, tanto para rendir cuenta de sus cometidos, explicar y desarrollar la política, como para entregar herramientas y conocimientos básicos en la materia. Igualmente relevante es el desarrollo inmediato de indicadores e instrumentos de medición de los avances, ya sea para el corto, mediano o largo plazo. Finalmente, estas políticas suelen contar con líneas de investigación, donde se reúne el conocimiento desarrollado en la materia, cofinanciado o no por el Estado, permitiendo tanto la

³² En esta instancia de conciliación se debería velar por no afectar las obligaciones previsionales.

cooperación y retroalimentación entre las entidades involucradas, representadas generalmente en consejos consultivos, como un cierto nivel de investigación dirigida por la entidad a cargo de la política educativa.

El Consejo Consultivo Previsional cuenta con estudios respecto a los modelos de educación previsional y financiera del ámbito internacional y parte de esa experiencia se ha recogido en la propuesta de reforma previsional, en cuanto entrega un mayor control de las iniciativas a los representantes de los usuarios del sistema de pensiones, dotando de una mayor flexibilidad el proceso existente, sin embargo, sigue sin constituir una política nacional en la materia.

La valoración de la educación previsional y financiera, así como las necesidades de capacitación asociadas a ella, destacan también entre las propuestas de los diferentes actores consultados, lo que entrega un alto grado de viabilidad a la propuesta, con un tiempo de desarrollo de largo plazo, al menos para una auténtica política nacional.

Un ejemplo de implementación de una política integral de educación financiera y previsional puede encontrarse en Australia³³, donde existe un canal de información centralizado (<https://www.moneysmart.gov.au/>) que reúne información, herramientas e investigaciones asociadas al sistema³⁴. Existe a su vez una entidad responsable del impulso y coordinación, la ASIC (*Australian Security and Investment Commission*), que es apoyada por el Comité de Educación Financiera (*Financial Literacy Board*), compuesto por diversos especialistas. Parte importante de este modelo es el desarrollo e implementación de programas de capacitación para que los docentes incluyan la educación financiera en sus clases, el desarrollo de instrumentos de medición de los avances y mecanismos de rendición de cuentas de los diferentes programas que lo componen.

- **Objetivo:** Mejorar las bases de conocimiento en que se apoya la toma de decisiones previsionales, influyendo en la informalidad por la visualización de sus efectos.
- **Beneficiarios:** Población en general, sin importar su actual carácter de afiliado.
- **Viabilidad:** Alta
- **Modificaciones requeridas:** Dependiendo del nivel de desarrollo de la materia, puede realizarse a través de la coordinación de las autoridades en la regulación existente o el establecimiento de una instancia oficial que reúna a las principales instituciones involucradas. La propuesta de reforma previsional presentada constituye un avance, pero limitado al ámbito previsional.
- **Plazo de implementación:** Largo plazo.

8.1.8. Extensión de incentivos tributarios a afiliados voluntarios

Respecto a la extensión de incentivos en materia tributaria a los afiliados voluntarios, el aumento del uso de la afiliación voluntaria permitiría extender la protección de la seguridad social a quienes aparecen no teniendo ingresos laborales, si bien no ataca directamente a la informalidad. Sin embargo, esta figura presenta un tratamiento desmejorado en relación al ahorro voluntario hecho por un trabajador, ya que carece de beneficios tributarios para quien aparece financiando las

³³ Políticas similares se encuentran en Canadá, Nueva Zelanda, Singapur, Reino Unido y EEUU.

³⁴ Ello incluye tópicos como la administración del dinero, los préstamos, las hipotecas, seguros, los sistemas de pensiones, inversiones y fraudes. Entrega además la categorización de la información asociada al ciclo vital, ya sea por edad, sexo, tipo de trabajador, o conforme a ciertos eventos de la vida, tales como casarse, ingresar el mercado laboral, enfermarse, etc.

cotizaciones. Ante esto, habilitar los mismos para este segmento también figura como una propuesta recurrente y está parcialmente recogida por el actual proyecto de reforma previsional, en cuanto permite redirigir recursos a los beneficiarios de un afiliado.

No obstante el avance propuesto, la limitación de los aportes a los beneficiarios de una persona parece demasiado restrictiva, ya que la capacidad económica para realizar los pagos puede venir de personas que no tienen relaciones formales con el afiliado. Por ello, debiese permitirse su uso incluso sin la existencia de vínculos entre quien paga y quien recibe los aportes, operando como una suerte de donación con fines previsionales, de forma similar a un depósito convenido realizado entre la empresa y sus trabajadores. Una dificultad para ello es la posibilidad de generar un mecanismo de elusión tributaria con esta medida, lo cual puede enfrentarse con el establecimiento de topes generales tanto para la recepción de recursos como para la realización de aportes voluntarios. Ello impactaría la formalidad por dos posibles vías: por un lado incentiva a los informales realizar ahorro previsional sin que sea un mero gasto, dado el acceso a los pareos fiscales; por otro, incentiva que terceros puedan realizar aportes en su beneficio, por la reducción tributaria implicada.

- **Objetivo:** Incentivar la cotización en favor de informales por parte de terceros.
- **Beneficiarios:** afiliados voluntarios, trabajadores informales.
- **Viabilidad:** Alta, existen propuestas similares en la reforma previsional presentada.
- **Modificaciones requeridas:** se requiere la habilitación de los beneficios tributarios del APV para las cotizaciones de afiliado voluntario, así como la definición de los topes con que opere el incentivo.
- **Plazo de implementación:** Corto plazo

8.1.9. Estatuto de los trabajadores agrícolas

El sector agrícola presenta la particularidad de concentrar contratos temporales que son recurrentes en el periodo de su ejecución, vinculados a ciclos naturales, cuestión que no es del todo compatible con la regulación laboral general, más orientada al sector manufacturero y de servicios. La ampliación de los contratos especiales en este sector para generar todo un estatuto regulatorio propio también es una propuesta relativamente antigua que apoya a la reducción de la informalidad. En lo específicamente previsional debiese contemplar la posibilidad de prepagar cotizaciones de seguridad social durante el periodo de trabajo para mantener parte o toda la cobertura, pudiendo ajustarse por trimestres, semestres o anualizarse por completo.

Ajustar las obligaciones de seguridad social de estos trabajadores pasaría por acercar el sistema de pago y cálculo de cotizaciones al modelo de los independientes, es decir, con un mecanismo anualizado que permita distribuir la variación mensual de ingresos durante todo el año, toda vez que se trata de trabajadores que pueden tener un importante flujo de recursos en un lapso limitado, pudiendo o no laborar durante un periodo diferente. Cabe destacar que en este caso existen empleadores que pueden cumplir la función de retenedores, lo que facilita su adopción. Este mecanismo particular para los trabajadores agrícolas puede extenderse a otras actividades que tengan una dinámica estacional, como el caso de la pesca.

- **Objetivo:** Ajustar los procesos de pago de cotizaciones y cálculo de prestaciones a la estacionalidad propia del trabajo agrícola.

- **Beneficiarios:** Trabajadores y empleadores agrícolas.
- **Viabilidad:** Media.
- **Modificaciones requeridas:** regulación específica para el sector.
- **Plazo de implementación:** mediano.

8.1.10. Limitación de la capacidad de conciliar en caso de invocar deudas previsionales

Una de las formas más inusuales de informalidad se presenta cuando se demandan deudas previsionales y se concluye el juicio por conciliación. Dado que el historial judicial de una empresa puede ser utilizado en su contra en juicios futuros, las conciliaciones judiciales no suelen reconocer la relación laboral, pagando sumas alzadas para poner término al juicio. En la práctica ello provoca la autogeneración de lagunas previsionales cuando el trabajador demandante accede a estos acuerdos. Una forma de mitigar los efectos negativos de esta situación es tornar cotizables las conciliaciones en los juicios que se demanden cotizaciones previsionales. En cambio, si no se invocasen este tipo de deudas la conciliación no debiese poder alcanzarlas, al involucrar también el interés de terceros³⁵, lo que permitiría su cobranza por canales regulares. La medida depende de modificaciones legales limitadas que establezcan la limitación y constituyan al tribunal en retenedor de tales sumas, por lo que es una medida de mediano plazo.

Así, en caso que se demande un cobro de prestaciones que incluya cotizaciones previsionales, cualquier suma conciliada alcanzada deberá ser consignada al tribunal, el cual deberá retener y enterar las cotizaciones correspondientes en la entidad previsional respectiva³⁶.

- **Objetivo:** Paliar la informalización retroactiva
- **Beneficiarios:** trabajadores dependientes
- **Viabilidad:** Media
- **Modificaciones requeridas:** modificación legal estableciendo la obligación y regulando el proceso de retención y entero por parte del tribunal ante el cual se logró la conciliación.
- **Plazo de implementación:** largo plazo

8.1.11. Extensión de cobertura a otros sectores de independientes

La extensión de la cobertura de seguridad social, con sus derechos y obligaciones, al segmento de trabajadores independientes que no se encuentran afectos al artículo 42 N° 2 de la Ley de Impuesto a la Renta es una tarea compleja que no cuenta con experiencias destacables en el ámbito comparado. Los casos en los cuales los países con alto nivel de formalidad establecen de forma obligatoria la cotización de los trabajadores independientes son pocos³⁷, descansando en la interacción de los potenciales beneficiarios con el Estado, realizada a través del sistema tributario.

³⁵ Considerando por tal a la sociedad en su conjunto.

³⁶ Si la conciliación se produce en sede administrativa, la Inspección del Trabajo tendría la misma obligación, esto para el caso, que no prospere la propuesta que elimina de la judicatura las conciliaciones, contenida en este mismo informe.

³⁷ Canadá incorpora de forma obligatoria a los independientes a su sistema contributivo; Australia los mantiene de forma voluntaria; Nueva Zelanda carece de sistema contributivo obligatorio, pero tiene mecanismos de autoenrolamiento para su régimen voluntario.

Desde la línea de la afiliación voluntaria existe una mayor experiencia internacional en incentivos, que incluye beneficios tributarios, reducción de costos por medio de tramitación simplificada, subsidios directos y determinación voluntaria del nivel de las cotizaciones y prestaciones. El actual modelo de afiliado voluntario recoge parte de esta experiencia, pero su limitado nivel de uso lleva a preguntarse por la viabilidad de un esquema obligatorio.

Tomando en consideración la historia de la seguridad social chilena, el factor determinante para un sistema obligatorio es el nivel de control (fiscalización)³⁸ que puede alcanzarse de la población a incorporar. Este aspecto se replica en los sistemas tributarios, ya que para recaudar impuestos es necesario conocer a los contribuyentes primero. Por eso, la viabilidad de extender la obligatoriedad de cotizar a los independientes solo se produjo con el desarrollo del control adecuado de los PPM (pagos provisionales mensuales) de los servicios prestados a honorarios.

Respecto del conjunto de actividades que corresponden a independientes pero que no están obligados a emitir boletas de honorarios, éstas pueden agruparse en tres categorías:

- Aquellas personas registradas respecto a las cuales se conoce su nivel de ingresos.
- Sujetos registrados pero con ingresos desconocidos.
- Individuos no registrados.

Respecto al primer grupo, su posición en cuanto a las posibilidades de control es idéntica a la de los independientes obligados, razón por la cual deben ser alcanzados con mecanismos análogos, pagando sus cotizaciones al momento de la declaración anual de impuestos³⁹. Con todo hay que tener presente dos consideraciones adicionales. Por una parte, las cotizaciones constituyen un gasto para quién las realiza, reduciendo su base de cálculo de impuestos⁴⁰, lo que implica un costo para el Estado producto de la menor recaudación tributaria. Por otro lado, y mucho más complejo, es el efecto que generaría un cambio en la orientación de la seguridad social. Tradicionalmente ésta ha apuntado a la protección de los ingresos derivados de la actividad personal⁴¹, los cuales pueden ser afectados por las contingencias sociales.

Extender la obligatoriedad de cotizar a los independientes no afectos al artículo 42 N° 2 implica cubrir a las personas por todo tipo de ingresos que tengan en cuanto persona natural, lo que incluiría a sus actividades como empleadores y empresarios en la cuales no necesariamente realizan un trabajo de manera activa en la empresa⁴². Por esto la incorporación de este segmento es principalmente un problema más político que técnico, ya que existen las herramientas para establecer la obligatoriedad. En consecuencia, respecto a este segmento de personas, la obligación de pago debe establecerse en el momento del pago de impuestos.

La situación de los sujetos registrados pero de ingresos desconocidos comprende la situación de todas aquellas personas que laboran bajo rentas presuntas o regímenes exentos de pago de

³⁸ Sin perjuicio del aporte realizado por los mecanismos de educación, facilidades en la adhesión y beneficios otorgados.

³⁹ Un ejemplo de este grupo son los socios de sociedades profesionales. Como pueden elegir el régimen tributario que aplicarán, si optan por el 42 N° 2 de la LIR cotizan como independientes; si eligen tributar en primera categoría, hoy quedan exentos de cotizaciones, cuestión que podría modificarse.

⁴⁰ Así, toda cotización tiene un beneficio tributario implícito. Sin embargo como los impuestos personales tienen un tramo inicial de pago relativamente alto, tiende a pasar desapercibido. La situación de los afiliados voluntarios es la excepción a esta regla, y una de las razones por las cuales se propone la extensión de los beneficios.

⁴¹ Por oposición a aquellos que entregan los bienes, donde la persona puede no realizar actividad alguna.

⁴² Como un socio minoritario o un rentista.

impuestos. En varios casos el canal de registro es municipal (patentes) más que tributario. Como se desconocen los ingresos reales, la evidencia internacional, así como la práctica tributaria nacional, es operar sobre ingresos presuntos. En la actualidad la figura del afiliado voluntario cubre esta situación, siendo el ingreso presunto la suma declarada por la misma persona. Para transformar este sistema en obligatorio es necesario fijar un nivel mínimo de renta, el cual debiese ser igual al requerido para los independientes obligados y, de ser el caso, aplicarse la normativa especial propuesta para actividades estacionales (ver propuesta 8.1.9).

La experiencia internacional en los modelos voluntarios muestra que una forma de facilitar el cumplimiento de las obligaciones de pago para estos sectores es combinar la obligación con otros pagos simultáneos⁴³; y establecer niveles predefinidos de cotizaciones con igual conocimiento de los rangos de los beneficios de corto plazo⁴⁴. El establecimiento de un régimen obligatorio con estos elementos es posible, pero requiere una fiscalización importante del pago de las patentes o derechos a los cuales se asocie, de lo contrario existe el riesgo de incrementar el sector informal.

En los casos que las personas que pertenezcan a colectivos con agrupaciones relativamente formales, pueden servir de apoyo para reducir el costo de los trámites de inscripción y pago. Por lo tanto se propone un régimen de rentas presuntas con cotizaciones mínimas más la posibilidad de mejorar las prestaciones pagando cotizaciones superiores en una escala predefinida.

La situación en que, además del desconocimiento del nivel de ingresos de la persona se suma su falta de registro administrativo, es considerablemente más complicada de abordar, dada la dificultad de contrastar los costos de las cotizaciones con ingresos desconocidos y la posibilidad de realizar los pagos de forma oportunista⁴⁵. Por ello, para este segmento no parece viable un mecanismo obligatorio, manteniéndose el sistema de los afiliados voluntarios, al cual podría extenderse el sistema de niveles de pago predeterminado para facilitar su comprensión.

- **Objetivo:** Extensión la cobertura.
- **Beneficiarios:** Trabajadores independientes no afectos al artículo 42 N°2 de la LIR.
- **Viabilidad:** Media
- **Modificaciones requeridas:** Establecimiento legal de la obligación y la definición parámetros mínimos de operación y permisos a los cuales estará asociado en los casos que es pertinente.
- **Plazo de implementación:** Mediano a largo.

8.2. NO ESTRUCTURALES

Estas propuestas se enfocan en problemas detectados ya sean procedimientos administrativos, o desconocimiento por parte de trabajadores (empleadores). Dentro de las propuestas no estructurales se encuentra:

⁴³ Funcionando como el monotributo, pero sin contar con un subsidio al pago.

⁴⁴ 1, 2, 3 IMM, etc. en lugar de ser valor abierto. Esto permite conocer de antemano el valor sobre el que se calcularán los beneficios, permitiendo optar por pagar más y recibir mejores beneficios.

⁴⁵ Es decir, pagar cuando se está en el periodo de cálculo de prestaciones a las cuales se pretende acceder, y evadir el resto del tiempo.

8.2.1. Mejorar la fiscalización por parte de la Dirección del Trabajo.

- Una mayor fiscalización de las relaciones laborales (fiscalización remota y física), permite detectar relaciones laborales no formalizadas que se extiendan por un tiempo mayor a 15 días en el caso de contratos indefinidos y cinco días en el caso de contratos a plazo fijo inferior a 30 de duración. Sin embargo, el solo aumento de la fiscalización no garantiza una mayor eficiencia en sus resultados, por lo cual esta propuesta se apoya en la implementación de otros mecanismos planteados que faciliten la focalización de la fiscalización. La operación del registro centralizado de movimiento de personal, por ejemplo, permite mejorar las capacidades de control. Alternativamente un mayor cruce de datos entre entidades fiscalizadoras, realizado de forma regular, contribuye al mismo objetivo. Hasta cierto punto han existido medidas dirigidas a esta finalidad, particularmente el registro de contrato⁴⁶, pero en su implementación no se les dotó de capacidades para el cruce de datos de la información, siendo archivos planos de texto, por lo que una mejora de la fiscalización requiere la creación de bases de datos útiles.
- **Objetivo:** Aumentar la fiscalización administrativa
- **Beneficiarios:** Trabajadores dependientes.
- **Viabilidad:** Media.
- **Modificaciones requeridas:** mejora en el acceso a bases de datos para focalizar la fiscalización.
- **Plazo de implementación:** mediano a largo plazo, según el nivel de acceso a la información.

8.2.2. Movimientos de Personal

Dentro del proceso de cobranza previsional una de las mayores complejidades ha sido la introducción de la Declaración y No Pago Automático (DNPA). La dificultad no radica en su aplicación, sino en la generación de un número importante de juicios donde no existe una deuda real, sino un incumplimiento de notificaciones a los organismos previsionales.

La propuesta de reforma previsional otorga una solución rápida al atochamiento de los tribunales al reglamentar los procedimientos previos a demanda, exigiendo mayor actividad de las administradoras, y reconociendo el alto nivel de aclaración que se produce durante la fase prejudicial.

La propuesta de registro laboral y previsional centralizado atiende de forma más profunda este problema, pero existen diversas soluciones de corto plazo que se pueden implementar.

Una primera alternativa es establecer reglamentariamente la obligatoriedad en los administradores previsionales de informar a los afiliados la ausencia de pago de cotizaciones previsionales, cuestión que algunas AFP ya realizan y que se incluirá en la nueva cartola de la AFC. Esto debería realizarse a través de canales de comunicación definidos por el afiliado según su preferencia (mensaje de texto, correo electrónico, etc.), que le permita actualizar también su actual situación facilitando la confirmación con el empleador.

⁴⁶ Vigente para trabajadores de casa particular, contratos bajo la ley de inclusión y contratos de menores.

Una segunda alternativa, algo más compleja, involucra integrar al aviso de término de relación laboral la comunicación con los administradores de seguridad social. Existen ciertas experiencias en el uso de sistemas de carta electrónica de despido al cual pueden añadirse las notificaciones a los administradores de seguridad social de forma automatizada, lo que incrementaría el uso de la herramienta y reduciría el problema señalado, sin requerir ni siquiera modificación normativa⁴⁷.

- **Objetivo:** Vincular los trámites asociados al movimiento de personal, reduciendo la generación de DNPA.
- **Beneficiarios:** tribunales, trabajadores dependientes, empresas en cuanto evitan los costos por DNPA.
- **Viabilidad:** Alta a media.
- **Modificaciones requeridas:** ninguna, opera sobre herramientas existentes. En el caso de la carta de despido electrónica, involucra incorporar la notificación automática a los administradores de seguridad social.
- **Plazo de implementación:** Corto plazo.

8.2.3. Fiscalización Servicio de Impuestos Internos

El Servicio de Impuestos Internos (SII) posee una larga experiencia en el uso de bases de datos para la fiscalización de su área de actividad, contando con herramientas para realizar su labor por vía a través de los sistemas de contabilidad de las empresas que fiscaliza. Falta extender su uso al mundo de la seguridad social, permitiendo el cruce de datos para focalizar la fiscalización tanto de las actividades previsionales como tributarias, asociadas a las cotizaciones, ello contribuiría principalmente a la reducción de la subcotización. Existen interesantes experiencias internacionales donde la normativa tributaria, sin salir de su competencia tradicional, apoya el cumplimiento de las obligaciones en seguridad social. Entre ellas se cuenta la retención de la devolución de impuestos, medida actualmente vigente a través de resolución judicial, salvo para el caso de los trabajadores independientes, donde la ley habilita directamente su cobro administrativo. Lo anterior podría ser extendido a todo tipo de trabajadores, generando una mayor garantía de pago de las cotizaciones.

En complemento también debiese requerirse la acreditación del pago efectivo de las cotizaciones para su uso como gasto, lo que implica la capacidad de SII de consultar tales datos en las administradoras respectivas. Una sanción útil del incumplimiento previsional es eliminar el carácter de gastos necesarios para producir renta a los pagos sancionatorios de las cotizaciones atrasadas. Todas estas medidas son a lo menos de mediano plazo, involucrando cambios normativos o tecnológicos para su implementación.

- **Objetivo:** Utilizar el sistema tributario para facilitar el cobro de cotizaciones.
- **Beneficiarios:** trabajadores dependientes; informales, en cuanto el cruce de datos permite focalizar la fiscalización.
- **Viabilidad:** Media
- **Modificaciones requeridas:** Requiere el establecimiento de una operación de verificación del pago de cotizaciones asociada a la operación renta.

⁴⁷ Adicionalmente nutriría la base de datos de la Dirección del Trabajo sobre la cual se realizarían procedimientos de fiscalización.

- **Plazo de implementación:** Corto a mediano plazo.

8.2.4. Educación

Un factor importante de la informalidad está dado por el diferencial entre el costo pagado (las cotizaciones) y los beneficios recibidos (las prestaciones). La reducción directa del costo de la seguridad social no es viable, haciendo importante la valoración de las prestaciones, para lo cual la existencia de programas de educación en seguridad social es relevante. Ello no pasa solamente por dar a conocer los beneficios, sino también sus diferencias con las prestaciones de los mecanismos no contributivos; las condiciones y restricciones de acceso; y los canales para solicitarlos. De forma similar es importante ser capaz de ajustar estos programas al tipo de público al cual se encuentran dirigidos y ser capaces de realizar un seguimiento en el tiempo a sus beneficiarios. En las entrevistas realizadas la focalización de los proyectos educativos tuvo una presencia destacada. Ciertas iniciativas actualmente existentes, tanto en el marco de los proyectos del Fondo de Educación Previsional (FEP) como puramente privadas han abordado parcialmente el problema, por lo que existe una base desde la cual comenzar siendo más bien una aplicación de corto y mediano plazo.

- **Objetivo:** Mejorar el conocimiento de las prestaciones de la seguridad social.
- **Beneficiarios:** Todo tipo de afiliados, empresas de menor tamaño.
- **Viabilidad:** Alta
- **Modificaciones requeridas:** Ninguna, ya que opera sobre iniciativas existentes. Con todo, las modificaciones propuestas a la educación previsional en la reforma en discusión facilitan su implementación.
- **Plazo de implementación:** Corto.

8.2.5. Información

El adecuado acceso a las prestaciones de la seguridad social implica la necesidad de manejar una gran cantidad de información en los diversos sistemas que la componen. Otro tanto puede decirse respecto de la realidad laboral, si bien al ser ésta una operación diaria la experiencia se adquiere de forma regular. Sin embargo, en uno y otro caso es necesario entregar información útil y ajustada según el tipo de usuario. La experiencia australiana muestra su aplicación en el derecho laboral, donde se debe entregar un resumen, elaborado por la autoridad de los principales elementos de la regulación. En Chile, hasta cierto punto ello se hace con la información previsional de los sistemas de inversión (pensiones y cesantía) donde se entrega los datos de la evolución de los fondos, con una mejora creciente en cuanto a la facilidad para entender la información. Sin embargo, falta información respecto al acceso y datos que permitan visibilizar los efectos de las lagunas previsionales, la subdeclaración y en algunos casos la existencia de beneficios adicionales asociados a la prestación principal⁴⁸. Respecto a los primeros, las medidas alternativas de afiliación para los trabajadores independientes no cubiertos pueden ser utilizadas también para entregar información, esto es, que al momento de renovar permisos o patentes les sea entregada la información básica de costos, beneficios y procedimientos de la seguridad social chilena. En cuanto a lo segundo, debieran estandarizarse ciertos indicadores para todos los afiliados y administradoras:

⁴⁸ Como ocurre con el acceso al Fondo Solidario de Cesantía, que incorpora beneficios en el sistema de salud, prestaciones familiares, pensiones (cotizaciones) y capacitación (apresto).

remuneración por la que se cotizó (último mes, último año, 10 años, promedio de la vida, promedio desde inicio teórico de carrera -18 o 25-)⁴⁹, diferenciación entre recursos que corresponden a cotizaciones y rentabilidad; distinción entre ingresos operacionales y rentabilidad del encaje para las AFP.

- **Objetivo:** Visibilizar los efectos de las lagunas previsionales; facilitar la fiscalización del pago de cotizaciones por los propios afiliados; mejorar la comprensión del ahorro previsional.
- **Beneficiarios:** Afiliados en general.
- **Viabilidad:** Alta
- **Modificaciones requeridas:** La estandarización de los indicadores propuestos requiere su exigencia reglamentaria.
- **Plazo de implementación:** Corto.

8.2.6. Sistemas digitales de apoyo

El uso de mecanismos digitales que faciliten el cumplimiento de las obligaciones previsionales figura como una sugerencia recurrente. Las propuestas estructurales contienen la mayor expresión de tal sistema, con una herramienta tecnológica integrada a la regulación laboral y previsional. Sin embargo, también es posible crear modelos de menor alcance sin tener que alterar de forma sustancial la normativa. La disponibilidad de plataformas tecnológicas en los diferentes regímenes de seguridad social, a través de las cuales sean realizadas las inscripciones y solicitud de beneficios contribuye a facilitar el acceso aun cuando no sean integradas, pudiendo operar sobre la autenticación de la clave única entregada por el Registro Civil. Así, además de poder utilizar los actuales servicios que brindan estas páginas (seguimiento de saldo, solicitud de certificados, depósitos) sería posible requerir directamente las prestaciones, sin necesidad de concurrir a una sucursal física. Esto es particularmente útil en los regímenes en que las prestaciones son frecuentes como el Seguro de Cesantía y los regímenes de salud laboral y común. Una alternativa similar es el desarrollo de una aplicación que concentre las principales actividades que pueden realizarse de forma remota en las páginas de los diferentes administradores, generando una ventanilla única personal. Si se quiere limitar la aplicación a materias de fiscalización, el establecimiento de una periodicidad en el chequeo o consolidación de los datos es suficiente.

- **Objetivo:** Facilitar el cumplimiento de las obligaciones previsionales; facilitar el acceso a prestaciones.
- **Beneficiarios:** Afiliados de todo tipo, en el caso de los trámites remotos; entidades fiscalizadoras para el chequeo regular de las bases de datos.
- **Viabilidad:** Media
- **Modificaciones requeridas:** Principalmente la reglamentación de la autenticación del usuario con apoyo del Registro Civil.
- **Plazo de implementación:** Corto.

⁴⁹ Estos elementos, al ser personales podrían incorporarse a la cartola del afiliado, para alcanzar a las personas sin acceso a medios digitales.

8.2.7. Reconversión laboral

Al igual que en la propuesta anterior, la reconversión laboral es un desarrollo no estructural de la capacitación dual previamente propuesta, que usa la normativa y capacidades existentes para atender las dificultades de incorporación al mercado del trabajo de los grupos más vulnerables. A diferencia de la educación dual en este caso se atiende a actuales trabajadores, quienes tienen conocimientos del mercado del trabajo, pero cuyas aptitudes se encuentran desactualizadas respecto al desarrollo tecnológico o la disponibilidad local de labores. Esta propuesta a la vez se vincula a otras iniciativas como Programa de Capacitación en Oficios Sectorial, Chilevalora y los programas de apresto asociados al seguro de cesantía, de manera de atender de mejor manera a la demanda de trabajadores en los distintos sectores económicos.

- **Objetivos:** Mejorar la empleabilidad facilitando así la reinserción laboral.
- **Beneficiarios:** Trabajadores vulnerables.
- **Viabilidad:** Media
- **Modificaciones requeridas:** Ninguna, opera en base a iniciativas existentes.
- **Plazo de implementación:** corto a mediano.

8.2.8. Extensión a la economía colaborativa de la figura del agente retenedor

El más reciente desafío a la informalidad está dado por el desarrollo de las plataformas de economía colaborativa, que sirven como nexo de vinculación entre múltiples pequeños prestadores de servicios y el mercado. Tales modelos evitan los costos económicos y regulatorios tanto del derecho del trabajo y la seguridad social, operando como trabajadores independientes no afectos al artículo 42 N° 2 de la Ley de Impuesto a la Renta (LIR).

Aun cuando se puede debatir si cumplen o no las condiciones para que las plataformas sean un real empleador, tal condición no es necesaria para establecer la obligación de retener, declarar y pagar las cotizaciones previsionales por parte de la plataforma misma. Esta función corresponde al llamado “agente retenedor” que es extensamente utilizado por el sistema tributario, tanto para el pago de impuestos al trabajo (retención por honorarios), como en los impuestos a la venta (retención por IVA). La seguridad social usa la misma herramienta para el cobro de cotizaciones, definiendo como agente retenedor al empleador por el hecho que sirve de puente entre las entidades administradoras (AFP, FONASA, mutuales, etc) y las personas que laboran bajo su mando.

Es la relación numérica entre un empleador y múltiples trabajadores y su relación con el flujo de remuneraciones es la que permite utilizarlo como retenedor, situación que se produce también en las plataformas de economías colaborativas, donde múltiples colaboradores se vinculan con una plataforma a través de la cual reciben recursos, por lo que designar a estas últimas como agentes retenedores de sus colaboradores, tanto para la seguridad social como para las obligaciones tributarias es una medida viable de incorporar en el contexto de la reforma que fija impuestos a este tipo de empresas.

- **Objetivo:** Facilitar el cobro de cotizaciones previsionales a los trabajadores de economía colaborativa.
- **Beneficiarios:** Trabajadores de economía colaborativa.
- **Viabilidad:** Alta.

- **Modificaciones requeridas:** Requiere la incorporación de la figura dentro de las propuestas de regulación de este sector.
- **Plazo de implementación:** Mediano.

8.2.9. Apoyo práctico a PYME

En las entrevistas realizadas se recogieron comentarios en torno al incumplimiento previsional fundamentado en el desconocimiento de los procesos, tales como el llenado de los formularios respectivos por parte de las empresas de menor tamaño. Una alternativa destacable es generar campañas de apoyo/educación/capacitación en la materia, las cuales pueden realizarse en el marco de la práctica profesional de las carreras asociadas a la temática laboral y previsional.

- **Objetivo:** Entregar apoyo y capacitación en la realización de los trámites laborales y previsionales, especialmente la inscripción y el pago de cotizaciones.
- **Beneficiarios:** PYME.
- **Viabilidad:** Alta
- **Modificaciones requeridas:** ninguna.
- **Plazo de implementación:** corto.

8.2.10. Regulación de la inscripción original al sistema de Riesgos Profesionales

Si bien una propuesta de mayor alcance es concentrar en un solo sistema la inscripción de todos los regímenes de la seguridad social, el sistema de riesgos profesionales posee la particularidad que no existe un procedimiento de inscripción para los empleadores en su afiliación al ISL. Esta corrección puede realizarse por vía reglamentaria, incorporando un formulario análogo al utilizado por las mutualidades y vinculándolo al pago de las cotizaciones de los trabajadores, de modo que la primera cotización de estos por pensiones, obligue a completar los datos faltantes para la inscripción del empleador al ISL.

Así, al realizar cotizaciones en el sistema de pensiones se comprueba la adhesión del empleador al sistema de accidentes del trabajo⁵⁰. De no constar la inscripción puede o bien abrir un formulario digital de inscripción al ISL o remitir automáticamente los datos básicos a esta institución para que se contacte con el empleador para formalizar la inscripción.

- **Objetivo:** Mejorar los procedimientos de control del ISL.
- **Beneficiarios:** empresas.
- **Viabilidad:** Alta
- **Modificaciones requeridas:** establecimiento reglamentario del proceso de inscripción.
- **Plazo de implementación:** corto.

8.2.11. Extensión del carácter de DNP a los pagos con instrumentos sin fondos

En la actualidad, la regulación de los pagos previsionales niega expresamente el carácter de DNP a aquellos pagos de sistema mixto que fracasan por falta de recursos, no obstante contar de una

⁵⁰ En la actualidad, esta función ya existe en PREVIRED para los trabajadores independientes.

declaración expresa de deuda previsional. Homologar el tratamiento de estos casos a una DNP reduciría los plazos para iniciar las acciones de cobranza y facilitaría el recupero de recursos.

En caso que una declaración y pago no se concrete por la insuficiencia de fondos del instrumento de pago (como un cheque), se procederá como una DNP, debiendo iniciarse la cobranza judicial en 180 días en lugar de los 720 de una DNPA.

- **Objetivo:** Acelerar el procedimiento de cobranza, facilitando las gestiones de recupero.
- **Beneficiarios:** trabajadores.
- **Viabilidad:** Alta.
- **Modificaciones requeridas:** modificación de los compendios normativos, reconociendo el carácter de DNP, a los procesos no concluidos por falta de fondos en la operación de pago.
- **Plazo de implementación:** Corto.

9. ANEXOS

9.1. ANEXO 1: Marco Metodológico

La metodología de trabajo se basa en la combinación de técnicas de investigación complementarias, a través de un enfoque multi-métodos e interdisciplinario. Con esto se busca producir conocimiento sobre la implementación de medidas y/o programas dirigidos a incrementar la formalidad laboral e incentivar la cotización previsional, a través del análisis y la sistematización de la experiencia tanto nacional como internacional.

Retomando el objetivo general del estudio, se busca aportar con experiencias que permitan un “mejoramiento al sistema normativo laboral y previsional que incentive a incrementar la formalidad en el mercado laboral y el pago de cotizaciones previsionales en Chile”. En concordancia con esto, se propuso realizar una evaluación comprensiva de la temática tomando en cuenta tanto la experiencia local como internacional en las materias señaladas. En el caso del análisis de la experiencia de Chile, el estudio además busca conocer la opinión pública o técnica, así como la factibilidad institucional, de propuestas ya realizadas en este ámbito, combinando un análisis de experiencias y de revisión de literatura, con metodologías orientadas a conocer la opinión de los actores relevantes.

Dentro de los objetivos planteados para este estudio, el análisis de experiencias y la revisión de literatura se constituye en un elemento común para varios puntos, para los cuales se realizará la búsqueda dentro de bases de datos especializadas en bibliografía de ciencias sociales⁵¹, permitiendo indagar en áreas laborales, de seguridad social, de cobertura previsional y del ámbito del mercado laboral y los diferentes tipos de formalidad. Para ello, se emplearán motores de búsqueda especializados en la temática de la investigación, tales como:

- Dialnet
- Socig (ciencias sociales)
- Scirus
- Google Scholar
- SciELO,
- EBSCO
- Articles Plus
- Project MUSE
- SAGE Journals
- HathiTrust
- J Stor
- Social Security Data Base

Adicionalmente se incluyen otros motores de búsqueda internacionales vinculados a la temática del estudio, tales como las publicaciones especializadas de la OISS, OIT, CEPAL, AISS, FIAP, CISS, CIESS, PNUD, BID, Banco Mundial, OCDE, etc.

Respecto al diagnóstico de las características del mercado laboral chileno que dificultan o desincentivan la formalización laboral y previsional de los trabajadores, además de los motores de

⁵¹ Buscando abarcar las múltiples dimensiones que confluyen en las temáticas del estudio, se considerarán estudios centrados tanto en aspectos jurídicos, sociales, económicos, culturales y psicológicos de los fenómenos, dotando a la investigación de un carácter multidisciplinario. Para esto, el equipo de investigación está conformado por profesionales provenientes de las siguientes disciplinas de las ciencias sociales: economía, ciencias jurídicas y sociología.

búsqueda internacionales, se revisarán documentos disponibles de comisiones e instituciones vinculadas a la seguridad social, previsión social e instituciones públicas:

- Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones
- Comisión de Usuarios del Seguro de Cesantía
- Consejo Consultivo Previsional
- Subsecretaría de Previsional Social
- Informes de Comisiones Asesoras Presidenciales sobre Previsión Social
- Instituto Nacional de Estadísticas
- Banco Central
- Superintendencia de Pensiones
- Dirección del Trabajo
- SERNAM
- Biblioteca del Congreso Nacional
- Centros de Estudio vinculados a trabajo y seguridad social
- Sociedad Chilena de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social (SCHDTSS)
- Publicaciones asociadas a Universidades, revistas especializadas y proyectos de Investigación sectoriales (laboral y previsional)

En este marco, también se propuso ahondar en la relación entre formalidad del mercado laboral y pago de cotizaciones, definiendo operacionalmente el concepto de formalización laboral, lo cual implica generar un marco conceptual respecto a esta temática, por cuanto si bien la informalidad, como concepto en el mundo del trabajo, es un tema desarrollado por la OIT a fines del siglo pasado, sigue siendo hoy un tema sujeto a debate.

Por otra parte, se propone integrar la brecha de género existente en el mercado laboral y también a nivel previsional al análisis, al tratarse de un factor significativo tanto a nivel internacional como en el caso chileno.

En cuanto a la cobertura temporal de las fuentes de información secundaria a revisar (análisis de experiencias y revisión de literatura), se concentró en el período comprendido entre 2000 y la actualidad. Los idiomas fueron preferentemente aquellos del área de búsqueda, abarcando literatura publicada en español, inglés, portugués, italiano, francés y alemán.

9.2. ANEXO 2: Diagnóstico de las características del mercado laboral chileno que dificultan o desincentivan la formalización laboral y previsional de los trabajadores

9.2.1. Revisión de estudios que analizan las características del mercado del trabajo relacionadas con la baja cobertura previsional y densidad de cotizaciones previsionales en Chile

La problemática de la baja cobertura previsional y densidad de cotizaciones en Chile cuenta con un amplio corpus de investigación, a nivel académico y de política pública. En términos concretos, se elabora una revisión de estudios para caracterizar el mercado laboral en el país, dar cuenta de experiencias relevantes y sistematizar los antecedentes nacionales que han sido recomendados en el tema. En este sentido, cabe destacar que no solamente se trata de información proveniente de estudios académicos, dado que se han incorporado las investigaciones asociadas a las comisiones presidenciales en la materia. Así, se incorporan fichas de síntesis de recomendaciones.

9.2.1.1. Contexto General

El mercado del trabajo guarda una estrecha relación con la situación previsional de los trabajadores, dado que las pensiones otorgadas por los sistemas contributivos dependen de la capacidad de realizar aportes regulares a lo largo de la vida laboral, es por esto que los que participan activamente tienden a tener una mejor situación previsional que los que se encuentran inactivos⁵². Tomando en cuenta que el sistema de pensiones tiene como objetivo la protección de los asegurados a eventos no predecibles que limiten sus capacidades para generar ingresos, además de velar por las pensiones para la vejez, su correcto funcionamiento es de gran relevancia para el bienestar y las políticas públicas de un país. Esta situación se manifiesta especialmente si la baja cobertura tiene el potencial de ser uno de los principales causantes de la pobreza en la vejez para los segmentos más vulnerables de la población (Arenas de Mesa, 2000).

Aun así, la mera participación en el mercado laboral no asegura la suscripción en el sistema previsional, de hecho, según cifras de la Encuesta de Protección Social 2015, un 89,9% de las personas que declaran estar trabajando han realizado por lo menos una cotización previsional durante su vida laboral. De esto se desprende que existe un grupo no menor de trabajadores cuyo análisis sobre las causas y razones de su falta de afiliación, tanto por el lado del mercado del trabajo como por sus características individuales, debe enfocarse en la multiplicidad de factores relevantes, entre los cuales destacan: grupo etario, género, grupo socioeconómico, percepciones y trabas normativas y desincentivos que se generan dentro del mercado laboral, entre otras identificables.

Además de la cobertura previsional, es de suma importancia la frecuencia de esta participación, es decir, la densidad de cotizaciones previsionales. Esta densidad puede definirse como la cantidad de cotizaciones efectivamente realizadas sobre el horizonte total de vida laboral donde se pudieron haber realizado; esta medida es utilizada en diversos países desarrollados para el cálculo de las prestaciones. En cuanto a la densidad de cotizaciones en Chile, de acuerdo al estudio CIEDESS (2018)⁵³, la densidad de cotizaciones promedio al año 2015 para el total de afiliados al Sistema de

⁵² Subsecretaría de Previsión Social (2017). "Sistema de Seguridad Social Chileno: Un Análisis Descriptivo de la Cobertura Previsional".

⁵³ CIEDESS (2018), "Educación Previsional y Densidad de Cotización: Experiencia Chilena e Internacional", Estudio para el Consejo Consultivo Previsional y la Subsecretaría de Previsión Social.

Pensiones sería de un 56%, exhibiendo una significativa brecha de género, con un 61% para los hombres y un 49% para las mujeres.

Asimismo, se distingue un segmento importante de trabajadores informales, asociados principalmente a la no realización de cotizaciones o a un empleo que no se encuentra sujeto a la legislación laboral nacional. No obstante, la evidencia muestra un análisis de la informalidad definido principalmente como la no cotización al sistema de pensiones. En esta línea, la tasa de informalidad (proporción del total de informales respecto a la población ocupada) era del 35,8% en 2017⁵⁴. Recordemos que, la definición internacional y estadística de informalidad es de desarrollo relativamente reciente, estando basado en la empresa y sus características. Su elemento principal es el nivel de registro que presentan ante la autoridad, usándose como indicador general de ello la presencia del pago de cotizaciones previsionales a sus empleados, recurriéndose a otros factores sólo en ausencia de éstas. Al respecto, dado que el diagnóstico nacional muestra diferentes definiciones de informalidad, se señalará la metodología empleada en cada documento analizado.

A su vez, además de factores propios del mercado laboral, se registra que ciertos beneficios sociales afectarían las decisiones de los trabajadores en materia de densidad de cotizaciones. Según el estudio del Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica del año 2012⁵⁵, encargado por la Subsecretaría de Previsión Social, habría ciertos componentes dentro del diseño de los programas sociales que sensibilizaría el comportamiento previsional de sus beneficiarios, es decir, aspectos de los programas que generarían incentivos y desincentivos en materias laborales y previsionales tales como la incorporación al mercado laboral, la formalización del empleo, la afiliación al sistema previsional, el monto de cotizaciones y la densidad de estas mismas. El análisis de este citado estudio es detallado en cuanto a los actores relevantes que son elegibles para los beneficios y las decisiones que estos mismos deben tomar respecto a los criterios y/o requisitos para acceder a los beneficios.

Dentro de los programas revisados existen algunos que tienen un claro efecto en la decisión de incorporación al mercado del trabajo, lo cual dependerá de los incentivos que éste genere en las personas; dado lo anterior, en el caso que se prefiera el beneficio de un programa de tipo asistencial se tenderá a mantener en la informalidad; por el contrario si se prefiere un beneficio relacionado a la realización de cotizaciones previsionales se tenderá a la formalización laboral. Dentro de los 21 beneficios estudiados, se considera que aquellos que guardan mayor relación con las decisiones laborales y previsionales son:

- FONASA
- Ingreso Ético Familiar
- Subsidio al Empleo Joven
- Indemnización por término de contrato al trabajador de casa particular
- Seguro de Invalidez y Supervivencia
- Postnatal
- Seguro de Cesantía
- Pensión Básica Solidaria
- Aporte Previsional Solidario

⁵⁴ CIEDESS (2018), "Boletín de Informalidad Laboral: Situación de la Informalidad en el Mercado Laboral Chileno y Cobertura Previsional".

⁵⁵ Centro de Políticas Públicas, Pontificia Universidad Católica (2012). "Análisis de los Incentivos que Generan los Actuales Programas Sociales y Políticas Públicas sobre Cobertura, Nivel y Densidad de Cotizaciones Previsionales"

Dentro de su análisis general, comentan que es relevante diferenciar entre programas según el objetivo y la lógica subyacente en sus diseños, en el sentido de que es difícil exigir un foco previsional a nivel transversal a programas que por diseño tienen un foco de protección social. Además, identifican que solo tres de los programas de protección social que analizan presentarían incentivos a la cobertura previsional: Ingreso Ético Familiar, Asignación Familiar y FONASA (grupos B, C y D). Respecto a esto último, el presente estudio considera que los incentivos laborales y previsionales de la Asignación Familiar podrían ser contrapesados con los desincentivos generados por el beneficio del Subsidio Único Familiar, dado el carácter excluyente entre ambos programas. Por otro lado, el resto de los programas presentarían desincentivos o no producirían efectos positivos respecto de la cotización, lo que plantea un debate respecto a si los programas de protección social debiesen incorporar en su diseño y foco a los temas previsionales.

Adicionalmente, este documento trata el tema de la relación de los incentivos previsionales con la Salud Común desde el seguro público FONASA, dado que este último tiene en su diseño a la categorización de sus afiliados, y sus correspondientes beneficios, según su rango de ingreso. A pesar de que la afiliación al seguro es un derecho para quien quiera entrar, la remuneración del individuo determinaría el tramo en que se ubique, y dentro de cada uno, su correspondiente copago. Este diseño tendría ciertos efectos sobre las decisiones previsionales de sus afiliados por los criterios de elegibilidad que responden a esta segmentación. Así, según la categoría en el trabajo que tenga el(la) afiliado(a); sea dependiente, independiente, pensionado, indigente o una carga legal, respondería a distintos incentivos o desincentivos para modificar su comportamiento previsional, y su pago de cotización de salud, para acceder a los beneficios y las respectivas modalidades de pagos por las prestaciones. El documento plantea la posibilidad de que existan efectos sobre la formalidad laboral, la entrada a la fuerza laboral y sobre la declaración de ingresos según el tramo o grupo en que se esté dentro del seguro (A, B, C o D) y según la situación dentro de mercado del trabajo.

En la misma línea, el estudio plantea la existencia de un desincentivo transversal entre los programas que utilizan sistemas de selección asociados a los ingresos percibidos por sus beneficiarios. Dado que éstos, con ánimo de mantener sus beneficios, se verían incentivados a sub declarar ingresos para no perder su elegibilidad, con repercusión en el nivel de la cotización realizada.

Finalmente, considerando que el despliegue actual de programas de protección social puede no tener en su génesis un foco de incentivos previsionales y laborales, se podría pensar en un rediseño futuro que incorpore estos temas como eje transversal, a modo de promoción, tomando en cuenta los mecanismos de incentivos y desincentivos cruzados entre sus requisitos de elegibilidad y las consecuentes decisiones de sus potenciales beneficiarios. Adicionalmente, en línea con lo que plantea la PUC, se propone un trabajo en el corto plazo sobre los programas más relevantes en términos de magnitud, en cuanto a su presupuesto fiscal y cantidad de beneficiarios, entendiendo que tienen un rol fundamental en la promoción de los temas previsionales dado el grado de alcance que poseen sobre su población objetivo. Dentro de estos se menciona a FONASA, Bono Marzo, Asignación Familiar y al Subsidio Único Familiar.

Otros programas, no contemplados en el estudio antes señalado, que generan incentivos son el Bono al Trabajo de la Mujer y el Subsidio a la Cotización de Trabajadores Jóvenes. Estos programas buscan fomentar la contratación y la formalidad laboral, junto con el incremento de la cobertura y los fondos previsionales de sus beneficiarios.

9.2.1.2. Caracterización del mercado laboral chileno

En el siguiente apartado se establecen las principales características del mercado laboral en Chile, con particular atención al fenómeno de la informalidad y los niveles de cotización. En los estudios revisados se han encontrado ciertas características del mercado laboral chileno que provocarían una baja cobertura previsional. Específicamente, existen ciertos segmentos de trabajadores que no realizan cotizaciones o lo hacen con una frecuencia muy reducida.

A continuación se presentan los resultados de documentos, que se han considerado más relevantes en términos de análisis cuantitativo del mercado laboral nacional y su impacto en el ámbito previsional. Por una parte, se tiene los trabajos de Arenas de Mesa (2000), el cual permite revisar la evolución de la cobertura previsional hasta el año 1999, y Perry et al (2007), el cual muestra la dimensión de la informalidad en Chile para el año 2003. Comparándola con otros países de Latinoamérica. Posteriormente, se muestran los resultados de dos documentos hitos para el sistema previsional, como lo son los informes de diagnóstico del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional (2006), más conocido como “Comisión Marcel”, y de la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones (2015), conocida como “Comisión Bravo”. Por último se exponen los resultados de la evolución de la informalidad en Chile, según el trabajo de CIEDESS (2018), y un panorama más reciente del mercado laboral nacional, según el estudio de la OCDE (2018).

En base a la revisión bibliográfica de estudios que analizan las características del mercado del trabajo relacionadas con la baja cobertura previsional y densidad de cotizaciones previsionales en Chile, los segmentos críticos o vulnerables más frecuentes son: independientes, informales (medidos principalmente como aquellos trabajadores que no realizan cotizaciones al sistema de pensiones), trabajadores de bajos ingresos, mujeres y jóvenes. Asimismo, otros segmentos que también han sido destacados en la evidencia nacional son los asalariados del sector informal, trabajadores con contrato a plazo fijo y trabajadores de servicio doméstico. Cabe destacar que la evolución del mercado laboral, además ha puesto el foco en otros grupos de reciente interés, como es el caso de los migrantes y adultos mayores.

En el trabajo de Arenas de Mesa (2000), se entregan resultados sobre la cobertura previsional en Chile, destacando la brecha existente entre trabajadores dependientes e independientes. "Mientras los trabajadores dependientes presentan una cobertura ocupacional que aumenta de 51% a 68% entre 1986 y 1999; los trabajadores independientes muestran una reducida y decreciente cobertura ocupacional en el sistema de AFP, pese a la leve recuperación registrada en 1999. Si bien, una parte de los independientes afiliados son profesionales con ingresos relativamente altos, el grueso de los independientes corresponde a trabajadores del sector informal que no están cubiertos en el sistema de pensiones. En 1986 solo el 4,8% de los trabajadores independientes realizó cotizaciones en el programa privado, disminuyendo a 4,1% en 1999". Este documento entrega ciertos motivos que explicarían la baja cobertura previsional de dicho segmento de trabajadores, entre los cuales se destacan la afiliación voluntaria, los ingresos bajos e inestables en este sector, un alto porcentaje de las contribuciones y falta de incentivos para afiliarse, debido a la existencia de alternativas gratuitas de asistencia social, tales como pensiones asistenciales, servicios de salud gratuitos y subsidios familiares.

A su vez, Perry et al (2007)⁵⁶ muestran la distribución de trabajadores informales en áreas urbanas de Latinoamérica para el año 2006 (o año más cercano), donde aquellos asalariados no registrados en el sistema de seguridad social ascienden al 54% del empleo urbano total en la región, mientras que para Chile la proporción era en torno al 40% en 2003. El resultado de informalidad anterior proviene de la suma de dos grupos de trabajadores: por una parte se contabilizan los trabajadores informales independientes, correspondientes al 24% de la totalidad del empleo urbano en la región y a menos del 20% en Chile, y en segunda instancia trabajadores informales asalariados, que representan aproximadamente al 30% del empleo total urbano de la región y al 17% en Chile. Respecto a la situación de los independientes, se observan estudios que buscan desagregar este grupo para obtener un análisis más detallado. La literatura examinada ha centrado el foco en independientes de ingresos medios⁵⁷, independientes de sectores caracterizados por la alta informalidad (independientes que no emiten boleta, como pescadores artesanales, pequeños agricultores o feriantes)⁵⁸ e independientes de sectores rurales⁵⁹.

De forma evidente, considerando la historia reciente en materia de reformas al sistema de seguridad social chileno, dos de los estudios más significativos en materia previsional han sido las Comisiones Asesoras Presidenciales en dicha materia, las cuales han incorporado análisis respecto a las características del mercado laboral nacional y su impacto en las pensiones. Según el informe del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional (2006), los hechos relevantes se asociaban a:

- Un importante aumento de las expectativas de vida y la postergación de la entrada al mercado del trabajo remunerado;
- Un incremento de la participación de la mujer en el mercado del trabajo, pero con una inserción laboral más inestable que la del hombre. La división desigual del trabajo reproductivo y doméstico hace que las mujeres tengan una participación más esporádica en el mercado del trabajo; una vez dentro del mercado, las condiciones laborales y salariales de las mujeres son más precarias;
- Una rotación laboral mayor a la que se esperaba para la operación del sistema, disminuyendo la importancia relativa de los contratos de trabajo indefinidos y aumentando la emergencia de empleos a plazo fijo, empleos de temporada y de jornada parcial, lo que, unido a la creciente reticencia de los trabajadores independientes a cotizar, se ha traducido en densidades de cotización menores a las que se preveían al momento de la reforma; y
- Una proporción importante de trabajadores independientes o informales. En general, los trabajadores cotizan sólo cuando están ejerciendo empleos dependientes, es decir, cuando están obligados a hacerlo. Dado que las historias laborales pueden abarcar períodos relativamente largos de cesantía, inactividad, informalidad y trabajo por cuenta propia, las

⁵⁶ Se exponen diversas definiciones de informalidad: i) definiciones clásicas, calculadas como la participación de la fuerza laboral no cubierta por esquema de pensiones y la participación de trabajadores independientes en la fuerza laboral, ii) definición "productiva", la cual considera que una persona es un trabajador informal si es trabajador independiente no calificado, trabajador asalariado en una empresa privada pequeña o trabajador sin ingreso, y iii) definición "legalista", la cual considera que un trabajador asalariado es informal si su empleo no le da derecho a una pensión por jubilación.

⁵⁷ Bernstein, Reyes y Pino (2005), "Trabajadores independientes: ¿Incentivarlos u obligarlos a cotizar? Una tercera opción".

⁵⁸ CIEDESS - CODEMA (2016), "Estudio para identificar y caracterizar grupos específicos de trabajadores independientes que no perciben rentas gravadas con el artículo 42 N°2 de la Ley de Impuesto a la Renta, no son voluntarios y no tributan renta efectiva". Chile 21- Subsecretaría de Previsión Social (2016), "Estudio preliminar para levantar brechas en las condiciones de trabajo del Sector Portuario Chileno".

⁵⁹ Instituto de Previsión Social (2016), "Determinación de la Situación Previsional y de Seguridad Social de Mujeres Rurales, con Enfoque de Género y Derechos". FLACSO-Chile e Instituto de Previsión Social (2017), "Determinación de la incidencia del trabajo informal en el ámbito previsional y de seguridad social, con enfoque de género".

lagunas previsionales resultantes pueden ser significativas. La EPS de 2004, por ejemplo, concluyó que un 45% de los trabajadores afiliados no habían efectuado cotizaciones desde 2002.

Por su parte, el Informe Final de la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones (2015) expone que, en promedio, “las densidades de cotización no superan el 50% para el total de la población afiliada, con una distribución muy desigual, que se encuentra concentrada en la mayoría de la población en densidades inferiores al 40%. La mitad de los afiliados tiene una densidad de cotización menor al 39,8% (la mediana), mientras otro 25% de la población registra una igual o menor a 11,5%”. Las causas señaladas para fundamentar estas bajas densidades de cotizaciones son: “trayectorias laborales en empleos precarios, a períodos de desempleo, al desempeño en trabajos informales, por cuenta propia y a los periodos de inactividad laboral a lo largo del ciclo de vida”. Sin embargo, se indica que la mayor incidencia en la densidad de cotizaciones de un individuo se asocia a los períodos sin empleo.

Además, el Informe expone que “desde una perspectiva del ciclo de vida, también resultan importantes los períodos en que las personas, estando ocupadas, no cotizan (por ejemplo, por tratarse de un empleo por cuenta propia o por evasión o elusión previsional)”, agregando que “en Chile existe una alta evasión previsional y laboral, que llega a aproximadamente 18% en su conjunto (CASEN, 2013)”.

Por su parte, el “Boletín de Informalidad Laboral” de CIEDESS (2018), muestra la evolución de la informalidad⁶⁰ y la cobertura previsional⁶¹ para el período 2010-2017, destacándose los siguientes resultados:

- En el año 2017 existió un promedio mensual de 8.276.144 trabajadores ocupados, de los cuales el 64,2% posee un empleo formal (5.309.397) y el restante 35,8% un empleo informal (2.966.747).
- Se observa una cantidad relativamente estable de trabajadores informales en el período 2010-2017, cuyo promedio para la serie analizada es de 2.825.298 trabajadores informales, de las cuales el 67,4% corresponde a independientes que no cotizan (1.904.934) y el restante 32,6% a dependientes con acuerdo de palabra (920.364). La evolución de los trabajadores informales para el período 2010-2018 se muestra en el Gráfico N° 1.
- La evolución de tasa anual de informalidad registra una disminución sostenida entre 2010 y 2013, pasando del 39,2% al 34,9% respectivamente; mientras que en los últimos años ha permanecido estable en un 35,8% (años 2016 y 2017).
- Es importante distinguir la informalidad por tipo de trabajador, ya que si bien los independientes poseen la mayor participación respecto al total de informales, parte importante de este segmento comenzaría a cotizar de forma obligatoria a la seguridad social a partir del año 2018. Por su parte, las cifras muestran una disminución en el número de dependientes con acuerdo de palabra, pasando de un promedio de 1.002.307 en 2010 a 848.001 en 2017.

⁶⁰ El empleo informal se calcula como la suma de los trabajadores dependientes cuyo contrato es por un acuerdo de palabra y los trabajadores independientes que no cotizan para pensiones. A su vez, la tasa de informalidad se calcula como la proporción entre el empleo informal y el total de ocupados.

⁶¹ Los resultados corresponden a la cobertura previsional en el Sistema de Pensiones, calculado como la proporción entre el total de cotizantes y el total de ocupados.

- Para el año 2017 se aprecia una tendencia al alza en la informalidad de independientes, la que llega a un 93,5%, mientras que para dependientes la tasa ha caído a un 14,1% en igual fecha. La evolución de la tasa de informalidad según tipo de trabajador para el período 2010-2018 se muestra en el Gráfico N° 2.
- La proporción de informales dependientes según rama de actividad económica muestra que en 2017 la informalidad total de tal segmento fue del 14,4%, existiendo una brecha por género que afecta mayormente a las mujeres, donde la informalidad llega al 16,0% de las trabajadoras dependientes, mientras que en los hombres es de un 13,2%. Por su parte, considerando el tipo de trabajador, la informalidad se concentra principalmente en el personal de servicio doméstico, donde el 47,3% se vincula mediante contrato con acuerdo de palabra. A diciembre de 2017 los sectores de mayor informalidad son “Actividades de los hogares como empleadores; actividades no diferenciadas de los hogares como productores de bienes y servicios para uso propio” (48,1%), “Actividades de alojamiento y de servicio de comidas” (32,1%) y “Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca” (26,3%).
- La evolución del promedio anual de cotizantes para el período 2010-2017 posee una tendencia positiva, explicada principalmente por el aumento de los cotizantes dependientes.
- La evolución de la cobertura previsional durante 2010-2017 registra una tendencia positiva para el segmento de dependientes, mientras que para los independientes el alza perduró hasta 2013. La cobertura para este último grupo pasó de un promedio del 5,4% en el año 2010 a un 7,1% en el 2013, cayendo a un 6,5% en 2017; mientras que la cobertura para dependientes pasó de un promedio de 80,5% en 2010 a 85,6% en 2017. Por consiguiente, se registra una cobertura previsional total del sistema de pensiones de 60,5% en 2010, la que se incrementó a un 64,0% en 2017 (ver Gráfico N° 3).

Los resultados anteriores se ratifican de cierta forma por un documento más reciente. El estudio “OECD Economic Surveys: Chile” (OCDE, 2018) realiza un análisis del mercado laboral chileno, destacando que “la excesiva dependencia del empleo por cuenta propia y de los contratos temporales ha generado una proporción elevada de trabajadores que llevan a cabo trabajos precarios. La proporción de contratos temporales, si bien desciende desde 2012, es la más elevada en los países de la OCDE”. Además el documento expone que “la informalidad, la proporción de trabajadores asalariados y cuenta propia que no contribuyen al sistema de pensiones, se situaba en el 32% de los trabajadores en 2015 y se ha mantenido estable desde 2006 frenada por las condiciones cíclicas. La informalidad afecta especialmente a los trabajadores menos cualificados, mujeres, jóvenes, inmigrantes y trabajadores indígenas”.

9.2.1.3. Revisión de antecedentes nacionales recomendados

En el marco de la recopilación, revisión y sistematización de estudios previos que abordan las características del mercado laboral en el país, empleando los estudios realizados por Corporación CIEDESS en el período 2014-2017, abordando temáticas claves principalmente en materias de seguridad social y formalización laboral busca revisar las recomendaciones realizadas y dar cuenta de aspectos no abordados en los siguientes estudios:

- Corporación CIEDESS (2018), Educación previsional y densidad de cotización: experiencia chilena e internacional
- Corporación CIEDESS (2017), Estudio comparado de experiencia internacional respecto de la adhesión de los trabajadores al sistema de pensiones, estrategias de ahorro previsional y entes que representan a los afiliados en los sistemas de pensiones

- Corporación CIEDESS - Codema (2016), Caracterización Trabajadores Independientes; Estudio para identificar y caracterizar grupos específicos de trabajadores independientes que no perciben rentas gravadas por el artículo 42N°2 de la ley de impuesto a la renta, no son voluntarios y no tributan por renta efectiva. CIEDESS-CODEMA a Subsecretaría de Previsión Social.
- Corporación CIEDESS (2014), Análisis y propuestas para incentivar la cotización de los trabajadores al sistema de pensiones chileno
- Corporación CIEDESS (2014), Análisis y propuesta para reducir la evasión, sub-declaración y la cobranza judicial de la cotización previsional

La revisión y síntesis de estos estudios se realizó a través de la elaboración de fichas que junto con describirlos buscan ordenarlos según entidad responsable, los procesos afectados y las recomendaciones realizadas entorno a cada temática específica.

Los estudios realizados por Corporación CIEDESS, por encargo de la Subsecretaria de Previsión Social, en el período 2014-2017 establecen recomendaciones entorno a las problemáticas vinculadas a las calidades de los afiliados, sus conocimientos, niveles de alfabetización financiera, junto con el conocimiento y participación en el sistema previsional. Por su parte, también se tratan temáticas asociadas a procesos concretos y coordinación entre entidades del sistema, lo cual establece variados ámbitos y niveles de recomendaciones. En el Anexo 3 pueden encontrarse las síntesis respectivas de los estudios, los cuales han sido resumidos, junto con identificar las entidades responsables en cada una de las temáticas (Dirección del Trabajo, Superintendencia de Pensiones, etc.). A su vez, dan cuenta de los procesos que se ven afectados en dichas temáticas (año de cotizaciones, reconocimiento de cargas, etc.) y las recomendaciones respectivas.

Sobre la base de estos estudios se ha elaborado una tabla de síntesis que vincula los nudos críticos detectados en los estudios revisados para conectarlos con las recomendaciones, ordenando en torno a los ámbitos afectados por dichos elementos:

- Educación previsional y financiera.
- Investigación, disponibilidad y accesibilidad a información financiera.
- Normas sobre seguridad en el trabajo.
- Mecanismos alternativos y/o complementarios de aporte previsional.
- Gestión y fiscalización del sistema de seguridad social y tributaria.
- Recaudación de las cotizaciones previsionales y obligaciones tributarias.
- Reformas generales a los mecanismos de aporte previsional y
- Ámbito administrativo de fondos previsionales.

Cabe mencionar que la decisión de realizar un ordenamiento por ámbitos responde a que el nivel de profundidad y aplicabilidad de las recomendaciones varía en gran medida, desde cambios a la estructura del sistema y funciones de organismos de fiscalización y administración del sistema previsional hasta la introducción de información previsional con lenguaje entendible.

En esta línea, a continuación se presenta, Tabla N°1, una síntesis de recomendaciones sobre la base del conjunto de estos estudios y sus propuestas, atendiendo a los nudos críticos que se han detectado, junto con temáticas no tratadas.

Las recomendaciones se han ordenado en torno a cuatro temáticas, de las cuales a su vez se consideran ámbitos específicos: sensibilización de trabajadores sobre la necesidad de cotizar, sensibilización a trabajadores sobre riesgos laborales y enfermedades profesionales Incentivos a la cotización previsional y políticas y recomendaciones de seguridad social.

Tabla N° 1. Ficha de Clasificación de Recomendaciones de CIEDESS

Elementos Críticos	Ámbitos Afectados	Recomendaciones
Sensibilización de trabajadores sobre la necesidad de cotizar	Educativo -Alfabetización financiera -Funcionamiento del sistema de seguridad Social -Investigación sobre el comportamiento trabajadores -Disposición de información entendible para los afiliados	<ul style="list-style-type: none"> - Cambio en el diseño de actuales políticas de educación financiera y/o previsional. (1) - Estrategias, programas e iniciativas destinadas a desarrollar educación previsional. (4) - Política nacional de educación financiera considerando niveles de conocimiento según tipo de trabajador. (1) - Incorporación de mecanismos de medición sobre el sistema previsional. (1) - Creación de un canal centralizado de información previsional (con recursos educativos). (1) - Visibilizarían de efectos de enterar o no las cotizaciones a través de entrega automática de información personalizada a los trabajadores. (2) - Facilitación del cálculo del efecto sobre la pensión de la variación de los ingresos a través de una simplificación de la regla matemática vigente. (2) - Realización de educación previsional con enfoque sectorial y con un criterio pedagógico basado en experiencias. (3) - Realización de capacitaciones y educación previsional que compatibilice modalidad y horarios laborales. (3) - Entrega de indicadores que visibilicen los efectos de las alteraciones previsionales de afiliados. (4)
Sensibilización a trabajadores sobre riesgos laborales y enfermedades profesionales	Educativo -Prevención de riesgos y autocuidado -Normas sobre seguridad en el trabajo	<ul style="list-style-type: none"> - Realización de charlas y capacitaciones sobre seguridad en el trabajo y autocuidado con criterio sectorial. (3) - Establecimiento de normas para la promoción del cuidado personal en el trabajo. (3)
Incentivos a la cotización previsional	Informativo -Disposición de Información entendible sobre mecanismos de aporte al sistema -Mecanismos alternativos y/o complementarios de aporte previsional	<ul style="list-style-type: none"> - Informar sobre la posibilidad de generar aportes previsionales complementarios. (1) - Incentivos tributarios a trabajadores independientes asociado al monotributo. (2) - Sanción por no pago oportuno ante eventual uso de la vía tributaria para la recaudación de las cotizaciones previsionales. (2) - Enfrentamiento de períodos sin cotizaciones a través de la aplicación de un régimen de aportes previsionales voluntarios. (2) - Realización de aportes cruzados vía sistema de ahorro previsional voluntario. (2) - Subsidio a la cotización vía pareo de cotizaciones. (3)

Elementos Críticos	Ámbitos Afectados	Recomendaciones
Políticas y recomendaciones de seguridad social	-Gestión y fiscalización del sistema de seguridad social y tributario	<ul style="list-style-type: none"> - Empleo de la vía tributaria como canal de recaudación de cotizaciones previsionales. (2) - Vinculación de la cotización de seguridad beneficios del sistema diferentes de pensiones. (4) - Introducción del monotributo como canal de pago de cotizaciones/impuestos en trabajadores. (2) completamente informales y aquellos que no trabajan por honorarios. (2) - Flexibilización de pagos previsionales. (2) - Flexibilización de la base de cálculo de la cotización. (4) - Vinculación de las obligaciones impositivas o registrales y las cotizaciones. (4) - Sistema de fiscalización e información que integre los datos de la seguridad social. (5) - Gestión conjunta y sanción de pagos de seguridad social. (5)
	-Recaudación de la cotización previsional (y obligaciones tributarias)	
	Reforma a los mecanismos de aporte previsional	<ul style="list-style-type: none"> - Obligatoriedad de cotización en trabajadores independientes tributariamente formalizados y a grupo con contratos simulados. (2); (3) - Obligatoriedad de cotización independiente de la condición migratoria. (4) - Que las/os trabajadoras/res independientes por cuenta propia, puedan optar al Seguro de Cesantía. - Aumento del porcentaje de retención sobre los honorarios. (2); (3) - Facilitación del acceso de trabajadores independientes por cuenta propia a seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. (3) - Permitir que mujeres puedan tener como cargas familiares a sus hijos y cónyuge través de la afiliación a FONASA (3)
	-Acceso ampliado a beneficios	
	-Obligatoriedad de cotización para segmentos específicos	
	-Administración de fondos previsionales	

Fuente: Elaboración propia en base a (1) Corporación Ciedess (2018), *Educación previsional y densidad de cotización: experiencia chilena e internacional*; (2) Corporación Ciedess (2017), *Estudio comparado de experiencia internacional respecto de la adhesión de los trabajadores al sistema de pensiones, estrategias de ahorro previsional y entes que representan a los afiliados en los sistemas de pensiones*; (3) Corporación Ciedess; Codema (2016), *Caracterización Trabajadores Independientes; Estudio para identificar y caracterizar grupos específicos de trabajadores independientes que no perciben rentas gravadas por el artículo 42N°2 de la ley de impuesto a la renta, no son voluntarios y no tributan por renta efectiva. CIEDESS-CODEMA a Subsecretaría de Previsión Social*; (4) Corporación Ciedess (2014), *Análisis y propuestas para incentivar la cotización de los trabajadores al sistema de pensiones chileno*; (5) Corporación Ciedess (2014), *Análisis y propuesta para reducir la evasión, sub-declaración y la cobranza judicial de la cotización previsional*.

La tabla anterior sintetiza las propuestas realizadas por los estudios de Corporación CIEDESS realizados en el período 2014 en torno a temáticas de Seguridad Social y formalidad laboral, abarcando tanto temáticas específicas de Chile como también estudios comparados. En este sentido, se establecen focos de propuestas que permitirán contribuir a la mejora de los nudos críticos identificados:

- Foco educacional e informativo: se proponen introducir estrategias y programas de educación previsional, entregar información pertinente y capacitar en temáticas de seguridad social (incluyendo seguridad laboral). También hay un ítem a nivel de la producción de investigación sobre el tema.
- Foco normativo-institucional: y cambios a la normativa laboral y previsional.
- Foco de mecanismos alternativos de adhesión y cotización: se proponen formas para simplificar y flexibilizar condiciones de adhesión al sistema previsional, cambios a los canales de pago y fomento al incentivo al ahorro previsional voluntario.
- Foco administrativo: se proponen cambios a nivel administrativo, en términos de las entidades vinculadas a ciertos procesos, junto con el manejo centralizado e integrado de información previsional y tributaria.

9.2.1.4. Sistematización del diagnóstico nacional

El resumen de la evidencia nacional encontrada se expone en la Tabla N°2, para el período pre Reforma Previsional, y en la Tabla N°3, para el período post Reforma Previsional. Adicionalmente, en el Anexo 3 se presentan las fichas resumen de cada uno de los 36 estudios analizados, acentuando ámbitos clave como el área de la seguridad social analizada, el nudo crítico, su descripción, la metodología empleada, el segmento de trabajadores que reviste mayor interés en su desarrollo y las recomendaciones (de existir).

Considerando como hecho relevante la Reforma Previsional de 2008, cuyas modificaciones incorporaron medidas dirigidas a grupos específicos de la población, en la revisión de la literatura no se aprecia un cambio en los segmentos relevantes de análisis, centrándose principalmente en independientes, mujeres y jóvenes.

Por su parte, la cobertura previsional y la formalidad presentan una tendencia al alza en el período post Reforma, quedando aún pendiente un mayor repunte en independientes y mujeres. En efecto, en términos de cobertura, Arenas de Mesa (2000) registra una cobertura efectiva (cotizantes sobre la fuerza de trabajo) del 55% en 1999, mientras que según el Boletín de CIEDESS (2018) la cobertura previsional (cotizantes sobre trabajadores ocupados) llegó al 64% en 2017. En esta misma línea, el informe de “Resultados del sistema de pensiones: cobertura y suficiencia” de la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones (2015) señala que “la cobertura medida como cotizantes sobre la fuerza de trabajo ha alcanzado el 60% el año 2014, 18 puntos porcentuales por sobre la cobertura del año 1982, pero muy similar a la observada los años previos a la reforma”. Además, esta misma fuente señala que, en base a los datos de la Encuesta CASEN 2013, la cobertura medida como proporción de cotizantes activos del sistema sobre la fuerza de trabajo es del 64,8% y, medida como la proporción de cotizantes sobre el total de ocupados es del 69.3%, esta última registra un crecimiento de 8 puntos porcentuales respecto al año 1992. Si bien se evidencia un aumento en la cobertura previsional en pensiones, existe una diferencia significativa según tipo de trabajador, donde los trabajadores independientes muestran niveles bajo el 7,5% de cobertura (pasando de un 4% en 2009 a un 7,4% en 2015, para luego caer a un 6,5% en 2017).

A su vez, respecto a la tasa de informalidad, según señala Perry et al (2007) para el año 2003, la cual se define como la proporción de trabajadores asalariados no registrados en el sistema de seguridad social, era del 40% en el sector urbano, mientras que la informalidad calculada según el Boletín de CIEDESS (2018) para el total de ocupados que no cotizan para pensiones llegó al 35,8% en 2017 (siendo de 14,4% para el segmento de trabajadores dependientes y de 12,7% para los asalariados en igual año). Como se aprecia, resulta difícil mostrar una comparación debido a las diferencias metodológicas entre los documentos. En este sentido, según la base de datos de estadísticas laborales del CEDLAS (2018), utilizando la definición productiva de informalidad⁶², se registra que para Chile el promedio llegaba al 38% en 2005, cayendo a un 30,5% en 2017.

Complementario a lo anterior, se evidencia un leve repunte en la densidad de cotizaciones para el período post Reforma. De acuerdo al estudio de la Dirección de Estudios Previsionales de la Subsecretaría de Previsión social (2017), la densidad de cotizaciones promedio desde 1980 es de 38,1%, registrándose una brecha importante entre hombres y mujeres, “siendo para los primeros un 47,1% y para las segundas un 28,6%, es decir, una diferencia de 18,5 pp”. Ahora bien, al considerar sólo la información posterior a 2009, este documento muestra dos resultados relevantes: en primer lugar, un aumento de la densidad de cotización del sistema en los últimos 7 años, alcanzando un 47,7%, al considerar datos de la EPS sólo después del 2009; y, en segundo lugar, un leve aumento de la brecha entre ambos sexos, que considerando solo después de 2009 llega hasta los 19,4 pp.

Adicionalmente, se observa que los estudios a nivel nacional se centran principalmente en el análisis del sistema de pensiones, siendo muy escasa la información para las áreas de salud común, salud laboral y cesantía. Efectivamente, las mediciones tanto de la informalidad como de la densidad de cotizaciones consideran únicamente el área de pensiones.

Si bien la documentación revisada se expone individualmente en el Anexo 3 en base a las fichas de recopilación bibliográficas, ordenadas de acuerdo a ejes temáticos y conceptos clave, siendo una primera estrategia de sistematización del material, en esta sección buscaremos rescatar los factores clave del diagnóstico nacional en términos de características del mercado laboral, situación de segmentos clave de la fuerza de trabajo y áreas de recomendación que se exponen con mayor frecuencia en la literatura.

9.2.1.5. Mercado laboral

Se observan ciertas características del mercado laboral que generarían bajas densidades de cotizaciones o directamente la no cotización de los trabajadores:

- **Informalidad:** La informalidad afectó al 35,8% de los trabajadores ocupados en 2017 (en promedio, 2.966.747 trabajadores poseen un empleo informal). Además, la tasa de informalidad ha permanecido relativamente estable en los últimos años, llegando a un 35,7% en 2018. Por su parte, al distinguir la informalidad por tipo de trabajador, se registra

⁶² Un individuo es considerado como trabajador informal si pertenece a una de las siguientes categorías: (i) cuentapropistas no calificados, (ii) asalariados en firmas pequeñas, (iii) trabajadores con ingreso cero.

que para el año 2017 la informalidad de independientes llegó al 93,5%, mientras que para dependientes fue de 14,1%.⁶³

- **Independientes:** En promedio, el 26,2% de los trabajadores ocupados entre 2010 y 2018 ha desempeñado como independiente, cuya tasa de informalidad es del 93,7% para igual período. Si bien la propuesta de obligatoriedad podría reducir en gran medida la tasa de informalidad de este segmento, aún queda pendiente la cobertura de quienes no emiten boletas.
- **Sectores económicos vulnerables:** Se evidencian ciertos sectores económicos con menor cobertura previsional. Por ejemplo, dentro del segmento de trabajadores dependientes, a diciembre de 2017 los sectores de mayor informalidad son “Actividades de los hogares como empleadores; actividades no diferenciadas de los hogares como productores de bienes y servicios para uso propio” (48,1% de informalidad), “Actividades de alojamiento y de servicio de comidas” (32,1%) y “Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca” (26,3%). Por su parte, considerando el tipo de trabajador, claramente la informalidad se concentra principalmente en el personal de servicio doméstico, donde el 47,3% se vincula mediante contrato con acuerdo de palabra.⁶⁴
- **Inestabilidad:** La insuficiencia de la cobertura del sistema previsional en grupos relevantes estaría asociada a la precariedad e inestabilidad de determinados puestos de trabajo.
- **Tipo de contrato:** Por lo general la formalidad se asocia a quienes poseen un contrato indefinido, sin embargo el 30% de los trabajadores asalariados entre 2010 y 2018 se desempeñaba con contratos a plazo fijo.
- **Rigidez laboral:** Una legislación rígida de protección del empleo puede desalentar el empleo formal. En Chile existirían algunas provisiones de protección del empleo que serían inusualmente estrictas, como la limitación a un año para la duración de contratos de plazo fijo y el alto nivel de indemnización por despido en el caso de contratos indefinidos (hasta 11 meses de sueldo).
- **Desincentivos:** Existen factores que desincentivan la formalidad (diseño de ciertos programas y subsidios sociales⁶⁵, costos de empleo, problemas de legitimidad o desconfianza) o la participación laboral.

9.2.1.6. Fuerza de trabajo

Características propias de determinados segmentos de la población hacen que su participación en el mercado laboral sea reducida o con una cobertura previsional muy baja:

- **Jóvenes:** Mayor desempleo y preferencia por contratos en modalidades de contrato a plazo fijo (u otra modalidad diferente al contrato indefinido).
- **Mujeres:** Si bien se observa un aumento en su participación laboral, en términos relativos sigue siendo muy baja. Existen ciertos roles en el hogar que históricamente han sido asignados a las mujeres, dificultando su participación laboral (como la maternidad o el cuidado de niños y adultos mayores).
- **Independientes:** La mayoría de los trabajadores independientes no cotiza (el 93,5% de los trabajadores independientes no cotizó para pensiones en 2017).

⁶³ Cifras en base a CIEDESS (2018), "Boletín de Informalidad Laboral: Situación de la Informalidad en el Mercado Laboral Chileno y Cobertura Previsional".

⁶⁴ CIEDESS (2018), op. cit., pp. 6-7.

⁶⁵ Dentro de la interrelación de los criterios de elegibilidad para acceder a los beneficios de algunos programas sociales, se generan incentivos y desincentivos a la formalización y afiliación previsional.

- **Capacitación/Capital humano:** Existen segmentos de trabajadores (especialmente los más informales y de menores ingresos) que no poseen acceso a capacitación, siendo una barrera para la inserción en trabajos de mayor calidad.
- **Conocimiento previsional:** Se evidencia una escasa educación previsional o un conocimiento erróneo del sistema previsional.
- **Preferencia al consumo presente:** Existe una baja cultura de ahorro, tanto por desconocimiento como por factores propios de cada persona (como limitaciones de ingresos o desincentivos).

9.2.1.7. Recomendaciones

A continuación se presentan las recomendaciones sistematizadas tras haber concluido la revisión documental y sus recomendaciones. En total, se han identificado 25 de los 32 estudios analizados que contienen algún tipo de recomendación frente al problema tratado. En este sentido, es posible recopilar información sobre los diferentes niveles y ámbitos involucrados en el aumento de la formalización laboral y el incremento de las cotizaciones. Para enfrentar la disparidad en las recomendaciones, las cuales van desde aspectos procedimentales hasta temáticas estructurales vinculadas a la cultura del ahorro y trabajo de los trabajadores, se han separado las recomendaciones según temáticas a las cuales se dirigen.

De este modo, la evidencia nacional muestra que la mayoría de las propuestas se dirigen a:

- **Perfeccionar e impulsar la educación previsional:** Las diferentes versiones de la Encuesta de Previsión Social muestran un desconocimiento global de la población respecto a temas previsionales, demostrándose que existe una causalidad entre un mayor conocimiento financiero/previsional y densidad de cotizaciones.
- **Incrementar la cobertura previsional de segmentos prioritarios:**
 - Independientes: la postergación en la obligatoriedad de cotizar en el segmento perteneciente al artículo 42 N°2 de la Ley de Impuesto a la Renta ha generado una brecha significativa de cobertura previsional respecto a los trabajadores dependientes. No obstante, la eventual puesta en marcha de esta obligatoriedad aún dejaría descubiertos a los independientes que no emiten boletas, siendo un segmento de interés permanente. La mayoría de las propuestas ataca al primer segmento señalado, mientras que los mecanismos para abordar al segundo segmento son más complejos.
 - Mujeres: la existencia de una brecha significativa respecto a hombres en cuanto a su menor densidad de cotizaciones, lo que sumado a menores ingresos, menor edad de retiro y mayores expectativas de vida, generan el creciente interés de abordar este segmento de la población. Las propuestas abordan temas tanto laborales como de cambios paramétricos del sistema de pensiones, así como incentivos o aportes monetarios para las mujeres.
 - Jóvenes: además de fomentar la participación económica de este segmento, se busca mejorar la calidad de sus empleos.
- **Mejorar y aumentar la fiscalización:** La evasión y elusión previsional, así como la informalidad podrían reducirse significativamente a través de un mejor esquema de fiscalización y control.
- **Examinar desincentivos de ciertos programas sociales:** Se propone revisar los incentivos a la informalidad que estarían generando ciertos beneficios sociales, aplicando modificaciones en los casos detectados.

- **Incentivar el ahorro voluntario:** Considerando la insuficiencia de la cotización actual, se busca incrementar el ahorro voluntario en segmentos de mayores ingresos o aplicar incentivos para que otros segmentos se adhieran.
- **Aumentar la productividad agregada en la economía:** un clima de inversión más favorable permitirá que las empresas formales se expandan y paguen salarios más altos. El aumento de los niveles del capital humano, especialmente para los pobres, permitirá que un mayor número de trabajadores encuentre empleos remunerados en un sector formal más dinámico. Estas propuestas se dirigen a diferentes ámbitos de la economía, como el mercado laboral, el sistema de protección social, las políticas de capacitación o el sistema tributario.
- **Ampliar la visión de la seguridad social:** principalmente los análisis y recomendaciones se enfocan en el área de pensiones, no obstante la seguridad social abarca otras contingencias sociales relevantes (salud común, salud laboral, prestaciones familiares, cesantía). En este sentido, se buscarían mecanismos para mostrar la importancia de acceder a la cobertura de dichas contingencias.
- **Generar incentivos a la cotización:** en este ámbito las propuestas apuntan a múltiples actores, especialmente segmentos específicos de trabajadores (como los informales o los migrantes), la industria (confianza, competencia, reducción de riesgos, educación y participación) y el sector público (fiscalización y cofinanciamiento).

Tabla N° 2. Ficha resumen de estudios con diagnóstico nacional para el período pre Reforma Previsional

Documento	Ámbito	Nudo crítico	Segmentos relevantes	Recomendaciones
CEPAL (Arenas de Mesa), 2000	Pensiones	La cobertura previsional ha sido históricamente baja para los trabajadores independientes.	Independientes, mujeres y trabajadores de bajos ingresos.	<p>Propuestas para el aumento de cobertura previsional para trabajadores independientes mediante incentivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aumento de los beneficios asociados al horizonte temprano del periodo de afiliación, no siendo percibidos solamente al estar pensionado. - Los asegurados puedan optar a beneficios asistenciales y de salud al momento de realizar sus cotizaciones previsionales. - Disminución de los desincentivos tributarios asociados a las pensiones, evitando la doble tributación. <p>Propuestas para personas de bajos ingresos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mayor fiscalización a la deuda previsional del empleador, mejoras en el aparato institucional. <p>Propuestas para las mujeres:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Políticas de inserción en el mercado laboral.* - Políticas para la disminución de las lagunas previsionales. - Posibilidad de aumentar la edad legal para optar al retiro. <p>Promoción de la educación financiera y mayor facilidad de entrega de información sobre el sistema de pensiones.**</p>
Paredes e Iglesias, 2004	Pensiones	La demanda de los trabajadores independientes por la protección previsional que ofrece el sistema de AFP depende principalmente de factores que no están relacionados a las características más específicas de este programa de pensiones.	Independientes.	<p>Incrementar cobertura previsional de independientes a través de:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Igualar el régimen tributario a cotizaciones previsionales de independientes y dependientes.** - Subsidiar las cotizaciones de independientes (y dependientes) más pobres (que no están sujetos a impuestos a la renta). - Extender el beneficio de asignación familiar a independientes.** - Modificar el programa de pensiones mínimas, estableciendo una gradiente para el valor de esta pensión en función del número de años cotizados.**
Catalina Amuedo-Dorantes, 2004	Pensiones	Creciente porcentaje de jefes de hogar hombres y mujeres en trabajos asalariados en el sector informal.	Asalariados del sector informal.	<p>Para los jefes de hogar hombres y mujeres más jóvenes, menos educados y no calificados involuntariamente empleados en trabajos asalariados que carecen de contrato de trabajo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Los programas de capacitación podrían tener un impacto importante en el fortalecimiento de sus habilidades y mejorar su empleabilidad y el bienestar de las familias.

Documento	Ámbito	Nudo crítico	Segmentos relevantes	Recomendaciones
				- Combinado con un mejor acceso al capital a través de programas de micropréstamos, el aumento del capital humano podría ampliar las oportunidades de progreso de estos trabajadores, siempre que no sean demasiado restrictivas las instituciones del mercado laboral y la discriminación.
Arenas de Mesa, Behrman y Bravo, 2004	Pensiones	Baja participación laboral femenina y escasa educación previsional	-Mercado laboral global -Trabajadores de bajos ingresos, mujeres e independientes	<p>Propuestas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aumentar la cobertura para los trabajadores de bajos ingresos, así como también para las mujeres y los trabajadores independientes. - Crear mecanismos que permitan al afiliado no tan solo tener información adecuada sobre la administración de sus fondos de pensiones, sino que también de las herramientas para hacer el mejor uso de esa información.** <p>Educación previsional:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Los programas educativos deberían implementarse a través de los sindicatos y los medios de comunicación.** - Una nueva cultura de seguridad social debe desarrollarse como una prioridad en las áreas de información y educación. Es esencial programar y desarrollar módulos de educación masiva que permitan a los trabajadores ver completamente los beneficios y las obligaciones que ofrece el sistema de capitalización individual, que también podrían incorporarse al plan de estudios de las escuelas secundarias.
Berstein, Reyes y Pino, 2005	Pensiones	Se prevé una situación complicada para los independientes en la vejez, lo que se explicaría principalmente por su falta de previsión	Independientes (especialmente los de ingresos medios) y mujeres	<p>Independientes que no tienen un nivel muy alto de ingresos, aunque sí poseen alguna capacidad de ahorro que podría canalizarse hacia el financiamiento de sus propias pensiones. Sin embargo, dada la complejidad operativa o la imprevisión, no cotizan en el sistema de pensiones. Para este grupo es que surge como alternativa el mecanismo de cotización anual por omisión a través de la declaración de impuestos, que implica una cotización equivalente al 10% de 12 salarios mínimos, más comisión.**</p> <ul style="list-style-type: none"> - La cotización por omisión: Una ventaja de la cotización por omisión es que la participación sigue siendo voluntaria. Si la persona estima que no le conviene o no necesita cotizar, puede no hacerlo.**
Superintendencia de AFP (Berstein, Larraín y Pino), 2005	Pensiones	Para un grupo importante de personas (informales, mujeres e independientes) las tasas de reemplazo proyectadas son inferiores a las esperadas, debido principalmente a que la realidad es mucho más diversa	Mujeres e independientes	<p>En el caso de la pensión mínima garantizada, se propone extender la garantía a trabajadores con menos de 20 años (o incluso más allá de 20 años), con beneficios proporcionales al periodo contribuido.**</p> <p>Dado el alto número de personas que no contribuyen activamente, se propone explorar los costos y beneficios de un derecho universal a una pensión básica, que puede ser una pieza importante a considerar en una futura reforma previsional.**</p>

Documento	Ámbito	Nudo crítico	Segmentos relevantes	Recomendaciones
Cristián Larroulet, 2006	Pensiones	respecto a la densidad de cotización Muchos trabajadores que no cotizan o que lo hacen esporádicamente. Especialmente, en ciertos sectores como el de los jóvenes, las mujeres y los grupos de menores ingresos	Jóvenes, mujeres y grupos de menores ingresos	Perfeccionar el mercado laboral para que estos grupos tengan trabajo e incentivar a estos sectores a cotizar y a que la industria les preste especial atención. Mujeres: - Pensión mínima gradual.** - Cobertura total de las mujeres pobres de la pensión asistencial.** - Incentivar el aumento en la edad de jubilación y la cotización, otorgando un subsidio en relación a la cantidad de hijos.** Independientes: - Utilizar la declaración de impuestos como una opción por defecto, ya que tiene la ventaja de que mantiene la voluntariedad y reduce significativamente los costos de transacción, incentivando a los independientes a incorporarse al sistema previsional.**
Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, 2006	Pensiones, salud común y salud laboral	La baja densidad de cotizaciones afecta significativamente a ciertos segmentos, como mujeres, independientes y jóvenes	-Mercado laboral global -Mujeres, Independientes y jóvenes	Cobertura, densidad y cumplimiento del mandato a cotizar: - Establecer la afiliación obligatoria al sistema de pensiones de todos los trabajadores, eliminando las actuales distinciones entre trabajadores dependientes e independientes, implantando gradualmente una serie de mecanismos para hacer efectiva la obligación de cotizar de estos últimos.** - Extender el derecho a la asignación familiar a todos los trabajadores independientes que registren cotizaciones previsionales, en las mismas condiciones y términos que los trabajadores dependientes.** - Eliminar la prohibición que actualmente rige para que los trabajadores independientes puedan afiliarse a las Cajas de Compensación, así como permitir a todos estos trabajadores el acceso a los beneficios de la Ley de Accidentes del Trabajo.** - Otorgar a las cotizaciones previsionales de todos los trabajadores independientes el mismo tratamiento tributario que se aplica a las cotizaciones de los dependientes.** - Otorgar acceso a los trabajadores independientes a los beneficios del sistema previsional -pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia- en igualdad de condiciones, incluyendo los beneficios del nuevo pilar solidario.** - Que el Seguro de Cesantía pague las cotizaciones para pensiones durante los seis meses en que el trabajador se encuentra cobrando sus beneficios.**

Documento	Ámbito	Nudo crítico	Segmentos relevantes	Recomendaciones
				<ul style="list-style-type: none"> - Sustituir el actual subsidio a la contratación que se implementa a través de los programas de empleo por un subsidio vinculado a las cotizaciones previsionales, determinado como un 50% de las cotizaciones mensuales efectivas durante los primeros 24 meses de cotizaciones de todos los trabajadores de bajos ingresos.** - Para efectos de la clasificación en tramos del sistema público de salud, considerar el ingreso anualizado del trabajador, de modo que al momento de registrar una cotización, éste no cambie automáticamente de tramo. - Acelerar los procesos de cobranza administrativa de cotizaciones declaradas y no pagadas, haciendo que ésta se inicie a pocos días del vencimiento del plazo de pago de las cotizaciones. - Ampliar el espectro de personas y entidades que pueden solicitar y declarar el notable abandono de deberes por parte de los alcaldes y otras autoridades de organismos y servicios públicos que incurran en morosidad previsional. - Reglamentar la obligación de las AFP de entregar la información de los empleadores que no declaran ni pagan las cotizaciones de sus trabajadores, para que esta se realice de manera sistematizada y clasificada por causas de no pago, tales como cese de servicios, a fin de agilizar el proceso de cobranza respectivo. - Eliminar la actual distinción entre la renta mínima imponible especial que rige para trabajadores de casa particular y la renta mínima imponible correspondiente al salario mínimo nacional.** - Eliminar el requisito de monto de pensión para determinar la elegibilidad de trabajadores del sector público para el beneficio del bono mensual de \$50.000, y eliminar cualquier vestigio de subcotización en el sector público, estableciendo un criterio de imponibilidad equivalente al vigente en el sector privado. <p>Equidad de género:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Incorporar el cuidado infantil a los derechos de la mujer trabajadora, de manera similar a otros beneficios de la seguridad social. - Establecer un aporte estatal para mejorar la pensión de las madres, igual a una bonificación devengada por cada hijo nacido vivo. Esta bonificación corresponderá a 12 meses de cotizaciones sobre el ingreso mínimo por cada hijo y beneficiará a todas las mujeres cuya situación socioeconómica las haría elegibles para el nuevo pilar solidario, independientemente de su historia de cotizaciones previsionales.**

Documento	Ámbito	Nudo crítico	Segmentos relevantes	Recomendaciones
				<ul style="list-style-type: none"> - Autorizar la división del saldo acumulado en las cuentas individuales de cada cónyuge en caso de divorcio o nulidad.** - Autorizar aportes previsionales solidarios en cuentas de terceros, con igual tratamiento tributario que respecto de los ahorros previsionales propios permitiendo, por ejemplo, el aporte de un cónyuge que trabaja a otro que no lo está haciendo por dedicarse al cuidado de los hijos o a tareas del hogar.* - Incluir como beneficiario de pensión de sobrevivencia generada por la mujer a su cónyuge hombre.** - Separar los contratos de seguro de invalidez y sobrevivencia para hombres y mujeres, autorizando a las AFP para que hagan descuentos en la comisión que cobren a las mujeres, acumulando la diferencia en su cuenta de capitalización.** - Realizar un estudio que permita comparar la incidencia del sexo como determinante de la expectativa de vida en comparación con otras variables, a objeto de evaluar la conveniencia de la aplicación directa de tablas unisex o de tablas diferenciadas por otros factores. - Permitir a las mujeres acceder a los beneficios del nuevo pilar solidario a partir de los 60 años, ajustando sus beneficios de modo de mantener el valor presente calculado para los 65 años. Durante un período de transición de 10 años, mantener además la opción de jubilarse por el sistema actual a efectos de acceder a la pensión mínima garantizada. - Igualar en 65 años la edad máxima de cobertura del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia para hombres y mujeres. - Una vez aprobadas las demás medidas de equidad de género y luego de un período de carencia de 10 años, igualar gradualmente la edad de jubilación de las mujeres con la de los hombres a razón de un mes adicional de edad de jubilación por cada dos meses menos de edad. <p>Ampliación del pilar voluntario:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Extender beneficios de APV a independientes hoy excluidos. - Eliminar impuesto único por retiros de APV originados en ahorros que no tuvieron beneficio tributario. - Considerar el saldo en APV como parte de la masa hereditaria en caso de fallecimiento del ahorrante. - Crear un marco legal que fomente el desarrollo de planes de pensiones basados en el Ahorro Previsional Voluntario con aportes del empleador (APVC).

Documento	Ámbito	Nudo crítico	Segmentos relevantes	Recomendaciones
Banco Mundial (Perry et al), 2007	Pensiones	Aún no existirían medidas para cubrir a los sectores informales	Informales (asalariados e independientes)	<p>El logro de reducciones significativas en los niveles actuales de informalidad exigirá, ante todo, medidas destinadas a aumentar la productividad agregada en la economía. Un clima de inversión más favorable permitirá que las empresas formales se expandan y paguen salarios más altos. El aumento de los niveles del capital humano, especialmente para los pobres, permitirá que un mayor número de trabajadores encuentre empleos remunerados en un sector formal más dinámico.</p> <p>Implicaciones de política del informe:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reforma de las políticas del mercado laboral para aumentar la productividad de los sectores formal e informal. - Reformulación de la protección social para incluir a todos los ciudadanos. - Mejorar las oportunidades para los trabajadores del sector formal a la vez que se reducen las barreras a la formalización de las empresas. - Política impositiva (adoptar un enfoque integrado que conste tanto de sanciones como de incentivos). - Mejorar la eficacia y la legitimidad del Estado.
Centro de Estudios Públicos, CEP (Claudio Sapelli), 2007	Pensiones	Ciertas características del mercado laboral contribuyen a la no cotización	Trabajadores con contrato a plazo fijo, e informales	

(*) Recomendaciones parcialmente abordadas actualmente.

(**) Recomendaciones ya abordadas.

Elaboración CIEDESS en base a la bibliografía analizada.

Tabla N° 3. Ficha resumen de estudios con diagnóstico nacional para el período post Reforma Previsional

Documento	Ámbito	Nudo crítico	Segmentos relevantes	Recomendaciones
Attanasio, Meghir y Otero, 2011	Pensiones	-Segmentos con participación laboral menos frecuente o irregular (mujeres, trabajadores por cuenta propia y jóvenes). -La Reforma Previsional ha desincentivado la cotización a pensiones	Mujeres, trabajadores por cuenta propia y jóvenes	
Facultad de Economía y Negocios Universidad de Chile, 2012	Pensiones	Evasión previsional y laboral, así como elusión previsional que afecta especialmente a segmentos determinados	Mercado laboral en total	<p>Determinación de Prioridades:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer la fiscalización por la Dirección del Trabajo (DT). - Fortalecer la fiscalización del cumplimiento de cotización para los trabajadores de casa particular. - Respecto de la evasión laboral, concentrar la fiscalización en: i) sectores: agricultura, comercio y construcción; ii) tamaño: empresas con menos de 50 trabajadores. - Respecto de la evasión previsional, concentrar la fiscalización en: agricultura, comercio, transporte y servicios comunales. <p>Ordenamiento de las instituciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Estructural escenario 1: se establece un "propietario" - Estructural escenario 2: división de funciones, fortalecimiento de la DT y coordinación. - Corto Plazo: creación del Comité de Coordinación y Seguimiento. <p>Monitoreo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sistema de Información de Monitoreo y seguimiento. <p>Incentivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer la Educación previsional, incorporando nuevos contenidos, focalización y repotenciando el rol del IPS. - Estudio sobre incentivos remuneracionales a los fiscalizadores de la DT - Nuevo sistema de multas. <p>Procesos de Trabajo:</p>

Documento	Ámbito	Nudo crítico	Segmentos relevantes	Recomendaciones
				<ul style="list-style-type: none"> - Elaboración e implementación de planes de fiscalización en la DT - Acceso a la información para la DT. - Perfeccionar e implementar planes de fiscalización de contratos a honorarios. - Delegación de la aplicación de multas para las AFP. <p>Justicia:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimiento de capacidades de los tribunales que ven causas de cumplimiento de pago de cotizaciones. - Mejoras al procedimiento de cobranza y las herramientas que se utilizan para tal efecto en sede judicial.
Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile, 2012	Pensiones, salud, común, salud laboral y cesantía	Existen programas sociales y políticas públicas que desincentivan la cotización en el Sistema de Previsión Social	Mercado laboral en general.	<p>Presentan medidas que apuntan a mejorar el comportamiento previsional en términos de cobertura, nivel y densidad:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Incentivar la cotización en personas que actualmente son informales. - Incorporar un sistema de cofinanciamiento estatal en el segmento más vulnerable de la población, que presenta bajo nivel y/o densidad de cotización. - Afiliación por default. - Orientar la educación previsional hacia una mayor confianza en las instituciones y la formación de una ciudadanía informada previsionalmente.* - Mayor fiscalización y creación de multas y/o castigos a la no contratación, sub declaración y sub cotización, y DNPA de los trabajadores. - Evaluar la relación entre el nivel de cotización esperado de una persona de bajos niveles de ingreso y la obtención de una pensión autofinanciada sin beneficios estatales.
CIEDESS, 2014	Pensiones	Segmentos informales sin cobertura previsional	Independientes. Mujeres Jóvenes Trabajadores vulnerables	<p>Incentivos a cotizar para todo trabajador:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Modular la comisión de administración a la obtención de utilidades. - Establecer la posibilidad de usar los fondos previsionales como garantía en casos calificados - Flexibilización de la base de cálculo de la cotización. - Nuevas alternativas de pago de cotizaciones. - Obligación de cotizar independiente de la situación migratoria.* - Generar una mayor conciencia acerca de los alcances de la cotización en materia de seguridad social

Documento	Ámbito	Nudo crítico	Segmentos relevantes	Recomendaciones
				<ul style="list-style-type: none"> - Entrega de indicadores que visibilicen los efectos de las alteraciones previsionales. <p>Incentivos para trabajadores del sector informal:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Vinculación de la cotización de seguridad a otros beneficios del sistema. - Vinculación de las obligaciones impositivas o registrales y las cotizaciones.
CIEDESS, 2015	Pensiones	Determinados empleadores se caracterizan por un uso intensivo y creciente de la Declaración y No Pago (DNP)	Independientes y migrantes.	<p>Subcotización:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El uso intensivo de las tecnologías de información y comunicaciones aplicadas de manera integrada, coordinada y oportuna sería una solución viable para actuar de forma eficiente y eficaz frente a la elusión, evasión, sub-declaración y cobranza de las cotizaciones previsionales. - Creación de la Dirección de Seguridad Social –en la propia Dirección del Trabajo- a cargo de la Plataforma Tecnológica de la Seguridad Social, introduciendo cambios puntuales en aquellas etapas del proceso de declaración y cobranza de las cotizaciones previsionales que requieren ser modificados para optimizar el control de la elusión y evasión previsional. <p>Mejoras normativas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El sistema de pensiones contributivas requiere ajustes y actualizaciones en la normativa referida al proceso de declaración, pago y recaudación de las cotizaciones previsionales.
Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2015	Pensiones, salud común y otros	Segmentos importantes de la población presentan bajas densidades de cotizaciones, asociadas a trayectorias laborales en empleos precarios, a períodos de desempleo, al desempeño en trabajos informales, por cuenta propia y a los períodos de inactividad laboral a lo largo del ciclo de vida	Mujeres, trabajadores independientes, informales y pensionados	<p>Propuestas relevantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer y ampliar el Sistema de Pensiones Solidarias en su monto, cobertura y estrategia de focalización de PBS y APS. - Fortalecer el pilar contributivo ampliando la cobertura y densidad de cotizaciones - Aumentar el ahorro para el pilar contributivo. - Aumentar la edad legal de jubilación e incentivar el trabajo de las personas mayores. - Reducir los riesgos a los que son expuestos los afiliados. - Incentivar la competencia en la administración de las cuentas individuales. - Disminuir las brechas de género. - Ampliar e integrar políticas dirigidas al adulto mayor. - Adecuar la institucionalidad previsional, promover la participación social y la educación previsional - Reducir la incertidumbre en los montos de pensiones. - Resguardar y uniformar derechos previsionales.

Documento	Ámbito	Nudo crítico	Segmentos relevantes	Recomendaciones
Chile 21 - Subsecretaría de Previsión Social, 2016	Pensiones y salud común	El sistema de trabajo eventual es precario, inestable, sin seguridad social o muy intermitente, y sin derechos efectivos a vacaciones ni a gratificaciones	Trabajadores portuarios	<p>Propuestas de tipo general:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ajustar la oferta y la demanda de trabajadores portuarios (la precariedad previsional está relacionada con las “lagunas” laborales). - Los registros de los trabajadores portuarios. <p>Propuestas relacionadas con los sistemas de contratación y pago, y sus brechas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tarificar de manera diferenciada según el horario de trabajo, de acuerdo a las reglas locales, pero también colocando sobrecargas al precio del uso de TP en horarios especiales o en operaciones sin escalas. - Tiempo improductivo y prácticas de tiempos perdidos. En ciertos casos, se producen “lagunas” contractuales, por ejemplo, en contratos por medios o cuartos de turnos que deben ser compensados con valores proporcionales adicionales a los de los turnos completos. - La presencia de instancias intermediarias (los consorcios o “la nombrada”) con respecto a los trabajadores bajo sistema de contrato genera diferencias en las remuneraciones globales para iguales tareas, incluso en una misma empresa. La negociación colectiva ramal ayudaría a reducir las brechas salariales y de ingresos en el sector. - La contratación diferenciada en tres tipos de modalidades: trabajador portuario de carácter permanente; trabajador portuario eventual; y trabajador portuario afecto a un Convenio de Provisión de Puestos de Trabajo, es una fuente de brechas en cuanto a estabilidad, ingresos y beneficios diversos. En este sentido, la reducción general de las brechas se logrará en la medida que todos se aproximen a ser trabajadores de carácter permanente. Esto implica cambios a la legislación respectiva. <p>Propuestas relacionadas con los aspectos previsionales:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Alternativa n. 1: Modificación del Código del Trabajo. Es necesaria la modificación del Capítulo III, Párrafo 2° “Del Contrato de los Trabajadores portuarios eventuales” en el siguiente sentido: <ul style="list-style-type: none"> a) Eliminar la limitación a la duración del contrato de los trabajadores portuarios eventuales. (Art 134 del Código del Trabajo). b) Eliminar la facultad del empleador en el convenio de provisión de puestos de trabajo de contratar a otros sin la anticipación requerida cuando estos se negaren a firmar el contrato de trabajo o cumplir el turno correspondiente (Art 137 letra a inciso 2 del Código del Trabajo).

Documento	Ámbito	Nudo crítico	Segmentos relevantes	Recomendaciones
				<ul style="list-style-type: none"> - Alternativa n. 2: Ampliación de cotizaciones. Existen varios mecanismos entre los cuales, uno mencionado en la Comisión Bravo –que parece el más factible– es que las empresas concurren con un aporte de alrededor del 2% a los fondos previsionales de los trabajadores. Esto no es una propuesta específica para el sector portuario porque se estima de menor viabilidad política que se haga una propuesta sectorial de esta naturaleza.
Bravo y Órdenes, 2016	Pensiones, salud común y salud laboral	Pese a los avances, la informalidad en el servicio doméstico sigue siendo relevante.	Trabajadores de servicio doméstico.	<p>Mejorar la situación laboral y previsional de los trabajadores de servicio doméstico:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Incentivos a la contratación del servicio doméstico mediante subsidios o beneficios tributarios para sus empleadores. - Fortalecer la función fiscalizadora de la Dirección del Trabajo mediante la entrega de recursos que permitan realizar inspecciones con mayor frecuencia y abarcando a una mayor cantidad de casos. - Simplificar los procesos de contratación y pago de contribuciones del servicio doméstico. - Invertir en campañas comunicacionales cuyo objetivo sea educar a los empleadores de servicio doméstico sobre sus obligaciones legales y multas asociadas al no cumplimiento de la ley. - Desarrollar planes de profesionalización para las trabajadoras de servicio doméstico, que considere, por ejemplo, la entrega de mayores herramientas para el manejo de alimentos, cuidado de niños y ancianos. - Fomentar el desarrollo de nuevos productos de ahorro dirigidos al servicio doméstico. - Revisar y eliminar los desincentivos generados por los programas sociales, particularmente, Fonasa, que extinguen los beneficios a las trabajadoras que obtienen un ingreso proveniente del trabajo formal. - Fortalecer el rol del sindicato de trabajadoras de casa particular para que cuente con representación regional y brinde asesoría a las trabajadoras que lo requieran.
Confederación de la Producción y del Comercio (CPC), 2016	Pensiones	La baja densidad de cotizaciones se encuentra especialmente concentrada en los deciles de menor ingreso y, especialmente, en mujeres.	Mujeres y jóvenes.	<p>Cómo mejorar las pensiones en el largo plazo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aumentar la tasa de cotización obligatoria. - Nuevo mecanismo para promover el ahorro voluntario colectivo. - Mayor flexibilidad en la regulación del ahorro voluntario. - Aumentar la edad de jubilación. - Entidad permanente para revisión periódica de los parámetros del sistema previsional. - Incorporación gradual de los trabajadores independientes al sistema previsional.

Documento	Ámbito	Nudo crítico	Segmentos relevantes	Recomendaciones
				<ul style="list-style-type: none"> - Mejor fiscalización del pago de cotizaciones previsionales. - Limitar los componentes no imponibles de las remuneraciones. - Reducir las lagunas previsionales durante periodos de cesantía. <p>Cómo mejorar las pensiones de los más vulnerables:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aumentar la Pensión Básica Solidaria y la Pensión Máxima con Aporte Solidario. - Eliminar desincentivos a la cotización en programas sociales. - Igualar fórmula de cálculo de las pensiones de invalidez y vejez. <p>Cómo mejorar las pensiones de los actuales jubilados y de quienes están prontos a jubilar:</p> <ul style="list-style-type: none"> - “Pensión de la cuarta edad” dentro del Pilar Solidario. <p>Cómo mejorar las pensiones de las mujeres.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bonificación para la mujer. <p>Cómo mejorar la eficiencia y competencia del sistema previsional:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Revisar el modelo de cobro de comisiones. - Crear Comités de Vigilancia en cada AFP. - Mayor y mejor educación previsional. <p>Temas laborales:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mayor flexibilidad laboral - Mecanismo no discriminatorio y de mayor cobertura de sala cuna. - Permitir que los adultos mayores que quieran trabajar no pierdan los beneficios sociales. - Mejor articulación entre el mundo formativo y productivo en materia de capital humano. - Racionalización de programas públicos de capacitación e inserción laboral.
Instituto de Previsión Social (IPS), 2016	Pensiones y salud común	Escasa previsión y seguridad social para mujeres rurales.	Independientes informales (mujeres de territorios rurales de difícil conectividad).	<p>Diseño de una seguridad social con enfoque de género y derecho en el ámbito de la ruralidad:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Transformar el modelo de relaciones y condiciones laborales para garantizar el acceso universal a un sistema de seguridad social con enfoque de género y derechos para las mujeres rurales e indígenas. - Crear, diseñar e instalar las capacidades institucionales que permitan garantizar los

Documento	Ámbito	Nudo crítico	Segmentos relevantes	Recomendaciones
				<p>derechos de seguridad social y previsional con enfoque de género y derechos de las mujeres habitantes de localidades rurales de difícil conectividad.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Crear y diseñar una institucionalidad capaz de garantizar los derechos de seguridad social y previsional con enfoque de género y derechos para las mujeres rurales en territorios rurales y localidades de difícil conectividad. <p>Propuestas de políticas públicas e iniciativas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Elaborar políticas públicas con enfoque de género y derechos para las mujeres rurales que pongan en valor el trabajo productivo y reproductivo de las mujeres rurales en las economías campesinas e indígenas. - Desarrollar políticas públicas participativas con enfoque de género y de derechos en el desarrollo local, implementando metodologías participativas en los diagnósticos, toma de decisiones y evaluación de políticas públicas de nivel nacional, subnacional y local. - Mejorar la calidad de vida de las mujeres rurales y sus familias, ampliando y mejorando el acceso y calidad de la oferta pública existente en materia de salud primaria y compleja. - Diseñar equipamiento conceptual y metodológico para la nueva ruralidad para abordar integralmente la diversidad de problemáticas rurales desde diversas dimensiones e indicadores. - Elaborar políticas públicas con enfoque de género y derechos para las mujeres rurales invirtiendo en infraestructura, equipamiento y redes (soportes) que contribuyan al acceso de las mujeres rurales a la seguridad social y previsional. - Diseñar iniciativas que promuevan el reconocimiento de las actividades productivas y reproductivas de las mujeres rurales e indígenas y sus comunidades como derechos económicos sociales y culturales rescatando y promoviendo la identidad cultural y patrimonial de los pueblos originarios y de las comunidades pertenecientes a localidades rurales de difícil conectividad. - Fiscalizar oportuna y eficientemente el cumplimiento de la normatividad vigente a nivel laboral fortaleciendo la fiscalización y regulación de los tipos de contratos laborales, la temporalidad del empleo con contratos por obra o faena y de la presencia de suministro y enganche en el sector rural que contraviene la normativa laboral actual. - Promover el diálogo social y la participación social vinculante fomentando la asociatividad, sindicalización y diálogo social creando un modelo de relaciones laborales donde se reconozca la negociación colectiva, por ramas, con derecho a

Documento	Ámbito	Nudo crítico	Segmentos relevantes	Recomendaciones
				<p>huelga efectiva sin reemplazo que pueda ser llevado a cabo en cualquier momento de la relación laboral en el espacio rural-urbano.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fiscalizar, promover, sensibilizar, educar y socializar medidas para la erradicación del trabajo infantil fomentando el inicio de la vida laboral a partir de 18 años como lo establece la normativa chilena. - Mejorar la calidad de vida y/o el buen vivir de las mujeres rurales e indígenas regulando de acuerdo a la normativa internacional a la que Chile suscribe en los aspectos relativos a salud laboral, accidentes y condiciones de trabajo. - Promover la igualdad de género en el cálculo previsional diseñando tablas que generen igualdad de género. - Incentivar la cotización de las mujeres independientes para la seguridad social y previsional. - Diseñar oferta pública universal con componentes territoriales en el sistema de seguridad social y previsional con enfoque de género y derechos considerando la descentralización y presencia en localidades de difícil conectividad de la oferta institucional.
CIEDESS - Corporación Observatorio del Mercado Alimentario (CODEMA), 2016	Pensiones	Desincentivos a cotizar por parte de trabajadores independientes que no emiten boletas de honorarios.	Pescadores artesanales. Pequeños agricultores. Feriantes.	<p>Mecanismos para la incorporación de los independientes no honorarios al sistema de seguridad social.</p> <p>Educación Previsional:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Incorporar aspectos de educación financiera, adecuándola a la periodicidad de los ingresos de cada sector económico. - Realizar talleres, capacitaciones o charlas en horarios y días que no afecten sus actividades laborales. - Capacitar en terreno - Uso de casos reales del sector para dar a conocer los beneficios (vivencial) - No usar folletos informativos (ej. dípticos), o disminuir al mínimo su uso - Utilizar medios creativos para tocar los temas de interés. <p>Propuestas para enfrentar los riesgos de accidentes laborales y enfermedades profesionales:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se propone que las entidades administradoras del seguro de accidentes en el trabajo y enfermedades profesionales (Mutualidades e ISL) faciliten el acceso a trabajadores independientes por cuenta propia, estableciendo planes individuales o coberturas acorde a las necesidades de estos. - Realizar charlas en terreno, revisando los temas más atinentes a cada sector.

Documento	Ámbito	Nudo crítico	Segmentos relevantes	Recomendaciones
				<ul style="list-style-type: none"> - Capacitar a monitores que puedan apoyar y enseñar a sus pares. - Enseñar a realizar pausas saludables en los lugares de trabajo y enseñar algunos tips. - Que la autoridad municipal vele por el correcto funcionamiento de servicios higiénicos en las ferias libres (cantidad/condiciones). - Incentivar a las Universidades o Institutos Profesionales que impartan carreras en área de Prevención de Riesgos, desarrollen prácticas y tesis/o estudios en este grupo de trabajadores, que puedan entregar estos insumos a las instituciones a cargo de la seguridad laboral pública y privada. <p>Otras Propuestas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Subsidio a la cotización vía Pareo de cotizaciones. - Que las/os trabajadoras/res independientes por cuenta propia, puedan optar al Seguro de Cesantía. - Permitir que la afiliación a FONASA de las mujeres tenga las mismas coberturas que los hombres, es decir, que puedan tener como cargas familiares a sus hijos y cónyuge.
FLACSO-Chile e Instituto de Previsión Social (IPS), 2017	Pensiones, salud común y cesantía	Brecha de acceso a la Seguridad Social de los trabajadores informales, y en particular, de las mujeres rurales de territorios de difícil conectividad.	<p>Trabajadores informales (sectores rurales).</p> <p>Las personas vinculadas al presente estudio corresponden a las mujeres participantes del programa "Promoción De Derechos Previsionales y de Seguridad Social para Mujeres de Territorios de Difícil Conectividad", otorgado por el Instituto de</p>	

Documento	Ámbito	Nudo crítico	Segmentos relevantes	Recomendaciones
			Previsión Social durante los años 2015, 2016 y 2017, así como personas beneficiarios de los programas sociales de INDAP.	
Espacio Público, 2017	Pensiones	Pensiones insuficientes para trabajadores con ingresos medios.	Clase media y mujeres.	<p>Aumentar el monto de las pensiones actuales y futuras:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aumentar la tasa de cotización, donde parte del financiamiento adicional podría destinarse a esquemas con elementos de redistribución intergeneracional (pilar de reparto) o a un seguro para la cuarta edad. - Revisar los parámetros del SPS (la Pensión Básica Solidaria, PBS, y la Pensión Máxima con Aporte Solidario, PMAS). - Rediseñar el Bono por Hijo de manera de hacerlo retroactivo a las mujeres pensionadas antes de la puesta en marcha de la medida y con hijos nacidos antes del 2009. <p>Incorporar nuevos elementos redistributivos que refuercen los componentes de aseguramiento colectivo del sistema (seguridad social):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Diseñar un nuevo pilar de seguridad social que tenga como objetivo proteger a los pensionados contra ciertos riesgos específicos (bajas tasas de reemplazo pese a altos años cotizados, cohortes que hayan enfrentado bajas rentabilidades). - Mitigación de las brechas de género a través de modificaciones al SPS, por ejemplo, definiendo una PMAS diferenciada para hombres y mujeres. Mayores beneficios o mejores condiciones de acceso para las mujeres. <p>Dotar de legitimidad al sistema de pensiones:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Realización constante de estudios actuariales (de acceso público) que transparenten los beneficios que puede entregar el sistema. - Revisión del sistema diferenciado que existe para las Fuerzas Armadas y Carabineros y un avance hacia una consolidación con el sistema aplicable al resto de la población. - Posibilidad de ofrecer nuevos fondos de inversión con criterios definidos por los cotizantes. - Incorporar afiliados a los comités de inversión. - Posibilidad de solicitar préstamos con cargo a sus propios saldos, con montos máximos y a tasas convenientes, ante cierto tipo de eventos (por ejemplo, relacionados a problemas de salud o vivienda).

Documento	Ámbito	Nudo crítico	Segmentos relevantes	Recomendaciones
				<ul style="list-style-type: none"> - Administración del ahorro adicional por parte de otros actores (no de las AFP). - Incorporación de una AFP estatal. - Regular el accionar de las AFP y sus ganancias (como esquemas de comisiones basados en saldo o límites a las utilidades). - Mayores exigencias de transparencia o mejoras en el diseño que permitan incrementar la competencia y eficiencia del sistema. <p>Otorgar un mayor rol al Estado como garante de la Seguridad Social:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Financiamiento adicional administrado por el Estado. - Regular mejor el mercado de las administradoras. - Fortalecer el NPS. - Que el Estado asuma mecanismos que incrementen el carácter de seguridad social del sistema (por ejemplo, la creación de un fondo común o la exigencia de reducir comisiones en casos de pérdidas).
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) , 2017	Pensiones	La creciente desigualdad en temas laborales y el inminente cambio en la naturaleza del trabajo generarán presiones financieras en el sistema de pensiones.		<p>Retiro flexible:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La facultad de recibir una pensión, parcial o total, mientras se mantiene un trabajo el cual es usualmente de una cantidad menor de horas. - La mayor longevidad, la diversidad de trayectorias laborales y el mayor anhelo por autonomía en la decisión de retiro son motivantes para flexibilizar las reglas sobre cuándo y cómo retirarse.
Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL (Tomaselli), 2017	Pensiones	Insuficiencia de cobertura del sistema previsional en grupos relevantes, fruto de la precariedad e inestabilidad de los puestos de trabajo.	Jóvenes, mujeres y adultos mayores.	<p>Participación laboral femenina:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Una colocación laboral exitosa requiere de un trabajo conjunto entre diversos organismos del estado y de la sociedad civil que permita aliviar la carga de trabajo familiar no remunerado que recae sobre la mujer. Las cifras mostradas en este estudio, así como la literatura especializada identifican al cuidado de los niños como el factor preponderante de la limitada participación laboral femenina. Así, una política tendiente a la universalización de sistemas de cuidado de menores es indispensable para lograr un incremento sustantivo de la participación laboral femenina. <p>Inclusión de grupos marginados:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Para la inclusión de grupos tradicionalmente marginados de los mercados laborales es de vital importancia la opción de salidas a trabajos por cuenta propia y

Documento	Ámbito	Nudo crítico	Segmentos relevantes	Recomendaciones
				emprendimientos, así como la generación de políticas públicas que faciliten la intermediación laboral.
Subsecretaría de previsión Social, 2017	Pensiones	Baja densidad de cotizaciones, especialmente para las mujeres.	Mujeres e independientes.	
Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, 2018	Pensiones	Alto nivel de informalidad en los micro emprendedores.		
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018	Pensiones	Las lagunas de cotización, según su magnitud, pueden llegar a comprometer seriamente la posibilidad de acceder a pensiones contributivas y su suficiencia.	Independientes (no asalariados).	<ul style="list-style-type: none"> - Para mejorar las pensiones es necesario mejorar las condiciones laborales y, especialmente, la posibilidad de construir trayectorias laborales más estables y con menores interrupciones, así como incrementar las remuneraciones. - Existe la necesidad de seguir fortaleciendo los esquemas no contributivos con una lógica de titularidad de derechos sociales. - Hay que fortalecer políticas laborales inclusivas articuladas con las de seguridad social, que apunten al incremento de la formalización, al diálogo social, al fortalecimiento de la organización sindical y de la negociación colectiva para aumentar los ingresos laborales, mejorar las condiciones de trabajo y la protección en el empleo. - Es igualmente relevante insistir en aquellos aspectos de diseño que pueden abordar los problemas identificados en los sistemas de pensiones. - Fortalecimiento de los mecanismos de fiscalización y de las instituciones vigentes para evitar dinámicas de evasión y elusión en el pago de las cotizaciones. - Y eliminar aquellos mecanismos abiertamente discriminatorios en los sistemas, donde estén en funcionamiento, y especialmente, avanzar en la igualdad de género.
CIEDESS, 2018	Pensiones	Niveles bajos de densidad de cotizaciones en Chile.	Jóvenes, mujeres y trabajadores independientes.	<p>Sensibilización respecto a la Necesidad de Cotizar:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Creación de mecanismos de medición, ya sea en su alcance o en su impacto. - Creación de un canal centralizado de información. - Incorporación de la alfabetización financiera en la educación formal. - Aplicación sostenida en el tiempo para mejores resultados (proyección a lo menos de mediano plazo). <p>Incentivos a Cotizar:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer la entrega de información referente a la posibilidad de generar aportes previsionales complementarios (ahorro voluntario).

Documento	Ámbito	Nudo crítico	Segmentos relevantes	Recomendaciones
				<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer y mejorar la difusión de los programas de estímulo a trabajadores jóvenes y mujeres. <p>Empoderamiento para superar las limitaciones y posibilidades en función de su factibilidad por cotizar dado el contexto en que se desenvuelve:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Política nacional de educación previsional (financiera) diferenciada según tipo de trabajador (asalariado, independiente (honorarios, no honorarios), emprendedor) y niveles de conocimiento mínimos (básico, intermedio, ad hoc).
CIEDESS, 2018	Pensiones	La tasa de informalidad laboral se ha mantenido estable en 35,8% durante los años 2016 y 2017. Escasa cobertura de trabajadores independientes.	Independientes y personal de servicio doméstico.	
Asociación de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), 2018	Pensiones	La situación previsional de los jóvenes afectaría a la baja su pensión futura.	Trabajadores jóvenes.	Educación previsional.
Centro de Estudios Públicos (CEP), 2018	Pensiones	-Si no aumentan las densidades de cotizaciones de los afiliados, no se mejorarán las tasas de reemplazo. -Alta fracción de trabajadores que no cotizan o cotizan muy pocos años de su vida laboral.	Independientes, mujeres y jóvenes.	

(*) Recomendaciones ya abordadas.

Elaboración CIEDESS en base a la bibliografía analizada.

9.2.2. REVISIÓN DOCUMENTAL DE EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

En la sección anterior se realizó el análisis de documentación para establecer un diagnóstico respecto al mercado laboral chileno, particularmente sobre las características que dificultan la formalización laboral. A través de la revisión del material se abordaron temáticas asociadas a la situación de trabajadores dependientes e independientes en materia previsional, salud de origen común y salud laboral. Así, la siguiente sección internacional busca hacerse cargo de los nudos críticos y dificultades que han sido sistematizadas en el contexto chileno, recogiendo medidas y enfoques que hayan funcionado en el contexto de otros mercados laborales y sistemas de seguridad social.

Para poder realizar esta tarea, se han fijado criterios de selección de países que permitan la comparabilidad con el contexto chileno a través de la siguiente estrategia: definiendo criterios marco que den cuenta de las características de los mercados laborales a analizar, y caracterizando a los países sobre la base de marcos conceptuales en común, particularmente en materia de informalidad laboral.

De esta manera, el análisis internacional busca poder ser vinculado a la situación de Chile, resultando en una mirada en conjunto de los enfoques que se han adoptado en diferentes contextos para enfrentar las dificultades y nudos críticos identificados en la sección sobre evidencia nacional.

9.2.2.1. Metodología selección de países

Como etapa inicial se realizó un análisis de los criterios para identificar las experiencias internacionales en la materia de interés, utilizando los motores de búsqueda ya señalados. Como escenario base, se examinaron las experiencias de los países presentes en los documentos destacados en los antecedentes de esta licitación, especialmente en el estudio *“Experiencia internacional respecto de la adhesión de los trabajadores al sistema de pensiones, estrategias de ahorro previsional y entes que representan a los afiliados en los sistemas de pensiones”* (Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones y ejecutado por CIEDESS, 2017), es decir, Australia, Canadá, Francia, México, Nueva Zelanda, Países Bajos, Reino Unido, Singapur, Suecia y Uruguay.

El listado anterior de países fue complementado en base a evidencia cuantificada (ya sea por series históricas de datos o por actualización de estudios), tratando de incluir elementos adicionales como el enfoque de género y fenómenos migratorios. Por una parte se examinaron aquellos países que mostraban disminuciones significativas en su informalidad laboral o incrementos en su cobertura previsional (pago de cotizaciones) según distintas fuentes de información. Asimismo, otro foco de investigación fueron aquellos países que presentaban el caso inverso, con el propósito de encontrar alguna medida que podría ser determinante en un eventual aumento de la informalidad o el incentivo del no pago de cotizaciones.

Como base para referirse a los casos nacionales concretos con los cuales se trabajará, cabe realizar precisiones sobre el concepto de informalidad y la manera en la que se abordará en el estudio. Una de las características de la informalidad es su amplia variabilidad según el contexto en que se da, lo que hace difícil su precisión. En este sentido, se opta por la definición de la OIT, en tanto permite utilizar un concepto útil a fines estadísticos. Dicha conceptualización permite poder recurrir comparativamente a las fuentes nacionales (INE) e internacionales existentes. De igual forma

reconoce a nivel del trabajador que el principal elemento de definición de la informalidad es la falta de cotizaciones previsionales, mientras que otorga a los demás involucrados en el mercado otros factores como determinantes, entre los cuales destaca el registro de las unidades productivas y su cumplimiento de ciertos parámetros legales, reconociendo a su vez la vinculación que se puede presentar entre el mundo formal e informal.

Dicho lo anterior, ha de destacarse que la aproximación que se utilizará es de corte legalista (cercana al formalismo) dado que no se abordarán temas estructurales del mercado del trabajo que pudiesen ser causa de la informalidad, sino solo las limitaciones regulatorias.

En primera instancia, respecto a la informalidad, la OIT (2018) señala que no es posible establecer tendencias a lo largo del tiempo a nivel regional o global con los datos comparables que se encuentran disponibles. Para el caso de América Latina se aprecia una disminución en la participación del empleo informal en los últimos años, destacándose los casos de Argentina, Perú y Uruguay, mientras que en El Caribe se extiende esta situación para República Dominicana. Otros países con tendencias similares que resalta este estudio son Vietnam y Sudáfrica. Por el contrario, existen países con datos de tendencias de Europa y Asia Central que muestra un aumento en la proporción de empleo informal, como es el caso de Rusia y Serbia. Finalmente, existen varios países como Pakistán y Costa de Marfil cuyo alto nivel de informalidad se mantiene sin existencias claras de variación.

Los recursos provenientes de organismos internacionales tales como la OIT y la OCDE dan cuenta del panorama internacional en esta materia. El documento *“Employment Outlook 2015”* de la OCDE (2015), indica que la informalidad (respecto al empleo total) en países de economías emergentes oscila entre menos del 10% (Rusia) y más del 70% (India e Indonesia). Concluye que *“la informalidad es más prevalente entre las mujeres, los trabajadores más jóvenes y especialmente entre los trabajadores poco calificados”*.

Enfocándose en la cobertura previsional, el documento *“Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators”* de la OCDE (2017), señala que en los últimos años hubo cinco países que tomaron medidas para aumentar la cobertura de sus sistemas de pensiones (Alemania, Finlandia, Japón, Letonia y Turquía), donde las medidas destacadas para tales efectos son: la inscripción automática, la extensión del período en el cual se pueden realizar contribuciones; y la eliminación de restricciones para participar en un plan de pensiones. Además, este estudio reporta la medición de la cobertura de los planes de pensiones privados por tipo, donde los países con niveles superiores al de Chile para sistemas de igual tipo son: Finlandia, Islandia, Israel, Letonia, Países Bajos y Suecia.

Por su parte, el estudio *“Coverage of Private Pension Systems: Evidence and Policy Options”* (de Antolin et al. 2012) expone la tasa de cobertura de los planes de pensiones privados según el género. La brecha más grande se observa en los Países Bajos (donde la tasa de cobertura de los planes de pensiones personales voluntarios para hombres es más alta que la de las mujeres en 16,4 puntos porcentuales), seguida por Irlanda (10,3 pp), Italia (5,4 pp) y España (3,0 pp). Por otra parte, en Alemania, Reino Unido y Estados Unidos la diferencia de cobertura entre hombres y mujeres es insignificante.

Un análisis relacionado a la materia de estudio, que puede ser de importancia, fue realizado en el estudio del Consejo Consultivo Previsional *“Educación Previsional y Densidad de Cotización: Experiencia Chilena e Internacional”* (elaborado por CIEDESS, 2018) respecto a las experiencias

internacionales de medición causal entre conocimiento previsional y ahorro previsional. En este sentido, medidas enfocadas en incrementar el conocimiento financiero y/o previsional tendrían un impacto en aumentar la densidad de cotizaciones, destacándose los resultados de Dinamarca, EEUU, Italia, Países Bajos, Alemania, Japón, Nueva Zelanda, Francia, Suecia, China, Brasil, Australia, Suiza, Canadá y Finlandia.

Continuando con la Metodología de selección de países utilizada en CIEDESS (2018), se definieron en primer lugar criterios objetivos de agrupación que permiten identificar a países de similares características sociodemográficas, para posteriormente seleccionar dentro de cada grupo una muestra de países a estudiar, según sistema de pensiones y asalariados o informalidad.

En lo que respecta al primer criterio se utilizó como variable de agrupación el PIB per cápita como proxy del nivel de desarrollo y razón de dependencia, estableciendo los siguientes rangos:

- PIB:
 - Grupo 1: Menor igual a USD20.000
 - Grupo 2: Superior a USD 20.000 y hasta USD 40.000
 - Grupo 3: Mayor a USD 40.000
- Razón dependencia:
 - Alta: Mayor a 50
 - Baja: Menor igual a 50

Con la agrupación antes señalada se conformaron seis grupos de países (Tabla N° 4); ordenándose cada uno conforme al grado de informalidad (asalariados); señalándose su sistema de pensiones. Una vez realizada esta ordenación se acordó con la contraparte técnica los países a estudiar. Dado lo anterior los países seleccionados para estudiar son:

- 1) Alemania,
- 2) Australia,
- 3) Canadá,
- 4) Dinamarca,
- 5) España,
- 6) Nueva Zelanda,
- 7) Países Bajos,
- 8) Reino Unido,
- 9) Suecia,
- 10) Uruguay,
- 11) Japón

Tabla N° 4. Agrupación de países según criterios relevantes

Grupo PIB p/c	Grupo razón dependencia	Países	PIB per cápita, PPP (2017)	Informalidad	Razón de dependencia total (2015)	Asalariados %	Tipo sistema pensiones	Tipo sistema pensiones (agrupado)
1	Baja	China	16.807	54,4	37,7	63,7	Reparto y capitalización	Mixto
		Brasil	15.484	46	43,8	68,1	Reparto y capitalización	Mixto
		Serbia	15.090	22,1	49,2	68,5	Reparto	Reparto
		Colombia	14.552	72,6	45,6	49,1	Reparto y capitalización	Mixto
		Vietnam	6.776	60,6	42,5	41,3	Reparto	Reparto
	Alta	México	18.149	53,4	51,4	68,4	Reparto y capitalización	Mixto
		República Dominicana	16.030	56,3	57,8	55,8	Capitalización	Capitalización
		Sudáfrica	13.498	34	52,5	85	Reparto	Reparto
		Perú	13.434	69,2	53,2	45,8	Reparto y capitalización	Mixto
		El Salvador	8.006	69,6	56,8	60	Capitalización	Capitalización
2	Baja	Lituania	32.093	12,6	49,9	87,4	Reparto y capitalización	Mixto
		Federación de Rusia	25.533	35,9	43,5	92,3	Reparto y capitalización	Mixto
		Chile	24.085	40,5	45,5	72,2	Capitalización	Capitalización
	Alta	Italia	39.817	19	56,5	76,2	Nocional	Nocional
		Israel	38.413	n.d.	64,2	84,1	Reparto	Reparto
		España	38.091	27,3	51	83	Reparto	Reparto
		Turquía	27.916	34,8	50,1	66,9	Reparto	Reparto
		Letonia	27.598	13,2	52,5	86,7	Nocional	Nocional
		Uruguay	22.563	24,5	55,9	72,1	Reparto y capitalización	Mixto
		Argentina	20.787	47,2	56,5	75,1	Reparto	Reparto

Grupo PIB p/c	Grupo razón dependencia	Países	PIB per cápita, PPP (2017)	Informalidad	Razón de dependencia total (2015)	Asalariados %	Tipo sistema pensiones	Tipo sistema pensiones (agrupado)
3	Baja	Singapur	93.905	n.d.	37,3	85,9	Capitalización	Capitalización
		Suiza	65.007	10,4	48,8	84,8	Reparto	Reparto
		Canadá	46.378	n.d.	47,3	84,7	Reparto	Reparto
	Alta	Irlanda	76.305	13,5	53,8	83,5	Reparto	Reparto
		EEUU	59.532	18,6	51,2	90,2	Reparto y capitalización	Mixto
		Islandia	53.518	4,9	51,6	88,2	Reparto	Reparto
		Países Bajos	52.941	9,4	53,1	83,1	Reparto	Reparto
		Alemania	50.716	10,2	52,1	89,6	Reparto	Reparto
		Dinamarca	50.541	11,2	56	90,9	Reparto	Reparto
		Suecia	50.070	8,2	58,5	90	nocional y capitalización	Mixto
		Australia	47.047	n.d.	51,1	83,2	Capitalización	Capitalización
		Finlandia	45.192	6,3	57,9	85,9	Reparto	Reparto
		Reino Unido	43.877	13,6	55,5	84,6	Reparto	Reparto
		Japón	43.876	18,7	64	89	Reparto	Reparto
		Francia	42.779	9,8	59,2	88,2	Reparto y capitalización	Mixto
Nueva Zelanda	40.917	n.d.	52,9	82,2	Capitalización	Capitalización		

Elaboración CIEDESS en base a la bibliografía analizada

9.2.2.2. Sistematización y análisis crítico de la documentación revisada

En el marco del objetivo específico, correspondiente a conocer la experiencia internacional en relación a la implementación de medidas y/o programas dirigidos a incrementar la formalidad laboral e incentivos a la cotización previsional, la siguiente sección aborda las experiencias de los 11 países seleccionados para la elaboración de la una matriz de evidencias internacionales.

A continuación se presentan los resultados del análisis documental del sistema laboral, previsional y la informalidad. Con esto, se abordan el marco legislativo, temáticas regulatorias e iniciativas y programas relevantes en materia de formalización e incentivo a la cotización previsional.

El listado consensuado con la contraparte de países se compone de Alemania, Australia, Canadá, Dinamarca, España, Japón, Nueva Zelanda, Países Bajos, Reino Unido, Suecia y Uruguay.

La revisión busca posibilitar la elaboración de un informe que analice críticamente y en perspectiva comparada las evidencias en materia de incremento de cotización previsional y formalización laboral.

9.2.2.2.1. Alemania

Tras una serie de reformas que liberalizaron el mercado laboral a inicios de la década de 2000, Alemania también ha adoptado un camino en el que se busca introducir elementos de flexibilización del mercado laboral, mientras que se ajustan las prestaciones de seguridad social y se introducen mecanismos de ahorro previsional alternativos al esquema de reparto y pensiones cuasi-obligatorias de tipo ocupacional.

a) Sistema Laboral

Alemania cuenta con un sistema laboral altamente regulado, en una combinación entre la legislación laboral y los acuerdos laborales colectivos, si bien también considera una serie de excepciones a su legislación laboral básica para empresas de menor tamaño, particularmente en materia de despido⁶⁶.

En términos de su regulación laboral, el país cuenta con una estructura con particularidades sectoriales, especialmente respecto a su sistema de aprendizaje y capacitación intra-empresa. En este sentido, existe un sistema de educación dual que permite que empresas reciban a “aprendices” de oficios, generando un sistema de empleos temporales que a su vez funcionan como capacitaciones.

En términos de la búsqueda de empleo el cual cuenta con agencias federales específicas para la ejecución de políticas de inserción al sistema a través de medidas de intermediación laboral, con la Agencia Federal del Trabajo y los Jobcenter, junto con otros intermediadores privados.

El sistema de relaciones laborales acepta periodos de prueba, con una duración máxima de 6 meses, no obstante incluso en esos casos contempla normas de aviso previo ante una desvinculación. En tal materia existe una variación en el plazo conforme la antigüedad del trabajador en la empresa, existiendo un preaviso mínimo de 2 semanas, para las personas a prueba, 4 para los trabajadores con menos de dos años de servicio, incrementándose gradualmente hasta los 7 meses, para quienes lleven 20 años de relación laboral.

⁶⁶ Dependiendo el caso, menos de 5, 10 o 20 trabajadores

El despido, de forma similar al modelo anglosajón, requiere invocar una causa justa, pero éstas no están predefinidas por la legislación, sino que se indican aquellas que están prohibidas. La indemnización por despido corresponde a medio mes por año trabajado, existiendo la posibilidad de reincorporación por despido injustificado.

En cuanto al desempleo, los objetivos en el país son, por una parte, proteger a las personas del desempleo a través de un seguro y por otra, tomar medidas para no generar desempleo estructural y dependencia, a través de diferentes medidas como la capacitación y la restricción progresiva de prestaciones de desempleo. La ayuda social condicionada a encontrar un nuevo trabajo tiene que ver con la recepción de una fracción del salario inicial durante un período (*Arbeitslosengeld*), y después pasa a ser receptor de otro tipo de seguro de desempleo.

b) Sistema Previsional

El sistema previsional alemán está estructurado sobre un seguro social público, complementado con pensiones privadas introducida como complemento a inicios de la década de 2000 con un sistema de ahorro privado. En esta se cuentan las pensiones Riester⁶⁷, seguros, productos financieros, inmuebles, etc. Además se cuenta con pensiones ocupacionales, de carácter cuasi-obligatorio, dentro de los cuales están las cajas de ahorro, ahorro directo, seguros de ahorro directo, etc.

La pensión “legal”, asociada a un sistema de reparto estatal, cubre obligatoriamente a aquellas personas con ingresos superiores a 450 euros (casi 360 mil pesos)⁶⁸, pero con cotizaciones reducidas hasta los 850 euros (675 mil pesos), considerando tanto un régimen general como regímenes especiales para Agricultores y Funcionarios Públicos entre otros. El monto de las cotizaciones plenas es de 18,7%, dividido en partes iguales entre trabajador y empleador. En el caso de trabajadores de bajos ingresos, la cotización es de un 15%, totalmente de cargo del empleador.

El acceso a beneficios requiere el cumplimiento de edad, actualmente en proceso de incremento hasta 67 años, exigiendo un mínimo de cinco años de aportes. El monto de la pensión depende de una operación compleja en la que intervienen los aportes realizados y su relación con el ingreso promedio del país, obteniendo puntos para generar el monto de pensión, la que a su vez depende del nivel de ingresos, que puede generar una reducción del monto general hasta un 33% de la cifra original.

c) Informalidad

Como gran parte de los países europeos, la informalidad en Alemania tiene una entidad reducida (10,2%) la cual se concentra en el sector informal (9,7%), por lo que no hay literatura específica respecto a la informalidad en el empleo, sino que se desarrolla respecto a la evasión de impuestos. En esta línea se destacan instrumentos regulatorios como la “Ley de Lucha contra el trabajo en negro”⁶⁹, en la que se establecen medidas de fiscalización y control tanto para el trabajo informal como también para los trabajos ilícitos en general, contemplando mecanismos de fiscalización, sanciones penales y multas para empleadores. Como gran medida para evitar la economía negra

⁶⁷ Se trata de planes dirigidos a quienes ya están cubiertos por el seguro social público, funcionando como su complemento de una forma similar al APV chileno: para quienes tienen ingresos bajos existe un pareo estatal, mientras que para quienes tienen ingresos altos existe una rebaja de impuestos. A diferencia del seguro social estos planes pueden materializarse en diferentes productos, previa certificación, tales como seguros, planes de ahorro, planes previsionales privados, planes de ahorro bancario, etc.

⁶⁸ Como referencia, el salario mínimo mensual en Alemania es de 1473 Euros, algo más de 1,1 millones de pesos.

⁶⁹ *Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz* (SchwarzArbG).

está la realización de controles y también el registro a nombre del empleador con obligación de retención de datos por un tiempo determinado.

En lo laboral, en tanto, se encuentran medidas de flexibilización del mercado laboral y mantención de cobertura de seguridad social con la creación del Minijob: se trata de una iniciativa que le permite a los empleadores crear puestos de trabajo con menor nivel de riesgo, y al trabajador a trabajar sin perder dinero en pagos de seguridad social; se trata a su vez de una manera de elevar las tasas de ocupación del país. Cabe destacar que los “*minijobber*” no realizan cotizaciones, lo que ejerce una presión sobre el sistema de seguridad social (en términos de las pensiones mínimas).

Para enfrentar el peligro de trabajo en negro, los empleadores cuentan con un registro de los *minijobbers*, para los controles de la aduana (a cargo de esta fiscalización).

Dentro de las medidas de incentivo al ahorro previsional privado se destaca el aumento en la cobertura previsional gracias a la introducción de las pensiones *Riester* a partir de la reforma a las pensiones. Ha sido un importante mecanismo de incentivo financiero para elevar la cotización a través de sistemas privados de cotización. Antolin et al., 2012: pp. 25), *Riester* en 2001, tras una reforma previsional. Se trata de planes de ahorro previsional personales que son privados pero con un componente de subsidio estatal.

Este subsidio es igual independiente del grupo de ingresos, lo que ha llevado a que diferentes segmentos de ingresos lo adopten, siendo un buen incentivo, sin embargo, se mantiene en general en alrededor del 4% del ingreso anual anterior, requerido para la obtención de la máxima subvención:

Los planes *Riester* también cuentan con la característica de diseño para el segmento más bajo de ingresos, permitiendo una contribución mínima de 60 EUR anuales. Todas las personas que cuentan con cobertura del sistema de seguridad social pueden acceder a estos planes; el nivel de subsidio está sujeto a la tasa de contribución al plan y el número de hijos.

Esta excepción de contribución mínima se aplica para personas inactivas laboralmente no jubiladas, para trabajadores con bajos ingresos y para aquellos que reciben prestaciones sociales mínimas.

Tanto las contribuciones al plan como el subsidio estatal pueden deducirse de la renta imponible con un tope de 2100 EUR. De acuerdo a Antolin et al. (2012) este tipo de planes de ahorro privado permiten una distribución más amplia que los planes ocupacionales (semi-obligatorios), al contar con un diseño dirigido a todos los segmentos de ingresos.

9.2.2.2.2. Australia

Australia es considerado un país con un alto grado de formalidad en el empleo, sin embargo no reporta cifras del mismo a la OIT. Dado que esta informalidad dice relación con el acceso a los sistemas de pensiones, el hecho que este país tenga un sistema mixto, fundado en un importante componente no contributivo y suplementado por un sistema de capitalización fiscalizado por los agentes tributarios contribuye en buena medida al bajo nivel estimado.

Sin embargo las condiciones en que interactúan los sistemas laboral, previsional y tributario han generado un importante interés en atacar al sector informal, representado en la materia que nos importa por acuerdos de “efectivo en la mano”, cuestión tratada por la Fuerza de Trabajo contra la economía negra , cuyo reporte final y recomendaciones fueron entregadas a fines de 2017.

a) Sistema Laboral

Como muchos países del campo anglosajón, el sistema laboral Australiano se caracteriza por la existencia de diferentes niveles de regulación, en cuya base se encuentran la Reglas Nacionales de Empleo⁷⁰ que establecen los requisitos y garantías mínimas en una relación laboral, la cual puede ser generada tanto de manera verbal como escrita, en tal sentido, al igual que en Chile los contratos son consensuales. Tales condiciones pueden ser modificadas por diversos tipos de acuerdos al nivel de empresa o industria que mejoran las condiciones estipuladas por los primeros. Como parte de las obligaciones laborales de todo empleador, una vez contratado un trabajador se le debe entregar un resumen de los principales puntos de la legislación laboral, documento generado por Ombudsman del trabajo justo⁷¹, entidad pública independiente dedicada a resolver conflictos laborales, asegurar el cumplimiento de la normativa⁷² y entregar información del sistema de relaciones laborales. El resumen es un documento escueto y conciso que destaca los puntos principales y entrega vínculos para obtener mayor información en apenas tres páginas. Esta capacidad se basa en que a diferencia de la regulación laboral en Chile, esta regulación es muy concisa y básica, dejando en manos de los cuerpos normativos colectivos un mayor grado de protección, cuestión que permite un alto grado de flexibilidad (y de diferencias) entre las diversas industrias y empresas, al punto que existen 122 de estos a nivel de industria solamente.

En un breve resumen, las reglas básicas refieren a la jornada laboral máxima (38 horas semanales); salario mínimo (18,93 AUD, equivalente aproximadamente a 10 mil pesos por hora)⁷³ pactos de trabajo flexible; diversos tipos de descanso (vacaciones, descanso maternal; permiso por cuidado; permisos por servicios comunitarios; regulación de los feriados); regulación del despido; y la obligación de entregar el resumen de la legislación laboral.

Otro elemento notable del sistema australiano es el amplio uso de conceptos jurídicos indeterminados, que exigen ver caso a caso su procedencia. En tal sentido puede ejemplificarse con el hecho que la jornada máxima de 38 horas puede ser extendida con “las horas adicionales razonables”⁷⁴, o con el hecho que el despido no se ataca por ser injustificado, sino por ser injusto.

En un tema sensible, como son los procedimientos de despido, es notable encontrar que al igual que muchos países del mundo se requiere un tiempo mínimo de permanencia en la empresa antes de poder generar reclamos por despido injusto, periodo definido en 6 meses o 12 para las pequeñas empresas. De forma similar el aviso de despido es variable (1 a 5 semanas) dependiendo de la antigüedad del trabajador en la empresa, no siendo necesario en los casos de contratos por tiempo definido o actividad, ni en los casos de conducta grave del trabajador. La indemnización en caso de despido varía entre 4 y 16 semanas de pago, dependiendo la antigüedad, no procediendo en pequeñas empresas. Desde el punto de vista de la controversia por el despido es interesante notar que los procedimientos de reclamos ante la Comisión de Trabajo Justo son realizados a través de formularios estándares y que los primeros pasos del procedimiento, hasta la conciliación, no son presenciales y pueden ser realizados por medios telefónicos. Es igualmente interesante notar que

⁷⁰ *National Employment Standards (NES)*.

⁷¹ *Fair Work Ombudsman*.

⁷² Sin perjuicio de las facultades que tienen los sindicatos en la materia

⁷³ En consecuencia, el salario mínimo mensual es cercano a 1,4 millones de pesos

⁷⁴ Plus reasonable additional hours.

existe una separación entre los funcionarios encargados de la conciliación y los jueces que posteriormente tienen que decidir el caso laboral.

b) Sistema previsional

El sistema de pensiones de Australia está conformado por un mecanismo clásico de tres pilares: con una prestación básica, la pensión de vejez o *Age Pension*, dirigida a los residentes en el país; una complementaria, que se genera a través de aportes patronales obligatorios; y un elemento final de aportes voluntarios, que pueden provenir tanto del trabajador como del empleador. Ambos grupos de prestaciones complementarias están englobadas bajo el sistema de *superannuation*.

El elemento básico del sistema australiano es una pensión por residencia no contributiva, requiriendo a lo menos 10 años en el país. No obstante, al ser financiada de forma pública está dirigida a los sectores de menores recursos, por lo que filtra a sus beneficiarios aplicando límites máximos tanto a los bienes que se poseen (activos)⁷⁵ como a los ingresos generados⁷⁶, que en caso de ser superados provocan una disminución gradual de esta pensión. Tales límites son reajustados cada cuatro meses. Otro rasgo distintivo de la misma es que se trata de una pensión dirigida a la pareja, con montos diferentes en caso de ser solteros o no encontrarse viviendo juntos por razones médicas, aplicables tanto a los límites como a los beneficios⁷⁷. Desde luego también existe una edad mínima para acceder a la prestación, la cual se encuentra en proceso de transición para alcanzar los 67 años en 2023. Esta prestación corresponde solo a una fracción del ingreso mínimo australiano, razón por la cual la suficiencia del sistema de pensiones depende en buena medida de los resultados del sistema de *superannuation*.

Éste corresponde al sistema de pensiones contributivas privadas, cuya masificación se da a principios de los años 90, siendo en consecuencia un sistema más joven que el chileno. Conforme al mismo, los empleadores deben acreditar un aporte a las cuentas previsionales de sus trabajadores de a lo menos un 9,5%, que en caso de no cumplirse, además de las acciones de cobro respectivas, se encuentran sujetos a sanciones tributarias: por una parte la multa por el incumplimiento administrativo, por otra el cobro de lo no pagado y, finalmente, la imposibilidad de imputar a gastos el costo administrativo e intereses generados por el incumplimiento. Es posible también realizar aportes adicionales antes o después de impuestos existiendo una bonificación (pareo) fiscal para aquellos aportantes pertenecientes a los segmentos de menores ingresos, si bien hay que tener presente que los montos y topes de este beneficio son materia de permanente debate.

Al tratarse de un sistema de pensiones privado y sujeto en buena medida a regulación general en cuanto a sus administradores y condiciones, existen mayores variedades en cuanto a los tipos de beneficios generados y condiciones de acceso, siendo común la recepción de los fondos de una sola vez (suma alzada). De igual forma la edad mínima de acceso a beneficios no se encuentra alineada con la establecida para el sistema no contributivo, pudiendo exigirse también la cesación de empleos lucrativos (*gainful employment*) y no realizarlos en el futuro.

⁷⁵ Entre 258.000 AUD (\$125 millones aprox.) y 594.500 AUD (\$290 millones) dependiendo del estatus de pareja y el ser o no propietario de inmueble.

⁷⁶ Hasta 172 AUD (\$83.000 pesos chilenos aprox) para individuos o 304AUD (\$147.000) para parejas. La superación de este límite implica una reducción del beneficio en 50 centavos por cada dólar de exceso.

⁷⁷ 916,3 AUD para solteros y 690,7 AUD para cada miembro de la pareja, considerando la totalidad de los suplementos legales. Aproximadamente 445 mil y 335 mil pesos respectivamente.

Considerando la importancia de su sistema de capitalización Australia mantiene también un importante programa de educación financiera, manteniendo bases de estudio, recursos y programas de formación para profesores, a fin de incorporar estos conocimientos en todas las materias escolares.

c) Informalidad

Entre 2016 y 2017 se creó una comisión destinada a estudiar y proponer reformas que atacaran a la economía negra: conjunto de actividades que son realizadas fuera de los sistemas regulatorios y tributarios, sean o no de carácter legal y cuyo tamaño fue estimado en el 3% de PIB. En el primer caso esta situación se identifica con el sector informal de la economía. Entre las actividades relacionadas con el trabajo que detectó la comisión se encuentra la no declaración o subdeclaración de ingresos, el pago en efectivo directo, la deducción ilegal de remuneraciones, las simulaciones contractuales y el fraude de identidad.

Al contar con un sistema previsional que se adecua en función de los ingresos de la persona y que es complementado por un sistema de capitalización con importantes incentivos tributarios, la principal preocupación en lo que a formalidad se refiere dice relación con la declaración real de los ingresos de las personas cubiertas, situación conocida en Chile como la subdeclaración de ingresos. Cabe destacar que el reporte de la Comisión toma también en consideración las motivaciones que conducen a estos comportamientos, entre los cuales se cuentan la combinación de presión financiera y escasa transparencia, particularmente en cuanto al anonimato de los pagos; la complejidad de cumplimiento de las regulaciones; la percepción del riesgo de la actividad; la percepción de justicia del sistema; y las normas sociales sobre los comportamientos indicados.

En la línea de las recomendaciones la comisión estimó que las principales medidas debían apuntar a las motivaciones que conducían a la economía negra, a la vez que reconocía el hecho que el mero incremento normativo podría ser un hecho contraproducente, la regulación necesaria debía ser práctica, implementable, ajustada y focalizada, reconociendo los diversos grados de involucramiento que pueden existir en el fenómeno. Finalmente, reconocía la necesidad que el trabajo realizado fuera un impulso continuado, sin perjuicio de la rápida implementación de ciertas medidas. En concreto propuso:

- Mejora de la bancarización y promoción de la transición hacia una economía sin efectivo.
- Incrementar las medidas de seguridad e identificación en las actividades bancarias y comerciales.
- Promoción del uso compartido de datos por parte de las agencias reguladoras.
- Mejora de la coordinación entre instituciones públicas y de estas con el sector privado.
- Regulación de los mecanismos de economía compartida.

9.2.2.2.3. Canadá

Canadá es otro país que no cuenta con información reportada de informalidad a la OIT, sin embargo ello puede deberse al alto nivel de cobertura de su sistema de pensiones, el cual se caracteriza por estar claramente enfocados en sus objetivos. De forma similar Canadá es uno de los pocos países que tiene establecida la obligatoriedad de cotización para los trabajadores independientes en el componente contributivo obligatorio. No obstante la dependencia de los sistemas ocupacionales y privados para generar altas tasas de reemplazo, junto con el declive de estos, motivó que en la

última serie de reformas se incrementaran las cotizaciones y beneficios de la pensión pública contributiva.

a) Sistema Laboral

Canadá comparte muchos de los rasgos de los sistemas laborales del mundo angloparlante: una regulación básica muy general y con un bajo nivel de garantías, la cual es complementada por regulación sectorial, acuerdos colectivos y regulación estatal que ajusta su nivel a las necesidades del territorio o sector al que se aplica.

Conforme al Código del Trabajo de Canadá, la mayor parte de la regulación laboral queda entregada a acuerdos realizados por negociación colectiva. La importancia de ésta es tal que la mayor parte de este cuerpo legal está destinada a la regulación de la institucionalidad necesaria para su aplicación, en lugar de la reglamentación de contratos individuales.

Con todo, se aprecian significativas diferencias con el caso chileno en cuanto a la flexibilidad entregada en la aplicación de normas. Entre estas es destacable la existencia de un periodo probatorio de hasta tres meses en los cuales el despido no requiere ser justificado. Superada esta etapa se requiere aviso previo y causa justa, pero esta última no está predefinida por la ley, sino que solo se indican las causas por las cuales no se puede despedir⁷⁸. Los periodos de preaviso son notablemente más cortos que en Chile (2 semanas) del mismo modo que las indemnizaciones (5 días de sueldo por cada año completo trabajado).

b) Sistema Previsional

El sistema de pensiones canadiense está estructurado en torno a un mecanismo de tres pilares. En primer lugar se encuentra el Old Age Security (OAS), sistema no contributivo dirigido a todos los residentes que cumplan un tiempo mínimo (10 años) otorgando beneficios completos con cuarenta años de residencia. Este beneficio se encuentra sujeto a una reducción progresiva dependiendo del nivel de ingresos, pudiendo llegar a 1.113,15 CAD (poco más de 580 mil pesos) para aquellas personas que no tengan ingresos anuales superiores a 33.456CAD (17,3 millones de pesos al año o poco más de 1,4 millones al mes)⁷⁹.

Un segundo elemento es el plan de pensiones del país, *Canadian Pension Plan (CPP)*, sistema contributivo de beneficio definido obligatorio para todo tipo de trabajadores que reconoce un monto exento de aportes, permitiendo que los trabajadores de bajos ingresos no tengan que realizar pagos. Su financiamiento es bipartito e igual tanto para empleador como para trabajador y se encuentra actualmente en un proceso de transición desde 4,95% a 5,95% cada uno, recaudado por los organismos tributarios. Esta alza corresponde a un esfuerzo de mejorar las prestaciones entregadas desde un 25% a un 33% de los ingresos promedio de la vida laboral, para compensar la disminución de la cobertura de las pensiones ocupacionales.

El tercer pilar, está compuesto fundamentalmente por sistemas previsionales ocupacionales auspiciados por las empresas y planes de pensiones individuales y colectivos con incentivos tributarios, siendo imprescindibles para lograr tasas de reemplazo superiores al 50%, dado que la combinación de los dos primeros sistemas da lugar a tasas de un 73% para quienes tienen la mitad del ingreso promedio; 42% para quienes tienen el promedio; y solo 21% para quienes duplican el

⁷⁸ En general, estas se encuentran asociadas a discriminación y represalias.

⁷⁹ El salario mínimo en Canadá varía según Estado, entre 10,96CAD y 14 CAD. Asumiendo un punto medio en 12, el salario mínimo mensual serían 1920 CAD, o casi un millón de pesos.

ingreso promedio. Dado el giro de este tipo de programas hacia formas de capitalización, Canadá también ha generado un importante programa de educación financiera.

c) Informalidad

La flexibilidad del sistema laboral canadiense, sumado a la estructura de su sistema de pensiones con un importante rol de las agencias tributarias quienes tienen a su cargo la recaudación de sistema contributivo obligatorio, hace que la informalidad en el empleo no sea un tema de gran interés en Canadá. No obstante, debe destacarse que la más reciente actividad referente al sistema previsional corresponde a la modificación del Canadian Pension Plan para mejorar sus prestaciones, dado el descenso continuado de la cobertura de los planes de pensiones entregados por empresas (ocupacionales), así como un importante énfasis en la educación financiera.

Existen algunos estudios que argumentan que el carácter federal de un país, como es el caso de Canadá, afectaría su nivel de informalidad de forma positiva. Ello se debería al hecho que cada estado que compone el país cuenta con una regulación diferente, por lo que es posible a las empresas cambiar de ubicación, y con ello de regulación, en los casos que un estado específico haga muy difícil cumplir sus normas.

9.2.2.2.4. Dinamarca

En las últimas dos décadas, Dinamarca se ha establecido internacionalmente como un referente en materia de políticas laborales y de seguridad social, ocupando un puesto privilegiado en análisis comparados; el país de 5,7 millones de habitantes exhibe altos niveles de asalarización (sobre el 90%), desarrollo humano alto tras la introducción de reformas durante la década de los noventa a nivel de su mercado laboral y sistema de seguridad social, conocidas popularmente como “flexiguridad”. Por su parte, si bien el nivel de informalidad reportado es bajo (11,2%), parte importante de ella es informalidad en el empleo (7,2%).

a) Sistema Laboral

El modelo danés de “flexiguridad” constituye un hito en términos de políticas laborales. En las últimas décadas, ha suscitado el interés tanto de académicos como de expertos en el ámbito de la política pública en distintos contextos nacionales. Sin embargo, cabe realizar el alcance que el conjunto de políticas de flexibilización laboral en el marco de un esquema de protección social alto se vincula a un estado de bienestar europeo que buscó a través de estas medidas enfrentar problemáticas asociadas a su propia situación, como también a su inserción en el mercado internacional.

Regulado principalmente a través de la Ley de Empleadores y Trabajadores Asalariados (ESEA), la institucionalidad laboral danesa también se estructura sobre la base de un sistema de acuerdos laborales colectivos⁸⁰, contando con regulación central principalmente en materia de despidos, la cual a su vez contempla excepciones de aplicación en favor de las empresas con menos de 20 trabajadores. Tal regulación es bastante reducida, aplicándose en ausencia de acuerdos que estipulen lo contrario, y entre sus elementos más destacables es la ausencia de causales de despido, no obstante se requiere la invocación de una causal justificada; un plazo de preaviso relativamente largo (entre 3 y seis meses) y la reducida indemnización que contempla: 1 mes de salario para

⁸⁰ Por ejemplo, el ingreso mínimo es establecido de esta forma, no existiendo uno Estatal. El promedio de las empresas es de 110 coronas danesas por hora, lo que da en un mes 16.500 coronas o 1,7 millones de pesos.

aquellos trabajadores que laboraron 10 o más años en la misma empresa, y 3 meses para 20 o más años de trabajo. El periodo máximo de prueba es de 3 meses.

El actual sistema de flexiguridad danés tiene por objetivo la creación de empleos de calidad y una estructura basada sobre los pilares estratégicos para propiciar la competitividad país en el largo plazo, sobre la base de una estrategia de aprendizaje continuo orientada a una economía con alto desarrollo de capital humano e innovación (Weller, 2009: p. 41).

En cuanto al aprendizaje continuo, se promueve la idea de que la capacitación puede dinamizar el proceso de reinserción laboral, el cual se estructura sobre la base de una combinación de políticas activas y pasivas en esta materia. En el contexto de personas que pierden sus trabajos también existe la recapacitación, permitiendo la movilidad hacia otros sectores. Esto en términos generales, ya que para el modelo de desarrollo danés es esencial contar con capital humano altamente educado y calificado a lo largo del proceso productivo en su totalidad (Weller, 2009: p. 41).

Cabe también considerar que el desarrollo de dicho sistema se basa en una estructura de negociación colectiva fuerte y deliberación entre los “social partners”, lo cual constituye la base del funcionamiento del sistema de flexiguridad (Weller, 2009: p. 42). Desde el punto de vista de la formación, Dinamarca cuenta con un sistema educativo basado en el acceso universal, con una estructura de capacitaciones y universidades de primer nivel, junto con una política de capacitación y recapacitación de por vida de la fuerza laboral. Esto resulta en un mercado laboral dinámico y adaptable a los cambios coyunturales (asociado a procesos como integración de mercados y globalización) y también a las transformaciones estructurales de éste, asociados a los procesos de innovación. Cabe considerar que este tipo de estructuras resultan en un costo significativo para el modelo, el cual ejerce una presión importante sobre el gasto fiscal.

En cuanto al tema de la regulación del desempleo, este funciona sobre la base del sistema Gent, sistema voluntario financiado a través del seguro de desempleo asociado a los sindicatos (este a su vez es subsidiado por el Estado pero administrado por los sindicatos). De esta manera, existe una diferencia entre seguros asociados a campos ocupacionales determinados y otros generales (Jørgensen, H., 2009)

Por su parte, existe el sistema de asistencia social para quienes no se acogen a estas prestaciones, manejado por las municipalidades.

b) Sistema Previsional

El sistema de pensiones danés está estructurado como sistema de “tres pilares”, con una *Folkepension* o Pensión Básica Universal, financiada por el Estado, y la Pensión Ocupacional Complementaria o pensión ATP⁸¹, financiada por los trabajadores, y diferentes mecanismos de ahorro voluntario.

Esto constituye el pilar basado en un sistema de reparto, que a su vez se suplementa con un esquema de contribución definido de tipo ocupacional (cuasi-obligatorio) y un sistema de ahorro individual voluntario.

⁸¹ Se trata de un beneficio sujeto a restricciones a partir un tope de ingresos laborales.

La pensión básica busca proteger a las personas de la pobreza en la vejez, entregando 72.759 coronas al año⁸² a quienes tengan 40 o más años de residencia, mientras reducen proporcionalmente el monto conforme al tiempo de residencia. Por su parte, la pensión ocupacional está orientada a alcanzar el reemplazo del ingreso, dependiendo su monto, de las cotizaciones realizadas. Por último, el pilar de ahorro individual busca aportar flexibilidad al sistema (Rohde, 2011, pág. 222).

A partir de 2019, se introducirá un alza progresiva de la edad de jubilación, desde los 67 años hasta los 69 en 2030.

c) Informalidad

Si bien no cuenta con una estrategia formal de educación previsional, el Banco Danés impulsa programas educativos para jóvenes, existiendo otras iniciativas en materia de educación financiera impulsadas por asociaciones privadas y otros actores del sistema financiero.

Tal como se ha expuesto en la sección sobre el sistema laboral del país, en general, la literatura sobre protección laboral en Dinamarca tiende a considerar los contratos indefinidos, junto con el empleo temporal y part-time como parte del empleo “regular”, dado que está comprendido dentro de las modalidades de trabajo, está sujeto a institucionalidad laboral y a la estructura de la seguridad social (Bredgaard et al., 2009). En las determinaciones que se tomaron por parte de la Comisión Europea (European Commission, 2007) en torno a la actualización de la protección laboral y de la institucionalidad laboral, la segmentación constituye una temática prioritaria, en tanto se reconoce la existencia de trabajadores con un grado menor de protección.

Los trabajadores atípicos permiten a los empleadores acceder a la fuerza laboral sin pasar por el proceso de regulaciones y despidos, en suma, permitiéndoles un modelo más flexible. Es posible identificar varias formas de empleo de corto y mediano plazo: (Bredgaard et al., 2011):

- Auto-empleados
 - El trabajo independiente o *freelance* cuenta con una baja incidencia en el país y no se asocia a políticas o programas específicos de formalización.
- Empleo part-time
 - Dinamarca cuenta con una proporción elevada de empleo part time, lo cual puede sin embargo corresponder a una opción como también a la dificultad de encontrar un trabajo a tiempo completo.
- Contratos con plazo fijo
 - Con mayor incidencia en mujeres y migrantes, contando desde 2003 con una regulación⁸³ para la equiparación de derechos y condiciones.
- Agencias de Trabajo Temporal
 - Se encuentra regulado por las disposiciones de los acuerdos laborales colectivos. De forma progresiva, el trabajo ligado a estas agencias ha equiparado sus condiciones a las de los trabajadores “permanentes”.
- Flex-Jobs
 - Se trata de trabajos con subsidio permanente dirigidos a personas con discapacidad y otros trabajadores con capacidades de trabajo reducida.

⁸² 6.063,25 coronas al mes, unos 643 mil pesos mensuales.

⁸³ La ley se titula Lov om Tidsbegrænsede Ansættelser.

Cabe mencionar que este tipo de trabajos está sujeto tanto a la legislación laboral como a los acuerdos laborales colectivos en los diferentes sectores, implicando que la posibilidad para los empleadores de contratar este tipo de trabajo “atípico” está sujeto a dichas restricciones y condiciones. A su vez, está regulado por las disposiciones de la Comisión Europea.

Tras revisar las iniciativas y programas existentes en esta materia, cabe mencionar que se trata de situaciones altamente reguladas, lo cual a su vez está acompañado por una estructura de fiscalización, trabajo preventivo y multas, combinado con políticas restrictivas de inmigración.

9.2.2.2.5. España

En el marco de la Unión Europea, España puede ser agrupada dentro del conjunto de países del sur del continente, contado con características muy diferentes a los demás países europeos tratados en este estudio, ya sean nórdicos (Dinamarca, Suecia) u occidentales (Países Bajos, Francia). El país cuenta con niveles importantes de informalidad y altos niveles de desempleo de ciertos segmentos, como jóvenes.

a) Sistema Laboral

La legislación Española en materia de relaciones del trabajo mantiene una similitud con la chilena en cuanto a la forma en que se expresa su contenido, siendo mucho más específica que la legislación de los países angloparlantes. A pesar de ello, también mantiene un mayor grado de libertad en cuanto a la posibilidad de modificar los límites en ella contenidos, particularmente en aquellos casos que hay participación colectiva de por medio, la cual tiene una mayor presencia normativa. Adicionalmente, la norma laboral considera un conjunto de variaciones respecto de las empresas de menor tamaño en materia de despido, las cuales reducen los plazos o montos requeridos por el estatuto de los trabajadores siempre que no exista acuerdo colectivo. De forma similar, se incrementa el periodo de prueba de trabajadores no calificados en un 50% para las empresas con hasta 25 trabajadores⁸⁴.

En comparación a Chile, España tiene una regulación considerablemente más estricta de los contratos de duración limitada, requiriéndose causa para su aplicación. Por otra parte, también cuenta con un sistema de despido que exige el cumplimiento de una causal específica una vez transcurrido el periodo de prueba, con un preaviso de solo 15 días. También cuenta con una indemnización por despido de 20 días por cada año trabajado, con un tope de doce mensualidades. En caso de despido improcedente, considera la posibilidad de reincorporación del trabajador.

b) Sistema Previsional

El sistema de pensiones español consta de un seguro social contributivo que es complementado por asistencia social no contributiva. La necesidad de mantener su sostenibilidad financiera y dar una adecuada cobertura ha hecho que se encuentre en un proceso de implementación de reformas, por lo que varios de sus parámetros son transitorios.

El componente contributivo requiere cotizaciones del 4,7% de los ingresos por parte del trabajador, y del 23,6% por parte del empleador, correspondiendo al pago total de cobertura de seguridad social, no solo a pensiones. Adicionalmente, existe un subsidio público al seguro. Si bien este mecanismo es de aplicación general para la industria, comercio y servicios, existen varios regímenes especiales para el sector público, militares, independientes, pesqueros y mineros del carbón.

⁸⁴ En caso de técnicos, el periodo de prueba puede durar hasta 6 meses.

El acceso a prestaciones requiere el cumplimiento de edad (67 años en 2027), a lo menos 15 años de contribuciones, con al menos dos años en los últimos 15 previos a acceder al beneficio. La pensión completa requiere 35 años y 6 meses de aportes que en 2027 espera llegar a 37 años. El beneficio es un porcentaje de los ingresos de los últimos 19 años⁸⁵ que inicia en 50% por los primeros 15 años de aportes, incrementándose por cada mes adicional cotizado, para llegar al 100% con 35 años y seis meses.

El componente no contributivo corresponde a la asistencia social, financiada por el Estado, la cual requiere contar con 65 años, 10 años de residencia en España y calificar como necesitado. Dependiendo de los ingresos y la composición de la familia la prestación varía entre 91,98 y 367,90 euros mensuales (es decir, entre 72 mil y 290 mil pesos)⁸⁶.

c) Informalidad

No se encontraron estudios específicos respecto a informalidad en España no obstante el nivel que reporta a la OIT (27,3%) de la cual poco más de un tercio (9,9%) corresponde a informalidad en el empleo. Sin embargo, al igual que otros países considerados se presenta una importante actividad en torno a la regulación de las formas atípicas de trabajo, las cuales permiten formalizar trabajadores en situaciones que normalmente no serían consideradas bajo una regulación única. Dada la crisis que sufrió España hubo un importante uso de los contratos a plazo fijo, así como de los servicios transitorios y el empleo a tiempo parcial. También se promocionó el empleo autónomo⁸⁷, existiendo regulación específica para un subconjunto del mismo, correspondiente a aquellos autónomos cuyos ingresos dependen de un único empleador. Los estudios consideran también la irrupción de la economía colaborativa, pero se trata principalmente de mediciones más que de propuestas.

9.2.2.2.6. Japón

Caracterizado como uno de los países con el mayor nivel de envejecimiento, Japón también cuenta con una particular cultura laboral, donde la relación entre trabajadores y empresas busca ser permanente. Sin embargo las dificultades económicas han desquebrajado este paradigma, dando lugar al surgimiento de un mercado laboral segmentado entre trabajadores permanente de la empresa, y operarios ocasionales.

a) Sistema Laboral

Japón mantiene importantes características de los sistemas jurídicos del mundo angloparlante, las cuales se suman a las particularidades propias del país. En concreto posee una legislación básica relativamente abierta, si bien las resoluciones judiciales han rigidizado su contenido en algunas materias específicas (elementos del contrato, despido, etc.), cuestión que no se aprecia en la mayoría de los otros países que siguen este modelo. Todo ello complementado por un importante nivel de acuerdos colectivos y legislación regional, al punto que en 2014 existieron 235 salarios mínimos a nivel industrial (superiores a los establecidos a nivel regional)⁸⁸.

⁸⁵ 25 años en 2022

⁸⁶ Como referencia, el salario mínimo mensual interprofesional en España asciende a 735,9 Euros, casi 590 mil pesos.

⁸⁷ Entre las medidas consideradas se generó una reducción de los pagos por seguridad social de forma temporal, de hasta un 80%; la compatibilidad del empleo con cuenta propia con las prestaciones por cesantía; y la voluntariedad de protección por accidentes del trabajo para los trabajadores por cuenta propia menores de 30 años.

⁸⁸ A nivel regional el salario mínimo por hora es de 780 yenes (4.628 pesos), con lo que el ingreso mínimo mensual es aproximadamente 740 mil pesos.

Una de las discusiones más importantes del sistema laboral japonés es la definición de la relación de trabajo, la cual conforme a su normativa es aquella que se da entre empleador y trabajador. La falta de detalles respecto a lo que contiene cada término ha llevado a la jurisprudencia a desarrollar la noción de “derechos y obligaciones” asociados al estatus de empleador, los cuales se usan para determinar en los hechos si existe relación laboral. En tal punto su desarrollo recuerda en forma importante a la jurisprudencia chilena al debatir en torno a la subordinación, utilizando criterios como la supervisión del trabajo, la obligatoriedad de las instrucciones recibidas, las restricciones al sitio o tiempo de trabajo, la capacidad de ser sustituido, la forma de pago y cálculo de remuneraciones, etc.

Esta discusión se ha incrementado por el fuerte uso de formas atípicas de contratación en Japón: contratistas, franquicias, trabajadores subcontratados y tercerizados, entre otros, cuyo acceso a la protección social no siempre está cubierto. Además Japón no cuenta con límites para los periodos de prueba, pero su jurisprudencia exige que su uso sea objetivo.

Con todo ha de señalarse que la regulación nipona es más rígida que la de la mayoría de los países angloparlantes, producto de consideraciones jurisprudenciales. Así, si bien no existen límites formales al uso de contratos de duración limitada, se deben entregar razones para usarlos por plazos superiores a 3 años.

De forma similar, si bien la legislación no establece causas para despedir, sino causas por las cuales ello está prohibido, los tribunales lo han limitado en base al concepto de abuso del derecho. Al igual que en el caso chileno debe haber un preaviso de 30 días, no existiendo indemnización, salvo lo establecido en contratos colectivos. Tampoco existe pago por despido injustificado, ya que en estos casos procede la reincorporación.

b) Sistema Previsional

Desde el punto de vista de la protección que entregan los sistemas de pensiones Japón cuenta con una combinación de sistemas contributivos de diferente naturaleza, los cuales interactúan entre sí, además de contar con alternativas a nivel ocupacional. Respecto a los mecanismos nacionales encontramos el Programa Nacional de Pensiones, cuya pensión es un beneficio plano, y el Seguro de Pensión para Empleados, otorga beneficios en relación a los ingresos a los trabajadores dependientes.

El Programa Nacional de Pensiones cubre de forma obligatoria a todos los residentes entre los 20 y 59 años, contando con un sistema de cotizaciones planas por el cual se paga mensualmente la suma de 12.260 yenes (73 mil pesos, casi un 10% del ingreso mínimo). Para acceder a los beneficios es necesario contar con a lo menos 10 años de contribuciones⁸⁹ y cumplir 65 años de edad. La pensión así obtenida corresponde a un monto fijo de 780.100 yenes al año para las personas con 40 años de contribuciones o la proporción correspondiente⁹⁰. En caso de existir esposa que cumpla con los requisitos de edad y aportes, se entrega un suplemento de hasta 224.500 yenes⁹¹. Este es el único programa que admite trabajadores independientes. Muchas de las más recientes reformas dicen relación con este programa, destacando la inclusión de los trabajadores a tiempo parcial, siempre

⁸⁹ Hasta 2016, requería 25 años de contribuciones.

⁹⁰ 385 mil pesos mensuales, aproximadamente.

⁹¹ 110 mil pesos chilenos mensuales, aproximadamente.

que trabajen a lo menos 20 horas y posean ingresos superiores a 88.000 yenes, poco más de 522 mil pesos.

El Seguro de Pensión para Empleados, en cambio, se dirige a trabajadores dependientes, los cuales cotizan un 9,15% de sus remuneraciones, contando con aportes patronales de igual proporción. El seguro además paga las cotizaciones al programa nacional de pensiones para aquellas personas de bajos ingresos, así como para las esposas de sus afiliados, generándose un subsidio que cubre a este segmento de trabajadores dependientes y sus cargas. En este caso el beneficio pagado corresponde a un coeficiente del ingreso promedio en toda la carrera laboral, dependiendo de su fecha de nacimiento y los periodos de aporte. Para acceder al mismo, se requiere haber cumplido 60 años⁹² y 25 años de aportes. Es compatible con la continuación del trabajo, pero en caso que los ingresos excedan ciertos límites⁹³, el exceso es reducido en un 50%. El seguro paga también un suplemento por esposa menor de 65 años (\$224.500). La existencia de estos límites desincentiva la permanencia en el trabajo y la postergación del retiro, pudiendo explicarse por la necesidad de generar la renovación regular de las posiciones laborales en un país con una cultura laboral con un fuerte apego a la empresa, donde se inician labores. No obstante el costo del sistema, y el desbalance respecto al gasto destinado a menores, la proporción de financiamiento público fue aumentada, cubriendo en ambos sistemas su costo administrativo y en el caso del Programa Nacional de Pensiones, cubre además el 50% de su costo directo, cuando anteriormente estaba limitado a 1/3. La ausencia de prestaciones no contributivas es suplida por un sistema de asistencia social que entrega prestaciones en especie.

c) Informalidad

Al realizar una revisión de los trabajos investigativos sobre Japón, destaca que el país no presenta estudios que apunten directamente a la informalidad en el empleo. Se trata de cuestión que es consistente con el nivel de informalidad que reporta a la OIT, ya que si bien es moderado (18,7%) la mayor parte (14,3%) corresponde al sector informal. No obstante, el país "cuenta con varios estudios en torno a la segmentación del mercado laboral. Ello por cuanto en la cultura laboral japonesa asume que las relaciones laborales serán con un único empleador durante toda la vida del sujeto, bajo un esquema de contratos de trabajo a tiempo completo. Con las sucesivas crisis económicas se ha dado un incremento en el uso de los diversos tipos de contratos temporales, lo que ha permitido, por una parte mantener un alto grado de formalidad, si bien a costa de reducir la protección frente a contingencias como el desempleo respecto a este grupo de trabajadores. En forma relevante también se aprecia una variación en el perfil de los afectados, más allá del segmento de mujeres con hijos al cual solía estar asociado. Parte de la respuesta al fenómeno se encuentra en las modificaciones recientes (2016) al sistema de pensiones, admitiendo las cotizaciones de trabajadores a tiempo parcial y reduciendo los requisitos de permanencia para acceder a la pensión básica.

9.2.2.2.7. Nueva Zelanda

Como la mayoría de los países angloparlantes, Nueva Zelanda muestra un alto grado de flexibilidad regulatoria unido a un importante uso de acuerdos colectivos. Sin embargo su rasgo más destacable

⁹² Actualmente, se encuentra en alza para alcanzar 65 años a 2025 (hombres) y 2030 (mujeres).

⁹³ 280.000 yenes entre los 60 y 64 años, equivalente a dos tercios del ingreso promedio en Japón, y 470.000 entre 65 y 69 años.

es la ausencia de un sistema previsional obligatorio, operando en base a la prestación pública universal e incentivos a los mecanismos voluntarios.

a) Sistema Laboral

Como es común en los sistemas laborales del campo anglosajón, la regulación es considerablemente menos rígida, dando un amplio margen interpretativo. En el caso particular de Nueva Zelanda gran parte de las instrucciones que normalmente se espera encontrar en la ley quedan entregadas a acuerdos contractuales, tanto individuales como colectivos. Entre ellas, se puede contar la extensión del periodo de prueba (hasta por 90 días), la forma de notificar un despido y el plazo de preaviso para ello. En materia de terminación de la relación laboral, si bien se exige que el despido invoque una causa objetiva y siga un procedimiento justo, no hay causales predefinidas, sino aquellas que son prohibidas. De forma similar no existe una indemnización por despido determinada por la ley, pero existe libertad respecto a las compensaciones que pueden determinar los tribunales en estos casos.

b) Sistema Previsional

El sistema de pensiones de Nueva Zelanda se caracteriza por la ausencia de un componente contributivo obligatorio, siendo su base una pensión universal destinada a los residentes que tengan más de diez años en el país. La prestación generada es financiada completamente por el Estado, siendo un beneficio plano para todos sus receptores por 384,76NZD a la semana (casi 700 mil pesos al mes), con variaciones para las parejas 591,94NZD (algo más de un millón de pesos al mes). Como podrá apreciarse, el monto es bajo en relación al nivel de ingresos del país, donde el sueldo mínimo corresponde a 660 NZD a la semana⁹⁴.

Por ello existen otros mecanismos previsionales de naturaleza voluntaria, tales como los planes de pensiones asociados a las empresas, planes de pensiones individuales y el *Kiwisaver*, mecanismo de cuentas personales con beneficios tributarios y aportes pareados del Estado. Hay que destacar que si bien las cuentas corresponden a los administradores libremente elegidos por los afiliados, por procesos de recaudación son realizados a través de la entidad tributaria del país. Adicionalmente, si bien es un mecanismo voluntario, la incorporación es realizada por defecto al iniciar un trabajo dependiente y se permite la afiliación voluntaria de los independientes. El *Kiwisaver* fue la respuesta Neozelandesa a la caída en la cobertura de los sistemas de pensiones ocupacionales y, dada su voluntariedad y su carácter de sistema de capitalización, el país ha realizado grandes esfuerzos en establecer programas de educación financiera que faciliten la comprensión y uso del mismo.

c) Informalidad

Cabe mencionar que no se han encontrado estudios específicamente dirigidos a la temática de la informalidad, información que el país no reporta a la OIT. Considerando el sistema previsional, en rigor Nueva Zelanda no podría tener informalidad en el empleo. Con todo, los principales esfuerzos se han dirigido a incrementar el conocimiento y uso de los sistemas previsionales voluntarios, principalmente el *Kiwisaver*. Dentro de ello se encuentra el sistema de enrolamiento automático de trabajadores dependientes, el pago de aportes pareados por parte del Estado, el uso de los mecanismos tributarios para la recaudación y la importancia concedida a la educación, la cual en principio fue dirigida al tema previsional, pero posteriormente fue ampliada para cubrir la totalidad de la educación financiera.

⁹⁴ 16.5 por hora hasta un máximo de 40 horas. Correspondiendo a cerca de 1,2 millones al mes.

9.2.2.2.8. Países Bajos

La situación actual del país en materia laboral y de seguridad social puede rastrearse al inicio de las reformas económicas y sociales desde los años ochenta y noventa en el llamado *Poldermodel*, o sistema de consultas entre estado, empleadores y empleados, los actores sociales que actúan como *social partners* en procesos deliberativos y del establecimiento de acuerdos en distintos ámbitos (laboral, seguridad social, regulatorio, entre otros).

Durante la última década, los Países Bajos se encuentran por sobre la meta Europea 2020 en materia de tasa de ocupación (75%), exhibiendo un 78% en la población entre 20 y 64 años en 2017.

a) Sistema Laboral

Los países bajos son un país con bajos niveles de informalidad, pero con una economía marcada por un alto nivel de trabajadores temporales (*part-time*); sin embargo, el empleo part time ha experimentado un proceso de regularización desde los años noventa, contando con representación a nivel de agencias de empleadores y sindicatos, acceso a seguridad social y estabilidad de ingresos y empleo (Keyser, 2011: p. 141). En este sentido, las medidas tomadas en el país respecto a este importante segmento de la fuerza laboral (en el que las mujeres ocupan una proporción importante), han ido en la línea de la flexiguridad, establecidas principalmente a través del “*Flexibility and Security Act*” de 1999. Este cuerpo regulatorio liberalizó la industria de las Agencias de Trabajo Temporal, ampliando los sectores en los cuales éstas podían operar, pero prohibiendo su uso como reemplazantes en huelgas. A su vez, se avanzó en la equiparación en términos salariales con trabajadores de posiciones similares y sobre información de seguridad (Keyser, 201, pág. 164).

En el contexto de un estado de bienestar, los Países Bajos cuentan con un sistema laboral regido por un sistema de consulta y negociación a los diferentes “social partners”, los cuales cuentan con una serie de cuerpos consultivos, dentro de los cuales se destacan los siguientes:

- Empleados
 - Confederación Sindical de los Países Bajos (FNV)
 - Confederación Sindical Cristiana-Nacional (CNV).
 - Asociación para Clase de Servicios y Personal Superior⁹⁵ (MHP).
- Empleadores
 - Confederación de Industria y Empleadores (VNO-NCW).
 - Asociación de empleadores de pequeñas y medianas empresas (MKB)
 - Asociación de empleadores de empresas agrícolas (LTO).

No obstante también es importante destacar que la legislación en materia de despido es particularmente rígida, requiriendo aprobación judicial o administrativa previa, donde se revisan las causas del despido, periodos de aviso relativamente largos, de hasta 4 meses y una indemnización variable según el tiempo servido, siempre que sea superior a 2 años, que inicia en 1/6 de ingreso mensual cada seis meses.

La existencia de una institucionalidad ad hoc y una tradición de negociación entre los diferentes actores que actúan como interlocutores (legítimos) en términos de asuntos vinculados a la

⁹⁵ *White Collar and Senior Staff*.

institucionalidad laboral llevan a que más de 80% del mercado laboral se encuentre regulado a través de acuerdos laborales en el marco de la Ley de Acuerdos Colectivos Laborales (CAO) y la Ley sobre La Extensión General de Provisiones en Acuerdos Colectivos Laborales (AVV) (Keyser, 2011: pág. 147), la última a través de la cual se hacen extensivos los acuerdos a trabajadores no sindicalizados.

La coordinación entre empleadores y empleados cuenta a su vez con entidades en las cuales estos están representados, tales como el Consejo Económico Social (tripartito, incluyendo representantes gubernamentales), y la Fundación del Trabajo, bipartita.

Adicionalmente también existen figuras de empleo especiales reguladas por el Estado, siendo calificadas como empleo flexible (Keyser, 2011, pág. 145), caracterizado por no tener duración o relación laboral definida⁹⁶:

- Trabajadores en Agencias de Trabajo Temporal (o TWA en inglés)
- Trabajadores a-llamado (*on-call*)
- Otros trabajadores flexibles⁹⁷

Entre las entidades administrativas destacadas en materia de seguridad laboral para empleados se encuentra la UWV, organización comisionada por el Ministerio de Asuntos Sociales y Trabajo para la administración de seguros de trabajo.

Pese a la existencia de un proceso progresivo de regularización de empleos no-fijos, “atípicos” o “no-regulares” (Keyser, 2011) en el país, la economía Neerlandesa cuenta con un sector de trabajo negro, el cuál es enfrentado a través de mecanismos de fiscalización y el control; al igual que en muchos países europeos, la temática del trabajo ilegal o de “terceras nacionalidades” (no EU) constituye una problemática central. Las maneras existentes para enfrentarlo son a través de medidas preventivas, fiscalización a empleadores y sanciones a personas sin permiso laboral. En esta línea, destaca el “Dutch Foreign Nationals (Employment) Act” (*Wet arbeid vreemdelingen – Wav*) como instrumento de regulación principal en materia de permisos de trabajo.

Un grupo destacado en este sentido es el de los “trabajadores independientes sin personal” o ZPP’ers, figura extendida a nivel del mercado laboral que no cuenta con muchos de los beneficios asociados directamente a los acuerdos colectivos, pero que utiliza las legislaciones sobre trabajadores “atípicos” que han equiparado progresivamente sus condiciones laborales con los trabajadores permanentes y a largo plazo.

b) Sistema Previsional

El sistema de pensiones de los Países Bajos cubre a personas que trabajan y residen en el país, y es llamado en la literatura como el sistema “capuchino”, al resultar de tres elementos o “capas” para la pensión final de las personas. En primer lugar, el sistema cuenta con la Pensión General de Vejez,

⁹⁶ Este es denominado Statline. Las legislaciones clave en términos de empleo flexible fueron establecidas en los años noventa, correspondiendo a la “*Flexibility and Security Act*” y la “*Allocation of Workers via Intermediaries Act*”.

⁹⁷ Las prácticas estadísticas en el país excluyen a trabajadores con menos de 12 horas semanales; a los trabajadores de las TWA les corresponden cotizaciones tras completar un período inicial de trabajo.

la cual es accesible a partir de los 65 años, con un aumento de la edad de jubilación que culminará en 67 años el 2021. Las personas deben haber cotizado (siempre y cuando hayan generado ingresos) desde los 15 años y seis meses (subiendo a 17 años en 2021), hasta los 65 años y 6 meses, es decir se requieren 50 años de aportes para obtener la pensión completa⁹⁸, reduciéndose un 2% por cada año faltante.

Esta base es suplementada por un sistema cuasi-obligatorio de pensiones (pilar contributivo ocupacional), producto de la existencia de acuerdos colectivos entre las organizaciones de trabajadores y empleadores a nivel de los sectores de la industria, cubriendo a 60% de las personas en edad laboral del país (Antolin et al, 2012: pág. 11). De esta manera, las personas aseguradas contribuyen el 17,9% de ingresos cubierta para la pensión de vejez y un 0,6% para los sobrevivientes, con un tope máximo anual de €33,715. Por su parte, los empleadores deben contribuir un 5,7% a la pensión de discapacidad con un máximo de cálculo de contribuciones de €52,763, y realizar las cotizaciones correspondientes a los acuerdos colectivos respectivos⁹⁹.

Por último, el sistema cuenta con un pilar contributivo voluntario, el cual está vinculado a beneficios tributarios y otros incentivos.

Un elemento muy importante al momento de analizar la informalidad en el trabajo en el país es la existencia de trabajo “atípico”. Entendido en el marco de un mercado laboral altamente regularizado como el trabajo no necesariamente informal, pero que no caen dentro de la categoría de trabajo asalariado permanente.

En el país el ahorro previsional individual voluntario es un suplemento especialmente importante para quienes no están cubiertos por el sistema de pensiones ocupacionales. Debido a esta situación, existen múltiples portales dirigidos a los trabajadores independientes ZZP, con información respecto a planes previsionales y acceso general a seguridad social vía organizaciones especializadas¹⁰⁰.

A su vez, el país se encuentra en su segunda fase de la Estrategia Nacional de Educación Financiera asociada a la SVB (Social Insurance Bank), existiendo material disponible a nivel educativo e informativo, como resultado de una alianza estratégica entre actores públicos y del mundo financiero.

c) Informalidad

El proceso de sucesiva regularización del trabajo “atípico” en el país (part-time, independiente, asociado a agencias de empleo temporal, de contrato por un período definido) desde los años noventa puede entenderse como una serie de iniciativas en la materia destinadas a poder incorporar a un grupo heterogéneo del mercado del trabajo (trabajadores independientes, *part-time*, temporales, *on-call*, etc.), los cuales estaban asociados a una proporción mayor de mujeres y grupos vulnerables.

De esta manera, la legislación de flexibilización laboral también influye directamente en su inserción laboral y contempla también la equiparación de beneficios en materia de seguridad social. En 2015 se promulgó la Work and Security Act, forma parte de las iniciativas de flexibilización de la contratación y despido (Eichhorst et al, 2017). Se trata de una serie de reformas sustanciales, las

⁹⁸ 1112,67 euros mensuales, casi 900 mil pesos

⁹⁹ Como referencia, el ingreso mínimo mensual es de 1578 euros, poco más de 1,2 millones de pesos

¹⁰⁰ (PZO, Zelfstandigen Bouw, ZZP Nederlands y FNV Zelfstandigen).

cuales también afectan a los beneficios de desempleo, entre las cuales se destaca la obligación de pagos a trabajadores a llamado (on-call), la introducción de notificación del empleador previo despido y la obligatoriedad de aceptar el trabajo que se ofrezca a quienes reciban el seguro de desempleo por más de seis meses.

Por otra parte, existe un marco legislativo para la regularización del empleo part-time a través de las leyes *Flexibility and Security Memorandum* y el *Flexibility and Security act*. (Keizer, 2011: p.176). Respecto a la protección social de trabajadores temporales y freelance, una ley de 2013 está dirigida a esta temática, también reduciendo la duración de un posible contrato temporal de tres a dos años (Eichhorst et al, 2017).

Por su parte, cabe mencionar que existen incentivos tributarios significativos para el trabajo independiente ZZP¹⁰¹, eximiendo de impuestos por un período al empleador. Debido a esto, existen riesgos al mal uso de esta inscripción. Así, en 2018 se promulgó una ley para la regulación del falso auto-empleo (DBA), evitando que empleados sean contratados como independientes, al tener que mostrar que no existe una relación de empleo entre ambos.

9.2.2.2.9. Reino Unido

Reino Unido ha realizado importantes modificaciones a su sistema previsional en los últimos años, generando una transición para ampliar los sistemas de contribución definida de naturaleza ocupacional, a la vez que mantiene pensiones públicas de prestación plana. En lo laboral, si bien mantiene ciertos rasgos del resto de los países de la Mancomunidad de Naciones, su legislación es considerablemente más detallada y prescriptora.

a) Sistema Laboral

Por tradición jurídica Reino Unido mantiene muchas características presentes en otros países angloparlantes, especialmente una regulación entregada de forma importante a los convenios colectivos que las partes puedan fijar. Sin embargo, en su caso específico se aprecia una mayor limitación y precisión en varios elementos laborales que en otros países serían más flexibles. Por ejemplo, cuenta con limitaciones a la presencia de contratos temporales sucesivos (4 años), tiene causales de despido definidas, si bien en términos amplios (conducta, capacidad para realizar su trabajo, etc.), aviso de despido entre 1 y 12 semanas, indemnización variable dependiendo la edad del trabajador¹⁰², etc.

Sin embargo el elemento laboral más destacable es la existencia de varios estatus de trabajo posibles que alteran los derechos asociados: trabajador, empleado, empleado accionista, independiente o contratista, director y funcionario. Cada uno de estas posibles categorías genera beneficios diferentes para quienes las ocupan, correspondiendo su definición en caso de litigio a un tribunal laboral. No obstante, hay que notar que sus decisiones son independientes del estatus tributario asociado, pudiendo ser clasificado como independiente para efectos tributarios y como trabajador o empleado a efectos laborales.

b) Sistema Previsional

¹⁰¹ Se traduce usualmente como freelance, técnicamente quienes pueden fundar una empresa sin empleados o bien realizar una tarea temporal, optando por la denominación legal de empresa-de-una-persona (Eenmanszaak) o compañía privada limitada (Besloten Vennootschap, BV)

¹⁰² Requiere a lo menos dos años de servicio con el mismo empleador, pagando media semana por cada año trabajado bajo los 22 años; una semana por año entre los 22 y 40; y una y media semana sobre los 40.

En el sistema previsional británico coexisten diversos tipos de pensiones contributivas con algunos beneficios no contributivos. Estos últimos corresponden a los créditos de pensiones, beneficio entregado a jubilados con pensiones de bajo monto que solo califiquen para pensiones estatales, entregando un beneficio monetario adicional semanal de 13,07 o 14,75 GBP (unos 13 mil pesos aproximadamente) dependiendo del estatus de pareja. El otro beneficio no contributivo existente corresponde a la pensión para personas mayores, dirigidas a residentes mayores de 80 años que reciban pensiones inferiores al 60% de la pensión estatal completa. Este beneficio es de 71,5 GBP semanales¹⁰³ del cual se descuenta la pensión estatal que se reciba.

Entre las pensiones contributivas, en cambio se encuentran las pensiones básicas (Basic state retirement pension o Single-tier state pension, dependiendo de la fecha), caracterizadas por ser prestaciones de beneficio plano (155,65 GBP por semana, poco más de 561 mil pesos al mes¹⁰⁴) requiriendo el cumplimiento de una edad (65 años) y un periodo de 35 años de contribuciones para acceder al beneficio completo (mínimo 10 años). Las cotizaciones para estos sistemas corresponden al 12% de los ingresos semanales para trabajadores y 13,8% para empleadores, financiando estos últimos también los accidentes del trabajo y desempleo.

c) Informalidad

Como muchos de los países más desarrollados, el estudio y discusión de la informalidad en el empleo tiene una extensión limitada, principalmente centrada en su cuantificación, no obstante si reporta datos de informalidad a la OIT, con un 13,6%, si bien la mayor parte (13,5%) corresponde al sector informal. Ello da cuenta de la extensión de fenómenos como el pago en efectivo de servicios, cuestión que se daría principalmente entre los segmentos más extremos de la escala de ingresos, así como en personas que ya cuentan con un empleo.

No obstante la falta de estudios sobre la informalidad en concreto, existe un importante informe que captura parcialmente el fenómeno: el reporte de La Comisión sobre el Empleo Vulnerable, "Trabajo duro, vidas ocultas"¹⁰⁵, considerando como tal a los empleos de naturaleza precaria. Entre sus principales conclusiones considera la ausencia de conocimiento respecto a los derechos laborales motivada en parte por la complejidad normativa, cuestión en que destaca la dificultad para definir el estatus en el empleo. En la misma línea propone una mejor coordinación de las entidades públicas para garantizar el cumplimiento de las regulaciones, mejorando las mismas en aquellos sectores que son más riesgosos de generar empleos precarios.

9.2.2.2.10. Suecia

El reino de Suecia es un país de 9,9 millones de habitantes que se ubica en los primeros lugares del mundo en términos de desarrollo humano, contando con un estado de bienestar con una trayectoria que se extiende desde inicios del siglo XX; en este se combina la cobertura universal en términos de seguridad social con un nivel alto de regulación en diversos aspectos de la vida social; en términos del mundo laboral y de la seguridad social, cuenta con amplia participación de los social partners en la elaboración de acuerdos laborales colectivos sectoriales.

Cabe destacar que el nivel alto de regulación del sistema laboral y previsional sueco están asociados a una capacidad de gestión y fiscalización alta; sin considerar a las personas con status migratorio

¹⁰³ Aproximadamente 260 mil pesos al mes.

¹⁰⁴ El salario mínimo corresponde a 8.93 libras por hora, poco más de 1,5 millones de pesos al mes

¹⁰⁵ Hard Work, Hidden Lives. Commission on Vulnerable Employment.

“ilegal” (indocumentados, personas sin permiso de residencia), la *Personnummer* o número de identificación personal que permite identificar datos personales, lugar de residencia, información tributaria. A su vez, es un requisito en la realización de variados trámites. Esto facilita la posibilidad de fiscalizar y monitorear a la población en términos tributarios, laborales y de seguridad social. Por su parte, cabe aludir al hecho que Suecia es uno de los países en los que más se ha avanzado en la erradicación del dinero en efectivo, constituyendo otro factor en la posibilidad de monitoreo y fiscalización.

a) Sistema Laboral

El sistema laboral sueco es altamente formalizado, con obligación de incorporarse al sistema de seguridad social a todo tipo de trabajadores, existiendo regulaciones en torno a trabajadores “atípicos”.

A nivel de la legislación laboral, el sistema sueco le otorga amplias atribuciones a los acuerdos laborales colectivos, al estructurarse como un estado de bienestar en el que los actores o social partners operan como contrapartes legítimas en la definición de temáticas laborales y de seguridad social.

Al igual que en otros países europeos, los seguros de cesantía son voluntarios según el sistema Gent, y quienes no realicen pagos a estas cajas son candidatos a recibir prestaciones de un monto básico de una Caja “Alpha”.

b) Sistema Previsional

Desde su reforma a principios de los años noventa, el país nórdico ha transitado desde un sistema de pensiones de reparto a uno de cuentas nocionales¹⁰⁶.

La Pensión Pública de Vejez¹⁰⁷ está basada sobre el ingreso, sin embargo también tiene relación con el rendimiento de los fondos en el que son invertidas parte de las cotizaciones, y a su vez, la pensión de vejez se ajusta anualmente a los niveles de sueldos y precios. Del 18,5% de los ingresos anuales a cotizar para la pensión de vejez¹⁰⁸ son destinados 16% para la pensión de ingresos, mientras que el 2,5% restante es invertido en el fondo a elegir por los usuarios, en lo que se conoce como Pensión Premium.

Estas prestaciones se encuentran asociadas a períodos de cotización y edad; quienes no cumplen con los requisitos para ésta, son candidatos a recibir la pensión de garantía de 94.356 coronas al año, casi 600 mil pesos al mes.

En suplemento a esta prestación, cabe destacar que más del 90% de los trabajadores del país están incorporados en el sistema cuasi-obligatorio de pensiones (pilar contributivo ocupacional), producto de acuerdos colectivos entre las organizaciones de trabajadores y los empleadores a nivel de los sectores de la industria, cubriendo a más de dos tercios de las personas en edad laboral del país

¹⁰⁶ Se trata de contribuciones definidas realizadas por los trabajadores a cuentas individuales, a través de una serie de fondos creados con el objetivo de enfrentar la crisis del sistema de reparto anterior. Básicamente se trata de un sistema de reparto con un modelo de contribución definida (en lugar de beneficio definido como es usual) donde las prestaciones se calculan en relación a los aportes y a una rentabilidad ficticia.

¹⁰⁷ Allmän pension.

¹⁰⁸ Cerca de un 8% corresponde al trabajador y el resto es de cargo del empleador

(Antolin et al, 2012: pág. 11). Junto con esto, también existe la posibilidad de optar por ahorro individual voluntario.

c) Informalidad

En el contexto de un mercado laboral altamente formalizado, el desafío actual en materia de formalización en Suecia dice relación con los mecanismos para captar a aquellos segmentos del mercado que escapan a las fiscalizaciones y controles. En términos concretos, se han desarrollado medidas para controlar la “economía negra”, una de ellas es la realización de controles y también el registro a nombre del empleador con obligación de retención de datos por un tiempo determinado, empleando mecanismos tecnológicos. En el caso de la construcción, a partir de un volumen de operaciones determinado, debe dar cuenta a la autoridad financiera (Skatteverket) sobre su plan de construcción (tiempos, lugar), junto con el reforzamiento del uso de registros digitales de los trabajadores (personalliggare), bajo la responsabilidad de las empresas. Para evitar las multas al trabajo ilegal, las empresas constructoras deben avisar el cese de actividades y mantener el registro de trabajadores por dos años y deben estar disponibles para fiscalización.

Un fenómeno que forma parte de la cultura laboral sueca es el trabajo “en gris”; el país tiene altos niveles de impuestos, y una cultura de DIY¹⁰⁹ alta, dado que la mano de obra es cara. Sin embargo, existe una cultura de prestar asistencia “sin boleta”. Pese a que hay mucha fiscalización por parte del servicio de impuestos del país, existe un espacio “sin supervisar” que cae por debajo de las 10.000 SEK coronas anuales¹¹⁰. Así, el sector informal se encuentra al nivel de las labores realizadas en trabajos que se encuentran por debajo de la línea de ingresos (cuidado de niños, trabajo doméstico, construcción, etc.).

Por otra parte, uno de los desafíos de incorporación al mercado de trabajo se vincula a los jóvenes, existiendo iniciativas a nivel de la Unión Europea; así, existen programas de subvención al empleo juvenil que forman parte de la *Youth Employment Initiative* impulsada desde el parlamento europeo, asociado al fondo social de la entidad.

A nivel de seguridad social, existen incentivos tributarios asociados al ahorro previsional voluntario, y aumentos o descuentos según la postergación o anticipo de la edad de retiro. En general, el sistema previsional está diseñado para privilegiar una vida laboral larga, con retiro a los 67 años, y a su vez, promocionar la participación laboral de las mujeres a través de créditos de contribuciones por hijo.

9.2.2.2.11. Uruguay

La República Oriental del Uruguay es un país de 3,4 millones de habitantes caracterizado por niveles de informalidad significativos, con una tasa de asalarización de 72%. Para los estándares Latinoamericanos, el país cuenta con una tradición extensa de prestaciones de seguridad social, los cuales sin embargo han experimentado importantes transformaciones en las últimas décadas.

a) Sistema Laboral

¹⁰⁹ Do it yourself: hágalo Usted mismo

¹¹⁰ El impuesto a la renta se aplica a partir de 16 700 SEK.

A diferencia de la mayoría de los países de tradición jurídica continental, entre los que se cuenta Chile, la legislación laboral del Uruguay no está centralizada en un único cuerpo legal, sino que está compuesta por una serie de leyes que atienden a temáticas específicas con un nivel variable de detalle, siendo relativamente sencilla en su régimen de aplicación general, lo que da un amplio espacio para el uso de acuerdos colectivos y creación de jurisprudencia laboral. En tal sentido puede considerarse un punto medio entre el sistema anglosajón y el sistema continental, pero con un menor uso de conceptos abiertos tales como causa justa de despido u horas suficientes.

El despido muestra un caso concreto, ya que no especifica causas de despido ni pide justificarlo, exigiendo pruebas solo si el empleador quiere ponerle fin por causas disciplinarias y sin derecho a indemnización. Ésta corresponde a un mes de sueldo por año o fracción, con un tope en seis meses.

A nivel del derecho colectivo del trabajo, no parece haber una regulación clara sobre los sindicatos, en términos de su organización y facultades, restringiéndose a la regulación del derecho de huelga y la negociación colectiva.

Respecto al seguro de desempleo cubre a los trabajadores ocupados habitualmente en cualquier actividad remunerada, que se encuentren en las leyes que amparan el Sector de Jubilaciones y Pensiones de la Industria y el Comercio. Este es calculado sobre la base de un registro en la planilla de trabajo de la empresa, tiempo que sin embargo es calculado de forma diferente según el tipo de contrato: trabajador mensual, jornalero remunerado, remuneración variable. La obtención del “Seguro de Paro” está a su vez asociada a un mínimo de 12 meses de relación laboral, con el derecho a percibir un monto que equivale a un porcentaje decreciente desde dos tercios del promedio mensual de las remuneraciones nominales computables percibidas en los seis meses inmediatos anteriores a configurarse la causal (de acuerdo la información proporcionada por el Banco de Previsión Social, BPS).

En la actualidad, el país cuenta con un salario mínimo mensual, de 13.430 pesos uruguayos equivalentes a poco más de 272 mil pesos chilenos. Cabe destacar que la fijación del salario está sujeta legalmente a los acuerdos de un consejo salarial tripartito.

b) Sistema Previsional

El sistema de pensiones uruguayo combina sistema de reparto basado en el principio de solidaridad intergeneracional con un sistema de capitalización individual, introducido como parte de las reformas al sistema previsional durante los años noventa. El Banco de Previsión social es la entidad pública encargada de administrar el sistema de reparto y de la recaudación previsional, mientras que las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP), entidades privadas vinculadas al ahorro previsional voluntario administran los fondos privados.

Por otra parte, existen cajas de ahorro previsional especiales y pensiones no contributivas: la pensión de vejez opera como pilar no contributivo, la cual se dirige a la población que no está acogida a los montos mínimos necesarios para acceder a la pensión del sistema de reparto.

Cabe sin embargo destacar que debido a las características del mercado laboral marcado por niveles altos de informalidad y a la estructura de la distribución de los ingresos, la proporción de trabajadores que realizan ahorro previsional voluntario es aún baja, si bien ha incrementado en el tiempo reciente.

El BPS se encuentra a la cabeza del programa de educación en seguridad social en el país, el cual cuenta con actividades y material informativo a nivel escolar, en alianza con instituciones públicas de educación.

A su vez, actores como el Banco Central realizan actividades en esta línea. Desde 2007 vía Instituto de Seguridad Social de Uruguay se difunde información previsional a diferentes segmentos de la población, a través de radio, televisión, prensa gráfica, cuadernillos folletos. Junto con esto, cabe destacar que existen investigaciones realizadas sobre el sistema previsional a cargo de la Asesoría General en Seguridad Social.

c) Informalidad

El Monotributo se trata de unos mecanismos dirigido a la integración de trabajadores informales al sistema de seguridad social, a través mecanismos simplificados y entrega de subsidios implícitos que faciliten este esquema. También existe la figura del Monotributo Social, creado en 2011, como sistema que permite englobar los pagos de seguridad social y otros impuestos. Se trata de mecanismos que permiten incorporar a trabajadores informales, pero también de incentivar las cotizaciones previsionales.

Por otra parte, pueden mencionarse políticas de empleo juvenil, en términos de subsidios a la contratación.

En el ámbito de la seguridad social, existen mecanismos vinculados al ahorro previsional voluntario (incentivos tributarios), aumento de la jubilación debido a postergación y créditos por contribuciones por cada hijo.

9.2.3. Evidencia Experiencias Internacionales

Considerando que la informalidad en el empleo es una interacción entre la normativa laboral y previsional, las diferentes configuraciones que se dan en los países considerados permiten notar que la aproximación al tema es muy diferente (Cuadro N°6). Por lo pronto, la mayor parte de la muestra cuenta con niveles bajos de informalidad, y en la mayoría de los casos se concentra en el sector informal más que en el empleo informal, lo que limita la disponibilidad de estudios dirigidos de forma específica a la materia. En buena medida se trata de un tema que recién comienza a medirse en los países desarrollados, con muy pocos estudios sobre la realidad del propio país, con la notable excepción del Reino Unido, que cuenta con tres estudios del mismo autor sobre la informalidad. La principal producción en cambio se concentra en revisar las medidas implementadas en países con alta informalidad, como la India. Con todo es posible apreciar que la temática se ha desarrollado por vías indirectas, con el estudio de la contratación atípica como medida para enfrentar la informalidad, y la modificación de los sistemas previsionales, permitiendo pensiones parciales, por ejemplo. En tal sentido las realidades de cada país en los últimos lustros permiten obtener ciertas tendencias. En la zona europea se nota una dinámica diferente dependiendo de la historia económica de los países. El conjunto de países nórdicos y centrales que experimentó dificultades a fines del siglo pasado aplicó en parte importante sistemas de flexibilización a fin de mantener sus mercados laborales activos, lo que visto retrospectivamente evitó la generación aguda de informalidad. Estas medidas se han basado en buena medida en negociaciones con los “*social partners*”, siendo este un rasgo muy marcado en tales países. Con todo también comienza a

apreciarse un movimiento de eliminación de las formas de trabajo atípico, que si bien no son ilegales ni informales impactan a los mecanismos de seguridad social, todos los cuales han sido reformados.

Si bien también tienen una importante tradición en relación a los acuerdos colectivos como base normativa, los países de la Mancomunidad de Naciones¹¹¹ tienen reacciones totalmente divergentes entre sí, en buena medida explicables por las diferencias en sus sistemas previsionales. En general, todos estos países presentan una importante dependencia de los sistemas de pensiones ocupacionales, operando en conjunto con los mecanismos contributivos obligatorios. Sin embargo Canadá, en sus más recientes reformas motivadas precisamente por la reducción en la cobertura de los primeros, incrementó la importancia del sistema contributivo general; Reino Unido, por su parte, está en una etapa anterior, trabajando para facilitar la constitución de planes ocupacionales por la vía del agrupamiento de cuentas en un mismo administrador, a la vez que busca endurecer su normativa respecto al trabajo atípico; Australia no apunta a factores previsionales, sino a atacar las situaciones tributarias que afectan los pagos al sistema; mientras que Nueva Zelanda, al no contar con un sistema contributivo obligatorio, no aborda la materia. Todos estos países presentan ciertos desarrollos comunes como importantes planes de educación financiera y un gran uso del sistema tributario, tanto en materias administrativas como respecto a incentivos.

Finalmente, contamos un conjunto reducido de países que presentan una informalidad moderada y que mantienen un mercado laboral fuertemente segmentado, ambos producto de crisis económicas: Japón y España. Sin embargo incluso entre ellos la respuesta ha sido disímil. Mientras que España aborda modificaciones a su sistema previsional buscando mejorar su sostenibilidad y reducir el uso de los contratos temporales, Japón modifica su sistema de pensiones bajando los requisitos de cobertura, manteniendo una legislación rígida que refuerza esta separación. La respuesta a las crisis económicas también ha sido muy diferente. Mientras España implementó medidas de flexibilización, se encuentra también presente la postura europea de reencausar la situación a modelos más estándares; Japón en tanto viene discutiendo desde los años 80 respecto a su mercado laboral segmentado, solamente con variaciones en cuanto a su composición, más que en torno a su existencia.

El único caso Latinoamericano contemplado es igualmente el único que contempla medidas específicas dirigidas a atacar la informalidad: el monotributo uruguayo, por el cual se concentran en un único pago todos los aportes tributarios y de seguridad social, reduciendo el costo administrativo de realizarlos y contando con un subsidio en su monto. A pesar del éxito de esta medida, la imitación de la misma por sus vecinos ha demostrado la dificultad de implementar un incentivo a la formalidad sin generar un efecto contraproducente ya que si es demasiado generoso los trabajadores se informalizan para acceder a los beneficios.

En síntesis, no parece existir coincidencia en torno a las formas de atacar el fenómeno de la informalidad, cuestión que va en línea con la percepción que se trata de un fenómeno que involucra la ponderación de diversos factores que motivan a la misma. A nivel regional la Comisión Europea cuenta con una agenda contra el trabajo no declarado, con una serie de medidas de inspección y fiscalización tanto de empleadores como también de fraude en materia de contribuciones de

¹¹¹ Conjunto de países con vínculos a la corona Británica, representados en el estudio por Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda y Canadá.

seguridad social, fiscalización tributaria. Sin embargo, para la mayoría de los países desarrollados la informalidad todavía es un tema de medición.

No obstante no ser un tema de atención principal, la revisión documental de las experiencias internacionales arroja algunas medidas que inciden en el incremento de la formalidad laboral y el pago de cotizaciones previsionales (Cuadro N°7). En general se nota un fuerte desarrollo en los sistemas educativos, especialmente en aquellos países donde se han introducido sistemas de capitalización como complemento a los seguros sociales, si bien también es posible encontrar programas de difusión de seguridad social en el ámbito latinoamericano. Tales programas presentan variaciones en cada país, pero en general no apuntan a introducir un nuevo ramo, sino a hacer aplicación de los conocimientos de cada materia en la temática financiera/previsional, encontrándose casos en los cuales tales iniciativas inician en los niveles de formación básica. Flexibilizar el mercado del trabajo es otro factor común en la mayoría de los países de la muestra, pero ello usualmente se encuentra asociado a circunstancias de crisis económica, tras las cuales en parte importante de ellos hay un movimiento a la igualación de derechos. Sin embargo, algunas medidas similares pero de alcance más limitado podrían abordarse, reduciendo el costo administrativo de contar con trabajadores formales: la introducción de un periodo de prueba general, que en Chile solo existe para los trabajadores de casa particular puede ser un punto de inicio, el cual es vinculable a otras obligaciones que faciliten la fiscalización, tales como el registro de contratos. Las mejoras en fiscalización son un elemento universalmente reconocido, sin embargo es igualmente común destacar la necesidad de coordinación entre entes administrativos y modernización de los medios y procedimientos para ello, sistemas centralizados de información laboral/ previsional/ tributaria según sea la necesidad de país ayudan tanto a focalizar la fiscalización como a apuntar correctamente los incentivos establecidos en pro de la formalización de trabajadores, los cuales suelen tomar la forma de subsidios al ahorro previsional, pero también iniciativas de formación. Lamentablemente es necesario tener presente que la generación y aplicación de medidas contra la informalidad es muy reciente, por lo que la medición de resultados no es generalizada. De igual forma han de abordarse las motivaciones de la informalidad, que no se limitan a los costos o trabas normativas, siendo éstas solo uno de los factores involucrados.

9.2.4. CONCLUSIÓN DIAGNÓSTICO NACIONAL E INTERNACIONAL

Tras concluir la realización de una revisión sistemática de los enfoques existentes en materia de incremento de formalidad laboral y cotizaciones previsionales en los países seleccionados, se presenta un análisis en su conjunto en base a la evidencia recogida. Las temáticas y las experiencias levantadas en cada contexto nacional y regional tienen a su vez una relación con las problemáticas específicas encontradas en Chile, funcionando como posibles insumos para enfrentar los problemas de informalidad laboral y bajos niveles de cotización.

A nivel general, existe una distinción importante entre los países de la mancomunidad de naciones, los estados de bienestar europeos y los países con niveles altos de informalidad de manera estructural, ya que el primer grupo se vio enfrentado al surgimiento de estas temáticas de forma relativamente reciente, especialmente a partir de la crisis de 2007.

En esta medida, las soluciones que provienen de contextos con un nivel histórico de alta formalización necesariamente atienden a fenómenos específicos y a medidas para aliviar el tensionamiento que estas problemáticas tuvieron sobre sistemas de seguridad social diseñadas para condiciones del mercado laboral más favorables. Así, las restricciones y limitaciones de las prestaciones sociales (desempleo, pensiones, etc.) apuntan a asegurar la continuidad de los sistemas en términos de su sostenibilidad, junto funcionar en algunos casos como incentivos a evitar el desempleo estructural de ciertos segmentos.

Pese a la gran variabilidad encontrada en los casos nacionales analizados, cabe recordar que se trata de evidencias revisadas en función de criterios que permitan la comparabilidad con el contexto de Chile, en particular mediante a la adopción de un enfoque conceptual sobre la informalidad vinculada a la definición de la Organización Internacional del Trabajo. Cabe sin embargo realizar dos alcances respecto al uso de este concepto, dado que en casos como Australia no se cuenta con información disponible en este marco conceptual, y que en el caso de la Unión Europea la informalidad como temática de política pública se vincula más bien al trabajo en negro, mientras que los casos más pertinentes para el análisis comparado con Chile se ordenan bajo el contexto de los trabajos atípicos.

El proceso europeo de los últimos treinta años en términos del debilitamiento del trabajo formal de contrato indefinido –vinculado a procesos de cambio demográfico, inserción de las economías en el mercado mundial y crisis económicas- ha tensionado los sistemas de seguridad social asociados fuertemente a lo laboral. Esto debido a que los diferentes estados de bienestar han tenido que desarrollar fórmulas de nivelación de las condiciones y derechos laborales de las personas que no están empleadas bajo el modelo “clásico”, buscando fórmulas que permitan vincular la flexibilización del mercado laboral. Habiendo revisado las diferentes fórmulas existentes en materia de flexibilidad laboral, cabe identificar una distinción marcada entre la política laboral activa mediada por los acuerdos colectivos y la co-determinación entre *social partners* en el contexto continental, en oposición a una autonomía amplia a nivel de los países de la mancomunidad de las naciones. En estos, las temáticas de acuerdos y condiciones laborales se encuentran reguladas más bien a nivel de las empresas.

Las problemáticas que enfrentan los países en materia de incorporación al mercado laboral y a la seguridad social varían según el vínculo existente entre el acceso al mercado laboral y el acceso a prestaciones de seguridad social; esto se hace particularmente claro en el caso de los *minijobs*

alemanes, que ha operado como una medida de formalización en términos de fiscalización, pero en los cuales el sistema de seguridad social. Así, no realiza gastos en materia de cobertura de cotizaciones asumiendo, pese a contar con un trabajo “formal”. No obstante, en general puede observarse un vínculo claro entre la obtención de un trabajo formal y el acceso a seguridad social, particularmente pensiones, esto no implica necesariamente que el suplemento ocupacional de los sistemas de tres pilares sea suficiente. Esto implica que en el caso de no contar con una pensión ocupacional que suplemente su pensión base, muchos independientes en países como Australia o países de la Unión Europea dependen de las cotizaciones voluntarias a nivel individual. Esto lleva a que la política pública se vuelque hacia las medidas para incentivar dicho ahorro, a través de incentivos tributarios, mecanismos de simplificación en términos de los procedimientos involucrados, además de la existencia de una “infraestructura” para dicho fin (cajas de ahorros para trabajadores independientes en el caso de los Países Bajos, por ejemplo).

Al analizarlo en su conjunto, estos enfoques permiten dar cuenta de medidas similares a las problemáticas chilenas, pero parten de la base de un mercado laboral con mayor capacidad del Estado de identificar a los grupos vulnerables (especialmente mujeres, adultos mayores, jóvenes y migrantes) y fiscalizar; este escenario es muy diferente en países con informalidad estructural tales como Uruguay, en el cual la fórmula del monotributo ha permitido integrar personas a la seguridad laboral sin necesariamente cambiar su condición laboral en términos globales.

Por último, cabe destacar que en todos los casos analizados, los países cuentan con instituciones y marcos legales específicos en estas materias; contemplando mecanismos para incentivar la contratación de jóvenes, investigando la temática o bien –especialmente en el contexto europeo– aplicando normativas para fiscalizar y controlar el mercado del trabajo informal.

9.3. ANEXO 3: Revisión antecedentes recomendados

Factor	Desarrollo
Fuente	Corporación Ciedess (2018), <i>“Educación previsional y densidad de cotización: experiencia chilena e internacional”</i>
Nudo Crítico	-Niveles bajos de densidad de cotizaciones en Chile -Déficit en educación previsional y financiera
Descripción	<p>Revisión de la experiencia internacional en materia de estrategias, programas e iniciativas de educación financiera, con énfasis en la mejoría en la densidad de cotizaciones. Para ello, se clasifican los países según nivel de desarrollo en la materia, considerando aquellos que cuentan con estrategias nacionales de educación previsional y financiera, países que se encuentran en etapa de desarrollo o primera implementación y a los que no cuentan con estrategias o bien las poseen en muy reciente desarrollo.</p> <p>Asimismo, se aborda en el contexto de Chile el aporte empírico de la educación previsional sobre el aumento en la densidad de cotizaciones: dando cuenta de una correlación por defecto, elaborado sobre la base de estudios que miden impacto y causalidad.</p> <p>Dada la limitada información sobre el tema, el estudio aborda el ahorro previsional más allá del ahorro para pensiones (realización de ahorro voluntario y postergación de edad de retiro).</p>
Recomendaciones	<p>Sensibilización sobre la necesidad de cotizar</p> <ul style="list-style-type: none"> -Incorporación de mecanismos de medición sobre el ahorro previsional y el conocimiento financiero. -Creación de un canal centralizado de información con elementos educativos, la incorporación de la alfabetización financiera en la educación formal y la proyección temporal de iniciativas realizadas de mediano a largo plazo según grupo beneficiario. <p>Incentivos a cotizar</p> <ul style="list-style-type: none"> -Fortalecimiento de normativas dirigidas al incremento del ahorro previsional, informando sobre la posibilidad de generar aportes previsionales complementarios. -Empoderamiento para la superación de limitaciones y establecimiento de posibilidades de cotización factibles en el contexto de los individuos -Establecimiento de una política nacional de educación previsional con diferentes niveles de formación, con un nivel básico, intermedio y ad hoc según tipo de trabajador (asalariado, independiente a honorarios y no honorarios, y emprendedor). <p>Investigación sobre comportamiento previsional y financiero</p> <ul style="list-style-type: none"> -Impulsar un programa de investigación sobre el comportamiento financiero y previsional de las personas <p>Cambio del diseño actual del Fondo de Educación Previsional</p> <ul style="list-style-type: none"> -Giro hacia el financiamiento de programas piloto orientados a dar con las posibilidades óptimas respecto al impacto que tiene el conocimiento financiero/previsional sobre el ahorro previsional.
Entidad Responsable	Administradoras de fondos de pensiones, entidad fiscalizadora y trabajadores
Proceso afectado	Pago de cotizaciones y afiliación al sistema previsional

Factor	Desarrollo
Fuente	Corporación Ciedess (2017), <i>“Estudio comparado de experiencia internacional respecto de la adhesión de los trabajadores al sistema de pensiones, estrategias de ahorro previsional y entes que representan a los afiliados en los sistemas de pensiones”</i> .
Nudo Crítico	<ul style="list-style-type: none"> -Déficit en la adhesión de trabajadores al sistema de pensiones, con énfasis en las problemáticas de segmentos específicos. -Mecanismos de articulación de usuarios del sistema de pensiones para la representación de afiliados
Descripción	<p>Análisis comparado de la experiencia internacional respecto de las estrategias de incorporación de los trabajadores al sistema de pensiones. Considerando la formalidad en el mercado del trabajo, la relación entre el sistema previsional y el sistema tributario y las medidas para abordar periodos sin ingresos de las personas, así como las diferencias en la carrera laboral según el sexo.</p> <p>También, se aborda la articulación de usuarios del sistema de pensiones, según las comisiones de usuarios y entidades similares en cada caso nacional. Para ello, se considera su conformación y funcionamiento general, el seguimiento de actividades y resultados, los integrantes de la comisión, la elección de Integrantes, institucionalidad y estructura de sistema.</p>
Recomendaciones	<p>Introducción de mecanismos e incentivos de incorporación al sistema previsional de trabajadores independientes</p> <ul style="list-style-type: none"> -Obligatoriedad de cotización a trabajadores tributariamente formalizados y al grupo con contratos simulados. - Introducción del monotributo como canal de pago de cotizaciones y/o impuestos en trabajadores completamente informales y aquellos que no trabajan por honorarios. Incentivos tributarios a través de los cuales se realizan aportes por una base declarada a los cuales se les reconozca el carácter previsional. -Flexibilización de los requisitos de pagos previsionales -Entrega automática de información personalizada a afiliados que detalle el efecto en el tiempo de enterar o no las cotizaciones <p>Recaudación de cotizaciones previsionales a través de la vía tributaria</p> <ul style="list-style-type: none"> -A nivel nacional es aplicable a los trabajadores independientes, y a nivel municipal para las actividades registradas. El mecanismo posibilita la aplicación de sanciones por incumplimiento de pagos. <p>Aumento del porcentaje de retención sobre los honorarios</p> <ul style="list-style-type: none"> -Garantía de disponibilidad de recursos para obligaciones tributarias. -Variable según el cumplimiento de pago de cotizaciones durante el año. <p>Facilitación del cálculo del efecto sobre la pensión de las variaciones de los ingresos</p> <ul style="list-style-type: none"> -Simplificación de la regla matemática, anualizada para enfrentar las variaciones estacionales. <p>Aplicación de un régimen de aportes previsionales voluntarios para enfrentar de períodos sin cotizaciones</p> <ul style="list-style-type: none"> -Posibilidad de aportes de terceros no relacionados y cónyuges. -Asociado a una estructura de incentivos tributarios. -Topes de aportes para evitar la evasión tributaria.
Entidad Responsable	Trabajador, Administradoras de fondos de Pensiones y Servicio de Impuestos Internos
Proceso afectado	Afiliación al sistema previsional, articulación de usuarios y mecanismos de realización de aportes previsionales

Factor	Desarrollo
Fuente	Corporación Ciedess-Codema a Subsecretaría de Previsión Social (2016), <i>“Caracterización Trabajadores Independientes; Estudio para identificar y caracterizar grupos específicos de trabajadores independientes que no perciben rentas gravadas por el artículo 42N°2 de la ley de impuesto a la renta, no son voluntarios y no tributan por renta efectiva”</i> .
Nudo Crítico	-Caracterización de grupos de trabajadores difusos o invisibles del sistema previsional e incorporación de este segmento al sistema. -Riesgos en la cultura laboral de los trabajadores independientes que no perciben rentas gravadas por el artículo 42 N°2 de la Ley de Impuesto a la Renta, no son voluntarios y no tributan por renta efectiva.
Descripción	-Análisis de la incorporación de los trabajadores independientes no honorarios al sistema de seguridad social, junto con caracterización de este grupo heterogéneo. -Evaluación de mecanismos de incorporación al sistema de previsión social. Para ello, se revisa experiencia internacional y levantamiento en de registro administrativo de trabajadores que no perciben rentas gravadas por el artículo 42 N°2 de la Ley de Impuesto a la Renta, no son voluntarios y no tributan por renta efectiva, para su identificación, caracterización y elaboración de propuestas y estrategias de incorporación al sistema de protección social.
Recomendaciones	<p>Realización de educación previsional</p> <ul style="list-style-type: none"> -Incorporación con enfoque sectorial. -Realización de actividades e instancias que no afecten las actividades laborales -Capacitación en terreno. -Incorporación de casos reales en los programas de educación previsional -Disminución al mínimo de los folletos informativos. -Utilización de medios creativos para tratar las temáticas. <p>Medidas para enfrentar los riesgos de accidentes laborales y enfermedades profesionales</p> <ul style="list-style-type: none"> -Facilitación a los trabajadores independientes por cuenta propia al acceso a seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. -Realización de charlas con enfoque sectorial en torno a la temática -Capacitación de monitores para apoyo e instrucción de pares sobre riesgos de accidentes laborales y primeros auxilios. -Cambio en la cultura del cuidado personal en el trabajo: pausas saludables en el trabajo, uso de protección solar, hidratación, etc. -Garantía municipal de servicios higiénicos en ferias libres -Incentivo de la carrera en área de prevención de riesgos en establecimientos de educación superior. <p>Subsidio a la cotización vía pareo de cotizaciones Que las/os trabajadoras/res independientes por cuenta propia, puedan optar al Seguro de Cesantía Permitir que la afiliación a FONASA de las mujeres puedan tener como cargas familiares a sus hijos y cónyuge</p>
Entidad Responsable	Trabajador, entidades que articulan a los trabajadores y Dirección del Trabajo.
Proceso afectado	Pago de cotizaciones y afiliación al sistema previsional.

Factor	Desarrollo
Fuente	Corporación Ciedess (2014), “Análisis y propuestas para incentivar la cotización de los trabajadores al sistema de pensiones chileno”.
Nudo Crítico	Incremento del ahorro previsional de todo tipo de trabajadores y a grupos específicos.
Descripción	Revisión de los informes nacionales e internacionales disponibles referentes a incentivos, enfocados en el incremento del ahorro previsional de todo tipo de trabajadores: dependientes e independientes, trabajadores dependientes vulnerables focalizados por la reforma previsional de 2008 y aquellos referentes a la inserción de trabajadores asociados a grupos por motivos de estacionalidad, precariedad laboral y similares.
Recomendaciones	<p>Comisiones administrativas de los fondos de pensiones -Modulación de la comisión de administración a la obtención de utilidades.</p> <p>Destinos no previsionales de fondos destinados a pensiones -Establecimiento de la posibilidad de usar los fondos previsionales como garantía en casos calificados.</p> <p>Mecanismos de cálculo y recaudación de la cotización -Flexibilización de la base de cálculo de la cotización.</p> <p>Mecanismos de pago de cotizaciones -Nuevas alternativas de pago de cotizaciones; anticipación, extensión o adelanto.</p> <p>Migración y cotización previsional -Obligación de cotizar independiente de la situación migratoria.</p> <p>Conocimiento general y de los alcances del efectuar la cotización al sistema de seguridad social -Generar una mayor conciencia acerca de los alcances de la cotización en materia de seguridad social a través de estrategias, programas e iniciativas destinadas a desarrollar educación previsional.</p> <p>Entrega de información sobre el funcionamiento del sistema previsional y la situación de los afiliados -Entrega de indicadores que visibilicen los efectos de las alteraciones previsionales de afiliados. -Propuestas destinadas a grupos específicos.</p> <p>Grupo de trabajadores del sector informal -Vinculación de la cotización de seguridad beneficios del sistema diferentes de pensiones.</p> <p>Grupos que tienen un registro, aunque este sea mínimo y ampliar mecanismo similar al del independiente -Obligaciones tributarias y de seguridad social: vinculación de las obligaciones impositivas o registrales y las cotizaciones.</p>
Entidad Responsable	Empleador, Trabajador, Administradoras de fondos de pensiones.
Proceso afectado	Afiliación, Pago de cotizaciones.

Factor	Desarrollo
Fuente	Corporación Ciedess (2014), "Análisis y propuesta para reducir la evasión, sub-declaración y la cobranza judicial de la cotización previsional".
Nudo Crítico	Logro de pagos previsionales y prevención de evasión y elusión previsional.
Descripción	Análisis de la institucionalidad y flujo del proceso de cotizaciones, con información, dando cuenta de la gestión y fiscalización de las distintas etapas. Todo con el objetivo de detectar cuellos de botella en estos procesos, buscando prevenir la elusión, evasión y subdeclaración previsional, aportando propuestas para hacer más eficiente y eficaz la fiscalización del proceso y su fase de judicialización, las cuales se encuentran sintetizadas sobre la base de una matriz de clasificación.
Entidad Responsable	Servicio de Impuestos Internos y Tesorería General de la República, Dirección del Trabajo, Superintendencia de pensiones y Administradoras de fondos de pensiones
Recomendaciones	<p>Planteamiento del sistema de fiscalización e información integrado de la seguridad social</p> <ul style="list-style-type: none"> -Consideraciones de alcance. Entidades participantes -Flujos de información múltiples -Esquema de la base de datos -Contenidos de información -Base de datos y proceso informático <p>Áreas de gestión</p> <ul style="list-style-type: none"> -Recaudación de las cotizaciones previsionales -Etapa prejudicial -Etapa judicial -Fiscalización administrativa de la Dirección del Trabajo -Competencia y procedimientos en juicio de ejecución ante el juzgado de cobranza laboral y previsional -Modificaciones al Procedimiento de Ejecución Previsional -Sanción Penal por Apropiación Indevida de las Cotizaciones Previsionales
Proceso afectado	Pago de cotizaciones, reconocimiento de cargas

Fuente: elaboración propia en base a información analizada.

Revisión estudios mercado laboral chileno

Factor	Desarrollo
Fuente	CEPAL (Arenas de Mesa) (2000), "Cobertura Previsional en Chile: Lecciones y desafíos del sistema de pensiones administrado por el sector privado".
Año	2000
Nudo crítico	La cobertura previsional ha sido históricamente baja para los trabajadores independientes.
Descripción	La cobertura del sistema previsional está relacionada con las limitaciones y restricciones que presenta el mercado del trabajo, el que está en constante evolución influido, principalmente, por los cambios de la economía y las políticas implementadas por la autoridad. Conocidas estas restricciones, y las características propias del sistema de AFP, para mejorar la cobertura previsional habría que implementar medidas que sean consistentes y se integren al marco predeterminado por el mercado del trabajo. En la medida que ello influya en una mayor o menor precariedad de las relaciones laborales y en los incentivos que los trabajadores, especialmente los independientes y los de bajo ingreso, tienen para participar en el sistema de pensiones, habrá un efecto directo sobre la cobertura previsional.

	<p>Por lo tanto, la cobertura previsional es un tema que no sólo debe ser abordado por políticas previsionales o sociales, sino también por políticas públicas, en especial, aquellas que se relacionan con el mercado del trabajo. Esto es especialmente relevante al momento de evaluar el efecto fiscal de dichas políticas, ya que al influir en la cobertura, determinan el compromiso que el Fisco deberá asumir.</p>
Metodología	<ul style="list-style-type: none"> -Análisis cuantitativo en base a estadísticas y a la evolución histórica de la cobertura previsional, entre 1935-1999. - Revisión bibliográfica.
Segmentos relevantes	Independientes y trabajadores de bajos ingresos.
Recomendaciones	<p>Propuestas para el aumento de cobertura previsional para trabajadores independientes mediante incentivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aumento de los beneficios asociados al horizonte temprano del periodo de afiliación, no siendo percibidos solamente al estar pensionado. - Los asegurados puedan optar a beneficios asistenciales y de salud al momento de realizar sus cotizaciones previsionales. - Disminución de los desincentivos tributarios asociados a las pensiones, evitando la doble tributación. <p>Propuestas para personas de bajos ingresos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mayor fiscalización a la deuda previsional del empleador, mejoras en el aparato institucional. <p>Propuestas para las mujeres:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Políticas de inserción en el mercado laboral. - Políticas para la disminución de las lagunas previsionales. - Posibilidad de aumentar la edad legal para optar al retiro. <p>Promoción de la educación financiera y mayor facilidad de entrega de información sobre el sistema de pensiones.</p>
Entidad Responsable	n.a
Proceso afectado	n.a

Factor	Desarrollo
Fuente	Paredes, Ricardo e Iglesias, Augusto (2004), "Análisis de propuestas para aumentar la cobertura de trabajadores independientes en el sistema de AFP".
Año	2004
Nudo crítico	La demanda de los trabajadores independientes por la protección previsional que ofrece el sistema de AFP depende principalmente de factores que no están relacionados a las características más específicas de este programa de pensiones.
Descripción	La cobertura de los trabajadores independientes en el sistema previsional chileno es muy baja en comparación a la de los trabajadores dependientes y, una diferencia que ha tendido a acentuarse en el tiempo.
Metodología	Análisis cuantitativo y revisión bibliográfica.
Segmentos relevantes	Independientes.
Recomendaciones	<p>Incrementar cobertura previsional de independientes a través de:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Igualar el régimen tributario a cotizaciones previsionales de independientes y dependientes. - Subsidiar las cotizaciones de independientes (y dependientes) más pobres (que no están sujetos a impuestos a la renta).

	<ul style="list-style-type: none"> - Extender el beneficio de asignación familiar a independientes. - Modificar el programa de pensiones mínimas, estableciendo una gradiente para el valor de esta pensión en función del número de años cotizados.
Entidad Responsable	n.a
Proceso afectado	n.a

Factor	Desarrollo
Fuente	Catalina Amuedo-Dorantes, (2004), "Determinants and Poverty Implications of Informal Sector Work in Chile".
Año	2004
Nudo crítico	Creciente porcentaje de jefes de hogar hombres y mujeres en trabajos asalariados en el sector informal.
Descripción	Los trabajadores asalariados en el sector informal carecen de una gama de servicios prestados a los empleados con contratos de trabajo oficialmente registrados, como cobertura de pensiones, servicios de guardería, compensación por lesiones laborales, compensación por despido y seguridad laboral, entre otros. Además, tienen menos poder de negociación en términos de salarios, horarios de trabajo y otras condiciones de empleo. De hecho, su relación laboral informal puede tener consecuencias aún más graves a largo plazo, ya que estos trabajadores experimentan mayores problemas para encontrar empleo debido a que sus antecedentes laborales no están documentados.
Metodología	Análisis cuantitativo (utiliza datos a micronivel de la encuesta CASEN de 2000 para examinar los determinantes y las implicaciones de pobreza de los hogares en el trabajo asalariado en el sector informal por parte de los jefes de hogar de ambos sexos en Chile).
Segmentos relevantes	Asalariados del sector informal.
Recomendaciones	Para los jefes de hogar de hombres y mujeres más jóvenes, menos educados y no calificados involuntariamente empleados en trabajos asalariados que carecen de contrato de trabajo, los programas de capacitación podrían tener un impacto importante en el fortalecimiento de sus habilidades y mejorar su empleabilidad y el bienestar de las familias. Combinado con un mejor acceso al capital a través de programas de micropréstamos, el aumento del capital humano podría ampliar las oportunidades de progreso de estos trabajadores siempre que las instituciones del mercado laboral y la discriminación no sean demasiado restrictivas.
Entidad Responsable	n.a
Proceso afectado	n.a

Factor	Desarrollo
Fuente	Arenas de Mesa, Alberto; Behrman, Jere; Bravo, David, (2004), "Characteristics of and determinants of the density of contributions in a private social security system".
Año	2004
Nudo crítico	Baja participación laboral femenina y escasa educación previsional.
Descripción	n.a
Metodología	<ul style="list-style-type: none"> -Análisis cuantitativo usando las encuestas CASEN 1990-2000, caracterización de la población cubierta por el sistema de pensiones, y de la Encuesta de Protección Social (EPS) del año 2002. - Análisis de causalidad usando EPS 2002 (Modelo Probit).
Segmentos relevantes	<ul style="list-style-type: none"> -Mercado laboral global. -Trabajadores de bajos ingresos, mujeres e independientes.

Recomendaciones	<p>Propuestas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aumentar la cobertura para los trabajadores de bajos ingresos, así como también para las mujeres y los trabajadores independientes. - Crear mecanismos que permitan al afiliado no tan solo tener información adecuada sobre la administración de sus fondos de pensiones, sino que también de las herramientas para hacer el mejor uso de esa información. <p>Educación previsional:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Los programas educativos deberían implementarse a través de los sindicatos y los medios de comunicación. - Una nueva cultura de seguridad social debe desarrollarse como una prioridad en las áreas de información y educación. Es esencial programar y desarrollar módulos de educación masiva que permitan a los trabajadores ver completamente los beneficios y las obligaciones que ofrece el sistema de capitalización individual, que también podrían incorporarse al plan de estudios de las escuelas secundarias.
Entidad Responsable	
Proceso afectado	

Factor	Desarrollo
Fuente	Solange Berstein, Gonzalo Reyes y Francisco Pino; año 2005, "Trabajadores independientes: ¿Incentivarlos u obligarlos a cotizar? Una tercera opción".
Año	2005
Nudo crítico	Se prevé una situación complicada para los independientes en la vejez, lo que se explicaría principalmente por su falta de previsión.
Descripción	Están los trabajadores de ingresos medios que pueden transitar entre el trabajo asalariado y el independiente y que, en ausencia de un mecanismo formal de ahorro para la vejez, verán fuertemente mermada su capacidad de consumo cuando dejen de trabajar. Este es el grupo al que debe enfocarse cualquier medida que tienda a aumentar la cobertura previsional de los trabajadores independientes.
Metodología	Análisis cuantitativo y recopilación bibliográfica.
Segmentos relevantes	Independientes (especialmente los de ingresos medios) y mujeres.
Recomendaciones	<p>-Independientes que no tienen un nivel muy alto de ingresos, aunque sí poseen alguna capacidad de ahorro que podría canalizarse hacia el financiamiento de sus propias pensiones. Sin embargo, dada la complejidad operativa o la imprevisión, no cotizan en el sistema de pensiones. Para este grupo es que surge como alternativa el mecanismo de cotización anual por omisión a través de la declaración de impuestos, que implica una cotización equivalente al 10% de 12 salarios mínimos, más comisión.</p> <p>- La cotización por omisión. Una ventaja de la cotización por omisión es que la participación sigue siendo voluntaria. Si la persona estima que no le conviene o no necesita cotizar, puede no hacerlo.</p>
Entidad Responsable	n.a
Proceso afectado	n.a

Factor	Desarrollo
Fuente	Superintendencia de AFP (Berstein, Pilar; Larraín, Guillermo; y Pino, Francisco) (2005), "Cobertura, densidad y pensiones en Chile: Proyecciones a 20 años plazo".
Año	2005

Nudo crítico	Para un grupo importante de personas (informales, mujeres e independientes) las tasas de reemplazo proyectadas son inferiores a las esperadas, debido principalmente a que la realidad es mucho más diversa respecto a la densidad de cotización.
Descripción	En el contexto de un sistema de capitalización, con contribuciones definidas, los trabajadores recibirán al momento de retirarse una pensión que dependerá del número, monto y ordenamiento temporal de las cotizaciones, de su perfil de salarios, de su edad de retiro y de la rentabilidad de los fondos.
Metodología	Ejercicios de simulación multivariados para individuos tipo, se utilizan datos administrativos del "Historial Previsional de Afiliados Activos, Pensionados y Fallecidos".
Segmentos relevantes	Mujeres e independientes.
Recomendaciones	-En el caso de la pensión mínima garantizada, se propone extender la garantía a trabajadores con menos de 20 años (o incluso más allá de 20 años), con beneficios proporcionales al periodo contribuido. -Dado el alto número de personas que no contribuyen activamente, se propone explorar los costos y beneficios de un derecho universal a una pensión básica, que puede ser una pieza importante a considerar en una futura reforma previsional.
Entidad Responsable	n.a
Proceso afectado	n.a

Factor	Desarrollo
Fuente	Cristián Larroulet V. (2006), "Una reflexión sobre la Reforma Previsional".
Año	2006
Nudo crítico	Muchos trabajadores que no cotizan o que lo hacen esporádicamente, especialmente, en ciertos sectores como el de los jóvenes, las mujeres y los grupos de menores ingresos.
Descripción	Hay que abordar el problema de la baja densidad de cotizaciones, cuyo principal responsable es el alto desempleo, especialmente el desempleo juvenil, la falta de oportunidades de trabajo para la mujer y el desempleo de los más pobres.
Metodología	Análisis cuantitativo y revisión bibliográfica.
Segmentos relevantes	Jóvenes, mujeres y grupos de menores ingresos
Recomendaciones	Perfeccionar el mercado laboral para que estos grupos tengan trabajo e incentivar a estos sectores a cotizar y a que la industria les preste especial atención. Mujeres: - Pensión mínima gradual. - Cobertura total de las mujeres pobres de la pensión asistencial. - Incentivar el aumento en la edad de jubilación y la cotización, otorgando un subsidio en relación a la cantidad de hijos. Independientes: - Utilizar la declaración de impuestos como una opción por defecto, ya que tiene la ventaja de que mantiene la voluntariedad y reduce significativamente los costos de transacción, incentivando a los independientes a incorporarse al sistema previsional.
Entidad Responsable	n.a
Proceso afectado	n.a

Factor	Desarrollo
Fuente	Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional (2006), "El derecho a una vida digna en la vejez, hacia un contrato social con la previsión en Chile".
Año	2006
Nudo crítico	La baja densidad de cotizaciones afecta significativamente a segmentos específicos de la fuerza laboral, tales como mujeres, independientes y jóvenes.
Descripción	Una parte importante de los trabajadores del país no han logrado cotizar con la constancia requerida. Esto puede deberse a diferencias en la operación del sistema o en el comportamiento de los afiliados, pero también, a los cambios que experimentó el país en los últimos 25 años. Estos cambios significan que la imagen predominante en la época de la reforma previsional de una fuerza laboral compuesta mayoritariamente por hombres jefes de hogar, con empleos indefinidos, cotizando en forma continua a lo largo de su vida activa se ha ido volviendo menos representativa de la realidad del país y lo será aún menos en el futuro. Esto hace que el sistema entonces diseñado también vaya perdiendo capacidad para responder a las necesidades del conjunto de la población.
Metodología	Análisis cuantitativo y revisión bibliográfica.
Segmentos relevantes	Mercado laboral global. Mujeres. Independientes. Jóvenes.
Recomendaciones	<p>Cobertura, densidad y cumplimiento del mandato a cotizar:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Establecer la afiliación obligatoria al sistema de pensiones de todos los trabajadores, eliminando las actuales distinciones entre trabajadores dependientes e independientes, implantando gradualmente una serie de mecanismos para hacer efectiva la obligación de cotizar de estos últimos. - Extender el derecho a la asignación familiar a todos los trabajadores independientes que registren cotizaciones previsionales, en las mismas condiciones y términos que los trabajadores dependientes. - Eliminar la prohibición que actualmente rige para que los trabajadores independientes puedan afiliarse a las Cajas de Compensación, así como permitir a todos estos trabajadores el acceso a los beneficios de la Ley de Accidentes del Trabajo. - Otorgar a las cotizaciones previsionales de todos los trabajadores independientes el mismo tratamiento tributario que se aplica a las cotizaciones de los dependientes. - Otorgar acceso a los trabajadores independientes a los beneficios del sistema previsional —pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia— en igualdad de condiciones, incluyendo los beneficios del nuevo pilar solidario. - Que el Seguro de Cesantía pague las cotizaciones para pensiones durante los seis meses en que el trabajador se encuentra cobrando sus beneficios. - Sustituir el actual subsidio a la contratación que se implementa a través de los programas de empleo por un subsidio vinculado a las cotizaciones previsionales, determinado como un 50% de las cotizaciones mensuales efectivas durante los primeros 24 meses de cotizaciones de todos los trabajadores de bajos ingresos. - Para efectos de la clasificación en tramos del sistema público de salud, considerar el ingreso anualizado del trabajador, de modo que al momento de registrar una cotización, éste no cambie automáticamente de tramo. - Acelerar los procesos de cobranza administrativa de cotizaciones declaradas y no pagadas, haciendo que ésta se inicie a pocos días del vencimiento del plazo de pago de las cotizaciones.

- Ampliar el espectro de personas y entidades que pueden solicitar y declarar el notable abandono de deberes por parte de los alcaldes y otras autoridades de organismos y servicios públicos que incurran en morosidad previsional.
- Reglamentar la obligación de las AFP de entregar la información de los empleadores que no declaran ni pagan las cotizaciones de sus trabajadores, para que esta se realice de manera sistematizada y clasificada por causas de no pago, tales como cese de servicios, a fin de agilizar el proceso de cobranza respectivo.
- Eliminar la actual distinción entre la renta mínima imponible especial que rige para trabajadores de casa particular y la renta mínima imponible correspondiente al salario mínimo nacional.
- Eliminar el requisito de monto de pensión para determinar la elegibilidad de trabajadores del sector público para el beneficio del bono mensual de \$50.000, y eliminar cualquier vestigio de subcotización en el sector público, estableciendo un criterio de imponibilidad equivalente al vigente en el sector privado.

Equidad de género:

- Incorporar el cuidado infantil a los derechos de la mujer trabajadora, de manera similar a otros beneficios de la seguridad social.
- Establecer un aporte estatal para mejorar la pensión de las madres, igual a una bonificación devengada por cada hijo nacido vivo. Esta bonificación corresponderá a 12 meses de cotizaciones sobre el ingreso mínimo por cada hijo y beneficiará a todas las mujeres cuya situación socioeconómica las haría elegibles para el nuevo pilar solidario, independientemente de su historia de cotizaciones previsionales.
- Autorizar la división del saldo acumulado en las cuentas individuales de cada cónyuge en caso de divorcio o nulidad.
- Autorizar aportes previsionales solidarios en cuentas de terceros, con igual tratamiento tributario que respecto de los ahorros previsionales propios permitiendo, por ejemplo, el aporte de un cónyuge que trabaja a otro que no lo está haciendo por dedicarse al cuidado de los hijos o a tareas del hogar.
- Incluir como beneficiario de pensión de sobrevivencia generada por la mujer a su cónyuge hombre.
- Separar los contratos de seguro de invalidez y sobrevivencia para hombres y mujeres, autorizando a las AFP para que hagan descuentos en la comisión que cobren a las mujeres, acumulando la diferencia en su cuenta de capitalización.
- Realizar un estudio que permita comparar la incidencia del sexo como determinante de la expectativa de vida en comparación con otras variables, a objeto de evaluar la conveniencia de la aplicación directa de tablas unisex o de tablas diferenciadas por otros factores.
- Permitir a las mujeres acceder a los beneficios del nuevo pilar solidario a partir de los 60 años, ajustando sus beneficios de modo de mantener el valor presente calculado para los 65 años. Durante un período de transición de 10 años, mantener además la opción de jubilarse por el sistema actual a efectos de acceder a la pensión mínima garantizada.
- Igualar en 65 años la edad máxima de cobertura del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia para hombres y mujeres.
- Una vez aprobadas las demás medidas de equidad de género y luego de un período de carencia de 10 años, igualar gradualmente la edad de jubilación de las mujeres con la de los hombres a razón de un mes adicional de edad de jubilación por cada dos meses menos de edad.

Ampliación del pilar voluntario:

	<ul style="list-style-type: none"> - Extender beneficios de APV a independientes hoy excluidos. - Eliminar impuesto único por retiros de APV originados en ahorros que no tuvieron beneficio tributario. - Considerar el saldo en APV como parte de la masa hereditaria en caso de fallecimiento del ahorrante. - Crear un marco legal que fomente el desarrollo de planes de pensiones basados en el Ahorro Previsional Voluntario con aportes del empleador (APVC).
Entidad Responsable	n.a
Proceso afectado	n.a

Factor	Desarrollo
Fuente	Banco Mundial (Perry et al, Guillermo) (2007), "Informalidad: Exclusión y escape".
Año	2007
Nudo crítico	Aún no existirían medidas para cubrir a los sectores informales.
Descripción	La informalidad ha suscitado una atención cada vez mayor como una posible barrera al crecimiento económico y al bienestar social, y como una fuerza que corroe la integridad de las sociedades latinoamericanas.
Metodología	Análisis cuantitativo en base a estadísticas de la OIT hasta 2006.
Segmentos relevantes	Informales (asalariados e independientes).
Recomendaciones	<p>El logro de reducciones significativas en los niveles actuales de informalidad exigirá, ante todo, medidas destinadas a aumentar la productividad agregada en la economía. Un clima de inversión más favorable permitirá que las empresas formales se expandan y paguen salarios más altos. El aumento de los niveles del capital humano, especialmente para los pobres, permitirá que un mayor número de trabajadores encuentre empleos remunerados en un sector formal más dinámico.</p> <p>Implicaciones de política del informe:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reforma de las políticas del mercado laboral para aumentar la productividad de los sectores formal e informal. - Reformulación de la protección social para incluir a todos los ciudadanos. - Mejorar las oportunidades para los trabajadores del sector formal a la vez que se reducen las barreras a la formalización de las empresas. - Política impositiva (adoptar un enfoque integrado que conste tanto de sanciones como de incentivos). - Mejorar la eficacia y la legitimidad del Estado.
Entidad Responsable	
Proceso afectado	

Factor	Desarrollo
Fuente	Sapelli, C. (2007), "Algunas Reflexiones sobre los Problemas que Presenta el Funcionamiento del Mercado Laboral"
Año	2007
Nudo crítico	Ciertas características del mercado laboral contribuyen a la no cotización.
Descripción	<p>Es el mercado laboral el que está funcionando de una manera que perjudica a los trabajadores, en el sentido que genera esos períodos en que no hay aportes, y que dan lugar a la baja densidad de los aportes. El problema está en la estructura del mercado laboral. Un mercado flexible ayudaría enormemente a un mejor funcionamiento del sistema de pensiones.</p> <p>La alta rotación es una consecuencia de la inflexibilidad del régimen de contratos indefinidos. Un cúmulo de evidencia parece apuntar hacia un marco regulatorio</p>

	del mercado laboral que es inadecuado y que está afectando el ritmo de crecimiento del país.
Metodología	Análisis cuantitativo y revisión bibliográfica.
Segmentos relevantes	Trabajadores con contrato a plazo fijo, e informales.
Recomendaciones	n.a
Entidad Responsable	n.a
Proceso afectado	n.a

Factor	Desarrollo
Fuente	Attanasio, Orazio; Meghir, Costas y Otero, Andrés; año 2011, "Pensiones, trabajo e informalidad: Impacto de la reforma previsional de Chile de 2008".
Año	2011
Nudo crítico	-Segmentos con participación laboral menos frecuente o irregular (mujeres, trabajadores por cuenta propia y jóvenes). -La Reforma Previsional ha desincentivado la cotización a pensiones.
Descripción	La reforma asegura ingresos en su vejez a los individuos que no han ahorrado lo suficiente como para autofinanciar un nivel mínimo de pensión y promover la participación en el mercado laboral, especialmente en grupos cuya participación han sido menos frecuente o irregular, como es el caso de las mujeres, los trabajadores por cuenta propia y los jóvenes. A más de 25 años de su implementación, la baja frecuencia de cotizaciones aparece como uno de los principales problemas del sistema, lo cual es particularmente grave en el caso de las mujeres. La frecuencia promedio de cotizaciones ha sido de 42% para las mujeres y 61% para los hombres. En el caso de las mujeres, 44% de los períodos en que no cotizan corresponden a períodos de inactividad, lo que pone de manifiesto una de las características del mercado laboral chileno: la baja participación laboral de la mujer.
Metodología	Evaluación de impacto en base a EPS 2004-2009 y los Registros Administrativos de la Superintendencia de Pensiones hasta 2009. El estudio utiliza un estimador de diferencias en diferencias para abordar el efecto del capital previsional esperado sobre la participación en el mercado laboral formal.
Segmentos relevantes	Mujeres, trabajadores por cuenta propia y jóvenes
Recomendaciones	n.a
Entidad Responsable	n.a
Proceso afectado	n.a

Factor	Desarrollo
Fuente	Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile; año 2012, Análisis de la evasión y elusión en el pago de cotizaciones previsionales y medidas de política pública para superar sus causas.
Año	2012
Nudo crítico	Evasión previsional y laboral, así como elusión previsional que afecta especialmente a segmentos determinados.
Descripción	La evasión y la elusión previsional en Chile alcanzarían niveles excesivamente altos; aun cuando sería necesario construir un benchmark internacional para comparar con precisión. No se cuenta con una fiscalización y control adecuados del pago de cotizaciones previsionales. Tanto la Evasión Laboral como la Evasión Previsional se concentran en

	<p>empresas pequeñas de menos de 10 trabajadores.</p> <p>Hay características del trabajador cómo ser mujer, de bajos ingresos (primer quintil de ingresos) y joven menor de 25 años, que potencian los problemas de evasión laboral y previsional.</p> <p>La evasión laboral, asalariados sin contrato, se concentra principalmente en el sector económico de agricultura, construcción y transporte.</p> <p>Con respecto a la evasión previsional, el sector agricultura también posee un mayor nivel que el promedio. También se incrementa de manera importante en los sectores de construcción y comercio</p> <p>La Elusión Previsional se concentra principalmente en el sector construcción y transporte.</p>
Metodología	<p>Análisis cuantitativo en base a Encuesta CASEN 1994-2011 y EPS 2004-2009. Análisis condicional (Efectos Marginales sobre Probabilidad de Tener Contrato de Asalariados, Efectos Marginales sobre Probabilidad de No Cotizar, Efectos Marginales sobre Probabilidad de Evasión Previsional Total).</p>
Segmentos relevantes	<p>Total mercado laboral.</p>
Recomendaciones	<p>Determinación de Prioridades:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer la fiscalización por la Dirección del Trabajo (DT). - Fortalecer la fiscalización del cumplimiento de cotización para los trabajadores de casa particular. - Respecto de la evasión laboral, concentrar la fiscalización en: i) sectores: agricultura, comercio y construcción; ii) tamaño: empresas con menos de 50 trabajadores. - Respecto de la evasión previsional, concentrar la fiscalización en: agricultura, comercio, transporte y servicios comunales. <p>Ordenamiento de las instituciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Estructural escenario 1: se establece un "propietario". - Estructural escenario 2: división de funciones, fortalecimiento de la DT y coordinación. - Corto Plazo: creación del Comité de Coordinación y Seguimiento. <p>Monitoreo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sistema de Información de Monitoreo y seguimiento. <p>Incentivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer la Educación previsional, incorporando nuevos contenidos, focalización y repotenciando el rol del IPS. - Estudio sobre incentivos remuneraciones a los fiscalizadores de la DT. - Nuevo sistema de multas. <p>Procesos de Trabajo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Elaboración e implementación de planes de fiscalización en la DT. - Acceso a la información para la DT. - Perfeccionar e implementar planes de fiscalización de contratos a honorarios. - Delegación de la aplicación de multas para las AFP. <p>Justicia:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimiento de capacidades de los tribunales que ven causas de cumplimiento de pago de cotizaciones. - Mejoras al procedimiento de cobranza y las herramientas que se utilizan para tal efecto en sede judicial.
Entidad Responsable	n.a
Proceso afectado	n.a

Factor	Desarrollo
Fuente	Centro UC de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile (2012), "Análisis de los incentivos que generan los actuales programas sociales y políticas públicas sobre la cobertura, nivel y densidad de cotizaciones previsionales".
Año	2012
Nudo crítico	Existen programas sociales y políticas públicas que desincentivan la cotización en el Sistema de Previsión Social.
Descripción	Existe una multiplicidad de programas sociales y políticas públicas que pueden afectar el costo fiscal del Sistema de Pensiones Solidarias (SPS), al generar incentivos sobre el comportamiento de la población económicamente activa en su cotización en el SPS. Dichos comportamientos inciden en aspectos como la cobertura, densidad y nivel de sus cotizaciones previsionales.
Metodología	Técnicas cualitativas y cuantitativas para contextualizar la estructura del mercado laboral, el Sistema de Pensiones Solidarias y las políticas sociales definidas por el estudio.
Segmentos relevantes	Mercado laboral en general.
Recomendaciones	<p>Presentan medidas que apuntan a mejorar el comportamiento previsional en términos de cobertura, nivel y densidad:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Incentivar la cotización en personas que actualmente son informales. - Incorporar un sistema de cofinanciamiento estatal en el segmento más vulnerable de la población, que presenta bajo nivel y/o densidad de cotización. - Afiliación por default. - Orientar la educación previsional hacia una mayor confianza en las instituciones y la formación de una ciudadanía informada previsionalmente. - Mayor fiscalización y creación de multas y/o castigos a la no contratación, subdeclaración y subcotización, y DNPA de los trabajadores. - Evaluar la relación entre el nivel de cotización esperado de una persona de bajos niveles de ingreso y la obtención de una pensión autofinanciada sin beneficios estatales.
Entidad Responsable	n.a
Proceso afectado	n.a

Factor	Desarrollo
Fuente	CIEDESS (2014), "Análisis y propuestas para incentivar la cotización de los trabajadores al sistema de pensiones chileno".
Año	2014
Nudo crítico	Segmentos informales sin cobertura previsional.
Descripción	En general, en América Latina los mecanismos se basan en una gran influencia en los regímenes bismarkianos, una gran proporción de la población cubierta llega a ese estado a través de su participación en el mercado de trabajo formal en donde contribuyen a la seguridad social. Sin embargo, la estructura del mercado laboral en la región obliga a reconsiderar la forma de financiamiento tradicional de la seguridad social en la región, con el fin de ampliar la cobertura para proteger a los marginados.
Metodología	-Análisis bibliográfico de experiencias nacionales e internacionales. -Análisis cuantitativo de cobertura previsional 2007-2013 y densidad de cotizaciones (en anexos).
Segmentos relevantes	Independientes. Mujeres. Jóvenes. Trabajadores vulnerables.
Recomendaciones	<p>Incentivos a cotizar para todo trabajador:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Modular la comisión de administración a la obtención de utilidades.

	<ul style="list-style-type: none"> - Establecer la posibilidad de usar los fondos previsionales como garantía en casos calificados. - Flexibilización de la base de cálculo de la cotización. - Nuevas alternativas de pago de cotizaciones. - Obligación de cotizar independiente de la situación migratoria. - Generar una mayor conciencia acerca de los alcances de la cotización en materia de seguridad social. - Entrega de indicadores que visibilicen los efectos de las alteraciones previsionales. <p>Incentivos para trabajadores del sector informal:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Vinculación de la cotización de seguridad a otros beneficios del sistema. - Vinculación de las obligaciones impositivas o registrales y las cotizaciones.
Entidad Responsable	n.a
Proceso afectado	n.a

Factor	Desarrollo
Fuente	CIEDESS (2015), "Análisis y propuestas para reducir la evasión, sub-declaración y la cobranza judicial de la cotización previsional".
Año	2015
Nudo crítico	Determinados empleadores se caracterizan por un uso intensivo y creciente de la Declaración y No Pago (DNP).
Descripción	El actuar de determinados empleadores, sin control preventivo en la obligación de cotizar y pagar las cotizaciones previsionales de manera oportuna, entrega espacios que permiten el uso intensivo y creciente de las DNP, sin conocimiento, consentimiento ni autorización de los trabajadores afectados. En un restringido grupo de empleadores, esta práctica se repite de manera permanente. Asimismo, el incumplimiento de actos administrativos básicos en la relación laboral (por ejemplo, no informar cambios que afectan el contrato de trabajo de manera oportuna) genera una cantidad significativa de Declaración y No Pago Automático (DNPA), que exige esfuerzos administrativos, costos y tiempo para ser resueltos, para evitar su judicialización.
Metodología	<ul style="list-style-type: none"> -Análisis teórico de la recaudación, cobranza y control de las cotizaciones, así como del registro, control y seguimiento de la deuda previsional. -Análisis cualitativo en base a entrevistas en profundidad. -Estudio cuantitativo de la sensibilidad de las DNP y DNPA frente al comportamiento del ciclo económico.
Segmentos relevantes	Independientes y migrantes.
Recomendaciones	<p>Subcotización:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El uso intensivo de las tecnologías de información y comunicaciones aplicadas de manera integrada, coordinada y oportuna sería una solución viable para actuar de forma eficiente y eficaz frente a la elusión, evasión, sub-declaración y cobranza de las cotizaciones previsionales. - Creación de la Dirección de Seguridad Social –en la propia Dirección del Trabajo- a cargo de la Plataforma Tecnológica de la Seguridad Social, introduciendo cambios puntuales en aquellas etapas del proceso de declaración y cobranza de las cotizaciones previsionales que requieren ser modificados para optimizar el control de la elusión y evasión previsional. <p>Mejoras normativas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El sistema de pensiones contributivas requiere ajustes y actualizaciones en la normativa referida al proceso de declaración, pago y recaudación de las cotizaciones previsionales.

Entidad Responsable	-Queda manifiesta la atomización del sistema y la dispersión de entidades, responsabilidades y funciones específicas que éstas ejecutan. -Se reiteran los resultados del estudio base respecto de la dispersión funcional, ya que se comprueba que existen varios responsables en los distintos eslabones del proceso, frente al cual la fiscalización que debe ejercer la Dirección del Trabajo aún es débil, pese a los esfuerzos de modernización que ha emprendido la entidad en los últimos dos años.
Proceso afectado	Fallas en la normativa, en los sistemas de información base, en la fiscalización y/o en la operación del sistema de cotizaciones previsionales.

Factor	Desarrollo
Fuente	Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones (2015), "Informe final Comisión asesora presidencial sobre el sistema de pensiones".
Año	2015
Nudo crítico	Segmentos importantes de la población presentan bajas densidades de cotizaciones, asociadas a trayectorias laborales en empleos precarios, a períodos de desempleo, al desempeño en trabajos informales, por cuenta propia y a los periodos de inactividad laboral a lo largo del ciclo de vida.
Descripción	Se considera relevante analizar el contexto chileno conforme a tres criterios: - Variables de contexto propiamente tal, que influyen en el nivel de los fondos de pensiones acumulados y en suficiencia de los beneficios otorgados; -Características y condiciones de mercado de las AFP e instituciones relacionadas, en términos de eficiencia y justicia social, las que influyen también en el nivel de los fondos y montos de pensiones otorgadas; - La legitimidad del sistema entre la ciudadanía y el comportamiento de esta. En este contexto, se consideran como factores fundamentales del fenómeno: la demografía, la calidad de vida en la vejez, la composición del hogar, el mercado del trabajo y el enfoque de género.
Metodología	Análisis cuantitativo y revisión bibliográfica.
Segmentos relevantes	Mujeres, trabajadores independientes, informales y pensionados.
Recomendaciones	Propuestas relevantes: - Fortalecer y ampliar el Sistema de Pensiones Solidarias en su monto, cobertura y estrategia de focalización de PBS y APS. - Fortalecer el pilar contributivo ampliando la cobertura y densidad de cotizaciones. - Aumentar el ahorro para el pilar contributivo. - Aumentar la edad legal de jubilación e incentivar el trabajo de las personas mayores. - Reducir los riesgos a los que son expuestos los afiliados. - Incentivar la competencia en la administración de las cuentas individuales. - Disminuir las brechas de género. - Ampliar e integrar políticas dirigidas al adulto mayor. - Adecuar la institucionalidad previsional, promover la participación social y la educación previsional. - Reducir la incertidumbre en los montos de pensiones. - Resguardar y uniformar derechos previsionales.
Entidad Responsable	n.a
Proceso afectado	n.a

Factor	Desarrollo
Fuente	Chile 21- Subsecretaría de Previsión Social (2016), "Estudio preliminar para levantar brechas en las condiciones de trabajo del Sector Portuario Chileno".
Año	2016
Nudo crítico	El sistema de trabajo eventual es precario, inestable, sin seguridad social o muy intermitente, y sin derechos efectivos a vacaciones ni a gratificaciones.
Descripción	En el ámbito portuario, el sistema de contratos es la base de la incertidumbre laboral y previsional. Los contratos eventuales por turnos (apenas de 8 horas) generan impactos en las formas de organización, incluso de la vida de estos trabajadores.
Metodología	Análisis cuantitativo y cualitativo.
Segmentos relevantes	Trabajadores portuarios
Recomendaciones	<p>Propuestas de tipo general:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ajustar la oferta y la demanda de trabajadores portuarios (la precariedad previsional está relacionada con las "lagunas" laborales. - Los registros de los trabajadores portuarios. <p>Propuestas relacionadas con los sistemas de contratación y pago, y sus brechas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tarificar de manera diferenciada según el horario de trabajo, de acuerdo a las reglas locales, pero también colocando sobrecargas al precio del uso de TP en horarios especiales o en operaciones sin escalas. - Tiempo improductivo y prácticas de tiempos perdidos. En ciertos casos, se producen "lagunas" contractuales, por ejemplo, en contratos por medios o cuartos de turnos que deben ser compensados con valores proporcionales adicionales a los de los turnos completos. - La presencia de instancias intermediarias (los consorcios o, "la nombrada") con respecto a los trabajadores bajo sistema de contrato genera diferencias en las remuneraciones globales para iguales tareas, incluso en una misma empresa. La negociación colectiva ramal ayudaría a reducir las brechas salariales y de ingresos en el sector. - La contratación diferenciada en tres tipos de modalidades: trabajador portuario de carácter permanente; trabajador portuario eventual; y trabajador portuario afecto a un Convenio de Provisión de Puestos de Trabajo, es una fuente de brechas en cuanto a estabilidad, ingresos y beneficios diversos. En este sentido, la reducción general de las brechas se logrará en la medida que todos se aproximen a ser trabajadores de carácter permanente. Esto implica cambios a la legislación respectiva. <p>Propuestas relacionadas con los aspectos previsionales:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Alternativa n. 1: Modificación del Código del Trabajo. Es necesaria la modificación del Capítulo III, Párrafo 2° "Del Contrato de los Trabajadores portuarios eventuales" en el siguiente sentido: <ul style="list-style-type: none"> a) Eliminar la limitación a la duración del contrato de los trabajadores portuarios eventuales. (Art 134 del Código del Trabajo). b) Eliminar la facultad del empleador en el convenio de provisión de puestos de trabajo de contratar a otros sin la anticipación requerida cuando estos se negaren a firmar el contrato de trabajo o cumplir el turno correspondiente (Art 137 letra a inciso 2 del Código del Trabajo). - Alternativa n. 2: Ampliación de cotizaciones. Existen varios mecanismos entre los cuales, uno mencionado en la Comisión Bravo –que parece el más factible- es que las empresas concurren con un aporte de alrededor del 2% a los fondos

	previsionales de los trabajadores. Esto no es una propuesta específica para el sector portuario porque se estima de menor viabilidad política que se haga una propuesta sectorial de esta naturaleza.
Entidad Responsable	n.a
Proceso afectado	n.a

Factor	Desarrollo
Fuente	David Bravo y Claudia Órdenes (2016), "Servicio Doméstico en Chile: Caracterización, evolución y determinantes de su participación laboral".
Año	2016
Nudo crítico	Pese a los avances, la informalidad en el servicio doméstico sigue siendo relevante.
Descripción	Históricamente el servicio doméstico ha sido una de las principales fuentes de ocupación para miles de mujeres, representando para muchas una puerta de entrada al mercado laboral. Por las características propias de esta labor y dado que se realiza dentro de hogares, suele ser una ocupación muchas veces invisible para la legislación laboral, llevándose a cabo mayoritariamente en la informalidad y en condiciones precarias.
Metodología	Análisis cuantitativo (CASEN 1990-2013 y EPS 2009).
Segmentos relevantes	Trabajadores de servicio doméstico.
Recomendaciones	<p>Mejorar la situación laboral y previsional de los trabajadores de servicio doméstico:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Incentivos a la contratación del servicio doméstico mediante subsidios o beneficios tributarios para sus empleadores. - Fortalecer la función fiscalizadora de la Dirección del Trabajo mediante la entrega de recursos que permitan realizar inspecciones con mayor frecuencia y abarcando a una mayor cantidad de casos. - Simplificar los procesos de contratación y pago de contribuciones del servicio doméstico. - Invertir en campañas comunicacionales cuyo objetivo sea educar a los empleadores de servicio doméstico sobre sus obligaciones legales y multas asociadas al no cumplimiento de la ley. - Desarrollar planes de profesionalización para las trabajadoras de servicio doméstico, que considere, por ejemplo, la entrega de mayores herramientas para el manejo de alimentos, cuidado de niños y ancianos. - Fomentar el desarrollo de nuevos productos de ahorro dirigidos al servicio doméstico. - Revisar y eliminar los desincentivos generados por los programas sociales, particularmente, Fonasa, que extinguen los beneficios a las trabajadoras que obtienen un ingreso proveniente del trabajo formal. - Fortalecer el rol del sindicato de trabajadoras de casa particular para que cuente con representación regional y brinde asesoría a las trabajadoras que lo requieran.
Entidad Responsable	n.a
Proceso afectado	n.a

Factor	Desarrollo
Fuente	Confederación de la Producción y del Comercio (CPC) (2016), "Informe de la Comisión Asesora de Pensiones de la CPC".
Año	2016

Nudo crítico	La baja densidad de cotizaciones se encuentra especialmente concentrada en los deciles de menores ingreso y, especialmente, en mujeres.
Descripción	Las causas de las bajas densidades de cotización están asociadas a las características del mercado laboral chileno como son: los periodos de desempleo, la inactividad e informalidad laboral, y la evasión previsional, las cuales generan lagunas previsionales. La baja densidad de cotizaciones está estrechamente vinculada a los bajos niveles de participación laboral de mujeres y jóvenes.
Metodología	Análisis cuantitativo y revisión bibliográfica.
Segmentos relevantes	Mujeres y jóvenes.
Recomendaciones	<p>Cómo mejorar las pensiones en el largo plazo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aumento de la tasa de cotización obligatoria. - Nuevo mecanismo para promover el ahorro voluntario colectivo. - Mayor flexibilidad en la regulación del ahorro voluntario. - Aumentar la edad de jubilación. - Entidad permanente para revisión periódica de los parámetros del sistema previsional. - Incorporación gradual de los trabajadores independientes al sistema previsional. - Mejora en la fiscalización del pago de cotizaciones previsionales. - Limite a los componentes no imponibles de las remuneraciones. - Reducción de las lagunas previsionales durante periodos de cesantía. <p>Cómo mejorar las pensiones de los más vulnerables:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aumento de la Pensión Básica Solidaria y la Pensión Máxima con Aporte Solidario. - Eliminación de desincentivos a la cotización en programas sociales. - Igualación de la fórmula de cálculo de las pensiones de invalidez y vejez. <p>Cómo mejorar las pensiones de los actuales jubilados y de quienes están prontos a jubilar:</p> <ul style="list-style-type: none"> - “Pensión de la cuarta edad” dentro del Pilar Solidario. <p>Cómo mejorar las pensiones de las mujeres:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bonificación para la mujer. <p>Cómo mejorar la eficiencia y competencia del sistema previsional:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Revisión del modelo de cobro de comisiones. - Creación de Comités de Vigilancia en cada AFP. - Mayor y mejor educación previsional. <p>Temas laborales:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mayor flexibilidad laboral. - Mecanismo no discriminatorio y de mayor cobertura de sala cuna. - Permitir que los adultos mayores que quieran trabajar no pierdan los beneficios sociales. - Mejor articulación entre el mundo formativo y productivo en materia de capital humano. - Racionalización de programas públicos de capacitación e inserción laboral.
Entidad Responsable	n.a
Proceso afectado	n.a

Factor	Desarrollo
Fuente	Instituto de Previsión Social (IPS) (2016), "Determinación de la Situación Previsional y de Seguridad Social de Mujeres Rurales, con Enfoque de Género y Derechos".
Año	2016
Nudo crítico	Escasa previsión y seguridad social para mujeres rurales.
Descripción	Respecto de los parámetros mínimos de la seguridad social y previsional descritos a partir del estudio de caso respecto de las mujeres rurales en Chile, estos son prácticamente inexistentes y entregados al sector privado, vulnerando los Derechos Humanos, económicos, sociales y culturales de dicha población.
Metodología	Análisis cuantitativo y cualitativo.
Segmentos relevantes	Independientes informales (mujeres de territorios rurales de difícil conectividad).
Recomendaciones	<p>Diseño de una seguridad social con enfoque de género y derecho en el ámbito de la ruralidad:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Transformar el modelo de relaciones y condiciones laborales para garantizar el acceso universal a un sistema de seguridad social con enfoque de género y derechos para las mujeres rurales e indígenas. - Crear, diseñar e instalar las capacidades institucionales que permitan garantizar los derechos de seguridad social y previsional con enfoque de género y derechos de las mujeres habitantes de localidades rurales de difícil conectividad. - Crear y diseñar una institucionalidad capaz de garantizar los derechos de seguridad social y previsional con enfoque de género y derechos para las mujeres rurales en territorios rurales y localidades de difícil conectividad. <p>Propuestas de políticas públicas e iniciativas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Elaborar políticas públicas con enfoque de género y derechos para las mujeres rurales que pongan en valor el trabajo productivo y reproductivo de las mujeres rurales en las economías campesinas e indígenas. - Desarrollar políticas públicas participativas con enfoque de género y de derechos en el desarrollo local, implementando metodologías participativas en los diagnósticos, toma de decisiones y evaluación de políticas públicas de nivel nacional, subnacional y local. - Mejorar la calidad de vida de las mujeres rurales y sus familias, ampliando y mejorando el acceso y calidad de la oferta pública existente en materia de salud primaria y compleja. - Diseñar equipamiento conceptual y metodológico para la nueva ruralidad para abordar integralmente la diversidad de problemáticas rurales desde diversas dimensiones e indicadores. - Elaborar políticas públicas con enfoque de género y derechos para las mujeres rurales invirtiendo en infraestructura, equipamiento y redes (soportes) que contribuyan al acceso de las mujeres rurales a la seguridad social y previsional. - Diseñar iniciativas que promuevan el reconocimiento de las actividades productivas y reproductivas de las mujeres rurales e indígenas y sus comunidades como derechos económicos sociales y culturales rescatando y promoviendo la identidad cultural y patrimonial de los pueblos originarios y de las comunidades pertenecientes a localidades rurales de difícil conectividad. - Fiscalizar oportuna y eficientemente el cumplimiento de la normatividad vigente a nivel laboral fortaleciendo la fiscalización y regulación de los tipos de contratos laborales, la temporalidad del empleo con contratos por obra o faena y de la presencia de suministro y enganche en el sector rural que contraviene la normativa laboral actual.

	<ul style="list-style-type: none"> - Promover el diálogo social y la participación social vinculante fomentando la asociatividad, sindicalización y diálogo social creando un modelo de relaciones laborales donde se reconozca la negociación colectiva, por ramas, con derecho a huelga efectiva sin reemplazo que pueda ser llevado a cabo en cualquier momento de la relación laboral en el espacio rural-urbano. - Fiscalizar, promover, sensibilizar, educar y socializar medidas para la erradicación del trabajo infantil fomentando el inicio de la vida laboral a partir de 18 años como lo establece la normativa chilena - Mejorar la calidad de vida y/o el buen vivir de las mujeres rurales e indígenas regulando de acuerdo a la normativa internacional a la que Chile suscribe en los aspectos relativos a salud laboral, accidentes y condiciones de trabajo. - Promover la igualdad de género en el cálculo previsional diseñando tablas que generen igualdad de género. - Incentivar la cotización de las mujeres independientes para la seguridad social y previsional. - Diseñar oferta pública universal con componentes territoriales en el sistema de seguridad social y previsional con enfoque de género y derechos considerando la descentralización y presencia en localidades de difícil conectividad de la oferta institucional.
Entidad Responsable	n.a
Proceso afectado	n.a

Factor	Desarrollo
Fuente	FLACSO-Chile e Instituto de Previsión Social (IPS) (2017), "Determinación de la incidencia del trabajo informal en el ámbito previsional y de seguridad social, con enfoque de género".
Año	2017
Nudo crítico	Brecha de acceso a la Seguridad Social de los trabajadores informales, y en particular, de las mujeres rurales de territorios de difícil conectividad.
Descripción	Trabajadores informales se caracterizan por un bajo conocimiento sobre derechos laborales, relaciones altamente desiguales entre empleadores, Estado y trabajadores/as; y por adquirir falsos contratos para regularizar el acceso a la Seguridad Social, pero sin acceder a todos los beneficios supuestamente asociados a la contratación.
Metodología	Análisis cuantitativo y cualitativo.
Segmentos relevantes	Trabajadores informales (sectores rurales). Las personas vinculadas al presente estudio corresponden a las mujeres participantes del programa "Promoción De Derechos Previsionales y de Seguridad Social para Mujeres de Territorios de Difícil Conectividad", otorgado por el Instituto de Previsión Social durante los años 2015, 2016 y 2017, así como personas beneficiarios de los programa sociales de INDAP.
Recomendaciones	n.a
Entidad Responsable	n.a
Proceso afectado	n.a

Factor	Desarrollo
Fuente	Espacio Público (2017), "Principios para una reforma al sistema de pensiones".
Año	2017
Nudo crítico	Pensiones insuficientes para trabajadores con ingresos medios.

Descripción	<p>Los grupos de ingresos medios son los más afectados respecto a pensiones insuficientes.</p> <p>Bajo la lógica del actual sistema, las causas de este problema tienen relación con aspectos paramétricos, la creciente esperanza de vida, y la importancia de la informalidad y del trabajo por cuenta propia en el mercado laboral chileno, así como la menor tasa de participación laboral de las mujeres. Más aún, producto de los bajos salarios, las pensiones no sólo son bajas en términos de tasa de reemplazo, sino que también, en los montos mismos entregados. Además, vale la pena mencionar que la percepción de ilegitimidad no es un tema meramente político: esta merma aún más la disposición a ahorrar, generando problemas adicionales en el mercado laboral formal que impactan negativamente la densidad de cotizaciones de los trabajadores.</p>
Metodología	Análisis bibliográfico.
Segmentos relevantes	Clase media y mujeres.
Recomendaciones	<p>Aumentar el monto de las pensiones actuales y futuras:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aumentar la tasa de cotización, donde parte del financiamiento adicional podría destinarse a esquemas con elementos de redistribución intergeneracional (pilar de reparto) o a un seguro para la cuarta edad. - Revisar los parámetros del NPS (la Pensión Básica Solidaria, PBS, y la Pensión Máxima con Aporte Solidario, PMAS). - Rediseñar el Bono por Hijo de manera de hacerlo retroactivo a las mujeres pensionadas antes de la puesta en marcha de la medida y con hijos nacidos antes del 2009. <p>Incorporar nuevos elementos redistributivos que refuercen los componentes de aseguramiento colectivo del sistema (seguridad social):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Diseñar un nuevo pilar de seguridad social que tenga como objetivo proteger a los pensionados contra ciertos riesgos específicos (bajas tasas de reemplazo pese a altos años cotizados, cohortes que hayan enfrentado bajas rentabilidades). - Mitigación de las brechas de género a través de modificaciones al NPS, por ejemplo, definiendo una PMAS diferenciada para hombres y mujeres. Mayores beneficios o mejores condiciones de acceso para las mujeres. <p>Dotar de legitimidad al sistema de pensiones:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Realización constante de estudios actuariales (de acceso público) que transparenten los beneficios que puede entregar el sistema. - Revisión del sistema diferenciado que existe para las Fuerzas Armadas y Carabineros y un avance hacia una consolidación con el sistema aplicable al resto de la población. - Posibilidad de ofrecer nuevos fondos de inversión con criterios definidos por los cotizantes. - Incorporar afiliados a los comités de inversión. - Posibilidad de solicitar préstamos con cargo a sus propios saldos, con montos máximos y a tasas convenientes, ante cierto tipo de eventos (por ejemplo, relacionados a problemas de salud o vivienda). - Administración del ahorro adicional por parte de otros actores (no de las AFP). - Incorporación de una AFP estatal. - Regular el accionar de las AFP y sus ganancias (como esquemas de comisiones basados en saldo o límites a las utilidades). - Mayores exigencias de transparencia o mejoras en el diseño que permitan

	<p>incrementar la competencia y eficiencia del sistema.</p> <p>Otorgar un mayor rol al Estado como garante de la Seguridad Social:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Financiamiento adicional administrado por el Estado. - Regular mejor el mercado de las administradoras. - Fortalecer el NPS. - Que el Estado asuma mecanismos que incrementen el carácter de seguridad social del sistema (por ejemplo, la creación de un fondo común o la exigencia de reducir comisiones en casos de pérdidas).
Entidad Responsable	n.a
Proceso afectado	n.a

Factor	Desarrollo
Fuente	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (año 2017), "Pensions at a glance 2017, OECD and G20 indicators".
Año	2017
Nudo crítico	La creciente desigualdad en temas laborales y el inminente cambio en la naturaleza del trabajo han de generar presiones financieras en el sistema de pensiones de cada país miembro y G20.
Descripción	Desde el 2015 ha sido lento el ritmo al cual se han desarrollado las políticas de pensiones dentro de los países miembros de la OECD. Un factor que le ha quitado presión a las nuevas pensiones es que se ha mejorado el presupuesto público para pensiones y beneficios. Algunos países han cambiado la edad legal de retiro, beneficios, incentivos tributarios y niveles de cotización. Hay preocupación por las sostenibilidad financiera del sistema de pensiones y de su capacidad para otorgar pensiones, dado el envejecimiento acelerado de la población, la creciente desigualdad en temas laboral y por el inminente cambio en la naturaleza del trabajo.
Metodología	-Análisis cuantitativo y revisión bibliográfica. -Revisión y análisis de las diversas políticas de pensiones, promulgadas y legisladas, dentro de los países miembros de la OCDE entre septiembre 2015 y septiembre 2017.
Segmentos relevantes	n.a
Recomendaciones	Retiro flexible: La facultad de recibir una pensión, parcial o total, mientras se mantiene un trabajo el cual es usualmente de una cantidad menor de horas. La mayor longevidad, la diversidad de trayectorias laborales y el mayor anhelo por autonomía en la decisión de retiro son motivantes para flexibilizar las reglas sobre cuándo y cómo retirarse.
Entidad Responsable	n.a
Proceso afectado	n.a

Factor	Desarrollo
Fuente	CEPAL (de Tomaselli, Andrés) (año 2017), "Caracterización de la participación laboral en Chile".
Año	2017
Nudo crítico	Insuficiencia de cobertura del sistema previsional en grupos relevantes, fruto de la precariedad e inestabilidad de los puestos de trabajo.
Descripción	La baja densidad en las cotizaciones, que afectan con mayor intensidad a la población más vulnerable, se halla impulsada por una insuficiencia de cobertura del sistema previsional fruto de la precariedad e inestabilidad de los puestos de trabajo (CEPAL, 2015a). Lo anterior se expresa en tres elementos principales:

	<p>alta rotación laboral, informalidad y tipos de contrato. La alta rotación laboral implica largos períodos durante los cuales los trabajadores se hallan fuera del mercado laboral y es un fenómeno que afecta con especial intensidad a las mujeres (Berstein, 2011). La informalidad laboral se encuentra extendida en los sectores más vulnerables, y tiene como consecuencia la falta de contratos escritos y escasos niveles de protección laboral —bajas o nulas cotizaciones previsionales y de salud— (Peticara y Celhay, 2010). Dentro de este punto destacan también los casos donde, si bien existen contratos formales, los empleadores no declaran ni pagan las cotizaciones de los trabajadores.</p> <p>Finalmente, parte importante del mercado laboral chileno trabaja en condición de independiente o contrato a honorarios, bajo el cual en el pasado no existía la obligatoriedad de pagar cotizaciones previsionales. La reforma al sistema del año 2008 buscó atacar este problema al hacer obligatorias las cotizaciones de los trabajadores independientes. Sin embargo, fruto de resoluciones del congreso, hasta el año tributario 2015 esta obligatoriedad no ha sido implementada.</p>
Metodología	<p>-Análisis bibliográfico. -Análisis cuantitativo usando la NENE 2010-2015.</p>
Segmentos relevantes	Jóvenes, mujeres y adultos mayores.
Recomendaciones	<p>Participación laboral femenina:</p> <p>- Una colocación laboral exitosa requiere de un trabajo conjunto entre diversos organismos del estado y de la sociedad civil que permita aliviar la carga de trabajo familiar no remunerado que recae sobre la mujer. Las cifras mostradas en este estudio, así como la literatura especializada identifican al cuidado de los niños como el factor preponderante de la limitada participación laboral femenina. Así, una política tendiente a la universalización de sistemas de cuidado de menores es indispensable para lograr un incremento sustantivo de la participación laboral femenina.</p> <p>Inclusión de grupos marginados:</p> <p>- Para la inclusión de grupos tradicionalmente marginados de los mercados laborales es de vital importancia la opción de salidas a trabajos por cuenta propia y emprendimientos, así como la generación de políticas públicas que faciliten la intermediación laboral.</p>
Entidad Responsable	n.a
Proceso afectado	n.a

Factor	Desarrollo
Fuente	Subsecretaría de Previsión Social, Dirección de Estudios Previsionales (2017), “Sistema de seguridad social chileno: Un análisis descriptivo de la cobertura previsional”.
Año	2017
Nudo crítico	Baja densidad de cotizaciones, especialmente para las mujeres.
Descripción	Pese a registrarse un aumento de la densidad de cotización del sistema en los últimos siete años (EPS 2009 a EPS 2015) respecto a considerar toda la información desde 1980 (47,7% versus 38,1%), se evidencia un leve aumento de la brecha entre ambos sexos, que considerando solo después de 2009 llega hasta los 19,4 pp.
Metodología	-Análisis descriptivo de la cobertura previsional con el uso de la Encuesta de Protección Social 2015.

	-La cobertura estática está medida mediante la tasa de afiliación al sistema previsional en la ronda 2015 de la encuesta EPS, la cobertura dinámica se traduce en la medición de la densidad de cotizaciones.
Segmentos relevantes	Mujeres e independientes.
Recomendaciones	n.a
Entidad Responsable	n.a
Proceso afectado	n.a

Factor	Desarrollo
Fuente	Ministerio de Economía, Fomento y Turismo (2018), "Informalidad en el Microemprendimiento en Chile: Resultados de la EME 5".
Año	2018
Nudo crítico	Alto nivel de informalidad en los microemprendedores.
Descripción	Una proporción importante de los microemprendedores no realizan acciones de previsión social, tales como cotizaciones, lo que va en desmedro de la protección y previsión futura de la familia. En la EME 5 se observa que, un 57,4 % de los trabajadores formales realiza algún tipo de cotización, en tanto que los trabajadores informales presentan cifras totalmente opuestas, con un 73,2 % que no realiza ningún tipo de cotización. En ambos casos, cotizar conjuntamente en AFP y salud, se ha transformado en la forma más frecuente de cubrir los temas de seguridad social. Los hombres cotizan menos que las mujeres, acentuando las mayores diferencias entre quienes se desempeñan de manera informal (74,9 % hombres y 70,7 % mujeres).
Metodología	Análisis cuantitativo de la Quinta Encuesta de Microemprendimiento (2017).
Segmentos relevantes	n.a
Recomendaciones	n.a
Entidad Responsable	n.a
Proceso afectado	n.a

Factor	Desarrollo
Fuente	CEPAL (2018), "Panorama Social de América Latina 2017".
Año	2018
Nudo crítico	Las lagunas de cotización, según su magnitud, pueden llegar a comprometer seriamente la posibilidad de acceder a pensiones contributivas y su suficiencia.
Descripción	Análisis de las desigualdades en el mercado de trabajo y su vínculo con el acceso a la protección social, se enfoca en particular en los sistemas de pensiones. Indaga en la cobertura y suficiencia de sus prestaciones y en las desigualdades que el diseño y el funcionamiento de estos sistemas pueden reproducir y amplificar o, por el contrario, reducir. En especial, evalúa la capacidad de los sistemas de pensiones para contribuir al pleno ejercicio del derecho a la seguridad social y a la protección social y, con ello, al avance hacia la igualdad en América Latina.
Metodología	Análisis cuantitativo y revisión bibliográfica.
Segmentos relevantes	Independientes (no asalariados).
Recomendaciones	Para mejorar las pensiones es necesario mejorar las condiciones laborales y, especialmente, la posibilidad de construir trayectorias laborales más estables y con menores interrupciones, así como incrementar las remuneraciones. -Existe la necesidad de seguir fortaleciendo los esquemas no contributivos con una lógica de titularidad de derechos sociales. -Hay que fortalecer políticas laborales inclusivas articuladas con las de seguridad social, que apunten al incremento de la formalización, al diálogo social, al

	<p>fortalecimiento de la organización sindical y de la negociación colectiva para aumentar los ingresos laborales, mejorar las condiciones de trabajo y la protección en el empleo.</p> <p>-Es igualmente relevante insistir en aquellos aspectos de diseño que pueden abordar los problemas identificados en los sistemas de pensiones.</p> <p>- Fortalecimiento de los mecanismos de fiscalización y de las instituciones vigentes para evitar dinámicas de evasión y elusión en el pago de las cotizaciones.</p> <p>-Eliminar aquellos mecanismos abiertamente discriminatorios en los sistemas, donde estén en funcionamiento, y especialmente, avanzar en la igualdad de género.</p>
Entidad Responsable	n.a
Proceso afectado	n.a

Factor	Desarrollo
Fuente	CIEDESS (2018), "Educación previsional y densidad de cotización: Experiencia chilena e internacional".
Año	2018
Nudo crítico	Niveles bajos de densidad de cotizaciones en Chile.
Descripción	<p>El alto grado de desconocimiento previsional y financiero de la población en general.</p> <p>-El nivel de conocimiento previsional promedio es constantemente superior para los hombres.</p> <p>-Los grupos de edad entre los 24-35 y 36-45 presentan un mayor conocimiento previsional para todos los años, salvo EPS 2002.</p> <p>-Menor conocimiento previsional de trabajadores independientes y de servicio doméstico.</p> <p>-Mayor conocimiento para quintiles de ingresos más altos y una brecha que permanece casi constante respecto al quintil que le sigue.</p>
Metodología	<p>-Análisis bibliográfico.</p> <p>-Análisis cuantitativo usando EPS 2002-2015. Aplicación de modelos de causalidad.</p>
Segmentos relevantes	Jóvenes, mujeres y trabajadores independientes.
Recomendaciones	<p>Sensibilización respecto a la Necesidad de Cotizar:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Creación de mecanismos de medición, ya sea en su alcance o en su impacto. - Creación de un canal centralizado de información. - Incorporación de la alfabetización financiera en la educación formal. - Aplicación sostenida en el tiempo para mejores resultados (proyección a lo menos de mediano plazo). <p>Incentivos a Cotizar:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer la entrega de información referente a la posibilidad de generar aportes previsionales complementarios (ahorro voluntario). - Fortalecer y mejorar la difusión de los programas de estímulo a trabajadores jóvenes y mujeres. <p>Empoderamiento para superar las limitaciones y posibilidades en función de su factibilidad por cotizar dado el contexto en que se desenvuelve:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Política nacional de educación previsional (financiera) diferenciada según tipo de trabajador (asalariado, independiente (honorarios, no honorarios), emprendedor) y niveles de conocimiento mínimos (básico, intermedio, ad hoc).
Entidad Responsable	Administradoras de fondos de pensiones, entidad fiscalizadora, Trabajadores
Proceso afectado	Pago de cotizaciones, Afiliación al sistema previsional

Factor	Desarrollo
Fuente	CIEDESS (2018, "Boletín de Informalidad Laboral: Situación de la Informalidad en el Mercado Laboral Chileno y Cobertura Previsional").
Año	2018
Nudo crítico	La tasa de informalidad laboral se ha mantenido estable en 35,8% durante los años 2016 y 2017. Escasa cobertura de trabajadores independientes.
Descripción	Es importante distinguir la informalidad por tipo de trabajador, ya que si bien los independientes poseen la mayor participación respecto al total de informales, gran parte de este segmento comenzaría a cotizar de forma obligatoria a la seguridad social a partir del año 2018.
Metodología	Seguimiento cuantitativo a la medición del empleo informal y de la cobertura previsional con el uso de la Encuesta Nacional de Empleo.
Segmentos relevantes	Independientes y personal de servicio doméstico.
Recomendaciones	n.a
Entidad Responsable	n.a
Proceso afectado	n.a

Factor	Desarrollo
Fuente	Asociación de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) (2018), "Jóvenes Presentan Frágil Realidad Previsional".
Año	2018
Nudo crítico	La situación previsional de los jóvenes afectaría a la baja su pensión futura.
Descripción	Actualmente, hay jóvenes que si bien encuentran oportunidades de trabajo, estos no siempre son empleos de calidad, debido a que no cotizan en el sistema de pensiones. Hoy, además, un joven puede subsistir con ingresos que provienen de una o más fuentes informales, por lo que no contará con prestaciones sociales. Asimismo, se advierte condiciones que no favorecen la obtención de adecuadas pensiones en el largo plazo, tales como el ingreso tardío, informalidad laboral, propensión al trabajo por cuenta propia, períodos de no cotización, intermitencia entre trabajos formales e informales, no obligatoriedad de cotización de trabajadores independientes, casi nulo ahorro previsional voluntario y una desalineación entre el esquema de ciclo de vida con el fueron creados los multifondos y su utilización.
Metodología	Análisis cuantitativo (caracterización de los trabajadores jóvenes).
Segmentos relevantes	Trabajadores jóvenes.
Recomendaciones	Educación previsional.
Entidad Responsable	
Proceso afectado	

Factor	Desarrollo
Fuente	Centro de Estudios Públicos (2018,) "Aumentar la densidad de cotizaciones: Clave en una reforma efectiva de pensiones".
Año	2018
Nudo crítico	-De no aumentar las densidades de cotizaciones de los afiliados, no se mejorarán las tasas de reemplazo. -Alta fracción de trabajadores que no cotizan o cotizan muy pocos años de su vida laboral.

Descripción	Si bien aumentar la tasa de cotización y elevar la edad de jubilación son necesarias y deseables, si no van acompañadas por un aumento en la densidad de cotización, el tema de las pensiones seguirá abierto debido a que un porcentaje significativo de la población continuará con pensiones muy bajas.
Metodología	Análisis cuantitativo y recopilación bibliográfica.
Segmentos relevantes	Independientes, mujeres y jóvenes.
Recomendaciones	n.a
Entidad Responsable	n.a
Proceso afectado	n.a

9.4. ANEXO 4: Levantamiento Cualitativo

9.4.1. Propuesta y elaboración de instrumentos para levantamiento cualitativo

Un elemento importante en la realización del presente estudio, es conocer la opinión de actores relevantes y factibilidad institucional de las propuestas que se levanten a raíz del estudio, permitiendo así su complementación.

Por este motivo, en conjunto con la Comisión de Usuarios se definió la metodología a aplicar y los actores a consultar, los cuales incluirán a expertos académicos, dirigentes gremiales y/o empresarios, sindicatos, asociaciones y otros actores relevantes, que tengan conocimiento del marco normativo y de los procedimientos en materia laboral y previsional.

La estrategia metodológica cualitativa, busca levantar información relevante y evaluar nuevas propuestas de mejoramiento al sistema normativo laboral y previsional, con el objetivo de incrementar la formalidad en el mercado laboral y el pago de cotizaciones previsionales en el caso de trabajadores que presentan informalidad laboral.

En primer lugar, considerando que en el estudio confluyen métodos de investigación diversos, la propuesta metodológica cualitativa busca poder generar información que dialogue de manera complementaria con los otros puntos abordados por el estudio. De esta manera, es posible abarcar la temática de estudio desde diferentes aristas, lo que permitirá enriquecer el análisis y posterior elaboración de una propuesta final que incentive e incremente la formalidad en el mercado laboral.

En este marco, se busca levantar, evaluar, analizar y sistematizar las opiniones, sugerencias, expectativas y factibilidad de la propuesta elaborada desde el punto de vista y experiencia de actores expertos en la temática, como académicos, representantes sindicales, sociales y de instituciones relacionadas, entre otros; como también, desde la perspectiva de trabajadores pertenecientes a los rubros que presentan alto porcentaje de informalidad laboral, que decanta en un escaso interés y alta resistencia por mantener sus cotizaciones previsionales al día.

Es así, que con el fin de dar respuesta a los objetivos planteados para este estudio, se realizará el levantamiento de información cualitativa a través de Entrevistas en Profundidad y Mini grupos, los que se explican a continuación:

- Entrevista en Profundidad:

Esta herramienta de levantamiento de información es altamente útil para generar un diálogo “uno a uno” con el objetivo de profundizar en las temáticas del estudio, especialmente para conocer la opinión y evaluar la propuesta de mejora con actores relevantes: especialistas que presentan alto conocimiento del marco normativo en materia laboral y previsional.

Esta técnica se basa en la escucha activa que facilita a los actores a hablar sobre su experiencia, expertise, expectativas y lo que proyectan sobre la temática a abordar en este estudio. Para estos efectos, se requiere desarrollar un *setting* que favorezca un clima de confianza, potenciando una conversación honesta y productiva, obteniendo así, el material adecuado para el análisis y cruce de información final. En especial se busca evaluar la factibilidad, pros y contras de la propuesta y recoger sugerencias desde la perspectiva de cada actor relevante a entrevistar.

Esta técnica será utilizada para conocer la opinión de experto académico, representante de organismo internacional; dirigentes gremiales y empresariales; e instituciones públicas.

- Focus Groups (Mini Grupos):

Los grupos focales constituyen una de las técnicas de investigación cualitativa más comunes, y se caracterizan por rescatar el discurso social asociado a ciertas temáticas que son transversales a los segmentos participantes del estudio. Se trata de una técnica ágil, que permite confrontar la información in situ y que a la vez permite indagar, profundizar y generar una conversación profunda entre los participantes para luego, a través del análisis, obtener una visión estratégica del tema a investigar. Entre sus fortalezas destaca la alta capacidad de diagnóstico y levantamiento de opinión y expectativas, permitiendo aportar ideas y entregar líneas de acción futuras.

Dado el enfoque del estudio y de acuerdo a lo decidido en conjunto con la Comisión de Usuarios, se realizarán Mini Grupos con participantes de Sindicatos y Asociaciones, con un máximo de cuatro (4) participantes. Se propone esta técnica dado que es más adecuada para investigar temas específicos, en los que se requiere indagar, evaluar y profundizar en contenidos más técnicos, específicos y especializados en grupos acotados.

Por tratarse de una técnica de conversación grupal de un segmento de la población que cumple con características similares, favorece la visualización y comprensión de la actitud de los participantes, entendiendo de mejor manera la percepción que se tiene acerca de la temática en investigación. Así, a través del discurso generado en el grupo, se rescatan las visiones, opiniones, valoraciones y percepciones tanto conscientes como inconscientes de los participantes.

Para lograr un ambiente de contención y establecer un vínculo de confianza entre el moderador y los participantes, es necesario crear un *setting* apropiado que favorezca la fluidez y un ambiente agradable y cómodo, para así obtener los diferentes puntos de vista de los participantes, abordando los esquemas perceptuales que conectan las ideas, opiniones y valoraciones de cada sujeto

9.4.2. Propuesta de actores relevantes claves a entrevistar.

En términos de la estrategia metodológica del estudio, tanto las Entrevistas en Profundidad como los Mini Grupos están dirigidos a actores claves y relevantes, que presenten alto entendimiento e instrucción sobre la temática en estudio (conocimiento del marco normativo y de los procedimientos en materia laboral y previsional), y que representen diversas miradas, opiniones y sugerencias de acuerdo a cada expertise y a las entidades a las cuales pertenecen o representan.

La lista de actores relevantes se compone de cinco (5) instituciones relacionadas del sector de análisis en el ámbito de la inspección y la fiscalización (Superintendencia de Pensiones, Instituto de Previsión Social, Instituto de Seguridad Laboral, Superintendencia de Seguridad Social y Dirección del Trabajo), así como otros (7) actores sociales pertenecientes a grupos específicos (expertos académicos, dirigentes gremiales y/o empresarios, sindicatos, asociaciones y otros actores relevantes, incluyendo al menos a uno de cada grupo).

En este contexto, y conforme a lo resuelto en conjunto con la Comisión de Usuarios se presenta en la tabla N° 5 el tipo de instrumento y los expertos y/o instituciones a entrevistar.

Tabla N° 5. Esquema de aplicación de la estrategia cualitativa de levantamiento de información

Instituciones	Tipo de instrumento	Actores relevantes
1 Experto académico	Entrevista en profundidad	Andrea Repetto
2 Dirigentes gremiales	Entrevista en profundidad	SONAMI : Álvaro Merino, Gerente de Estudios AGAL: Juan Sebastián Gumucio
2 Dirigentes empresariales	Entrevista en profundidad	CPC: Fernando Alvear Artaza, Gerente General CONAPYME: Juan Araya, Vice Presidente
2 Sindicatos	Mini grupos	ASEMUCH: Ramón Chanqueo, y 2 integrantes mesa directiva. FESINTRACAP: Ruth Olate, Presidenta, y 3 integrantes de la Federación
2 Asociaciones	Mini grupos	CONATRACOPS (Comercio, Producción y Servicios): Presidenta del sindicato de Call Center; Dirigente Federación de trabajadores de Walmart; Presidente del Sindicato Nacional de Cencosud CODEMA (Copr. Mercado Alimentario): Asesor legal ASOF y representante de Feriantes.
1 S. Pensiones	Entrevista en profundidad	Intendenta Regulación y 2 profesionales de la intendencia
1 IPS	Entrevista en profundidad	Director y Jefe División Beneficios
1 ISL	Entrevista en profundidad	Jefe Depto. Prest. Económicas
1 SUSESO	Entrevista en profundidad	Superintendente
1 Dirección del Trabajo	Entrevista en profundidad	Director Nacional
1 Instituciones industria	Entrevista en profundidad	AAFP: Fernando Larraín, Gerente General
1 Inst. internacionales	Entrevista en profundidad	OIT : Fabio Baertranou

Fuente: Elaboración propia

9.4.3. Aplicación de los instrumentos para el levantamiento cualitativo de información

Para ambas técnicas de levantamiento cualitativo descritas en los puntos anteriores deberán considerarse los siguientes elementos:

- Se contará con una pauta guía de las temáticas a abordar, elaborada por el equipo ejecutor y aprobado por la contraparte técnica. Esta pauta guía es aplicada por un psicólogo experto en moderación de grupos y Entrevistas en Profundidad, facilitando la fluidez del vínculo con los participantes y el levantamiento de información relevante y posterior análisis para la entrega de resultados.
- De forma preliminar, dicha pauta guía abordará tres (3) aspectos relevantes:
 - Conocer a los entrevistados y participantes de los grupos en su quehacer laboral cotidiano como representantes de cada institución, gremio, asociación, etc. para obtener un perfilamiento que aportará a contextualizar cada entrevista y grupo para comprender adecuadamente los puntos a abordar a continuación.

- Recoger información sobre la opinión y experiencia técnica sobre el marco normativo y de los procedimientos en materia laboral y previsional, para luego;
- Evaluar la nueva propuesta de mejoramiento del sistema normativo laboral y previsional, recogiendo opiniones y sugerencias de acuerdo a la expertise de cada participante.
- Las temáticas generales propuestas en el punto anterior serán abordadas de manera transversal con enfoque de género, para comprender y levantar información relevante sobre posibles diferencias y/o similitudes en este aspecto.
- Todo grupo y entrevista realizada serán grabados en formato audio y luego transcritos textualmente para facilitar el análisis y posterior elaboración del informe de resultados.
- Se dará la opción de entregar propuestas adicionales a las consultadas.

9.5. ANEXO 5: Informe estudio cualitativo: opinión y propuestas actores relevantes

9.5.1. La informalidad laboral cómo fenómeno multicausal

En cuanto a la opinión de los entrevistados sobre la informalidad laboral, se observa que se comparte la percepción de que la temática obedece a un conjunto de variables que afectan en diversos niveles. El consenso está en que los trabajadores informales pertenecen principalmente al nivel socioeconómico más vulnerable y se expresa en trabajos de mayor precariedad. Por otro lado, se visualiza como un problema regional, que afecta a los países latinoamericanos, no sólo a Chile, donde la desconfianza en el sistema y la desinformación en ámbitos previsionales, financieros y de funcionamiento del sistema previsional (entre otros) serían barreras y, por tanto, causas de la informalidad laboral y previsional.

Los principales motivos se mencionan a continuación:

a. Desconocimiento y desacreditación social en diferentes ámbitos respecto a los sistemas de seguridad social

- **Desconocimiento del concepto de Seguridad Social.** Es escaso el conocimiento sobre Seguridad Social, su significado, beneficios y el por qué es importante contar con afiliación a la Seguridad Social. Las personas intuyen que es necesario contar con alguna herramienta de protección ante eventualidades, pero no lo visualizan como un sistema que implica cobertura en diferentes ámbitos, por tanto utilizan otros mecanismos para cubrir y afrontar necesidades y contingencias. Las personas no conocerían cómo funciona la Seguridad Social y qué se tiene que hacer para contar con la misma. Idea destacada ***“Si las personas no conocen el sistema es difícil que puedan integrarse de forma voluntaria”***.
- **Desconocimiento y desinterés hacia el sistema previsional.** Específicamente en el área de la previsión, no hay conocimiento en la población sobre los aspectos básicos de funcionamiento, procesos, beneficios del sistema. Los trabajadores se comienzan a interesar luego de los 40 - 50 años aproximadamente, cuando ya cuentan con lagunas previsionales que no les permitirá contar con una pensión adecuada, perpetuando la percepción de desconfianza en el sistema previsional. Idea destacada ***“Hay que comunicar cómo impacta el sistema previsional en cada una de las personas, con foco en las diferentes etapas vitales para generar conciencia”***.
- **Desconfianza en el sistema, en especial AFP.** En general, la ciudadanía es escéptica y desconfía en el adecuado funcionamiento de las instituciones, tanto públicas como privadas, lo que es una gran barrera inicial para ingresar al sistema. La imagen de las AFP tiende a ser negativa, estarían desacreditadas a nivel masivo, por tanto, el trabajador que puede “optar” a la formalización elige no ingresar al sistema dado que no visualiza beneficios directos. Este factor se suma al desconocimiento del funcionamiento de las AFP, quienes se comunican con sus afiliados (y potenciales afiliados) desde un punto lejano, con palabras y conceptos que no se comprenden, aumentando aún más la sensación de incredulidad hacia este sistema. Idea destacada ***“La credibilidad es esencial para que las personas se integren consciente y voluntariamente, con foco en la situación de los diferentes segmentos de trabajadores informales”***.

- **Tasa de cotización considerada alta.** Las personas consideran las contribuciones a la seguridad social como un descuento a sus ingresos; es visto como sumamente alto, lo que sumado al desconocimiento de qué es lo que se hace con el dinero descontado, más la desacreditación y desconfianza en las instituciones, dan pie a la generación de mitos que potencian las percepciones negativas hacia el sistema. Existe una **subvaloración de los beneficios que implica estar formalizado**, en el sentido de que tener un poco más de ingreso no necesariamente compensa los beneficios que implica tener una cobertura de salud y previsión. Para muchos de los independientes el dinero que destinarían a cotizar es el dinero que actualmente utilizan como capital de trabajo. Idea destacada ***“Se necesita comunicar qué se hace con el dinero de las personas y que tras el pago continúa como su ahorro individual, llamando a una mayor transparencia por parte de las instituciones”.***

b. Cultura laboral que normaliza la informalidad

- **Cultura de informalidad en ciertos rubros.** Se considera que en Chile la informalidad está enquistada en la cultura del trabajo, donde tanto trabajadores como empleadores están acostumbrados a relacionarse informalmente, es un tema que está normalizado, por tanto, aceptado. Principalmente se da en ciertos rubros que se han caracterizado históricamente por ser informales: Feriantes¹¹², Pescadores Artesanales, Pequeños Agricultores, Trabajadoras de casa particular entre otros. Idea destacada ***“Enfocarse en los rubros donde se da mayor informalidad es esencial, como primer paso se necesita conocer la realidad y características específicas de cada rubro”.***
- **El trabajador informal está acostumbrado a ser informal.** Hay un grupo de personas, trabajadores, que no solo está acostumbrado a ser informal, también es una opción de vida. El no tener que cumplir un horario, no tener que rendir a un jefe, manejar el propio tiempo, son algunas de las características que se visualizan como razones para mantener la informalidad. Son aspectos decodificados como positivos y que en ocasiones tiene un componente transgeneracional: se transmite de generación en generación. El problema está en que este segmento no tiene relación con el Estado, son personas que pueden trabajar toda la vida, pero no declaran, no cuentan con permisos, etc. están en la completa informalidad y, por tanto, desprovistos de toda cobertura o apoyo ante cualquier eventualidad. Idea destacada ***“El informal va a morir trabajando, nunca jubila”.***
- **Mirada a corto plazo.** Culturalmente no hay una visión hacia el futuro y hacia las múltiples contingencias que puedan aparecer en el día a día. Si se está sano, no se piensa que se puede contraer alguna enfermedad. No hay mayor conciencia sobre los accidentes laborales, incluso los que pueden terminar en muerte. Las personas viven el día a día, sortean las dificultades cotidianas sin pensar en el futuro. Idea destacada ***“Es necesario incorporar en la comunicación y entrega de conocimiento e información una mirada a largo plazo y de las diversas contingencias a las que están expuestos los trabajadores”.***

¹¹² Feriantes, se caracterizan por trabajar en la informalidad, sumado a que utilizan diariamente dinero en efectivo, alejándolos aún más del sistema financiero.

c. Versatilidad en las características de empleos

- **Trabajos temporales o estacionales.** Hay gran cantidad de rubros que se caracterizan por la temporalidad, meses del año que son el fuerte económico, donde reciben ingresos y otros meses de baja en que no reciben remuneración o bien, trabajan en la mayor informalidad, realizando labores que les permita tener algún ingreso para subsistir. Idea destacada *“Necesidad que el sistema considere y se adecúe a los trabajos temporales y sus características; considerando que son rubros habituales tanto en el pasado y lo seguirán siendo en el futuro”*.
- **Integrar enfermedades profesionales.** Se menciona que falta cobertura hacia enfermedades profesionales recurrentes en ciertos rubros. Funciona como un desincentivo, dado que, en caso de presentar enfermedad, el trabajador se atiende por salud común. Idea destacada *“Discernir adecuadamente cuáles son las enfermedades más comunes dentro de cada rubro se torna fundamental, dado que funcionaría como incentivo”*.
- **Empleos cada vez más flexibles y atípicos¹¹³.** Estamos frente a una nueva generación, donde se valora el ser independiente y ya no es una aspiración hacer carrera en una empresa/institución y trabajar en el mismo lugar por años. Las personas buscan diversificarse, manejar sus tiempos, buscan mayor independencia. Por otro lado, han surgido nuevas formas de empleo que se ajustan a estas necesidades, como Uber, Cabify, Glovo, etc. que permite al trabajador generar ingresos cuando quiere trabajar. Es decir, se le otorga una flexibilidad que es valorada, sobre todo en el segmento más joven. La problemática está en que son trabajos con escasa fiscalización (en ocasiones nula) dado que las normativas aún no abarcan este territorio. Idea destacada *“Incorporar en las normativas y legislaciones a estos nuevos empleos, considerando las motivaciones del trabajador para desempeñarse en los mismos y las características del empleador (por ejemplo, relación con el trabajador a través de plataformas electrónicas)”*.

d. Educación financiera, una enseñanza que está al debe con la ciudadanía

- **Falta de educación financiera.** El aprendizaje sobre cómo manejar las finanzas también se da dentro de un marco de informalidad: cada persona aprende y se comporta de acuerdo a lo que le enseña su familia, lo que va aprendiendo durante la vida, etc. Cuando se llega al comienzo de la vida laboral, muchas personas no conocen el mundo financiero ni tienen estrategias sobre cómo manejar su dinero. No hay una educación estándar que permita unificar enseñanzas y conocimientos básicos de comportamiento (por ejemplo, cómo ahorrar) y de funcionamiento del sistema (por ejemplo, cómo funciona una cuenta corriente, APV, créditos de consumo, etc.). En este sentido, las finanzas se manejan desde una perspectiva amateur y que varía en cada persona. Los bancos han implementado ciertos mecanismos para acercar a las personas al mundo financiero, sin embargo, sigue siendo un ámbito lejano, con conceptos difíciles de comprender (CAE, tasa de interés, etc.) y los

¹¹³ Empleos bajo “un solo click”: fenómeno en aumento y se ajustan a los anhelos de los trabajadores, en especial jóvenes, respecto a las condiciones laborales. El primer paso es otorgar mayor fiscalización

mayores esfuerzos se centran en fomentar los créditos de consumo y el endeudamiento. Idea destacada *“Se torna necesario una educación financiera enfocada en el adecuado manejo del dinero y orientado al ahorro más que al consumo y endeudamiento”*. Educación financiera y en Seguridad Social: Educación al alcance y entendimiento de todos, dando énfasis al ahorro.

- **Baja capacidad de ahorro.** Relacionado al punto anterior, gran parte de los trabajadores informales no cuentan con la capacidad de ahorrar ante la precariedad de los sueldos. Sumado a esto, no se cuenta con una cultura del ahorro que permita visualizar el costo de las cotizaciones como parte de los gastos fijos mensuales de cada persona. Idea destacada *“Incorporar en la mentalidad de los trabajadores que el costo de cotizaciones sea parte de los gastos básicos no solo de ellos, sino que también para proteger a su familia”*.

e. **Dificultades de afiliación al sistema y sus características:**

- **Trabas administrativas y burocracia.** Existen barreras a la incorporación tanto para los trabajadores como para los empleadores: se afirma que se trataría de un **sistema creado para los trabajadores formales**. Hoy en día se facilita el ingreso y el ahorro para los trabajadores formales, pero no para los informales. Estos últimos deben realizar una serie de trámites para ingresar al sistema, llenar infinidad de documentos, teniendo que incurrir a un gran gasto de tiempo, visitando diferentes instituciones para realizar los trámites de formalización. Esta es una gran barrera que desincentiva al trabajador informal. Idea destacada *“Adecuarse a los tiempos actuales, donde los ciudadanos se relacionan a través de plataformas digitales, lo que implica un ahorro de tiempo y mayor comodidad”¹¹⁴*.
- **Desconocimiento del funcionamiento del sistema y cultura del castigo o punitiva.** Es importante destacar que la mayor informalidad laboral se da en las pequeñas empresas y/o emprendimientos que cuentan con pocos trabajadores versus las empresas de mayor envergadura. Estas últimas cuentan con departamentos y personal capacitado encargados de llevar en regla la formalización de los trabajadores, por tanto, no corren riesgos de tantas multas ante faltas que se puedan dar por desconocimiento del sistema. Además, tienen el tiempo para realizar las gestiones, es decir, cuentan con las condiciones óptimas para mantener a sus trabajadores en la formalidad. Los pequeños empresarios o incluso las personas naturales que tienen empleados (por ejemplo, rubro trabajadoras casa particular) no cuentan con la capacitación y conocimiento necesarios para realizar las gestiones, incurriendo en ocasiones a errores involuntarios que decantan en multas excesivas. Sumado a lo anterior, la normativa es compleja en tanto está dirigida hacia el entendimiento de los abogados, no de personas naturales que no están familiarizados con el tema y lenguaje utilizado. Finalmente, el sistema poco amigable y burocrático, más las multas a las cuales están expuestos funcionan como un gran obstáculo para formalizar a los trabajadores. Idea destacada *“Comprender que las personas naturales en ocasiones cometen errores por desconocimiento y no mala voluntad, es esencial para facilitar los procesos tanto en la información y el lenguaje utilizado como en canales de atención.*

¹¹⁴ Los canales presenciales están cada día más obsoletos, facilitar la entrega de información, que sea clara y comprensible, y simplificar los trámites de ingreso son altamente necesarios.

- **Miedo al perder el trabajo.** Algunos trabajadores son informales no porque sea una opción, sino para mantener su trabajo. Se cree que, si se le exige al empleador la formalización de sus labores, éste podrá despedirlos. Idea destacada ***“El desconocimiento de los derechos del trabajador y las entidades de protección es alta, por tanto se sienten desprotegidos ante el empleador”.***
- **Déficit en capacitación sobre Seguridad Social.** Problemas a nivel del acceso a espacios formativos en temáticas de pensiones y seguridad social en general, tanto para trabajadores como a nivel de empleadores.
- **Escasa interrelación entre sistemas institucionales.** Es un problema que tiene que ver con cruce de bases de datos para la identificación y el seguimiento del trabajo informal en el país; por ejemplo, entre el Registro Civil y el SII no se permite el cruce de información. Y así se da a nivel institucional, donde se pierde información relevante ante la imposibilidad de compartir datos. Idea destacada ***“Es necesario que las diferentes entidades oficiales realicen acciones para compartir información, con un objetivo único: proteger al ciudadano a través de su afiliación a la Seguridad Social”.***

f. Características de la economía nacional

- **Sueldos precarios.** Hay consenso en que la informalidad laboral se da principalmente en sectores socioeconómicos vulnerables, donde los sueldos tienden a ser bajos, en muchas ocasiones bajo el sueldo mínimo. En este sentido, es **sumamente difícil que un trabajador acceda a cotizar voluntariamente, dado que no ve beneficio alguno en pertenecer al sistema y, por otra parte, recortar un porcentaje de sus ingresos para cotización implica una baja considerable en su remuneración.**
- **Economía cíclica.** La informalidad laboral está directamente relacionada con el carácter cíclico de la economía. Cuando hay mayor tasa de cesantía, crecen los “negocios propios”, las ventas informales (por ejemplo, a través de redes sociales), etc. Trabajos que desaparecen una vez que se encuentra un empleo formal. En estos casos, es común que no se cotice de forma voluntaria, decantando en lagunas previsionales extensas, normalizando nuevamente la situación de informalidad. Por otro lado, estas fluctuaciones entre periodos de trabajo formal e informal dificultan llevar un adecuado registro que permita contar con información más exacta para combatir la informalidad. Idea destacada ***“Trabajadores informales y formales están expuestos a la realidad económica, donde estos últimos al dejar de ser formales ante eventuales despidos no consideran a posibilidad de cotizar voluntariamente”.***

g. Prestaciones sociales que desincentivan la formalización:

- **Salud gratuita o resuelta por otros medios.** Se constata que la temática salud es transversalmente importante para los trabajadores, en tanto es una necesidad cotidiana

que afecta a las personas y sus familias. El poder contar con cobertura de salud en Fonasa A (en calidad de indigente) es un aspecto que resuelve automáticamente una de las necesidades más relevantes para los ciudadanos. En este contexto, se visualiza como uno de los temas altamente valorado y podría ser utilizado como incentivo (optar a una mejor atención en salud). No obstante, hoy en día no se visualiza un beneficio adicional en cotizar para contar con salud si ya se cuenta por defecto con Fonasa A. Por otro lado, esto también resuelve problemáticas asociadas a los accidentes laborales y enfermedades profesionales, las cuales se tratan como un problema de salud común, sobrecargando al sistema de salud general. A su vez, es común que hijos y cónyuges compartan plan de salud, donde la familia es carga del cónyuge que está formalizado. Así, si el cónyuge que no cotiza se formaliza, pierde la opción de ser una carga y debe tener su propio plan de salud. Idea destacada ***“Uno de los argumentos que desincentiva la formalización es “para qué pagar si se puede recibir atención de salud gratuita”.***

- **Pérdida de beneficios Municipales o del Estado.** Actualmente hay beneficios a los que se puede acceder cuando no se está inserto en el sistema laboral (canastas familiares, beca educación, bono de agua, etc.). Si bien es un aporte para las personas más vulnerables, funciona como un desincentivo hacia la formalización, en tanto ya al contar con un contrato o ingreso, se pierden los beneficios. Idea destacada ***“Es necesario revisar y reevaluar los requisitos para optar a beneficios, siendo cuidadosos en no “castigar” a las personas que se formalizan (perdiendo ciertos beneficios) y reciben un bajo sueldo, reorientando incentivos y promoviendo mecanismos como el condicionamiento de la recepción de beneficios a la formalización y la introducción de gradualidad en el retiro de ciertos beneficios sociales tras la afiliación a la seguridad social”.***

9.5.2. La informalidad en rubros y subpoblaciones específicos

Si bien existen consensos generales en torno a la informalidad laboral, se establecen distinciones claras al momento de definir los diferentes grupos sociales y segmentos afectados por esta situación. En este sentido, se reconoce como un fenómeno heterogéneo que afecta en diferente grado a cada grupo y segmento, en particular a migrantes, trabajadoras de casa particular, jóvenes, feriantes, trabajadores temporales (temporeros), pescadores artesanales, taxistas y transporte escolar, mujeres, población vulnerable y de escasos recursos y el sector de escasos recursos.

Esta diferenciación da cuenta de una comprensión de la complejidad del fenómeno, al identificar la manera diferenciada en la que los factores de la informalidad afectan, junto con dar cuenta de las necesidades específicas de cada uno de estos grupos. Esto evidencia los desafíos que existen en los diversos niveles, desde la identificación y la afiliación a la entrega de información y educación en temáticas financieras y de seguridad social.

- a) **Migrantes.** Para este segmento, el proceso de formalización es engorroso. Tiene que ir a una oficina, llenar diversos papeles, aprender el idioma, son muchas las barreras. Por otro lado, si parten trabajando como informales (por ejemplo, por no contar con visa), es difícil que regularicen su situación por temor a ser multados y porque pierden ingresos (líquidos) al formalizarse. Idea destacada ***“al momento de ingresar al país se les entregue un RUT, de forma tal que puedan ser identificados”.***

- b) **Trabajadoras de casa particular.** Si bien algo se ha avanzado desde la aplicación de la ley 20.786, aún falta mayor fiscalización en cuanto a la creación y cumplimiento de los contratos. El problema actual está en que se ha fiscalizado a los empleadores que han contratado a los trabajadores de casa particular para estar de acuerdo a la normativa. Sin embargo, durante este tiempo se ha visto varios casos de multas hacia estos empleadores por errores cometidos (muchas veces por desconocimiento sobre cómo funciona el sistema) y que finalmente ha funcionado como desincentivo para los demás empleadores, quienes tampoco conocen los procesos de formalización y prefieren evitar multas. Idea destacada ***“En este contexto, es importante que los esfuerzos estén puestos en fiscalizar a los empleadores que no han formalizado a sus trabajadores y capacitar en primera instancia a los que sí lo han hecho, pero han cometido algún error durante el proceso”.***
- c) **Bloqueo a proyección del futuro en jóvenes.** Este segmento etario no piensa en su vejez; no hay conciencia de la importancia de contar con sistema previsional, los trabajadores jóvenes no visualizan el que algún día se pensionarán y no tendrán las mismas condiciones de salud y físicas que les permita trabajar como lo hacen hoy en día. Idea destacada ***“¿Cómo hacer para crear una mirada hacia el futuro al comienzo de su vida laboral?”.***
- d) **Rubros como feriantes, pescadores artesanales cuentan con estrategias informales propias para la solución de contingencias asociadas a la seguridad social.** En estos rubros, por ejemplo, si algún trabajador tiene un accidente laboral, se organizan para juntar dinero y ayudar al compañero y su familia a través de un mecanismo informal de asistencia mutua (“cucha”). Idea destacada ***“¿Cómo transformar la “cucha” en un tema de apoyo más institucional?”.***
- e) **Feriantes.** Utilizan solo efectivo, tienen que invertir en el día a día, es su forma de funcionamiento. Ahorran, pero de otras formas, compran propiedades, vehículos, etc. con este segmento hay que acercarse a través de los líderes sindicales, quienes son muy respetados y tienen credibilidad con sus representados. Idea destacada ***“¿Cómo integrarlos al sistema financiero e ir erradicando la cultura del ahorro de efectivo “bajo el colchón”?”.***
- f) **Taxistas y transporte escolar.** Son rubros altamente informales y desprotegidos. Falta de regulación y dificultad en fiscalizar. No hay mayor conocimiento y estrategias sobre cómo enganchar al segmento de transportistas escolares. Idea destacada ***“Importancia en conocer al segmento para elaborar estrategias de acercamiento”.***
- g) **Trabajadores temporales.** Mecanismos flexibles para que trabajadores de temporada puedan seguir realizando pagos
- h) **Mujeres.** Tienen un rol importante y se comportan distinto a los hombres. Tienden a mostrar mayor preocupación por el futuro y el bienestar de los hijos y la familia. Son más cercanas a los conceptos de seguridad, salud, vivienda, educación, etc. Idea destacada ***“Las mujeres tienden a tomar las decisiones respecto a la familia y el hogar”.***
- i) **Segmento escasos recursos.** Tienen baja capacidad de ahorro y los esfuerzos están puestos en invertir en los hijos, esa es su dinámica de protección ante la vejez. Idea destacada ***“Invertir en la educación de los hijos, quienes después cuidarán de ellos en la vejez”.***

- j) **Sector rural.** Dado que están alejado de las grandes ciudades, se dificulta la comunicación. Es necesario relacionarse con el segmento cara a cara, con carta certificada a la casa y radios comunales. Idea destacada ***“Necesidad de utilizar otras estrategias de comunicación y entrega de información”***.

9.5.3. ¿Cómo incentivar la formalización laboral? Nuevas propuestas y opinión de actores relevantes.

Como se planteó anteriormente, es importante comprender que para combatir la informalidad laboral se requiere un cambio cultural, que implica un cambio en la mentalidad y en la conducta del ciudadano. No es una tarea fácil, se requiere como primer paso poner el tema en el tapete. Que la Seguridad Social y en específico el ahorro previsional esté dentro de la cotidianidad de las personas. Así, a nivel inicial se plantea:

1. **Conocer las diversas realidades.** Hay que partir de la base que los trabajadores no son una población única, con las mismas características y necesidades. Es relevante considerar la importancia de segmentar y conocer la realidad de cada rubro y subpoblación y la manera en la que los diversos factores de la informalidad les afectan. Para generar mecanismos de incentivo que realmente funcionen y apele a las personas, es necesario comprender cuáles son sus preocupaciones, qué los moviliza, qué conocen del sistema, qué no conocen, cuáles son los mitos que hay que derribar, etc. es decir, conocer y apelar a la emoción considerando las particularidades laborales y socioculturales de cada rubro y subpoblación. Es común que la gente se pregunte, ¿Cómo funciona el sistema de pensiones? ¿qué pasa si tengo un accidente? ¿El dinero que está en mi cuenta de capitalización individual es mío?
2. **Crear estrategias pertinentes de acuerdo a cada segmento y subpoblación.** En este contexto, el primer acercamiento hacia la población es fundamental, pero no tiene que ser solamente un acercamiento masivo. Es necesario realizar una aproximación personalizada, dirigido a las diferentes realidades y características de los trabajadores.
3. **Incentivos tangibles y a corto plazo.** Dada la mentalidad del “aquí y ahora” que caracteriza a la población general, es necesario crear y comunicar incentivos complementarios: como enganche en aspectos que muestren resultados a corto plazo para ir integrando en la mentalidad y consciencia lo fundamental: una visión de protección hacia eventualidades y contingencias tanto a corto como a largo plazo.
4. **Utilizar la tecnología a favor de la integración de información y comunicación.** Actualmente se cuenta con las herramientas para modernizar los sistemas en las diferentes instituciones, particularmente la posibilidad de integración de bases de datos oficiales al uso de aplicaciones y telefonía celular para realizar operaciones de cobranza y pagos de seguridad social.
5. **Integrar conocimientos y expertise interdisciplinarios.** Actualmente en las legislaciones predominan los abogados, economistas e ingenieros, quienes tienen una visión de la realidad y contexto desde su propia labor. Es necesario incorporar otras miradas que complementen la visión total de la problemática, miradas que aporten al entendimiento de la cultura, el

comportamiento, las emociones y la conducta de las personas. En este sentido, el discurso colectivo apunta a la falta de una cultura de ahorro como una de las causas estructurales del problema, haciéndose necesario comprender el fenómeno en su cabalidad. Así, profesionales del área de la sociología, psicología, antropología, entre otros pueden aportar a lograr esta visión integral del comportamiento humano. **Hay que encontrar incentivos emocionales para generar un cambio de conducta.** Por otro lado, es necesario que las normativas sean redactadas e informadas en un lenguaje comprensible, evitando términos técnicos que sólo entienden los especialistas.

Como elementos complementarios, pero no menos relevantes, se menciona:

a. Estrategias orientadas a las personas

- **Ingresar al sistema por defecto.** Aportaría en evitar tener que realizar los trámites de afiliación. Sin embargo, es necesario que paralelamente se informe e incentive al ciudadano para continuar en el sistema.
- **Simplificar accesibilidad al sistema.** Deben facilitarse los procesos de ingreso y afiliación, reduciendo las barreras para que las personas se acerquen voluntariamente. Para esto, es necesario que la afiliación sea fácil y expedita, que se adecúe a los nuevos tiempos tecnológicos, “con un solo click”. No tiene que ser un trámite engorroso.
- **Ingreso al mercado laboral con APV u otro producto de ahorro.** Obligatoriedad para jóvenes de contar con APV y facilidades de ahorro no previsional. Como una forma de integrar en la cultura y mentalidad la importancia de contar con algún mecanismo de ahorro.
- **Cartola e información AFP.** Entrega de información comprensible y pertinente, con términos y conceptos cercanos y cotidianos, como estrategia de promoción al ahorro previsional y creación de una relación de cercanía de afiliados y AFP.
- **Informar y empoderar al trabajador.** Se ha percibido que las denuncias por parte de los trabajadores han incentivado la formalización laboral desde el punto de vista de los empleadores, ya que estos tienen temor a no cumplir la normativa. Para esto, es necesario informar a los trabajadores para que puedan actuar con conocimiento y no a través de mitos o miedos infundados. El trabajador exige contrato cuando realmente ve un beneficio, cuando lo necesita para acceder a ciertos bienes, cuando se lo solicitan en alguna entidad, etc.
- **Facilitar las instancias de ahorro.** Plataformas de ahorro automáticas, donde se puede destinar parte del vuelto de una compra a la cuenta de ahorro individual, APV, cuenta 2, etc. este tipo de estrategia también aporta a generar un hábito de ahorro.
- **Servicio al cliente, estándares mínimos de servicio de atención en las AFP.** Si no es posible realizar las gestiones por canal remoto y se debe acudir presencialmente, es importante atender al afiliado con amabilidad y cercanía, entregando una atención personalizada. Esto cambia la relación entre persona – institución, **aporta a generar mayor credibilidad y confianza.**

b. Acciones a realizar desde el estado/instituciones:

- **Educación financiera y previsional.** Inculcar una cultura del ahorro más que de consumo. Integrar educación en los establecimientos formales desde edad temprana con formas,

palabras y conceptos básicos y en un lenguaje comprensible. También se debe capacitar a los profesores en estas temáticas, quienes tienen el trato directo con los alumnos. La idea es partir por lo más básico para continuar con temas más complejos. Se propone integrar estas temáticas a los contenidos sobre cómo funciona la sociedad y cuál es el rol del ciudadano y el rol del Estado. En este sentido, la seguridad social y salud deberían estar como parte de la formación cívica obligatoria. **Estrategia de educación financiera y previsional para crear hábito de ahorro para luego enseñar sobre el sistema previsional.**

- **Enfoques de derechos y deberes en seguridad social.** Para la población general, actualmente se da mayor hincapié a los derechos de los ciudadanos, pero se ha dejado de lado los deberes, que son fundamentales para que funcione el sistema de seguridad social.
- **Educación masiva.** Campañas para explicar de forma simplificada cómo funciona el sistema empleando los canales comunicacionales disponibles en la actualidad (redes sociales, medios de comunicación, etc.).
- **Capacitación.** Realización de asesorías a través de prácticas profesionales, cursos y capacitaciones en contabilidad, impuestos, sobre todo a los pequeños empresarios o personas naturales que tienen empleados. El objetivo es evitar la dinámica punitiva asociada a problemas y errores en el proceso de formalización, pago de cotizaciones, etc. para evitar multas y promover la formalización.

c. Modernizar el sistema de recopilación de información

- **Plataforma única, centralizada y electrónica.** Sistema integrado, donde se pueda acceder a la información de altas y bajas, finiquitos, licencias médicas, etc. Por su parte, hay que tener cuidado con el finiquito electrónico, no se pueden estandarizar las causas de despido.
- **Unificar, relacionar y compartir información.** Trabajar de forma unificada, Estado, municipalidades, SII, etc. SII y la Tesorería cuentan con información relevante, se puede hacer cruce, por ejemplo, de la gente que tuvo ingresos y que no cotizó por nada. Centralización y revisión de inconsistencias en estadísticas laborales oficiales (INE, Registro Civil, etc.). Estos cruces que se pueden hacer permiten pesquisar ciertos ingresos que actualmente están fuera de todo registro. A través de una plataforma electrónica, por ejemplo, se podría acceder a la nómina de los miles de Rut que tiene Uber registrado en Chile.
- **Importancia del RUT.** Utilizar este documento para mantener un registro de ingresos y bienes con las que cuentan las personas. Por ejemplo, se puede conocer en qué colegios están los hijos, la cantidad de autos o viviendas que tiene una persona, qué consumen o compran (en caso de pequeños almacenes). A través de esta información se pueden encontrar inconsistencias en lo declarado (o lo no declarado), y así conocer los ingresos reales del trabajador.
- **Replanteamiento de la clasificación estadística de informalidad laboral.** Inclusión estadística de categorías ocupacionales particulares del trabajo informal, como el trabajador independiente cuentapropista, pero que prácticamente trabaja en condiciones

de dependencia. Diferenciación de segmentos de trabajadores de acuerdo a criterios complejos y multidisciplinarios.

d. Adecuar normativas de acuerdo a características de cada rubro

- **Código del trabajo, adaptarse a la nueva realidad laboral.** Adecuarse cada vez más a la diversidad de trabajos: temporales, por horas, con múltiples empleadores, etc. Como ejemplo están los trabajos en Uber, Glovo, Cabify, etc., que se realizan a través de plataformas digitales. Se plantea que el intermediario puede actuar de agente retenedor. A su vez, es posible incentivar a que los trabajadores se agrupen para la compra de un seguro colectivo.
- **Mecanismos simplificados de cotización para plataformas virtuales.** Habilitación de una App para cobro de cotizaciones por parte de empresas que operen como plataforma virtual de servicios
- **Régimen tributario y cotizaciones.** Simplificación del sistema tributario para incentivar la afiliación de trabajadores informales
- **Mayor fiscalización por parte de la Dirección del Trabajo.** Principalmente a empleadores que no regularizan la situación laboral de sus trabajadores. Esto precisa de una modernización a nivel de los mecanismos de recopilación y procesamiento de información y capacitación de fiscalizadores para ciertos rubros (temporeros, trabajadoras de casa particular).
- **Registro de altas y bajas.** Informar a un solo ente, un dispositivo que tenga ese rol como el sistema de recaudación única.
- **Mayor flexibilidad para contratación y despidos.** Para adecuarse a los nuevos tipos de empleo y flexibilidad en los horarios.
- **Establecer ingreso mínimo por hora.** Fraccionamiento de sueldo mínimo para trabajos sin horario y posibilidad de establecer un acuerdo automático ente empleador y trabajador para jornadas especiales de trabajo.
- **Fomentar transacciones electrónicas, evitando el uso de efectivo.** El pago de cotizaciones, ahorro electrónico y transacciones electrónicas permiten aprovechar la totalidad de los montos y monitorear el uso de este.
- **Rol de las municipalidades.** Entidades pueden evaluar que, en la solicitud de patentes o programas, se demuestre que se tienen las cotizaciones al día, actuando como fiscalizador y obligando a la afiliación a través de un mecanismo simplificado. Que esto sea un requisito para optar a diferentes solicitudes. Por ejemplo, en el caso de los feriantes, que al momento de pagar la patente demuestren que tienen cotizaciones previsionales al día.

e. **Reevaluar incentivos y desincentivos**

- **Dar a conocer incentivos ya existentes.** Informar, por ejemplo, el subsidio del trabajador joven es escasamente conocido. Son pocos los jóvenes que acceden a este beneficio, principalmente por desconocimiento.
- **Estandarizar beneficios municipales.** Algunos de los beneficios funcionan como desincentivo y lo que es más engorroso es que cada municipalidad funciona de forma diferente.
- **Subsidios e incentivos por parte del Estado.** Si la persona llega a ahorrar cierta cantidad de dinero, establecida anteriormente, el Estado lo “premia” y entrega un porcentaje adicional. También puede venir aparejado de asesoramiento para invertir dicho ahorro.
- **Generar incentivos cruzados.** Salir de la cultura punitiva, de la multa. Motivar a través de incentivos si se cotiza, no castigar si no se cotiza. Por ejemplo, una pyme que tiene las cotizaciones al día de sus trabajadores obtiene mayor puntaje para adjudicarse un concurso o licitación. Para las personas, incentivar a través de las temáticas de mayor interés: cotizaciones al día tendrán mayores beneficios para su negocio, vivienda, educación, etc.
- **Incentivo a las pymes.** Pagar menos impuestos dado que cuentan con menor capital de trabajo y están más expuestos a las oscilaciones económicas. Permitir fraccionar el sueldo mínimo.

9.5.4. Conclusiones

A modo general, se observa que son cuatro los grandes pasos:

1. **Superar la desconfianza hacia el sistema.** Se trata de la primera barrera a la formalización, por tanto, realizar acciones de informar y comunicar de forma transparente y en lenguaje comprensible para generar mayor confianza y conocimiento de los ciudadanos a través de la educación, empoderamiento e información. En este contexto, la estrategia de educación financiera y previsional sostenida en el tiempo se torna fundamental para cambiar la conducta del ciudadano y también la mentalidad, proyectando que se reduciría la desconfianza hacia el sistema si cuentan con información completa y clara.
2. **Acercar concepto de Seguridad Social.** Generar cercanía y transmitir los beneficios de contar con Seguridad Social, que se visualice como un deber y derecho ciudadano, como foco en comunicar que es un deber cotizar para acceder al mismo.
3. **Facilitar el ingreso al sistema.** Ya sea un ingreso por defecto o voluntario, pero utilizar a la tecnología como aliado para proporcionar mayor fluidez al proceso.
4. **Mantención en el sistema.** Dada las características laborales actuales, donde las personas fluctúan entre la formalidad e informalidad, es necesario evitar las lagunas previsionales. La educación es fundamental para crear consciencia e incorporar en la mentalidad del ciudadano como un hábito el cotizar. Así, se reducirán las lagunas previsionales que decantan en bajas pensiones al momento de jubilar y que, como se mencionó anteriormente, aporta a ratificar la percepción generalizada de que el sistema no funciona correctamente.

En este contexto y de acuerdo con las opiniones de los diversos actores entrevistados, la educación y entrega de información es uno de los aspectos más urgentes a tratar, dado que el desconocimiento y desconfianza por parte de los ciudadanos es una importante barrera para ingresar al sistema y fomentar la formalización. Sin embargo, se insiste sobre la necesidad de una educación pertinente a cada rubro y subpoblación, junto con una consideración por el tipo de enfoque que esta tenga (financiera, seguridad social, etc.). A su vez, se sostiene que para el fomento de una cultura del ahorro es necesario contar con una educación temprana en esta temática.

Respecto a la labor de cada institución en específico, las propuestas de mejora que realizaron los actores relevantes estuvieron enfocadas en otras entidades más que en acciones que dicha institución pudiese realizar. No obstante, al cruzar la información recopilada se logra un panorama más completo sobre qué y quienes pueden realizar acciones para incentivar la formalidad laboral y previsional. El adecuar las normativas a los nuevos tipos de trabajo y modernizar plataformas, utilizando la tecnología como aliado, son aspectos en los que se puede trabajar dado que existen mecanismos para conocer y aplicar las propuestas orientadas a este tema.

Es importante tener en cuenta que varias de las propuestas podrían ser evaluadas, y por tanto medir su efecto, a largo plazo. No obstante, existen ciertas medidas cuya medición de resultados requiere de una espera de varios años, por ejemplo, la implementación de educación financiera y/o en Seguridad Social en colegios.

9.6. ANEXO 6: Listado de propuestas actores relevantes

9.6.1. Educación Previsional, Financiera y en Seguridad Social

- Educación financiera con enfoque temático transversal
- Educación financiera con enfoque práctico
- Educación financiera a nivel escolar, con énfasis en el sistema tributario
- Educación en Seguridad Social desde el colegio
- Educación financiera y previsional desde la etapa escolar
- Educación financiera y previsional con énfasis en identidad laboral
- Educación previsional a través de oficinas nacionales de atención al usuario
- Educación financiera diferenciada abordando segmentos de trabajadores, apuntando a temores y soluciones, dirigidas a las personas y a sus círculos sociales
- Educación previsional sostenida en el tiempo
- Generación de una cultura de ahorro desde SII y Municipalidades

9.6.2. Capacitación y Campañas de concientización financiera y previsional

- Trabajo social en temáticas de declaración de impuestos y cotización
- Campañas de ahorro (bancos, cooperativas, cajas de compensación, etc.)
- Generación de cercanía de los afiliados a AFP a través de acompañamiento de las personas antes, durante y después de cotización
- Campañas de educación dirigidas a niños por parte de gobiernos locales y municipalidades
- Campaña de educación en seguridad social que involucre a todos los actores del sistema
- Campañas de educación previsional con información amigable a través de los medios de comunicación
- Prácticas profesionales de estudiantes de derecho para asesorar a PYMES en materia de seguridad social
- Subsidios para la asistencia a capacitaciones
- Beneficios (capacitaciones) asociados a la regularización de situación previsional/realización de cotizaciones
- Creación de una App para informar sobre seguridad social a los trabajadores, con foco en la familia y en la educación, con ejemplos reales y en un lenguaje accesible
- Políticas de reconversión laboral y capacitaciones a cargo de Ministerio de Educación, Sence y Chile Valora
- Capacitación a las trabajadoras en torno a la legislación laboral vigente
- Capacitar a profesores en educación previsional

9.6.3. Normativa en la afiliación

- Afiliación obligatoria inmediata para trabajadores independientes
- Afiliación obligatoria para trabajadores independientes con gradualidad

- Acompañar instancias de educación previsional con mecanismos inmediatos de firma para APV
- APV obligatorio para jóvenes
- Formalización de trabajadores informales a través de entidades bancarias (Banco Estado)
- Afiliación automática a la Seguridad Social
- Inscripción automática (vinculada) a la seguridad social

9.6.4. Plataformas y mecanismos de ahorro

- Creación de plataformas de ahorro simplificadas con componente de seguridad social

9.6.5. Mecanismos complementarios de ahorro previsional y seguridad social

- Mecanismos para emplear ahorro previsional como capital inversión para trabajadores independientes
- Instrumentos de ahorro destinados a los emprendimientos de trabajadores independientes
- Generar instancias colectivas de acceso al mercado de seguros a trabajadores informales (Banco Estado)

9.6.6. Simplificación, Eficiencia y Coordinación Administrativa

- Centralización de cobranzas de seguridad social (cruce de datos con SII, Registro Civil)
- Cruce de información sobre trabajadores informales entre Tesorería General de la República y Servicio de Impuestos Internos
- Empleo de instituciones estatales sectoriales (ministerios, subsecretarías) para abarcar en materia tributaria a segmentos determinados
- Normativas para la integración de bases de datos oficiales
- Sistema caja de recaudación de seguridad social centralizado a través de un administrador único
- Repositorio laboral con datos sobre afiliados, cruzado con datos del SII

9.6.7. Mecanismos de fiscalización y control

- Condicionamiento de entrega de permisos y patentes de acuerdo a afiliación previsional
- Modernización de la Inspección del trabajo (fiscalización, Integración de plataformas de información, etc.)
- Aprovechamiento de las tecnologías de información (big data) por parte de las entidades de inspección
- Modernización de reglamentos y capacitación del personal de inspección para la facilitación de la inclusión
- Capacitación a los inspectores para controlar y fiscalizar a feriantes y coleros
- Inspección del trabajo más rápida y menos politizada

- Fiscalizaciones espontáneas por parte de la Inspección del trabajo para detectar el trabajo informal
- Realización de fiscalización nacional aleatoria al sector de trabajadores de casa particular por parte de la inspección del trabajo
- Capacitación a los inspectores laborales respecto a los cambios en la legislación laboral

9.6.8. Clasificaciones y estadísticas oficiales sobre informalidad laboral

- Replanteamiento de la clasificación estadística de informalidad laboral
- Centralización y revisión de inconsistencias en estadísticas laborales oficiales (INE, Registro Civil, etc)
- Inclusión estadística de categorías ocupacionales particulares del trabajo independiente (como el trabajador cuentapropista pero que prácticamente trabaja en condiciones de dependencia)
- Diferenciación de segmentos de trabajadores de acuerdo a criterios complejos y multidisciplinarios
- Promover investigaciones sobre la cultura y del comportamiento de los trabajadores para institucionalizar las prácticas de ahorro existentes
- Levantamiento de información de trabajadores informales a través registros de gastos de PYMES

9.6.9. Simplificación de mecanismos de pagos y cobranzas en seguridad social

- Pago directo de cotizaciones a través de patentes municipales y permisos de circulación a feriantes y taxistas
- App's para cotización
- Monedero electrónico de ahorro previsional individual
- Simplificación del sistema tributario para incentivar la afiliación de trabajadores informales
- Habilitación de una App para cobro de cotizaciones por parte de empresas que operen como plataforma virtual de servicios (Uber, Glovo, etc.)
- Implementación general de la boleta electrónica
- Simplificación de la tramitación de seguridad social para las PYMES
- Régimen tributario simplificado para independientes, relevando segmentos y sectores específicos
- Plataforma virtual para simplificar la contratación por horas que permita obtener también las liquidaciones
- Centralizar el pago de las cotizaciones y gestión de contratos a través de organizaciones de trabajadores
- Declaración de no pago previsional automático

9.6.10. Acceso y mecanismos de información en seguridad social

- Información previsional simplificada
- Hacer un Previred más accesible en cuanto a sus contenidos

- Mayor accesibilidad a información para empleadores sobre cotizaciones y multas
- Difusión de información sobre seguridad social a trabajadores informales con lenguaje amigable

9.6.11. Incentivos, subsidios, beneficios sociales y seguridad social

- Condicionar beneficios sociales de acuerdo a cumplimiento de obligaciones de seguridad social
- Desarrollo de subsidios para el empleo en mujeres y jóvenes
- Proyectos sobre sala cuna para la incorporación de la mujer al mercado laboral
- Asignación automática del bono mujer y beneficio para jóvenes
- Incentivos tributarios a PYMES
- Cese gradual de beneficios sociales post-afiliación previsional
- Subsidios y beneficios a la cotización a empresas (laborales, económicos, capacitación)
- Generación de incentivos cruzados para proveedores del Estado (puntuación según cotizaciones realizadas)

9.6.12. Temáticas Específicas

- Plataformas virtuales de servicios (Uber, Glovo, etc.) deben cubrir cotizaciones
- Contratación de Seguro Colectivo Obligatorio por parte de intermediarios virtuales de empleo (Globo, Uber, etc.)
- Establecimiento de un ingreso mínimo por hora
- Acuerdo automático entre empleador y trabajador para jornadas especiales de trabajo (sin autorización a la Dirección del trabajo)
- Mecanismos de sobrecotización para trabajadores temporeros
- Cotización de acuerdo a fraccionamientos para trabajos temporales
- Mecanismos de incorporación al ahorro bancario a temporeros
- Incentivo a la formalización a través de un nuevo estatuto para el sector agrícola (estatuto de temporero agrícola)
- Flexibilidad para que trabajadores de temporada puedan seguir realizando pagos
- Formalización de labores esporádicas a través del SII (sumándolas a categoría de trabajador independiente)

10. BIBLIOGRAFÍA

- Amuedo-Dorantes, C. (2004). *Determinants and Poverty Implications of Informal Sector Work in Chile*.
- Antolin, P. S. (2012). Coverage of Private Pension Systems: Evidence and Policy Options. *Insurance and Private Pension*(20).
- Arenas de Mesa, A. (2000). *Cobertura Previsional en Chile: Lecciones y desafíos del sistema de pensiones administrado por el sector privado*. CEPAL.
- Arenas de Mesa, A., Behrman, J., & Bravo, D. (2004). *Characteristics of and determinants of the density of contributions in a private social security system*.
- Asociación de Administradoras de Fondos de Pensiones. (2018). *Jóvenes Presentan Frágil Realidad Previsional*.
- Attanasio, O., Meghir, C., & Otero, A. (2011). *Pensiones, trabajo e informalidad: Impacto de la reforma previsional de Chile de 2008*.
- Berstein, P., Larraín, G., & Pino, F. (2005). *Cobertura, densidad y pensiones en Chile: Proyecciones a 20 años plazo*. Superintendencia de AFP.
- Berstein, S., Reyes, G., & Pino, F. (2005). *Trabajadores independientes: ¿Incentivarlos u obligarlos a cotizar? Una tercera opción*.
- Black Economy Taskforce. (2017). *Black Economy Taskforce Final Report*.
- Bravo, D., & Órdenes, C. (2016). *Servicio Doméstico en Chile: Caracterización, evolución y determinantes de su participación laboral*.
- Bredgaard, T. &, & Larsen, F. (2007). *Comparing flexicurity in Denmark and Japan*. Centre for Labour Market Research at Aalborg University.
- Bredgaard, T. L. (2009). *Flexicurity and atypical employment in Denmark*. Centre for Labour Market Research (CARMA) Aalborg University.
- Broinowski, A. (2017). Informal Labour, Local Citizens and the Tokyo Electric Fukushima Daiichi Nuclear Crisis: Responses to Neoliberal Disaster Management. En E. J. TESSA MORRIS-SUZUKI (Ed.), *New Worlds from Below: Informal life politics and grassroots action in twenty-first-century Northeast Asia*. ANU Press.
- Bucheli, M., & Ceni, R. (2010). Informality sectoral selection and earnings in Uruguay. *Estudios Económicos*, 25(2), 281-307.

- Centro de Estudios Públicos. (2018). *Aumentar la densidad de cotizaciones: Clave en una reforma efectiva de pensiones.*
- Centro UC de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile. (2012). *Análisis de los incentivos que generan los actuales programas sociales y políticas públicas sobre la cobertura, nivel y densidad de cotizaciones previsionales.*
- Chile 21- Subsecretaría de Previsión Social. (2016). *Estudio preliminar para levantar brechas en las condiciones de trabajo del Sector Portuario Chileno.*
- CIEDESS. (2014). *Análisis y propuestas para incentivar la cotización de los trabajadores al sistema de pensiones chileno.*
- CIEDESS. (2015). *Análisis y propuestas para reducir la evasión, sub-declaración y la cobranza judicial de la cotización previsional.*
- CIEDESS. (2018). *.;Educación previsional y densidad de cotización: Experiencia chilena e internacional.*
- CIEDESS. (2018). *Boletín de Informalidad Laboral: Situación de la Informalidad en el Mercado Laboral Chileno y Cobertura Previsional.*
- CIEDESS-Corporación Observatorio del Mercado Alimentario. (2016). *Estudio para identificar y caracterizar grupos específicos de trabajadores independientes que no perciben rentas gravadas con el artículo 42 N°2 de la Ley de Impuesto a la Renta, no son voluntarios y no tributan renta efectiva.*
- Colin, W. (2001). Beyond the Commodity Economy: The Persistence of Informal Economic Activity in Rural England. *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, 221-233.
- Colin, W. (2006). Beyond Market-Oriented Readings of Paid Informal Work: Some Lessons from Rural England. *The American Journal of Economics and Sociology*, 65(2), 383-406.
- Colin, W. (Junio de 2011). A Critical Evaluation of Competing Conceptualizations of Informal Employment: Some Lessons from England. *Review of Social Economy*, 211-237.
- Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones. (2015). *Informe final Comisión asesora presidencial sobre el sistema de pensiones.*
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2018). *Panorama Social de América Latina 2017.*
- Confederación de la Producción y del Comercio. (2016). *Informe de la Comisión Asesora de Pensiones de la CPC.*
- Consejo Asesor para la Reforma Previsional. (2006). *El derecho a una vida digna en la vejez, hacia un contrato social con la previsión en Chile.*

- Díaz, A. M. (2018). *LA TRANSFORMACIÓN DEL MERCADO LABORAL Y SUS EFECTOS EN EL TRABAJO Contratación de empleo atípica y economía de las plataformas en España*.
- Eichhorst, W. M. (2017). Labor market reforms in Europe: towards more flexicure labor markets? *Journal for Labour Research*, 3(51).
- Espacio Público. (2017). *Principios para una reforma al sistema de pensiones*.
- European Commission. (2006). *Employment in Europe*. Luxemburgo: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission. (2007). *Towards Common Principles of Flexicurity: More and Better Jobs through flexibility and Security*. Bruselas.
- Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile. (2012). *Análisis de la evasión y elusión en el pago de cotizaciones previsionales y medidas de política pública para superar sus causas*.
- FLACSO-Chile e Instituto de Previsión Soacial. (2017). *Determinación de la incidencia del trabajo informal en el ámbito previsional y de seguridad social, con enfoque de género*.
- Hashimoto, M. (1993). Aspects of Labor Market Adjustments in Japan. *Journal of Labor Economics*, 11(1).
- Hazans, M. (2011). Non-regular Employment in the Netherlands. . En *Non-regular Employment— Issues and Challenges Common to the Major Developed Countries*, (págs. 141-178).
- Hill, M. A. (1989). Female Labor Supply in Japan: Implications of the Informal Sector for Labor Force Participation and Hours of Work. *The Journal of Human Resources*, 24(1), 143-161.
- Iglesias, A., & Paredes, R. (2004). *Análisis de propuestas para aumentar la cobertura de trabajadores independientes en el sistema de AFP*. Santiago.
- Instituto de Previsión Social. (2016). *Determinación de la Situación Previsional y de Seguridad Social de Mujeres Rurales, con Enfoque de Género y Derechos*.
- Kougias, K. (2017). *'Real' Flexicurity Worlds in action: Evidence from Denmark and Greece*. GreeSE Paper N° 106 , Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe.
- Larroulet, C. (2006). *Una reflexión sobre la Reforma Previsional*.
- Levine, K. T. (1996). Employment Flexibility and Joblessness in Low-Growth, Restructured Japan. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 544, 140-153.
- Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. (2018). *Informalidad en el Microemprendimiento en Chile: Resultados de la EME 5*.

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2017). *Pensions at a glance 2017, OECD and G20 indicators*.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2018). *OECD Economic Surveys: Chile*.
- P.K., M. (2008). "Flexicurity in Danish – A Model for Labor Market Reform in Europe?" *Intereconomics*, 2(43).
- Perry, G., & al, e. (2007). *Informalidad: Exclusión y escape*. Banco Mundial.
- Rohde, L. (2011). Using a Hybrid Pension Product in a Collective Framework to Distribute Risk: Denmark's ATP. En S. & Rajkumar, & M. C. Dorfman (Edits.), *Governance and Investment of Public Pension Assets* (págs. 221-227). Washington: Banco Mundial.
- Sapelli, C. (2007). *Algunas reflexiones sobre los problemas que presenta el funcionamiento del mercado laboral*. CEP.
- Subsecretaría de Previsión Social. (2017). *Sistema de seguridad social chileno: Un análisis descriptivo de la cobertura previsional*.
- The Japan Institute for Labour Policy and Training. (2017). *Labor Situation in Japan and Its Analysis: General Overview 2015/2016*.
- The Japan Institute for Labour Policy and Training. (2018). *Labor Situation in Japan and Its Analysis: Detailed Exposition 2016/2017*.
- Tomaselli, A. (2017). *Caracterización de la participación laboral en Chile*. CEPAL.
- TUC Commission on Vulnerable Employment. (2007). *Hard Work, Hidden Lives*. Trade Union Congress.
- van der Leun, J. (2003). Loopholes in the labour market: informal employment. En J. van der Leun, *Looking for Loopholes: Processes of Incorporation of Illegal Immigrants in the Netherlands*. Amsterdam University Press.
- Weller, J. (2009). Avances y retos para el perfeccionamiento de la institucionalidad laboral en América Latina. En J. Weller (Ed.), *El nuevo escenario laboral Latinoamericano. Regulación, protección y políticas activas en los mercados de trabajo*. Buenos Aires: CEPAL.
- Ybarra, J.-A. (1999). The Lessons of the Hidden Economy: The Perspective from Spain. *Journal of Economic Issues*, 33(4), 1012-1020.