



# Informalidad laboral: más trabajadores productivos sin protección laboral

## Parte 2

Estrella Díaz Andrade  
Thelma Gálvez Pérez

---

Presentación	2
Introducción	3
Chile: estudios sobre formas precarias de trabajo	4
Mediciones del empleo informal en Chile	6
<i>Antecedentes</i>	
<i>Medición de informalidad por la Dirección del Trabajo (DIRTRAB): resultados y criterios empleados</i>	
<i>La informalidad de los independientes</i>	
<i>La informalidad de los asalariados</i>	
La Dirección del Trabajo: acciones e iniciativas por la formalización del empleo en el marco de su compromiso con el trabajo decente	17
<i>Fiscalización de la informalidad laboral</i>	
<i>Programas para la inclusión de las micro y pequeñas empresas en el sistema regulatorio laboral</i>	
Recomendaciones de políticas en materia de informalidad y precariedad laboral	23
Conclusiones	27
Anexo	30

# Presentación

Con este informe que ofrece la serie Taller de Coyuntura se completa el trabajo sobre informalidad laboral y de sus conceptos y mediciones, y cuya primera parte ha sido publicada. Su propósito consiste en dar cuenta de la evolución que atraviesa la informalidad del trabajo y cómo, a la par de los procesos globalizadores del trabajo, dicha realidad se manifiesta en el mercado laboral de nuestro país.

Así, este documento presenta una exhaustiva revisión de distintos autores e instituciones que han enfocado temas y problemas de la informalidad laboral, destacando la elaboración de nuevas categorías e indicadores por donde se deslizan los fenómenos de informalidad, entre los márgenes disponibles o intersticios que proporciona nuestra legislación.

También podrán advertirse las proporciones, contaminadas por la precariedad, que asumen los trabajadores informales en nuestro país, la labor fiscalizadora que desempeña la Dirección del Trabajo en esta materia, así como la infraccionalidad que le concierne.

Tenemos la expectativa, al presentar esta publicación, de activar el estudio e investigación sobre un fenómeno laboral en pleno desarrollo.

**JORGE SALINERO BERARDI**  
**JEFE DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS**  
**DIRECCIÓN DEL TRABAJO**

# Introducción

**El presente documento aborda el tema de la informalidad laboral en Chile. Releva los intentos aproximativos para una medición ampliada del fenómeno y se examinan los sectores de actividad, los segmentos de trabajadores y las regiones más afectadas por una realidad de trabajo precaria.**

Incluye también un detalle de las acciones desplegadas por la Dirección del Trabajo para resguardar la formalidad del trabajo y menciona las políticas que distintos organismos competentes proponen, para enfrentar y/o revertir los impactos del fenómeno en los trabajadores y en las empresas.

Previamente, en documento separado, se expuso como parte 1 y bajo el título “Informalidad laboral: conceptos y mediciones”, la discusión acerca del concepto, sus alcances, el momento histórico en el que surge y las transformaciones que ha experimentado a lo largo del tiempo.

Se incluyó, además, las formas de medición utilizadas internacionalmente para objetivar la presencia del fenómeno en el mercado de trabajo. De este modo, el informe referido, sistematiza y contextualiza el estado del conocimiento sobre el fenómeno de la informalidad laboral y entrega los elementos esenciales para aprehenderlo, medirlo y comprenderlo en Chile, objetivo central del presente texto.

La Dirección del Trabajo tiene una misión central en el control y fiscalización de las normas laborales, lo que requiere de un soporte de conocimiento que respalde su quehacer. Es indispensable que las políticas públicas avancen de manera práctica en favorecer una mayor formalidad del empleo y, consecuentemente, lograr el acceso de más trabajadores a condiciones laborales adecuadas con respeto de sus derechos. Se hace presente que el insumo de información y análisis que acá se entrega, busca ser útil para la institución, en tanto visibiliza áreas críticas hacia las que se requiere focalizar acciones, de modo de prevenir y/o sancionar conductas infractoras y fomentar, finalmente, prácticas laborales virtuosas.

La información estadística adecuada y pormenorizada del sector informal es un prerequisite básico para ello, como también lo es la investigación, área de trabajo que permite acercarse al conocimiento y esclarecimiento de las relaciones de dependencia y subordinación, y a las modalidades que se disimulan en contratos o acuerdos de trabajo no laborales.

# Chile: estudios sobre formas precarias de trabajo

En Chile, desde finales de los años noventa, el Departamento de Estudios de la Dirección del Trabajo publicó los resultados de diversas investigaciones sobre **nuevas modalidades** de empleo que contenían importantes rasgos de precariedad.

Específicamente, sobre suministro de trabajadores<sup>1</sup>, subcontratación<sup>2</sup>, trabajo a domicilio<sup>3</sup>, teletrabajo<sup>4</sup>, flexibilidad y precarización laboral<sup>5</sup> y algunas sobre las condiciones de protección en el trabajo de grupos específicos: vendedores de retail<sup>6</sup>, artistas de teleseries<sup>7</sup>, temporeros agrícolas<sup>8</sup>.

En cuanto a la medición, un par de años antes de que lo hiciera la XVII Conferencia Internacional de Estadísticas del Trabajo (CIET), se comprendió la necesidad de elaborar conceptualmente categorías que dieran cuenta de los profundos cambios en la situación de empleo.

El estudio desarrollado en 2001, "Para reclasificar el empleo: lo clásico y lo nuevo"<sup>9</sup>, propone un marco orientado a interpretar los cambios observados en las formas de ocupación y en las relaciones entre empresas y a medir estadísticamente las nuevas situaciones.

Este informe reconoció la importancia de la clasificación internacional de la situación en el empleo (CISE) como base de registro y profundizó en los factores que diferencian conceptualmente el trabajo dependiente del independiente, poniendo en claro cómo los límites entre ambos se confunden y hay zonas grises donde se localizan grupos de trabajadores sin protección laboral y social adecuada. Su énfasis estuvo, primero, en señalar los factores que inciden más fuertemente en las relaciones sociales de producción, rescatando como fundamentales la ajenidad del trabajo y la propiedad o enajenabilidad del producto; se agregan el grado de subordinación o autonomía, el nivel de riesgo empresarial, la forma de pago y el empleo de trabajadores asalariados.

El estudio citado propuso modificar la clasificación internacional de la situación en el empleo (CISE)<sup>10</sup>, agregando

---

1 El otro trabajo. El suministro de personas en las empresas. Cuaderno de Investigación N° 7. Diciembre 2001/Reedición.  
2 Subcontratación de la producción y subcontratación del trabajo. Tema Laboral N° 7. Septiembre 1997; Los riesgos laborales de la subcontratación. Aporte al Debate N° 19. 2006.  
3 Trabajadores a Control Remoto. El Trabajo a Domicilio. Cuaderno de Investigación N° 9. 1999.  
4 Trabajo a domicilio en el siglo XXI. Tres miradas sobre el teletrabajo. Cuaderno de Investigación N° 26. 2005.  
5 Precarización del empleo ¿Un mal moderno? Tema Laboral N°5. 1997; ¿Empresas sin Trabajadores? Legislación sobre las empresas de trabajo temporal. Cuaderno de Investigación N° 10. 1999; La trama invisible o los claroscuros de la flexibilidad. Cuaderno de Investigación N° 8. 1999; Flexibilidad laboral en Chile: Las empresas y las personas. Cuaderno de Investigación N° 22. 2004; Lejos del trabajo decente: El empleo desprotegido en Chile. Cuaderno de Investigación N° 30. 2006.  
6 Vendedores cuentan: Actuales formas de contratación. Aporte al Debate N° 16. Julio 2005.  
7 ¿Un escenario sin protección laboral? Artistas de las teleseries chilenas. Cuaderno de Investigación N° 33. 2008.  
8 Temporeros agrícolas. Desafíos permanentes. Tema Laboral N° 15. Septiembre 2000.  
9 Para reclasificar el empleo: lo clásico y lo nuevo. Cuaderno de Investigación N° 14. 2001.  
10 La clasificación internacional de la situación en el empleo organiza a la fuerza de trabajo en: 1. Asalariados; 2. Empleados; 3. Trabajadores por cuenta propia; 4. Miembros de cooperativas de productores; 5. Trabajadores familiares auxiliares; 6. Trabajadores que no pueden clasificarse según la situación en el empleo. Resolución sobre la Clasificación Internacional de la Situación en el Empleo (CISE), adoptada por la decimoquinta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo. Enero 1993. <http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/stat/download/res/icse.pdf> 27-10-2015

una categoría de dependientes periféricos y otra de trabajadores de subsistencia para el hogar.

Los **dependientes periféricos** incluyen *"a todos los que, viviendo de su propio trabajo solamente, comparten la característica básica del trabajo dependiente: trabajan para otros y no son propietarios de su producto. Se diferencian de los asalariados en que tienen un grado mayor de autonomía en su trabajo, mayor nivel de riesgo empresarial y perciben pagos por su trabajo que pueden incluir pequeñas provisiones para gastos de producción"*<sup>11</sup>. La importancia de esta categoría es que, *"al formar parte de la periferia de las empresas, hay un grado de responsabilidad de estas en la relación laboral de la que profitan"*<sup>12</sup>.

Los **trabajadores de subsistencia** son quienes ejecutan tareas descritas como producción económica de los hogares, según el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN), 1993.

También el trabajo operacionalizó los criterios para definir relaciones sociales de producción mediante variables estadísticas, a saber: para quién trabaja y la propiedad del producto, el tipo de supervisión o autocontrol en su trabajo, si enfrenta riesgo empresarial o arriesga capital y cuál es su forma de pago. Introdujo otras para controlar la dependencia o independencia: aportes previsionales o pago de impuestos y, por último, definió variables para caracterizar las formas de empleo: lugar de trabajo, tipo de contrato, contratación directa o por intermediación, etcétera.

No incorporó el concepto de informalidad que a la fecha estaba restringido al sector de empresas informales, ya que se enfocó totalmente en las relaciones laborales y le interesó recoger y profundizar el cambio de estas en el universo de empresas, tanto formales como informales.

11 *Ibid.* Pág. 46.

12 *Ibid.* Pág. 91.

# Mediciones del empleo **informal** en Chile

Los **requerimientos de información para la medición de la informalidad y de nuevas formas de trabajo fueron aceptados por las encuestas de hogares modificando o introduciendo variables.**

## Antecedentes

Desde el año 2010, el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) aplica la NENE (Nueva Encuesta Nacional del Empleo) y la NESI (Nueva Encuesta Suplementaria de Ingresos) que recogen variables atinentes para medir las nuevas categorías de empleo. Se han actualizado conceptos e indicadores, completando con otras desagregaciones lo que el Manual de la OIT<sup>13</sup> define como trabajo informal.

Un buen ejemplo de reconceptualización y aprovechamiento de la información para Chile es lo elaborado por Fundación SOL, en base a la tesis de Sáez<sup>14</sup>. En sus cálcu-

los combinan las directrices de la XVII CIET y los estudios nacionales realizados, manteniendo el sector formal, el informal y el de los hogares e innovando en la definición de categorías ocupacionales recomendadas.

Sáez desagrega los trabajadores en siete categorías: a las cinco que recomienda la OIT (trabajadores por cuenta propia, empleadores, trabajadores familiares auxiliares, asalariados, miembros de cooperativas) suma dos nuevas por su carácter ambiguo respecto de la subordinación y dependencia: la de **independientes encadenados** y la categoría de **dependientes periféricos**.

Según esta propuesta, la matriz XVII CIET de clasificación del empleo informal<sup>15</sup> se modifica como sigue:

### CUADRO 1

#### Marco conceptual para clasificar el empleo informal. Aplicación a Chile

Categoría ocupacional	Situación de empleo	Empresas del sector formal	Empresas del sector informal	Hogares
Independiente (cuenta propia)		Formal	Informal	Informal
Independiente encadenado		Informal	Informal	
Empleador		Formal	Informal	
Familiar auxiliar no remunerado		Informal	Informal	
Dependiente (asalariado)	Informal	Informal	Informal	Informal
	Formal	Formal	Formal	Formal
Dependiente periférico		Informal	Informal	Informal
Miembro de cooperativa		Formal	Informal	

Fuente: Sáez, Pedro. Op cit. Adaptación del Cuadro 6. Pág.67.

13 OIT. La medición de la informalidad: Manual estadístico sobre el sector informal y el empleo informal. Ginebra, Suiza. 2013.

14 Sáez, Pedro. Empleo informal y precariedad en el Chile actual. Tesis de grado para optar al Título Profesional de Sociólogo. Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Sociología. 2013; Fundación SOL. Informes Mensuales de Calidad del Empleo (IMCE).

15 Dirección del Trabajo. Informalidad laboral: conceptos y mediciones. Parte 1. Departamento de Estudios Taller de Coyuntura. Septiembre 2015.

Sáez define las nuevas categorías del siguiente modo<sup>16</sup>: los **independientes encadenados** son aquellos cuenta propia y/o pequeños empresarios que operan con pérdida de autonomía y/o con traspaso de riesgos de otros hacia ellos y/o bajo formas de pago que disminuyen su grado de independencia y su relación directa con el mercado. Ello se manifiesta principalmente a través de una vinculación estrecha e importante con algún proveedor o cliente, en diversas modalidades, desde formar parte de una cadena de valor hasta la subcontratación<sup>17</sup>.

La categoría de **dependientes periféricos** incluye **asalariados subcontratados** por empresas formales e informales y **subordinados independientes**. Los **asalariados subcontratados** son los que no están contratados directamente por la empresa para la que trabajan, pero reciben una liquidación de sueldo de quien los contrata, reconociendo legalmente su condición de dependencia<sup>18</sup>. Los **subordinados independientes** son aquellos asalariados del sector público, del sector

privado y de los hogares, que no reciben una liquidación de sueldo.

Finalmente, para completar el conjunto del trabajo informal, Sáez agrega una categoría de informales que corresponde a los asalariados con liquidación de sueldo que carecen de un contrato de trabajo, cotización previsional, cotización de salud y/o seguro de cesantía, llamados **asalariados desprotegidos**.

Usando datos de INE-NESI octubre-diciembre 2010, realizó una medición aplicando su propuesta de clasificación, la que arrojó un 50,8% de trabajadores informales en el total de ocupados (Cuadro 2, columna 1). Las mismas categorías de trabajo informal de Sáez, son calculadas en forma periódica por la Fundación SOL<sup>19</sup>, que denomina al conjunto **ocupados con inserción laboral endeble** y lo asimila a las personas ocupadas en la economía informal (Cuadro 2, columna 2). Los datos (INE-NENE) para cinco años después (marzo 2015), arrojan un 49,7% de trabajadores informales en el total de ocupados.

## CUADRO 2

### Composición porcentual de los ocupados según categorías de trabajo informal (Sáez) y/o ocupados endebles (Fundación SOL)

Categoría de empleo informal	% de cada categoría sobre el total de ocupados		% mujeres en la categoría
	Sáez oct-dic 2010	Fundación SOL ene-mar 2015	
Independiente (cuenta propia) no profesional	14,6	12,6	39,6
Independiente encadenado	3,5	3,6	39,9
Empleador (sector informal)	3,1	2,9	27,5
Familiar auxiliar no remunerado	1,6	1,2	66,8
Asalariado independiente	15,8	14,1	43,7
Asalariado subcontratado	8,1	11,5	41,7
Asalariado desprotegido	4,1	3,8	37,7
Total trabajadores informales	50,8	49,7	41,1
Total ocupados. Miles	7.232	7.974	40,2

Fuente: Sáez. Op cit. En base a INE. NESI 2010; Fundación SOL. En base a INE. NENE. Abril 2015.

16 La definición de las cinco categorías de la OIT se encuentran en parte 1 del documento citado en pie anterior. *Ibid.*

17 Los independientes encadenados se operacionalizan "considerando como variable auxiliar el lugar en que se desempeñan las labores productivas: son incluidos en el concepto aquellos que realicen su actividad en las instalaciones u oficinas del empleador o cliente, y aquellos que trabajen en un local, taller o fábrica anexo a su hogar. Estos indicadores muestran de manera indirecta la existencia de control sobre el proceso de trabajo". Sáez, Pedro. Op cit. Pág. 68-69.

18 Pueden ser contratados por un contratista o subcontratista de bienes o servicios; por una empresa de servicios temporales o suministradoras de trabajadores, o por un enganchador. Categorías de la INE-NENE. 2015. En los hogares no se mide la situación de subcontratación.

19 Fundación SOL. Informe Mensual de Calidad del Empleo (IMCE) Análisis de los microdatos liberados el 30 de Abril de 2015, correspondiente al trimestre móvil enero-marzo 2015. Abril 2015. La Fundación analiza los datos de la NENE publicados mensualmente y elabora este Informe.

Según los cálculos de la Fundación SOL, las mujeres son el 41,1% de los ocupados informales en enero-marzo de 2015, porcentaje levemente superior al del total de ocupados. Sin embargo, la diferencia de género es más notoria en algunas de las categorías. Las mujeres se encuentran sobre representadas entre los familiares auxiliares no remunerados y sub representadas entre los empleadores. No se trata de una particularidad de Chile. Como dice Chen: *“Las normas de género que gobiernan la movilidad y el comportamiento de las mujeres ayudan a explicar por qué, en la mayoría de los países y contextos, los trabajadores familiares auxiliares no remunerados y los productores a domicilio son en su mayoría mujeres, mientras que los empleadores informales son en su mayoría hombres”*<sup>20</sup>.

---

### **Medición de la informalidad por la Dirección del Trabajo (DIRTRAB): resultados y criterios empleados**

---

A partir de las líneas generales recomendadas por la OIT y los avances de estudios para Chile se construyó una medición de informalidad con las cifras de la NENE (INE) enero-marzo 2015. Se definió un conjunto de criterios para tener una visión cuantitativa de la informalidad en los diversos sectores, de sus características y de su concentración. Los criterios definidos se presentan en el recuadro siguiente y los resultados generales en el cuadro 3.

La sustentación de los criterios aplicados está en la Parte 1 de este informe<sup>21</sup>. La incorporación de trabajos informales en las empresas formales abarca una variedad de situaciones atípicas, con distintos niveles de precariedad. Entre ellas se señala: a) lugar: trabajo a domicilio, trabajo a distancia; b) jornada: *part time*, eventual, temporal, disponibles por llamada (*on call*); c) pago: por meta, por tarifa, honorarios; d) contratación: subcontratado, por suministro, por enganchador; e) cobertura

### **Criterios aplicados por DIRTRAB en el cálculo de informalidad**

- *Independientes empleadores: en las empresas privadas con menos de cinco ocupados son “informales”, en el resto de empresas privadas son “formales”.*
- *Independientes cuenta propia: se considera “formales” a los que son técnicos o profesionales, el resto son “informales”. Dentro de los informales, se clasifica como “independientes encadenados” a los que trabajan en instalaciones del cliente o comprador. El resto son “independientes informales”.*
- *Los dependientes se separan según los sectores que les proveen empleo: empresas del sector privado con menos de cinco ocupados, resto de empresas privadas, sector público y hogares.*
- *Los asalariados de empresas privadas de cualquier tamaño, del sector público y de los hogares son “informales” si cumplen al menos uno de los siguientes criterios: sin cotización previsional o de pensión, sin cotización por previsión de salud, sin contrato escrito, no reciben liquidación de sueldo, contratados por contratista o subcontratista, suministradora, enganchador.*
- *Todos los familiares auxiliares no remunerados son “informales”.*

social: sin contrato, sin cotizaciones previsionales o de salud. Esto afecta no solo al trabajo dependiente, sino también al independiente y oscurece la distinción entre asalariados y no asalariados.

La variedad de situaciones es tan amplia, que el Manual de la OIT<sup>22</sup> no propone una clasificación única de las nuevas formas de trabajo informal asalariado: *“... dada la gran diversidad de las situaciones del empleo informal en los diferentes países, las directrices de la XVII CIET permitie-*

---

20 Chen, Martha. La economía informal: definiciones, teorías y políticas. WIEGO. Documento de Trabajo de N° 1. Reino Unido. Agosto 2012.

21 Dirección del Trabajo (2015). *Op cit.* Parte 1 de este documento.

22 OIT (2013). *Op cit.*



ron que los criterios operacionales fueran determinados en función de las circunstancias nacionales y las posibilidades de recoger información pertinente en cada país<sup>23</sup>.

En el cálculo de DIRTRAB para Chile se considera informal todo el trabajo tercerizado, ya sea por suministro o por subcontratación<sup>24</sup>. En ambos casos es probable que haya diferencia de condiciones de trabajo en una misma empresa, entre los contratados directamente y los contratados a través de otra empresa. Derechos básicos como igualdad de salarios por igual trabajo, sindicalización, capacitación, etcétera, pueden ser diferentes en un mismo lugar de trabajo y permiten que se califique la situación de los tercerizados como informal en relación a la empresa mandante<sup>25</sup>.

En este cálculo, el 47,3% de los ocupados se encuentra en situación de informalidad: el 49,1% de las mujeres ocupadas y el 46,1% de los hombres. Los independientes muestran las más altas tasas de informalidad, siendo aún superiores para las mujeres.

También los familiares auxiliares no remunerados son todos informales, dadas sus características, situados en un terreno confuso entre la relación laboral dependiente y la relación de colaboración auxiliar o familiar. El 66,8% de ellos son mujeres y, probablemente, todos están fuera de los beneficios laborales vigentes.

En general, la gran masa de los dependientes está ocupada en el sector privado, en empresas de cinco y más

### CUADRO 3

#### Ocupados, ocupados informales, tasas de informalidad por categoría ocupacional y sector empleador Enero-marzo 2015

Categoría ocupacional	Ocupados en miles		Tasas de informalidad por 100 ocupados		
	Total	Informales	Total	Mujeres	Hombres
Cuenta propia total	1.534,3	1.331,1	86,8	88,3	85,7
Encadenados	60,7	60,7	100,0	100,0	100,0
Independientes informales	1.270,4	1.270,4	100,0	100,0	100,0
Profesionales y técnicos	203,2	-	0,0	0,0	0,0
Empleadores	343,2	231,6	67,5	75,4	64,9
Menos de 5 ocupados	231,6	231,6	100,0	100,0	100,0
5 y más ocupados	111,6	-	0,0	0,0	0,0
Familiar auxiliar no remunerado	98,7	98,7	100,0	100,0	100,0
Sector privado menos de 5 ocupados	91,0	91,0	100,0	100,0	100,0
Sector privado 5 y más ocupados	7,7	7,7	100,0	100,0	100,0
Asalariados total	5.706,3	1.942,6	34,0	34,1	34,0
Sector público	902,3	380,0	42,1	51,9	30,8
Sector privado menos de 5 ocupados	554,8	354,3	63,9	58,1	66,7
Sector privado 5 y más ocupados	4.249,1	1.208,3	28,4	25,3	30,1
Personal de servicio doméstico	291,4	167,0	57,3	58,6	30,8
Total	7.974,0	3.771,0	47,3	49,1	46,1

Fuente y Elaboración: Dirección del Trabajo. Departamento de Estudios. Unidad de Análisis Estadístico. 2015.  
Base de datos INE-NENE enero-marzo 2015.

23 Ibid. Pág. 46.

24 "El trabajo en régimen de subcontratación es aquel realizado en virtud de un contrato de trabajo por un trabajador para un empleador, denominado contratista o subcontratista, quien en razón de un acuerdo contractual, ejecuta obras o servicios por cuenta y riesgo propio y con trabajadores bajo su dependencia, para una tercera persona natural o jurídica dueña de la obra, empresa o faena, denominada la empresa principal, en la que se desarrollan los servicios o se ejecutan las obras contratadas". Dirección del Trabajo. Centro de Consultas Laborales. ¿Qué es la subcontratación? [www.dt.gob.cl](http://www.dt.gob.cl)

25 Sáez, Pedro. Op cit. Pág. 64. Considera que a pesar de la ley N° 20.123 que define y norma el trabajo bajo régimen de subcontratación, "los trabajadores subcontratados no pueden negociar colectivamente sobre los aspectos relacionados con su subordinación en el proceso de trabajo y la organización de la producción".

trabajadores, con una tasa de informalidad de 28,4% y un volumen de 1.208,3 mil informales. Le siguen en importancia numérica, el sector público y el sector privado de micro empresas (menos de 5 ocupados) con tasas de informalidad más altas: 42,1% y 63,9%, respectivamente. En el sector público, la tasa de informalidad de las mujeres supera de manera muy relevante a la de los hombres (51,9% versus 30,8%) y en el sector privado los hombres tienen tasas mayores de informalidad, entre 5 y 8 puntos superior, dependiendo del tamaño de las empresas.

En los hogares, el 57,3% del personal de servicio doméstico es informal y es mayoritariamente femenino.

---

### La informalidad de los independientes

---

La XV Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, define las **unidades informales** como aquellas que forman parte del sector de los hogares, de acuerdo al Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) 1993<sup>26</sup>. Se incluye a las pequeñas empresas con pocos asalariados y a las unipersonales o de trabajadores por cuenta propia, en una acepción amplia que contempla, además de los con lugar fijo de trabajo, a otros sin lugar fijo, como vendedores ambulantes o taxistas. El requisito es que pertenezcan a los hogares y que no estén constituidas en sociedades legalmente establecidas.

Se aprobaron dos criterios para reconocerlas: la ausencia de registro y/o el número de personas ocupadas. A ellos se suman: el tipo de contabilidad (no completa), el tipo de propiedad (uno o más miembros de uno o más hogares), el destino de la producción (al menos una parte para el mercado)<sup>27</sup>. No toda esta información se recolecta en las encuestas de empleo a hogares, en las que el informante es la persona ocupada, por ello,

en las primeras mediciones hechas por PREALC<sup>28</sup>-OIT se definió **empresa informal** como las actividades de los cuenta propia (excluyendo técnicos y profesionales) y los empleadores de pequeñas empresas contabilizados en las encuestas de empleo a hogares. Las actuales mediciones de Sáez, Fundación SOL y DIRTRAB emplean estos criterios.

### La informalidad de los independientes según el Ministerio de Economía

Desde el año 2009, el Ministerio de Economía, a través de la aplicación de tres Encuestas de Microemprendimiento (EME), ha recolectado información sobre trabajadores independientes. En 2013, ejecutó la tercera versión consultando a una muestra de personas ocupadas como cuenta propia y empleadores de la Encuesta de Empleo del INE. Para el Ministerio se trataba de *“caracterizar al sector informal e identificar las razones detrás de esta condición, evaluar si existen diferencias significativas entre los emprendedores, sus motivaciones e historia laboral, así como determinar la relación entre el grado de formalización y el desempeño del emprendimiento”*<sup>29</sup>.

Para definir a una empresa o actividad independiente como formal, se requirió la condición de que estuviera inscrita en el Servicio de Impuestos Internos (SII). Un 48,4% de los independientes no estaba inscrito y por lo tanto, fueron clasificados como informales, de manera que los criterios más afinados de esta encuesta reducen significativamente las tasas de informalidad de independientes calculadas por DIRTRAB. En este documento se ha optado por caracterizar el sector de independientes en base a la encuesta citada (EME), porque se acepta que la definición aplicada es más precisa, más acorde con la definición recomendada por la OIT y la encuesta provee información proporcionada por los propios independientes.

---

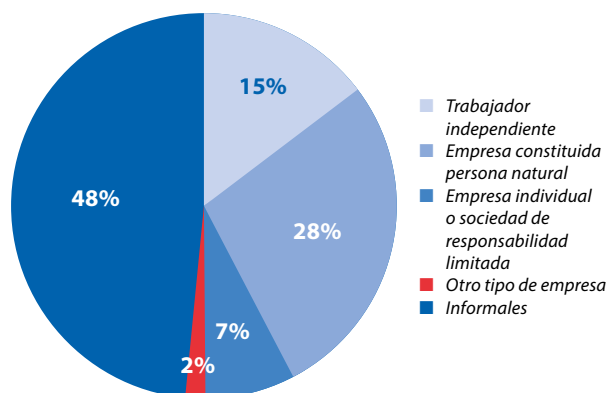
26 Dirección del Trabajo (2015). *Op cit.* Parte 1 de este documento.

27 OIT. La medición de la informalidad: Manual estadístico sobre el sector informal y el empleo informal. Ginebra, Suiza. 2013. Cuadro 2.2. Pág. 25.

28 Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe.

29 Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. Tercera Encuesta de Microemprendimiento. Informe de resultados. Resumen Ejecutivo 2013. Página 6. Marzo 2014; y Ministerio de Economía. División de Estudios. Emprendimiento Formal e Informal en Chile. Análisis a partir de los resultados de la Tercera Encuesta de Microemprendimiento 2013. Diciembre 2013.

**GRÁFICO 1**  
**Porcentajes de emprendimientos formales e informales. 2013**



Fuente: Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. Tercera Encuesta de Microemprendimiento. 2013. Gráfico 8 y datos. Pág. 50.

Las cifras de la Tercera Encuesta de Microemprendimiento del Ministerio de Economía, señalan que el 90,7% de los independientes tiene un volumen de ingresos anuales por ventas y servicios y otras actividades del giro inferior a 2.400 UF, lo que los califica como microempresas según la ley 20.416<sup>30</sup> y el 76,3% tiene 4 y menos trabajadores (44,6% uno solo y 31,7% de dos a cuatro). Si se adoptara solo el criterio de tamaño para definir la infor-

malidad, esta superaría el 70% de los cuenta propia y empleadores. Sin embargo, aplicando el registro en el SII como criterio de formalidad, el porcentaje de informales baja a 48,4%. Esto quiere decir que una considerable cantidad de “pequeños” están registrados formalmente. De partida lo son los inscritos como “trabajadores independientes” en el SII.

El tamaño micro es la primera razón que los informales dan para no haber inscrito su actividad en el SII (ver recuadro siguiente).

El gráfico 2 muestra que el 98% de los informales son de tamaño pequeño (menos de 5 ocupados), pero que el 70% de los formales también lo son.

Otra característica de los informales relacionada con su tamaño es que solo el 15% de ellos genera empleo, en cambio, el 46% de los formales tiene trabajadores<sup>31</sup>.

De acuerdo con la misma encuesta, la informalidad es mayor entre las mujeres y entre los jóvenes. El 52,3% de las mujeres independientes son informales, comparado con el 46,1% de los hombres; y el 83,1% de los jóvenes emprendedores entre 15 y 24 años está en emprendimientos informales<sup>32</sup>.

### Razones de los informales para no inscribir su empresa en el SII

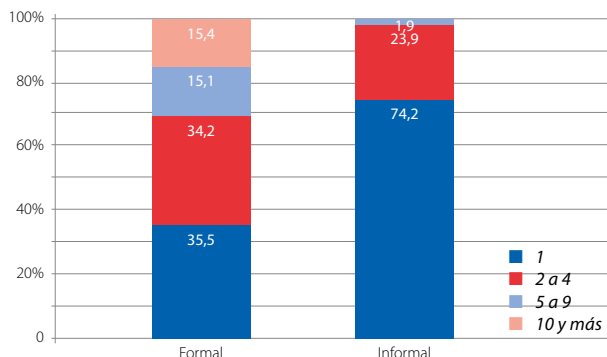
- Su empresa es demasiado pequeña = 39,0%
- No ve beneficios/ el registro no es esencial = 24,1%
- Ningún negocio como el suyo está registrado = 8,1%
- Los costos adicionales son demasiado altos = 7,8%
  - No sabe cómo registrarse = 5,8%
- El proceso de registro es demasiado caro o toma mucho tiempo = 6,0%
  - Otras razones y no sabe = 9,2%

Fuente: Ministerio de Economía. Tercera Encuesta de Microemprendimiento. 2013.

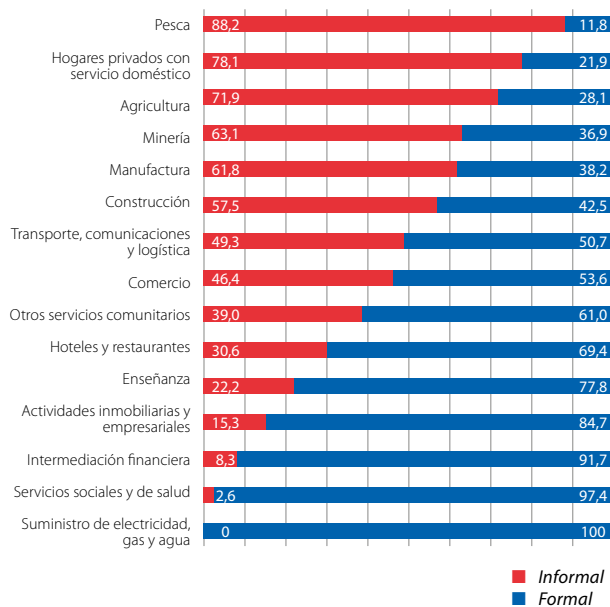
30 Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción. Ley N° 20.416. Fija normas especiales para las empresas de menor tamaño. Febrero 2010.

31 Ministerio de Economía (2014). *Op cit.* Pág. 59.

32 Ministerio de Economía (2013). *Op cit.* Págs. 11 y 13.

**GRÁFICO 2****Porcentaje de emprendimientos formales e informales por tamaño de empresa según número de trabajadores. 2013**

Fuente: Ministerio de Economía. Tercera Encuesta de Microemprendimiento. 2013. Tabla 4. Pág. 10.

**GRÁFICO 3****Porcentaje de Cuenta propia y Empleadores entre formales e informales dentro de cada rama de actividad. 2013**

Fuente: Ministerio de Economía. Emprendimiento formal e informal en Chile. Análisis a partir de los resultados de la Tercera Encuesta de Microemprendimiento 2013. Págs. 6 y 7.

Los sectores con mayor tasa de independientes informales son Pesca, Servicio doméstico y Agricultura. En cuanto a su importancia numérica, la mayor parte de ellos (32%) se dedican al Comercio, a la Manufactura (17%) y a la Agricultura (16%) (gráfico 3).

**La situación específica de los independientes encadenados**

Por definición, los trabajadores independientes producen según sus normas, con sus horarios y ritmos, en diversos lugares, generalmente ocupan sus medios y materiales, trabajan solos o emplean asalariados y/o familiares no remunerados. Tienen autonomía, asumen sus riesgos y el producto de su trabajo es vendido como tal.

La noción de independiente encadenado, definida por Sáez, se refiere a aquellos que han perdido parte importante de su autonomía y libertad como trabajadores por cuenta propia al entrar en relaciones de subordinación. Se manifiesta, principalmente, a través de una vinculación estrecha e importante con algún proveedor o cliente, bajo diversas modalidades, desde integrar parte de una cadena de valor hasta la subcontratación<sup>33</sup>.

La tercera encuesta de microemprendimiento se aproxima al concepto de independiente encadenado en forma más precisa que las encuestas de hogares, preguntando, tanto a cuenta propistas como a empleadores de todo tamaño, si existe un cliente principal que compre más de la mitad de las ventas de sus productos o servicios.

El 18,8% de los independientes reconoce tener un cliente principal y el informe de resultados comenta: "es un porcentaje bastante significativo. Esto es señal que casi un quinto de los emprendimientos se mantienen prácticamente gracias a un único cliente, o nacen como proveedores o prestadores de un servicio para dicho cliente principal"<sup>34</sup>.

33 Sáez, Pedro. *Op cit.* "Producen productos de los que no son dueños, se someten a procesos de producción estandarizados, sus clientes directos son intermediados por quien le encarga trabajos, surgen nuevas áreas de negocios que eran antiguas funciones desempeñadas al interior de las empresas y muchas veces los nuevos independientes son los mismos que desempeñaban dichas funciones como asalariados". De acuerdo a Gálvez, Thelma, los criterios determinantes para identificar los independientes con encadenamientos productivos han de considerar si existe un contrato o acuerdo con un solo proveedor, y si se establece algún control del proceso de trabajo por parte del proveedor o quien encarga el "producto". Gálvez, Thelma. Para reclasificar el empleo: lo clásico y lo nuevo. Dirección del Trabajo. Departamento de Estudios. Cuaderno de Investigación N° 14. 2001. Pág. 64-65.

34 Ministerio de Economía (2014). *Op cit.* Pág. 81.

**CUADRO 4**

**Distintas estimaciones de relaciones de encadenamiento de independientes**

Independientes encadenados	DIRTRAB Enero-marzo 2015	Fundación SOL Enero-marzo 2015	Ministerio de Economía Año 2013
Criterio aplicado	Cuenta propia no profesionales ni técnicos que trabajan en instalaciones u oficina del cliente o empleador	Cuenta propia no profesionales ni técnicos que trabajan en instalaciones u oficina del cliente o empleador o en la oficina, local, taller o fábrica, anexa a su hogar (en el mismo predio)	Cuenta propia y empleadores, formales e informales, de todo tamaño, que venden el 50% o más de su producción a un solo cliente.
Número en miles	60,7	292,6	329,7 (*)
Tasa sobre total independientes	3,2%	15,6%	18,8%

(\*) Estimado como el 18,8% del universo considerado en la encuesta: 1.753,5 miles de independientes.  
Fuente: Elaboración propia usando como base los documentos y datos estadísticos citados con anterioridad.

Los cálculos de DIRTRAB y los de Fundación SOL, aun cuando aplican criterios diferentes para medir encadenamiento, se limitan al universo de cuenta propia no profesionales ni técnicos. El de DIRTRAB es más restrictivo y, por tanto, obtiene la menor estimación. En el universo de todos los emprendimientos independientes, tanto formales como informales, con un criterio más afinado y cercano al concepto de encadenamiento, el cálculo del Ministerio de Economía abarca más personas y permite conocer algo más de sus características, lo que puede facilitar el diseño de políticas hacia el sector (cuadro 4).

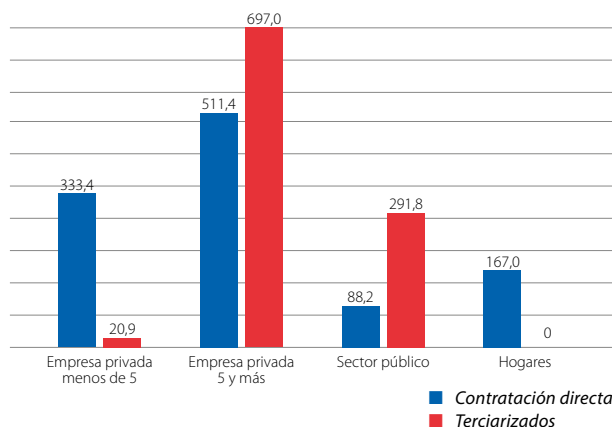
cotización previsional o de pensión, de cotización por previsión de salud, de contrato escrito o de liquidación de sueldo, bastando la presencia de una de ellas para calificarla como informal. Otra causa de informalidad es la tercerización, o trabajo subcontratado o suministrado por empresa o “enganchador”.

**La informalidad de los asalariados**

Las recomendaciones del Manual de la OIT<sup>35</sup> dejan abiertas las posibilidades para la clasificación y operacionalización del trabajo asalariado informal, según las circunstancias nacionales.

En los cálculos hechos por DIRTRAB se distinguen dos grupos principales de asalariados informales, según la causa invocada. Una es la informalidad originada en el incumplimiento de alguna de las principales obligaciones laborales universales vigentes para los asalariados y preguntadas en las encuestas INE-NENE: ausencia de

**GRÁFICO 4**  
**Asalariados informales por tipo de contratación y sector empleador. En miles. Enero-marzo 2015**



Fuente y Elaboración: Dirección del Trabajo. Departamento de Estudios. Unidad de Análisis Estadístico. 2015. Base de datos INE-NENE enero-marzo 2015.

35 OIT (2013). *Op cit.*

En las empresas pequeñas la tercerización es escasa y los asalariados informales contratados directamente, pero con incumplimiento de obligaciones legales, son 333,4 miles, que representan el 60,1% de los contratados directamente. En las empresas privadas de 5 y más ocupados y en el sector público, la tercerización es responsable de la mayor parte de los informales. En las primeras representan el 16,4% de la ocupación en el sector privado y en el sector público el 32,3%. La encuesta INE-NENE no hace la pregunta sobre tercerización para los asalariados de los hogares, suponiendo que todas las contrataciones son directas. De ellas, el 57,3% no cumplen al menos una obligación legal.

los tercerizados que para los contratados directamente. También se constata que las cuatro causas de incumplimiento seleccionadas tienen frecuencias similares en cada categoría de asalariado y en conjunto son un buen determinante de informalidad, bastando seleccionar una de ellas para acercarse a la estimación de informales entre los contratados directamente.

#### Asalariados informales privados por rama y región

El tipo y grado de informalidad en el sector privado es diferente, según las ramas de actividad económica. Considerando solamente a los asalariados privados, ya que

**CUADRO 5**

**Porcentaje de asalariados informales por sector de empleo, según contratación directa o tercerizada, por causa de informalidad y totales en miles. Enero-marzo 2015**

	Empresas privadas, menos de 5 ocupados			Empresas privadas, 5 y más ocupados			Sector Público			Hogares
	Directos	Tercerizados	Ambos	Directos	Tercerizados	Ambos	Directos	Tercerizados	Ambos	Total
% sin cotización previsional	59,7	45,6	59,2	12,6	10,9	12,3	12,0	6,0	10,1	54,0
% sin cotización salud	59,7	45,8	59,2	12,6	10,3	12,2	12,0	6,1	10,1	53,9
% sin contrato	58,7	43,6	58,1	11,1	9,4	10,8	2,4	1,9	2,2	52,5
% sin liquidación de sueldo	60,9	41,7	60,2	12,8	10,0	12,3	13,5	6,3	11,1	55,9
Total informales. Miles (*)	333,4	20,9	354,3	511,4	697,0	1.208,3	88,2	291,8	380,0	167,0
Total formales. Miles			200,6			3.040,8			522,3	124,5
Total Miles			554,8			4.249,1			902,3	291,4

(\*) Corresponden a todos los contratados directamente que tienen al menos una causal de ilegalidad y al total de los tercerizados.

Fuente y Elaboración: Dirección del Trabajo, Departamento de Estudios, Unidad de Análisis Estadístico, 2015. Con la base de datos INE-NENE enero-marzo 2015.

Como se vio, los tercerizados son asalariados contratados por empresas subcontratistas, suministradoras o por enganchadores. Como tales, deberían cumplir con las normas laborales investigadas: cotización previsional y de salud, contrato y liquidación de sueldo. Sin embargo, una parte de ellos no las cumple, por lo que agregan este tipo de informalidad a la de su categoría especial de tercerizados.

el sector público tiene una distribución por ramas más limitada, las tasas de informales entre los contratados directamente son significativas en las ramas de Pesca, Hoteles y restaurantes, Otras actividades de servicios, y las tasas de personal tercerizado son muy altas en Administración Pública y Defensa (para asalariados privados), Explotación de minas y canteras y en Suministro de electricidad, gas y agua (cuadro 6).

En el Cuadro 5 se calcularon las tasas de incumplimiento para cada causal y se observa que son menores para

El mayor volumen de asalariados informales en el sector privado se encuentra en el Comercio y la Industria y el

CUADRO 6

**Asalariados del sector privado. Porcentajes de informalidad en orden decreciente, por ramas de actividad según tipo de contratación. Enero-Marzo 2015**

Ramas de actividad	% Informales directamente contratados	% Tercerizados	% Total informales
Adm. pública y defensa, planes de seguridad social	4,0	72,5	76,5
Explotación de minas y canteras	1,8	62,8	64,6
Suministro de electricidad, gas y agua	2,4	46,8	49,2
Pesca	36,1	12,6	48,7
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	26,5	14,1	40,7
Otras actividades de servicios	31,4	8,7	40,0
Hogares privados con servicio doméstico	26,7	11,2	38,0
Hoteles y restaurantes	33,2	1,7	34,9
Construcción	20,0	14,8	34,8
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	21,1	12,7	33,8
Comercio al por mayor y al por menor	19,2	10,2	29,4
Servicios sociales y de salud	14,3	12,3	26,6
Industria manufacturera	13,8	10,0	23,8
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	13,5	8,0	21,5
Enseñanza	7,7	13,7	21,4
Intermediación financiera	2,6	15,4	18,1

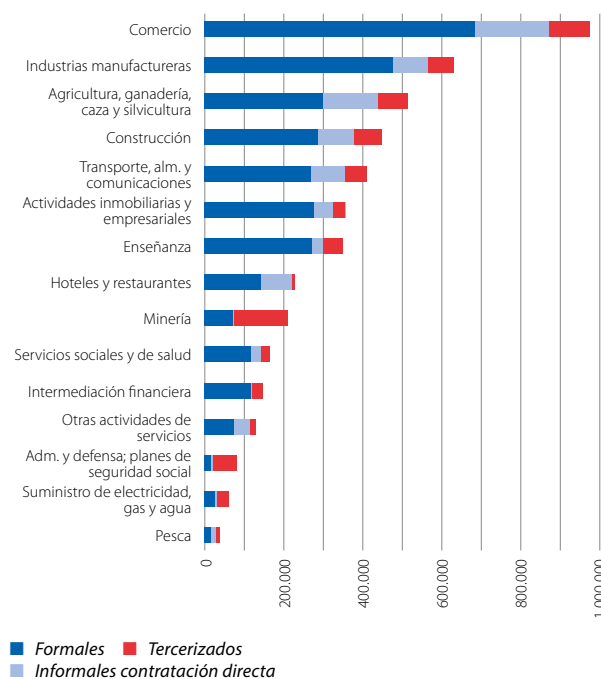
Fuente y Elaboración: Dirección del Trabajo. Departamento de Estudios. Unidad de Análisis Estadístico. 2015. Con la base de datos INE-NENE enero-marzo 2015.

mayor volumen de tercerizados se ocupa en la Minería<sup>36</sup> (gráfico 5).

La desigual distribución espacial de las actividades en el territorio influye en el grado de informalidad en las regiones. Magallanes, con escasa población, tiene la tasa de informalidad más baja: 21,4% de los asalariados privados y públicos. En el otro extremo se encuentra Biobío, con una tasa de informalidad de 46% entre sus asalariados, en parte debido a una alta tasa de tercerización de los ocupados. En el gráfico 6 se presentan las regiones según orden creciente de tasa de informalidad sobre el total de asalariados, separada por sector público y privado y por tipo de contratación directa o tercerizada.

GRÁFICO 5

**Volumen de asalariados del sector privado por ramas de actividad según tipo de informalidad**

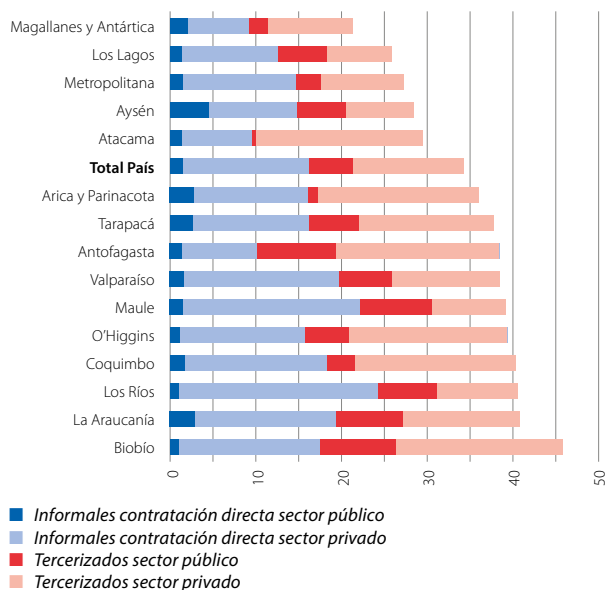


Fuente y Elaboración: Dirección del Trabajo. Departamento de Estudios. Unidad de Análisis Estadístico. 2015. Con la base de datos INE-NENE enero-marzo 2015.

36 Se calcula que a mediados de los años noventa, por cada trabajador propio en la minería del cobre había 0,68 trabajadores contratistas. Una década después, la relación es de casi dos trabajadores externos por cada trabajador propio. Pérez, Patricio y Villalobos, Pablo. ¿Por qué subcontratan las empresas mineras en Chile? Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Revista de Estudios Públicos N° 119. Santiago, Chile. Invierno 2010. El dato incluye contratistas de operación minera, inversión y de servicios de apoyo y mantenimiento.

**GRÁFICO 6**

**Composición porcentual de las tasas de informalidad\* de asalariados del sector público y privado sobre el total asalariados, por tipo de contratación, según región. En orden creciente de informalidad total. Enero-marzo 2015**



(\*) Tasa de informalidad = asalariados en la categoría como porcentaje del total de asalariados. Fuente y Elaboración: Dirección del Trabajo, Departamento de Estudios, Unidad de Análisis Estadístico, 2015. Con la base de datos INE-NENE enero-marzo 2015.

La tasa global regional oculta las diferencias por sexo en las condiciones de trabajo. A nivel nacional del conjunto de asalariados, tanto hombres como mujeres tienen un 34% de informalidad. En algunas regiones, como Atacama, Aysén, Tarapacá o Antofagasta, las diferencias son significativas, mayores para uno u otro sexo. En regiones de alta informalidad, como La Araucanía y O'Higgins, ambos sexos exhiben tasas muy altas y similares. Los hombres tienen tasas de informalidad superiores a 40% en cuatro regiones y las mujeres en seis.

En el Anexo se completa el cuadro regional con información sobre otras categorías de informales: cuenta propia informales, personal de servicio doméstico y familiares auxiliares no remunerados.

**CUADRO 7**

**Tasas de informalidad de asalariados privados y públicos, por sexo y región, según orden creciente de tasa ambos sexos. Enero-marzo 2015**

Regiones	Hombres	Mujeres	Ambos sexos	Diferencia de tasas Mujeres-Hombres
Magallanes y Antártica	22,8	19,0	21,4	-3,7
Los Lagos	25,0	27,4	25,9	2,5
Metropolitana	27,4	27,2	27,3	-0,2
Aysén	24,9	34,4	28,5	9,4
Atacama	34,8	20,0	29,5	-14,7
<b>Total País</b>	<b>34,0</b>	<b>34,1</b>	<b>34,0</b>	<b>0,1</b>
Arica y Parinacota	37,8	33,5	36,1	-4,3
Tarapacá	40,8	32,7	38,0	-8,1
Antofagasta	35,8	43,9	38,5	8,1
Valparaíso	35,8	43,3	38,6	7,5
Maule	37,9	41,7	39,2	3,8
O'Higgins	39,5	39,4	39,5	-0,1
Coquimbo	42,8	36,3	40,4	-6,5
Los Ríos	38,5	44,6	40,7	6,1
La Araucanía	40,9	41,0	40,9	0,1
Biobío	47,0	44,1	46,0	-2,9

Fuente: Fuente y Elaboración: Dirección del Trabajo, Departamento de Estudios, Unidad de Análisis Estadístico, 2015. Con la base de datos INE-NENE enero-marzo 2015. Destacado: tasas superiores a 40%.



# La Dirección del Trabajo: iniciativas y acciones para la formalización del empleo en el marco de su **compromiso** con el trabajo decente

En las definiciones de informalidad y precariedad laboral implícitamente está contenido el concepto de **calidad del empleo**, referido a la naturaleza de la organización del trabajo, a las condiciones de trabajo e incluso al grado de satisfacción de las tareas.

Por ello es interesante recuperar el sentido que la OIT otorga a la estrategia del trabajo decente en tanto este es *“a veces considerado como sinónimo o cercano a la noción de trabajo de calidad”*<sup>37</sup>.

Desde finales de los años noventa y en el contexto de las transformaciones experimentadas por la economía y los mercados laborales, la OIT acuñó el término trabajo decente, el que actualmente es vertebrador de sus actividades. Se definió como aquel que se desarrolla en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana. Integra una dimensión económica (importancia del empleo e ingresos adecuados), otra normativa (promoción de derechos), de seguridad (protección social) y de participación (diálogo social). Intenta recuperar el equilibrio perdido por la preeminencia de las fuerzas del mercado y orientar en dicha dirección las políticas económicas, sociales y laborales.

La Dirección del Trabajo tiene un compromiso explícito con las directrices del trabajo decente y a través de sus distintas acciones busca darles seguimiento.

## Fiscalización de la informalidad laboral

La DIRTRAB define informalidad laboral como la presencia de una relación de trabajo en la que el empleador incurre en forma simultánea en la falta de cumplimiento de las siguientes obligaciones<sup>38</sup>:

- Escrituración de contrato y entrega de copia al trabajador
- Uso del sistema de registro control de asistencia
- Otorgamiento de comprobante de pago de remuneraciones
- Declaración o pago de cotizaciones previsionales

El vínculo de subordinación y dependencia es la característica determinante de la relación laboral, que debe materializarse en un contrato individual de trabajo: *“es el sometimiento –en relación a las labores ejecutadas– a la forma y condiciones impuestas por el empleador. Se materializa por la obligación del trabajador, de forma estable y continua<sup>39</sup>, de mantenerse a las órdenes del empleador*

37 Anker, Richard et al. La medición del trabajo decente con indicadores estadísticos. OIT. Revista Internacional del Trabajo. Vol. 122, N° 2. 2003.

38 Dirección del Trabajo. Departamento de Inspección. Circular N° 111. Modifica procedimiento especial de fiscalización de la informalidad laboral. 11 julio 2005.

39 Durante el período en que se encuentre vigente el contrato, independientemente de su extensión.

y de acatarlas. Es el poder de mando del empleador, traducido en la facultad de impartir instrucciones, de dirigir la actividad del trabajador, de controlarla, e incluso de dar término a la relación laboral cuando afluere una justa causa de terminación<sup>40</sup>.

Las actividades laborales remuneradas deben realizarse respetando las regulaciones existentes. En este contexto, la informalidad laboral es una "irregularidad", hay un alejamiento y una vulneración de la legislación laboral.

El Departamento Inspectivo de la DIRTRAB desarrolla un conjunto de acciones fiscalizadoras, destinadas a vigilar y garantizar el cumplimiento de las normas sobre la materia<sup>41</sup>.

### Denuncias<sup>42</sup>

Entre los años 2011 y 2014, un total de 45.489 denuncias por informalidad laboral fueron presentadas ante

las inspecciones del trabajo del país, las que de manera copulativa contenían, a juicio de los denunciantes, infracciones a las cuatro materias u obligaciones legales anteriormente mencionadas<sup>43</sup>: 61,6% interpuestas directamente por trabajadores o trabajadoras y 38,4% formuladas de manera indirecta<sup>44</sup>.

Estas representaron un 12,7% en el total de denuncias del periodo (n=359.238)<sup>45</sup>, las que abarcan la globalidad de las disposiciones legales contenidas en el Código del Trabajo. Este significativo porcentaje puede deberse a distintas razones: con optimismo podría interpretarse que constituye una materia respecto de la cual los/as trabajadores/as tienen conciencia del derecho y de los perjuicios que provoca en su vida laboral presente y futura el incumplimiento de las normas involucradas; pero también puede relacionarse y ser resultado de una política deliberada de la DIRTRAB iniciada en el año 2011<sup>46</sup>, orientada a favorecer la captura e infracción del fenómeno en las empresas. En el periodo de referencia

## CUADRO 8

### Cantidad de denuncias interpuestas ante la Dirección del Trabajo por informalidad laboral, según tipo de denuncia. Años 2011 a 2014

Año de denuncia	Denuncias indirectas	Denuncias directas				Total de denuncias
		Mujeres	Hombres	No registra sexo	Total	
2011	3.284	1.484	1.510	136	3.130	6.414
2012	2.902	2.330	2.156	159	4.645	7.547
2013	6.105	4.654	4.702	536	9.892	15.997
2014	5.159	4.655	5.096	621	10.372	15.531
Total	17.450	13.123	13.464	1.452	28.039	45.489

Fuente y Elaboración: Dirección del Trabajo. Departamento de Estudios. Unidad de Análisis Estadístico. 2015.

40 Circular N° 111 antes citada.

41 La relación entre empleador y trabajador se hace triangular en el caso del suministro de personal y de la subcontratación, y en materias específicas, como por ejemplo higiene y seguridad, la fiscalización debe garantizar condiciones similares para todos los trabajadores: de la empresa mandante y de los externos.

42 Denuncia es la acción que activa un procedimiento de fiscalización, consistente en poner en conocimiento de la inspección del trabajo, mediante requerimiento verbal, escrito o electrónico, infracciones a disposiciones legales laborales, previsionales o de salud, ocurridas en la empresa en que se desempeña el/la afectado/a con relación laboral vigente.

43 Adicionalmente, en el período 2012 a 2014 se presentaron 3.082 denuncias reclamando infracción de tres materias, siendo la combinación más recurrente: no escriturar contrato de trabajo, no entregar comprobante de pago de remuneraciones y no llevar registro de asistencia y determinación de horas de trabajo (53,2%); y 5.093 reclamando infracción a dos materias: la combinación más frecuente fue no escriturar contrato y no llevar registro de asistencia y determinación de horas de trabajo (44%).

44 Cuando la denuncia es interpuesta personalmente por el /la trabajador/a afectado/a, se denomina denuncia presencial o directa. Pueden tener también otros orígenes (indirectas): autoridades, empleadores, fiscalizadores del trabajo u otras instancias de la Dirección del Trabajo, organizaciones sindicales, terceras personas, Tribunal, etcétera.

45 Dirección del Trabajo. Compendio de series estadísticas 1990-2013. Capítulo IV. Actividad inspectiva. Santiago, Chile. 2014; y datos Departamento de Estudios, Unidad de Análisis Estadístico, 2015.

46 En dicho año se incluye la informalidad como materia específica en los ingresos de denuncia y complementariamente se instruye a los fiscalizadores para que en los procesos de fiscalización en que se detecte, se revise la situación de todo el universo de trabajadores eventualmente afectado.

(2011-2014), el volumen de denuncias por informalidad va de menos a más, concentrándose el 69,3% en los años 2013-2014.

En el ingreso de las denuncias se consignan datos que permiten tener una aproximación mayor al sexo de los denunciantes presenciales, rama de actividad a la que pertenece la empresa en la que se ocupa y región de localización.

En el total de denuncias directas o presenciales interpuestas entre 2011-2014 ante las inspecciones del trabajo y que registran el sexo del denunciante (n=26.587), trabajadores y trabajadoras comparten porcentajes similares de denuncias (50,7% versus 49,3%). La participación de las mujeres en los asalariados privados, públicos y personal de servicio en el mismo periodo se calculó en 40,1%<sup>47</sup> y, considerando la composición por sexo del universo de asalariados privados y personal de servicio informales en enero-marzo de 2015, la proporción de mujeres baja al 37,5%. Ambas cifras permiten asegurar que proporcionalmente más mujeres que hombres denuncian la materia de informalidad laboral.

Tres son las ramas de actividad que lideran la mayor cantidad de denuncias presentadas en el periodo: Actividades no bien especificadas y otras<sup>48</sup> (17%), Hoteles y restaurantes (16,7%) y Comercio (15,5%). En las dos últimas los registros indican que las trabajadoras son las principales denunciadoras. Estas son áreas de la economía en que, aproximadamente, una de cada cuatro empresas tiene el carácter de feminizada<sup>49</sup>; son actividades prioritariamente urbanas, por tanto con mayor acceso a las inspecciones del trabajo donde se puede consultar, lo-

grar asesoría y denunciar las infracciones a los derechos laborales; tienen organización sindical y la membresía de ambos sectores es bastante feminizada, lo que también puede ser un *plus* para que las trabajadoras logren canales de asesoría y apoyo<sup>50</sup>.

No obstante, hay diferencias importantes entre ellas: mientras Hoteles y restaurantes suma en el periodo 2011-2014 un 3,65% del total de ocupados del país<sup>51</sup>, a enero-marzo 2015 tiene una de las tasas de informalidad más elevada, 33,2% de los asalariados del sector privado contratados directamente son informales (Cuadro 6); Comercio en cambio, según la misma fuente, sumó en promedio un 20,28% del total nacional, pero su tasa de informalidad entre los asalariados privados contratados directamente alcanzó a enero-marzo 2015, 19,2% (Cuadro 6).

Contrariamente, otros sectores económicos: Suministro de electricidad, gas y agua (0,1%), Intermediación financiera (0,4%) y Explotación de minas y canteras (0,5%), exhiben los menores porcentajes de denuncia por informalidad laboral; tienen también las tasas más bajas de informalidad en la contratación directa (Cuadro 6).

En orden de prelación, tres son las regiones con el mayor número de denuncias en el periodo: Metropolitana (33,6%), Valparaíso (11,9%) y Biobío (10,1%). Por su tamaño poblacional son las que en el periodo 2011-2014 concentraron la mayor cantidad de fuerza de trabajo asalariada del país (42,5%, 10,3% y 11%, respectivamente<sup>52</sup>), el mayor número de sindicatos activos y de trabajadores afiliados<sup>53</sup>. Hay que destacar además los casos de Biobío y Valparaíso que tienen a enero-marzo 2015,

47 INE-NENE. Series publicadas. Promedio de los trimestres enero-marzo de cada año. La fuente no publica la serie separada en asalariados públicos y privados.

48 Esta es una rama que incluye actividades de administración relacionadas a Municipios, Cajas de Compensación, etcétera.

49 Más del 50% de su plantilla de trabajadores directamente contratados son mujeres. La Encla Género 2011, consigna que Hoteles y restaurantes concentra un 48,4% de empresas feminizadas y Comercio 22,7%. Dirección del Trabajo. Departamento de Estudios. Encla Género 2011. Una mirada a la realidad laboral de trabajadoras y trabajadores. Informe de resultados séptima encuesta laboral. Santiago, Chile. Diciembre 2012.

50 En 2013, Comercio tiene una alta proporción de sindicatos activos (16,8% del total nacional) y de trabajadores afiliados (22,2% del total nacional), de los cuales 49,5% son mujeres. Por su parte, Hoteles y restaurantes tiene un 2,4% de sindicatos activos y 3,1% de afiliados, entre los cuales las mujeres corresponden al 59,8%. Finalmente, Actividades no bien especificadas y otras tiene un 1,8% de sindicatos activos y un 0,8% de afiliados, de ellos un 43,4% son mujeres. Dirección del Trabajo. Compendio de series estadísticas 1990-2013. Capítulo I. Organizaciones sindicales. Santiago, Chile. 2014.

51 INE-NENE. Series publicadas. Promedio de los trimestres enero-marzo de cada año.

52 *Ibid.*

53 En el año 2013, el 41,3% de los sindicatos y el 50,8% de los afiliados eran de la región Metropolitana; mientras que en Valparaíso se localizaba un 10% de sindicatos y 8,9% de afiliados. En Biobío había un 10,8% de sindicatos y un 9,6% de los afiliados. Dirección del Trabajo (2014). *Op cit.*

tasas de informalidad muy elevadas para los asalariados privados y públicos<sup>54</sup>: 46% y 38,6%, respectivamente (Cuadro 7).

### **Sanciones y multas<sup>55</sup>**

Los registros de la DIRTRAB consignan que entre los años 2012 y 2014, se cursaron un total de 1.507 multas, a propósito de la ejecución de procesos de fiscalización, cuyo origen fueron denuncias interpuestas por infracciones a las cuatro materias copulativas que definen informalidad laboral.

Adicionalmente, en procesos de fiscalización cuyo origen fueron denuncias directas e indirectas, se emitieron 6.869 sanciones por infracción a algunas materias específicas de informalidad laboral (no en forma copulativa).

En orden de prelación, no llevar o no llevar correctamente registro de asistencia suma en los tres años de referencia, los más altos porcentajes de sanciones (53,1%); le sigue la no entrega del comprobante de remuneraciones, que acumula un 26,5%. Finalmente se ubica la no escrituración de contrato (20,4%) (cuadro 9).

Las trabajadoras (56%) fueron las principales denunciadas de materias que finalmente fueron sancionadas, referidas a informalidad en contratos y remuneraciones,

mientras que los hombres se concentran en aquellas relacionadas con el registro de asistencia.

Las ramas de actividad en que se observan más sanciones por alguna de las materias de informalidad laboral en los años en referencia son: Hoteles y restaurantes, Comercio y Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler, suman el 44,6% del total de las denunciadas y fiscalizadas de manera directa. Son las mismas que tienen un mayor volumen de denuncias.

Las tres regiones que el año 2014 registran más denuncias, exhiben también alto número de multas por informalidad laboral: Metropolitana (30,9%), Valparaíso (14,9%) y Biobío (10,7%).

### **Programas Nacionales de Fiscalización**

También la Dirección del Trabajo ha implementado Programas Nacionales de Fiscalización para la constatación de informalidad laboral. Durante el año 2012 (enero y octubre) se aplicaron dos programas de fiscalización de oficio. Estos se destinaron a empresas que informan al Servicio de Impuestos Internos (SII) mediante Formulario N° 1879, de retenciones mensuales equivalentes a un 10% de los montos cancelados<sup>56</sup>, efectuadas a los trabajadores que prestan servicios bajo la fórmula de honorarios.

## **CUADRO 9**

### **Materias de informalidad laboral sancionadas, con origen en denuncias directas e indirectas. Años 2012-2014**

<b>Materias de informalidad laboral</b>	<b>Número de sanciones</b>	<b>Porcentaje</b>
No escriturar contrato	1.403	20,4
Comprobante remuneración	1.817	26,5
No llevar registro asistencia	3.649	53,1
<b>Total</b>	<b>6.869</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Dirección del Trabajo, Departamento de Estudios, Unidad de Análisis Estadístico. 2015.

54 La fuente INE-NENE no publica la serie por regiones separada en asalariados públicos y privados.

55 La sanción es aplicada por el fiscalizador en el acto de la visita inspectiva en su calidad de ministro de fe, en caso de constatar la existencia de conductas contrarias al ordenamiento jurídico laboral. Multa es el conjunto de sanciones aplicadas en una misma visita inspectiva. Así, la cantidad de multas cursadas indicará la cantidad de fiscalizaciones que terminaron con, a lo menos, una sanción.

56 Ley de la Renta, artículo 42 N° 2 y 74 N° 2. Dirección del Trabajo. Circular N° 103. Instruye realización de Programa Nacional de Fiscalización para la constatación de informalidad laboral. 16 octubre 2012.

Para la realización de estos programas se definió como hipótesis de riesgo que los trabajadores prestarían servicios bajo subordinación y dependencia, en forma permanente, y se encontrarían en informalidad laboral, vulnerándose con ello los derechos laborales originados en el Código del Trabajo y sus leyes complementarias.

El SII a petición de la DIRTRAB elaboró la base de datos de empresas a fiscalizar. Los criterios de selección de los supuestos trabajadores involucrados fueron:

- Que el trabajador sea exclusivo, es decir, que haya recibido honorarios solo de un contribuyente empresa, no existiendo otra entidad que informe haber pagado honorarios al mismo trabajador en el mismo periodo.
- Que el trabajador no perciba remuneraciones de la misma empresa contribuyente que lo declaró ante SII.
- Que el honorario anual percibido sea superior a un monto predeterminado o la retención superior al 10% de dicho monto.

En el marco de ejecución de estos programas se realizaron 311 fiscalizaciones: en 71 casos se sancionó a las empresas por infracción a la norma y 21 culminaron en multa. Enseñanza fue la actividad en que se presentó la mayor frecuencia.

### Programas para la inclusión de las micro y pequeñas empresas en el sistema regulatorio laboral

Dos son los programas que ejecuta la Dirección del Trabajo, que contribuyen a formalizar las micro y pequeñas empresas. A menudo ellas por su desconocimiento de las normas legales y los protocolos de trámites, tienden a experimentar mayores riesgos de infracción en mate-

rias laborales, lo que impacta negativamente a la dotación de trabajadores que ocupan.

### Sustitución de multas por capacitación para micro y pequeñas empresas<sup>57</sup>

Este programa está dirigido a empleadores infractores de micro y pequeñas empresas de cualquier sector económico. Se materializa llevándolos a participar en un curso obligatorio y gratuito, de duración máxima de 6 horas sobre legislación laboral, con el objetivo de combatir la falta de conocimiento, considerada una de las causas de incumplimiento.

Los requisitos que deben reunir los empleadores para acceder son:

- Tener un máximo de 49 trabajadores contratados<sup>58</sup>
- Habérsele cursado una multa por infracción a alguna norma laboral o previsional
- Haber solicitado la sustitución de la multa por capacitación dentro del plazo de 30 días corridos, contados desde la notificación de la multa
- No haber hecho uso de este beneficio dentro del respectivo año
- Haber corregido la situación que dio origen a la multa

**CUADRO 10**  
**Programa de sustitución de multas por capacitación a micro y pequeñas empresas: cobertura años 2011-2015**

Año	Número de empresas
2011	79
2012	4.004
2013	4.233
2014	3.815
2015 (junio)	1.705
Total	13.836

Fuente: Dirección del Trabajo, Departamento de Relaciones Laborales, Unidad de Asistencia Técnica y Diálogo Social, 2015.

57 La ley N° 20.416 de 2010 fijó normas especiales para las empresas de menor tamaño y modificó el Código del Trabajo en cuanto a los requisitos generales para ejercer el derecho de sustitución. La Circular N° 97 de Septiembre de 2012 de la Dirección del Trabajo estableció el procedimiento aplicable.

58 La ley N° 19.759 de 2001 que dio inicio al programa de sustitución (vigente hasta 2010), se enfocó en forma especial en las microempresas (nueve o menos trabajadores).

Entre los años 2011 y junio de 2015, empleadores y/o representantes de 13.836 empresas participaron en cursos de capacitación asociados a la sustitución de multas (cuadro 10): 24,4% de la Región Metropolitana, 16,7% de Valparaíso y 14,4% de Biobío.

### **Buenas Prácticas Laborales (BPL) en Mipymes**

Es un programa<sup>59</sup> que tiene como objetivo asistir técnicamente a empleadores y trabajadores, a través de una auditoría de fiscalización en la empresa o faena para elevar el cumplimiento de la normativa laboral, previsional y de seguridad y salud en el trabajo, y promover el mejoramiento continuo de las relaciones laborales al interior de la empresa.

Está dirigido al sector Mipymes de cualquier rubro que cumpla con los siguientes requisitos:

- Contar con un sindicato y/o delegado sindical y/o comité paritario o, en su defecto, con un representante elegido por los trabajadores
- No tener sanciones ejecutoriadas por infracción a la norma en los últimos seis meses anteriores a la postulación
- No tener procesos de fiscalización ni reclamos pendientes

- Suscribir el acta de compromiso con sus trabajadores para estos efectos

Los beneficios del programa son los siguientes:

- Acreditación durante un año como empresa con Buenas Prácticas Laborales (BPL)
- Incorporación de su empresa en la lista de empresas nacionales con BPL
- La empresa no será considerada en las fiscalizaciones programadas, solo se fiscalizará en caso de reclamo o denuncia
- Asistencia técnica en la implementación y mantenimiento del cumplimiento de estándares legales
- Capacitación gratuita impartida por funcionarios de la DIRTRAB a solicitud de las partes

Entre los años 2011 y 2014 se acreditó un total de 439 empresas que agrupan un universo superior a 17.000 trabajadores (69% hombres y 31% mujeres). Estas unidades se concentran en Servicios sociales y personales (19,5%) y Comercio (18,2%). Se encuentran bastante dispersas en el territorio nacional, aun cuando un 24,3% están localizadas en la Región Metropolitana. Del total un 73,6% corresponden a micro y pequeñas empresas (cuadro 11).

#### **CUADRO 11**

#### **Programa Buenas Prácticas Laborales: empresas acreditadas y trabajadores involucrados según tamaño. Años 2011-2014**

Tamaño empresa	Número de empresas	Total de trabajadores	Hombres	Mujeres
Microempresa	112	679	395	284
Pequeña	211	5.136	3.466	1.670
Mediana	112	10.299	7.152	3.147
Grande (*)	4	1.033	796	237
<b>Total</b>	<b>439</b>	<b>17.147</b>	<b>11.809</b>	<b>5.338</b>

(\*) Excepcionalmente pueden participar en el programa empresas grandes que ejercen labor social en la región de pertenencia. Deben ser autorizadas por la institución a nivel central. Fuente: Dirección del Trabajo. Departamento de Relaciones Laborales. Unidad de Asistencia Técnica y Diálogo Social. 2015.

59 La Orden de Servicio N° 01 de Mayo de 2013 establece el procedimiento para la implementación, mantenimiento y mejora continua del programa.

## Recomendaciones de políticas en materia de informalidad y **precariedad** laboral

**La OIT en sus últimas Conferencias Internacionales<sup>60</sup> ha reiterado la importancia para los países de transitar hacia una formalización del empleo, como objetivo transversal de las políticas de desarrollo.**

Aun cuando reconoce que es una tarea compleja que incluye muchas dimensiones, destaca la necesidad de accionar compromisos públicos para lograr resultados.

Según lo expuesto, el fenómeno de la informalidad no solo ocurre al margen de la economía formal, sino también al interior de esta, en donde se verifica la proliferación de formas de empleo precarias en cadenas de producción y distribución, en las que el control de las normas es dificultoso.

Profesionales de la OIT y de otras organizaciones internacionales y académicas postulan la necesidad de ejecutar un conjunto de políticas para avanzar en formalización de sectores, empresas y trabajadores. Tokman (2003)<sup>61</sup> visualiza la formalización como instrumento para la incorporación o integración del sector informal al proceso de modernización o, dicho de otro modo, para el logro de su ciudadanía económica plena.

Bertranou y Casanova (2014)<sup>62</sup>, en un sentido similar, señalan que las políticas en torno al fenómeno de la

economía informal debieran, además de incorporar al circuito formal todas aquellas actividades realizadas fuera del marco de la ley, ampliar el acceso efectivo de los trabajadores y sus familias a algunas de las dimensiones del trabajo decente como, por ejemplo, la cobertura de protección social.

Perticará y Celhay (2010)<sup>63</sup> advierten que a la hora de definir estrategias efectivas para reducir los niveles de informalidad es necesario tener clara la génesis del fenómeno. Indican que en ciertos tipos de empresas (micro y pequeñas) y en algunos trabajadores (independientes, de baja calificación), la informalidad puede deberse a los altos costos de la formalización versus las escasas posibilidades de financiación y beneficios inciertos.

Para este capítulo se seleccionaron algunos contenidos de política mencionados por diferentes autores. Se ordenaron de acuerdo a las estrategias específicas hacia las que apuntan sus objetivos. No son excluyentes sino más bien complementarias.

---

60 OIT. Conferencias Internacionales del Trabajo 103ª año 2014 y 104ª año 2015.

61 Tokman, Víctor. De la informalidad a la modernidad. OIT. Boletín CINTERFOR N° 55. Montevideo, Uruguay. Diciembre 2003. Publicado originalmente en el libro OIT. De la informalidad a la modernidad. Santiago, Chile. 2001.

62 Bertranou, Fabio y Casanova, Luis. Informalidad laboral en Argentina. OIT/FORLAC. Buenos Aires, Argentina. 2014.

63 Perticará, Marcela y Celhay, Pablo. Informalidad laboral y políticas públicas en Chile. Universidad Alberto Hurtado. Facultad de Economía y Negocios. Diciembre 2010.

**CUADRO 12**

**Contenidos de política para enfrentar la informalidad**

Estrategias	Políticas
Formalización de las actividades informales	<p>Trámites y costos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Simplificación de los trámites para la constitución de sociedades u otorgamiento de personería jurídica de manera automática</li> <li>Simplificación de reglas y procedimientos administrativos para formalizar permisos de funcionamiento: patentes, licencias sanitarias, etcétera</li> <li>Régimen simple de tributación: introducción de mínimos no imponibles o cálculos de impuestos sobre la base de presunción</li> <li>Ventanilla única para realizar trámites e introducción de formularios electrónicos</li> <li>Definir protocolos y criterios comunes entre municipalidades para acceder a permisos de funcionamiento (evitar superposiciones y contradicciones), reducción de los costos asociados y regímenes especiales de pago o ayudas para su financiamiento</li> </ul> <p>Créditos y recursos productivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Facilitar el acceso a créditos y recursos productivos con tasas preferenciales</li> <li>Reconocimiento de títulos de propiedad “de hecho” como garantías reales para acceder a créditos ante instituciones financieras</li> <li>Apoyar la modernización de unidades productivas con potencial para crecer y hacerse sostenibles</li> <li>Promover la cooperación entre trabajadores y gerencia en el lugar de trabajo para mejorar la productividad de las empresas<sup>64</sup></li> <li>Exenciones al cumplimiento de algunas restricciones sanitarias y medioambientales</li> </ul> <p>Mercados y comercialización:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Facilitar el acceso a mercados dinámicos y a la comercialización de productos</li> </ul> <p>Capacitación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Desarrollar planes de capacitación para la formalización</li> </ul> <p>Organización:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Promoción de la asociatividad para la producción y la penetración en los mercados</li> </ul>
Formalización de relaciones laborales en empresas informales	<p>Mejor empleo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Mejoramiento de las oportunidades de empleabilidad: acciones de formación y capacitación hacia trabajadores</li> <li>Subsidios para cubrir las cotizaciones previsionales a cargo del empleador: accidentes laborales, seguro de desempleo, etcétera</li> <li>Subsidios para cubrir las cotizaciones previsionales de las personas con ingresos bajos (40% más pobre): salud, vejez, otras</li> <li>Simplificación de los trámites para la afiliación a la seguridad social</li> </ul> <p>Fiscalización de las normas laborales:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecimiento de la inspección laboral: intervenciones específicas en sectores críticos</li> </ul>
Acciones destinadas a trabajadores informales en empresas formales	<p>Normalización del empleo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Reconocimiento contractual de la relación laboral, aun cuando solo exista contrato verbal o testigos avalen su existencia: cumplimiento de horarios, recibos de salarios, etcétera</li> <li>Promoción y protección del empleo registrado: reducciones de contribuciones a la seguridad social, facilidades de pago para la regularización de deudas vencidas</li> <li>Incentivos a esquemas flexibles de trabajo (semanas comprimidas, teletrabajo, bancos de horas) con empleos de calidad no precarios</li> </ul> <p>Fiscalización de las normas laborales:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecimiento de la capacidad de fiscalización laboral: aumento de fiscalizadores e informatización de los procesos</li> <li>Asistencia técnica a empleadores y trabajadores para elevar el cumplimiento de la normativa laboral, previsional y de seguridad en el trabajo</li> <li>Planes especiales dirigidos a empleadores infractores laborales para combatir la falta de conocimiento de la ley</li> </ul>
Concientización social sobre la problemática de la informalidad	<p>Campaña comunicacional:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Sensibilización sobre las ventajas de cumplir con las obligaciones laborales, previsionales, tributarias y sus impactos en la protección social</li> </ul>

Fuente: Tokman, Víctor. Op cit; Bertranou, Fabio y Casanova, Luis. Op cit; Peticarà, Marcela y Celhay, Pablo, Op cit; Chen, Martha. Op cit; OIT (2014). Op cit.

64 El programa SCORE (*Sustaining Competitive and Responsible Enterprises*) de la OIT promueve esta iniciativa que también abarca condiciones laborales y calidad del empleo. OIT. Panorama temático laboral. Transición a la formalidad en América Latina y el Caribe. Lima. 2014. Pág. 16.



Las propuestas anteriores son generales al conjunto de países que experimentan el fenómeno de la informalidad. En el caso específico de Chile, en el periodo 1999-2001 se aprobaron diversas medidas para la formalización de las micro y pequeñas empresas (MYPE), como la ley N° 19.749 que establece normas para facilitar la creación de microempresas familiares (2001) y la ley N° 19.857 (2003) que permite el establecimiento de empresas individuales de responsabilidad limitada (EIRL).

En el año 2008, a través de la ley N° 20.255, se fundó el Fondo de Educación Previsional (FEP) con los objetivos de capacitar e informar a las micro y pequeñas empresas (MYPE) acerca de la relevancia de la seguridad social y difundir los trámites y procedimientos necesarios para realizar el registro de una empresa formal o de trabajadores<sup>65</sup>.

En el año 2011 se promulgó la ley N° 20.494 que agiliza trámites para el inicio de actividades de nuevas empresas: dinamiza los procedimientos para la obtención de

patentes municipales y modifica el Código Tributario, para contar de inmediato con los documentos electrónicos sin necesidad de una visita previa de los funcionarios fiscales<sup>66</sup>.

Otra iniciativa importante fue la creación de la plataforma “Tu empresa en un día”, según Ley N° 20.659 de 2013. Permite simplificar el régimen de constitución, modificación y disolución de las sociedades comerciales y faculta el registro electrónico y gratuito sin escritura pública ni publicación en el Diario Oficial, generando un número de identificación tributaria con el que la empresa puede iniciar operaciones de inmediato<sup>67</sup>.

También se consigna el Portal Previred, a través del cual las diferentes empresas pueden declarar impuestos y realizar un pago único por concepto de seguridad social.

Dado el objetivo del presente documento, interesa relevar también y de manera muy especial, las iniciativas de

### CUADRO 13

#### Algunas experiencias emergentes de inspecciones del trabajo frente a la informalidad en América Latina y El Caribe

Dimensión	Iniciativas
Mejorar la cultura de cumplimiento y formalización y la difusión de derechos	Difusión de la normativa entre trabajadores y empleadores Campañas de sensibilización sobre la importancia de la formalización y sus ventajas Facilidades en los trámites para que las empresas cumplan con el registro de trabajadores y paguen sus aportes de seguridad social Campañas de inspección y comunicación
Mayor capacidad inspectiva	Mayor número de inspectores Formación Instrumentos específicos (check list, protocolos) Mayor uso de información e informatización de datos
Aproximaciones específicas	Simplificación de procedimientos administrativos: por ejemplo la implementación de registros electrónicos puede contribuir a fiscalizar mejor Uso de herramientas y soluciones tecnológicas innovadoras para mejorar el registro de trabajadores y sus empleadores Criterios flexibles para el cumplimiento Campañas de inspección (seguimiento)
Fiscalización del trabajo en hogares <sup>68</sup>	Normativa específica Respuestas novedosas conforme a la normativa

Fuente: OIT/FORLAC. *Op cit.*

65 OIT (2014). *Op cit.* Pág. 17.

66 *Ibid.*

67 *Ibid.*

68 Convenio N° 189 de la OIT sobre las trabajadoras y trabajadores domésticos y la Recomendación 201 de junio 2011. Fue ratificado por Chile, entra en vigor en junio de 2016.

política referidas específicamente al objetivo de formalizar a los asalariados con empleo informal en el sector formal, que han sido destacadas por la OIT/FORLAC<sup>69</sup> (cuadro 13) como experiencias emergentes en su aplicación en países de América Latina y el Caribe. Ellas se inscriben en el desafío del fortalecimiento de las inspecciones del trabajo<sup>70</sup>.

En Chile, a la fecha, es posible realizar denuncias por infracciones a las normas laborales a través de la página web de la DIRTRAB. El único requisito es que las materias

denunciadas no requieran revisión y/o análisis de documentación en la empresa y que no estén relacionadas a la terminación de un contrato.

Existe también desde 2001, el mecanismo de sustitución de multas por capacitación para micro y pequeñas empresas, dirigido a empleadores con infracciones a la normativa laboral o previsional; y el programa de Buenas Prácticas Laborales (BPL), orientado a asistir técnicamente a empleadores y trabajadores de Mipymes. Ambos se explican en el acápite anterior.



---

69 OIT/FORLAC. Tendencias de la inspección del trabajo frente a la formalización: experiencias de América Latina y el Caribe. 2015.

70 El Convenio N° 150 de OIT 1978 sobre Administración del Trabajo: especifica que esta debe ampliar sus funciones a fin de incluir progresivamente categorías de trabajadores que, de conformidad con la ley, no se pueden considerar en situación de empleo. No ha sido ratificado por Chile.

# Conclusiones

La revisión del concepto de informalidad en la parte 1 de este documento<sup>71</sup> ha sido la base para **cuantificar** el fenómeno en Chile.

---

## 1

---

Allí se recoge la discusión sobre su significado, alcances y evolución a lo largo del tiempo y se abordan las formas de medición utilizadas internacionalmente para objetivar la presencia del fenómeno en el mercado de trabajo.

El panorama de la informalidad es diverso y complejo. Una manera de mirarlo es clasificando a los productores en actividades o empresas informales y/o formales del sector privado, del sector público y de los hogares, cada uno con motivaciones y lógicas de producción diferentes: sobrevivencia, lucro, servicio público, consumo doméstico. Otra manera es mirar las distintas relaciones en que se inserta el trabajo: empleo independiente, asalariado o familiar auxiliar no remunerado. Cada una de ellas sometida a distintas regulaciones: impositiva, previsional, laboral según Código del Trabajo o Estatuto Administrativo, o a la ausencia de normas establecidas.

El cruce entre ambas miradas ha dado los siguientes resultados en los cálculos elaborados por DIRTRAB con cifras de INE-ENE, trimestre enero-marzo de 2015:

- La informalidad en todas sus versiones afecta al 47,3% de los ocupados (enero marzo 2015): el 46,1% de los hombres y el 49,1% de las mujeres (ver Cuadro 3).

- De ellos, 1.562,7 miles (41,4% del total de informales) son independientes informales: cuenta propia y empleadores; y 2.208,3 miles (58,6% del total) son dependientes informales: asalariados públicos y privados, personal de servicio y familiares auxiliares no remunerados (ver Cuadro 3).
- En la versión tradicional que iguala dependientes informales a pequeños productores, estos son el 83,2% de los independientes: cuenta propia no profesionales ni técnicos y empleadores con menos de 5 trabajadores (ver Cuadro 3).
- En una versión calculada por la Tercera Encuesta de Microemprendimiento (EME) del Ministerio de Economía (2013)<sup>72</sup>, que define a los independientes informales como aquellos no inscritos en el Servicio de Impuestos Internos (SII), un 48% de los independientes ejerce actividades económicas de manera informal. El 98% de dichos emprendimientos informales y el 69,7 % de los formales ocupan menos de cinco personas, de manera que el tamaño pequeño de las actividades no es sinónimo de informalidad. Para caracterizar a los informales independientes se prefirió utilizar las cifras de esta encuesta.
- El trabajo de los independientes no está protegido y, por su informalidad, es probable que sus asalariados o colaboradores familiares auxiliares no remunerados tampoco cuenten con los beneficios del Código del Trabajo. Desde 2012 los trabajadores

---

71 Dirección del Trabajo (2015). *Op cit.*

72 Ministerio de Economía. *Op cit.*

independientes a honorarios deben incorporarse gradualmente a realizar cotizaciones previsionales.

- Para dar cuenta del fenómeno de la “dependencia de los independientes” se acuñó el término de “independientes encadenados” que trabajan principalmente para un solo comprador y dicha relación podría ser objeto de investigación en la actividad fiscalizadora de la DIRTRAB, al sospecharse que se trata de asalariados encubiertos sin protección laboral. Una estimación de la DIRTRAB los dimensiona en 3,2% del total de cuenta propia más empleadores (ver Cuadro 4 con cálculos alternativos).
- Hay 98,7 miles de trabajadores familiares auxiliares no remunerados no reconocidos como trabajadores, sin derechos laborales ni previsionales (2,6% del total de informales). El 66,8% de ellos son mujeres (ver Cuadro 3).
- El 35,1% de los asalariados del sector privado, público y de los hogares son informales. Dentro de ellos se distingue un sector de informalidad por “incumplimiento de normas laborales” a pesar de estar en una relación de asalariados (18,3% del total) y otro cuya relación laboral “no es directa sino tercerizada” (16,8% del total), lo que apunta a que estos trabajadores pueden estar bajo condiciones de mayor riesgo económico, más vulnerabilidad y mayor precariedad en sus derechos laborales (cifras para el cálculo en Cuadro 5).
- Se utilizaron cuatro variables para definir el “incumplimiento de normas laborales” entre los asalariados: sin cotización previsional, sin cotización de salud, sin contrato y sin liquidación de sueldo. Las tasas de incumplimiento para cada causal tienen frecuencias similares dentro de cada categoría de asalariado y en conjunto son un buen determinante de informalidad, siendo (levemente) más frecuente la falta de liquidación de sueldo. Es notable que en todos los sectores de empleo dichas tasas de incumplimiento son significativamente menores para los tercerizados que para los contratados directamente (ver Cuadro 5).
- La tasa de informalidad de los asalariados es de 63,9% en las microempresas (menos de 5 trabajadores), baja a 42,1% en el sector público y a 28,4% en las empresas privadas con 5 y más trabajadores. La

informalidad de asalariados es muy alta en el personal de servicio doméstico: 57,3% (ver Cuadro 3).

- La informalidad está relacionada en parte con los procesos de producción y es más frecuente en algunas actividades económicas. Según la encuesta EME citada, en 2013 los independientes informales eran relativamente más frecuentes en Pesca (88,2% de los independientes), en Agricultura (71,9%), en Minería (63,1%) y en Manufactura (61,8%). Los asalariados informales contratados directamente en el sector privado son frecuentes en Pesca (36,1% del total de ocupados en el sector), Hoteles y restaurantes (33,2%), Otras actividades de servicios (31,4%) y los tercerizados del sector privado en Minería (62,8%) y en Suministro de electricidad, gas y agua (46,8%) (ver Cuadro 6).
- La distribución regional de las actividades económicas determina en parte el perfil zonal de la informalidad. Hay regiones con alta tasa de informalidad de asalariados del sector privado en contratación directa como Los Ríos, Maule, La Araucanía y Biobío; y con altas tasas de tercerización como Atacama, Biobío, Coquimbo, O’Higgins, Arica y Antofagasta (ver Gráfico 6).

---

## 2

---

El horizonte de este documento no solo es comprender un fenómeno que remece las bases del empleo asalariado, para lo cual es central su cuantificación, sino también proveer insumos para enfrentar con diseño de políticas los efectos de la precariedad laboral.

La Dirección del Trabajo ejecuta acciones y programas orientados a resguardar la formalidad del empleo y, también desde otros organismos del Estado e internacionales, se sugieren políticas para enfrentar y/o revertir los impactos del fenómeno en los trabajadores y en las empresas. Todo ello identifica una variedad de acciones públicas necesarias de emprender, coordinar y consolidar: tributarias, laborales, previsionales, de salud, cesantía, accidentes del trabajo, sindicalización, etcétera.

Del análisis del material revisado se puede concluir lo siguiente:

- Las denuncias por informalidad laboral presentadas por trabajadores y trabajadoras dependientes del sector privado representaron el 12,7% del total de denuncias del periodo 2011-2014 (las que abarcan la globalidad de disposiciones legales contenidas en el Código del Trabajo) (ver Cuadro 8).
- Trabajadores y trabajadoras comparten porcentajes similares de denuncias (50,7% versus 49,3%) en 2011-2014, no obstante dada la composición por sexo del universo de asalariados privados y personal de servicio, habría una proporción mayor de trabajadoras denunciadoras (ver Cuadro 8).
- Las ramas de actividad que lideran la cantidad de denuncias son Actividades no bien especificadas (17%), Hoteles y restaurantes (16,7%) y Comercio (15,5%).
- Las regiones con más denuncias por informalidad son Metropolitana (33,6%), Valparaíso (11,9%) y Biobío (10,1%), que concentraron la mayor cantidad de fuerza de trabajo asalariada del país (42,5%, 10,3% y 11%, respectivamente) y el mayor número de sindicatos activos y de trabajadores afiliados.
- Los registros de sanciones y multas de los años 2012-2014 suman un total de 6.869 sanciones por alguna de las cuatro materias que DIRTRAB define como informalidad laboral y 1.507 multas por incumplimiento copulativo de las cuatro.
- La DIRTRAB ha ejecutado programas nacionales de fiscalización para pesquisar informalidad, como también programas para la inclusión de micro y pequeñas empresas en el sistema regulatorio laboral y evitar informalidad.
- Para efectos de la DIRTRAB, según sus atribuciones actuales, las categorías ocupacionales de mayor interés para desempeñar la tarea específica de fiscalizar condiciones laborales son las de asalariados del sector privado y de los hogares. El hecho que la informalidad de los asalariados directos del sector privado se encuentre relativamente más presente en los establecimientos pequeños o en algunas actividades con alta tasa de tercerización, en zonas del norte y sur del país, hace necesario focalizar acciones por el cumplimiento de las obligaciones laborales.
- Se ha comprobado que la informalidad en la contratación directa de asalariados, conlleva en la mayoría de los casos informalidad en: régimen de previsión, salud, escrituración de contratos, liquidación de sueldos.
- La informalidad de los asalariados de hogares reclama acciones generales mucho más que la de fiscalizar uno por uno los hogares empleadores. Dado que la mayor parte de esta dotación corresponde a asalariadas puertas afuera y que su actividad sindical ha contribuido recientemente a lograr mejoras legales y en el cumplimiento de sus condiciones laborales, es posible que acciones para activar la denuncia sean indispensables para su formalización. Fuera del ámbito de la DIRTRAB, la exigencia de contrato laboral para acceder y tramitar beneficios públicos o privados, también apoya la formalización de los trabajadores empleados en los hogares.
- Los trabajadores familiares auxiliares no remunerados están fuera de toda protección institucional, quedan sujetos a la solidaridad familiar y esto puede generar algunas situaciones de conflicto o desprotección que deben atenderse en el diseño de políticas de formalización de trabajadores.

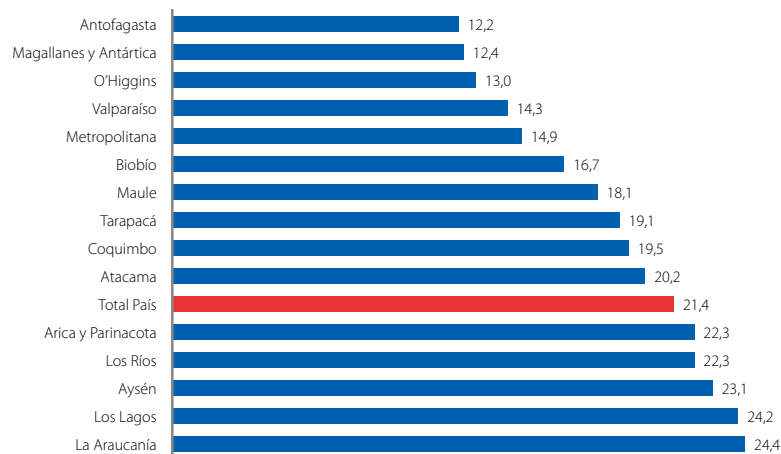
# Anexo

## Indicadores de informalidad por regiones. DIRTRAB

### Población ocupada por regiones. INE. Enero-marzo 2015 (en miles)

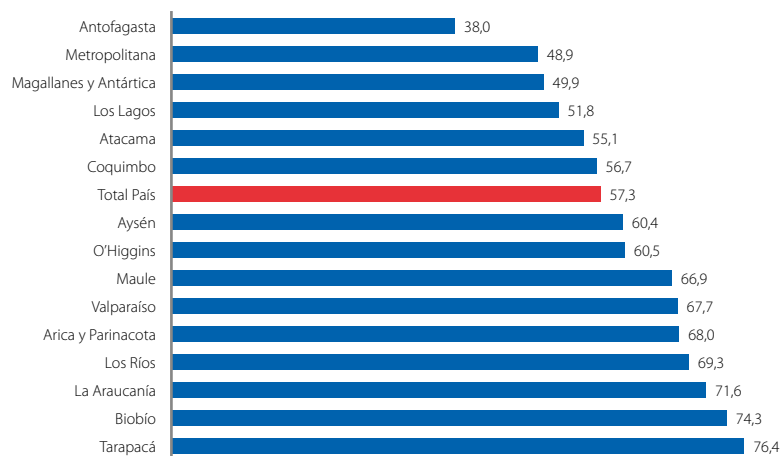
Región	Ocupados	Región	Ocupados	Región	Ocupados
Arica y Parinacota	73,0	Metropolitana	3.253,7	Los Lagos	413,2
Tarapacá	156,4	O'Higgins	433,7	Aysén	56,8
Antofagasta	256,3	Maule	490,6	Magallanes y Antártica	77,5
Atacama	124,2	Bio Bío	872,8	Total País	7.974,0
Coquimbo	339,6	La Araucanía	440,4		
Valparaíso	804,7	Los Ríos	181,1		

### Indicadores de informalidad por regiones, ordenados según grado de informalidad creciente para cada indicador. Enero-marzo 2015



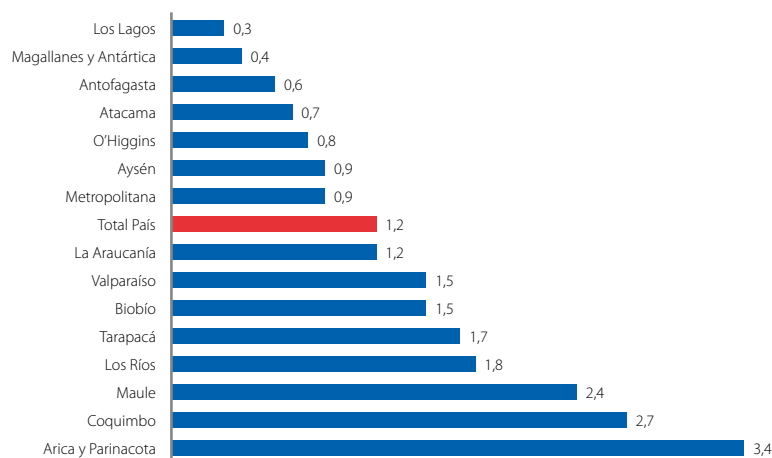
Fuente y Elaboración: Dirección del Trabajo. Departamento de Estudios. Unidad de Análisis Estadístico. 2015. Con la base de datos INE-NENE. Trimestre enero-marzo 2015.

### Porcentaje de informales en el personal de servicio doméstico Enero-marzo 2015



Fuente y Elaboración: Dirección del Trabajo. Departamento de Estudios.  
Unidad de Análisis Estadístico. 2015. Con la base de datos INE-NENE. Trimestre enero-marzo 2015.

### Porcentaje de familiares auxiliares no remunerados sobre total de ocupados en cada región. Enero-marzo 2015



Fuente y Elaboración: Dirección del Trabajo. Departamento de Estudios.  
Unidad de Análisis Estadístico. 2015. Con la base de datos INE-NENE. Trimestre enero-marzo 2015.

