

## DESAFÍO 4

# Más empleo formal como palanca de desarrollo humano y protección social

## NUESTRO LLAMADO A LA ACCIÓN

## Más empleo formal como palanca de desarrollo humano y protección social

Hace más de una década ha estado en el centro del debate público la demanda por más y mejores derechos sociales en pensiones y salud, mejores servicios públicos y mayor protección y seguridad antes los vaivenes de la economía. Esta demanda se hizo aún más pertinente por los efectos de la pandemia. Existe un **mecanismo que nos acerca a estas aspiraciones y que se habla poco en el debate público: el empleo formal.**

Para facilitar el acceso de los sectores más excluidos de las oportunidades del trabajo formal (mujeres, jóvenes y adultos mayores), que deben conciliar trabajo con sus diversos proyectos de vida, es imperativo incorporar al marco regulatorio que lo regula mayores espacios de adaptabilidad y flexibilidad laboral, tanto temporal como espacial.

Es también fundamental bajar el costo de contratación, asociado, por ejemplo, a la elevada indemnización por años de servicio que no dialoga con la creciente movilidad entre sectores productivos o entre empresas que demanda la economía del siglo XXI.

Finalmente, y no menos importante, debemos recuperar la dinámica del crecimiento para que los emprendimientos productivos tengan la oportunidad de expandirse, mejorar su productividad y generar empleos formales.

## La situación actual que debemos desafiar

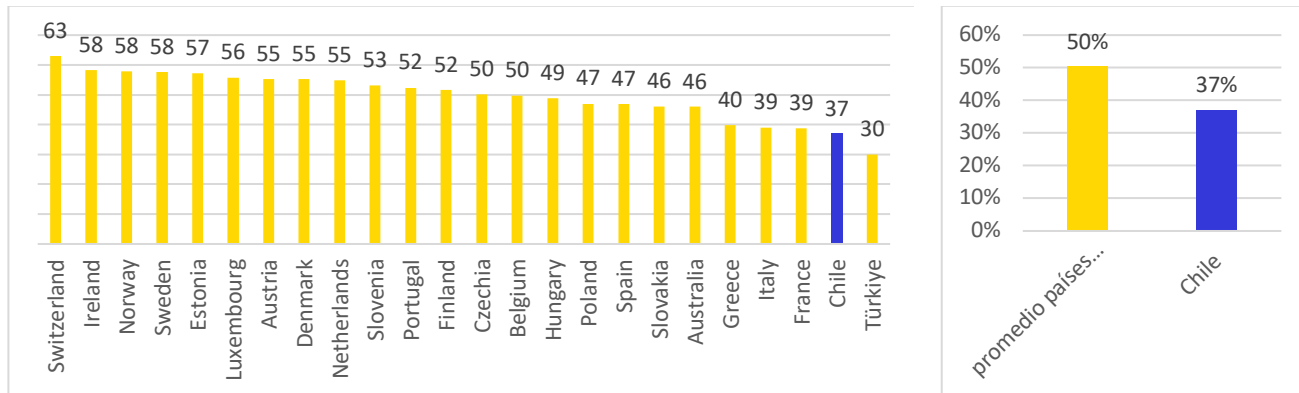
### **Trabas, tensiones y percepciones instaladas**

- Los chilenos están exigiendo mayor protección social (mejor salud, pensiones, protegerse ante los vaivenes de la economía), y la fuente de esta mayor protección, el empleo formal, está estancada hace nueve años. Esto afecta con especial severidad a las mujeres y los hogares de menores ingresos, es decir, los grupos más desprotegidos.
- Mientras ello ocurre, el debate público sobre la adaptabilidad y flexibilidad se entrapa entre dos extremos que no generan soluciones:
  - Un grupo argumenta que “sólo el trabajo dependiente, con jornada completa y con sindicatos protege a los trabajadores, y cualquier otra modalidad o avance en flexibilidad laboral es un eufemismo para precariedad”.
  - Otros responden que “las personas y empresas deben ser libres para pactar la modalidad de trabajo y sus condiciones”.
- La evidencia académica y empírica indica que la creación de empleo formal está directamente relacionada con el crecimiento. En la última década se ha instalado la percepción de que el crecimiento económico es una máquina que funciona en piloto automático y que, por lo tanto, llegó el momento de desplazar las agendas de crecimiento y productividad, por políticas públicas redistributivas que enfrenten la desigualdad.
- Mientras tanto, el progreso económico y social se ha estancado, lo que ha ralentizado la generación de oportunidades de empleo formal y emprendimiento, frustrando muchos proyectos de vida y las expectativas de las personas.

### **Algunos antecedentes y datos**

- El empleo formal es la puerta a la seguridad social: los trabajadores acumulan cotizaciones obligatorias varias (pensión, salud, seguro de cesantía, seguro de invalidez y sobrevivencia), y la formalización de empresas y empleos amplía la base tributaria para financiar los programas públicos.
- El año previo a la pandemia (2019), el porcentaje de chilenos en edad de trabajar (mayores de 14 años) con empleo formal fue un 37%. En los países desarrollados de la OECD este porcentaje fue un 50% en promedio. Si aspiramos gozar de los mismos derechos sociales que esos países, debemos reducir esta brecha de formalidad.

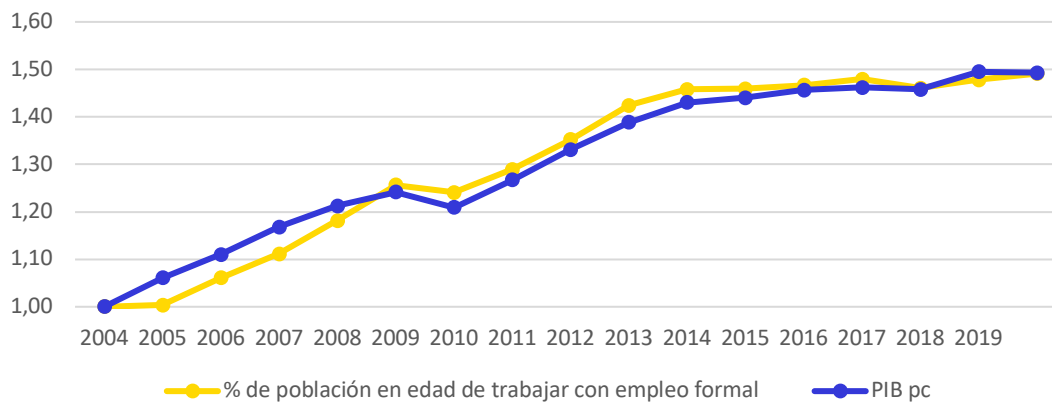
Figura 1. Porcentaje de población en edad de trabajar (15 o más años) con empleo formal, año 2019 (en %)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Organización Internacional del Trabajo (ILO).

- En Chile la cobertura del empleo formal crece junto al PIB per cápita, y ambos están estancados hace 9 años. Esto está en línea con distintas investigaciones que han observado que la formalidad laboral de los países aumenta en la medida que PYMES y emprendimientos entran en un círculo virtuoso de crecimiento, productividad y más empleo. (Gollin 2008; La Porta & Shleifer 2014; McCaig & Pavcnik 2015).

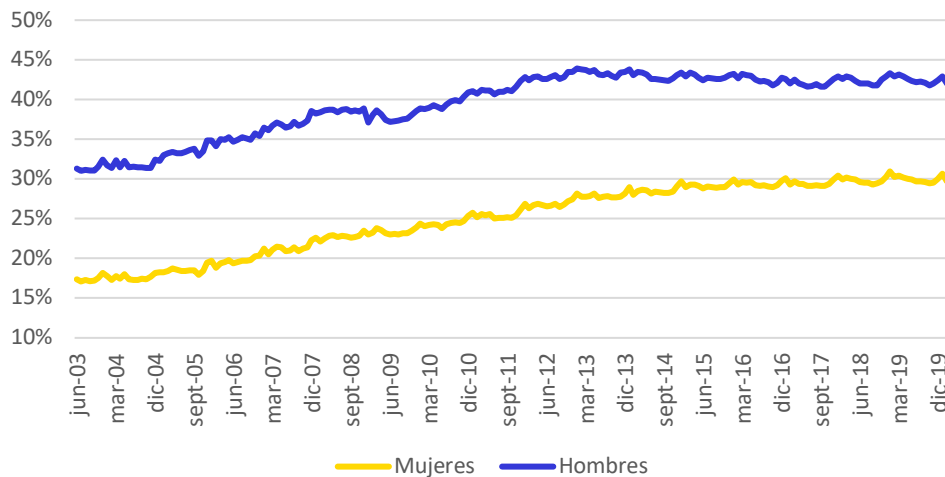
Figura 2. Crecimiento cobertura empleo formal y PIB pc de Chile (base 100 año 2003)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Súper de Pensiones, INE y Banco Central de Chile

- Las mujeres han tenido menos acceso que los hombres al empleo formal. Existe evidencia para Chile de que la rigidez en la jornada laboral es un factor que afecta negativamente la inserción en el empleo formal, sobre todo en mujeres (Rau 2010, 2012, Abud y Ugarte, 2022; Berniell et al., 2020).

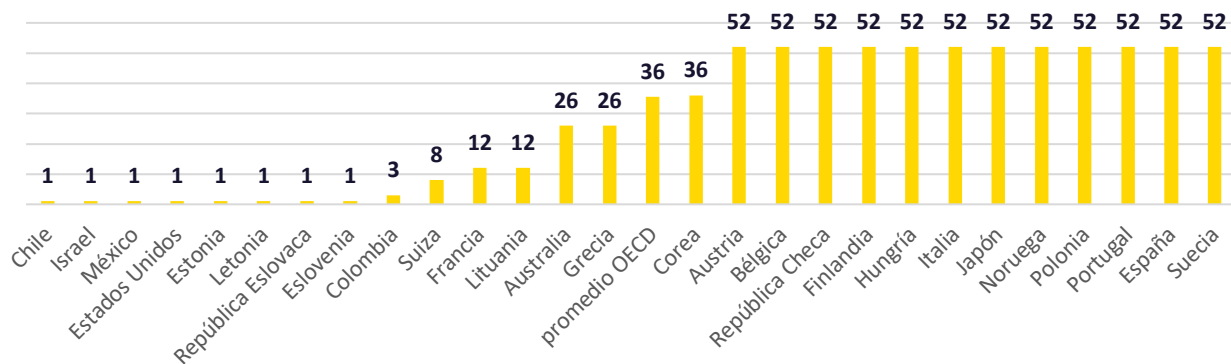
**Figura 3. Porcentaje de la población en edad de trabajar con empleo formal, Chile**



Fuente: Pivotes en base a datos de la Súper de Pensiones e INE

- Tenemos espacio para avanzar en flexibilidad: nuestro país es de los pocos países de la OECD que no permite promediar el límite máximo de horas ordinarias de trabajo durante un período de referencia superior a la semana.

**Figura 4. Periodo de referencia para calcular el límite de horas semanales ordinarias (número de semanas)**

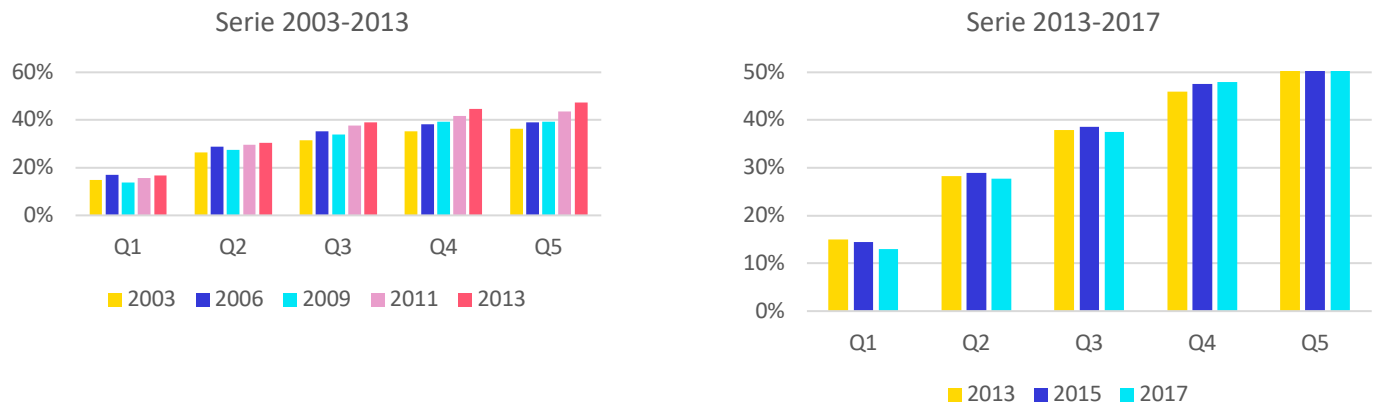


Fuente: Elaboración propia en base a datos de OECD 2021

- Por otro lado, la indemnización por despido en Chile es alta: para un trabajador con 10 años de antigüedad, la indemnización en Chile corresponde a 10 meses del último salario, mientras el promedio de las OECD es de sólo 3 meses. Esto encarece la contratación y desincentiva la movilidad de los trabajadores entre las empresas y sectores productivos.

- Otro hecho preocupante: el acceso al empleo formal es regresivo, a menor nivel de ingreso en los hogares, menor es el porcentaje de las personas mayores de 14 años con empleo formal. Luego, en los años en que la cobertura de la formalidad crece, 2003-2013, todos los quintiles de ingreso de los hogares participaron de esta mejora, excepto los hogares del 20% de menor ingreso (primer quintil).

Figura 5. Porcentaje de población en edad de trabajar (15 o más años) con empleo formal, por quintil de ingreso de los hogares)

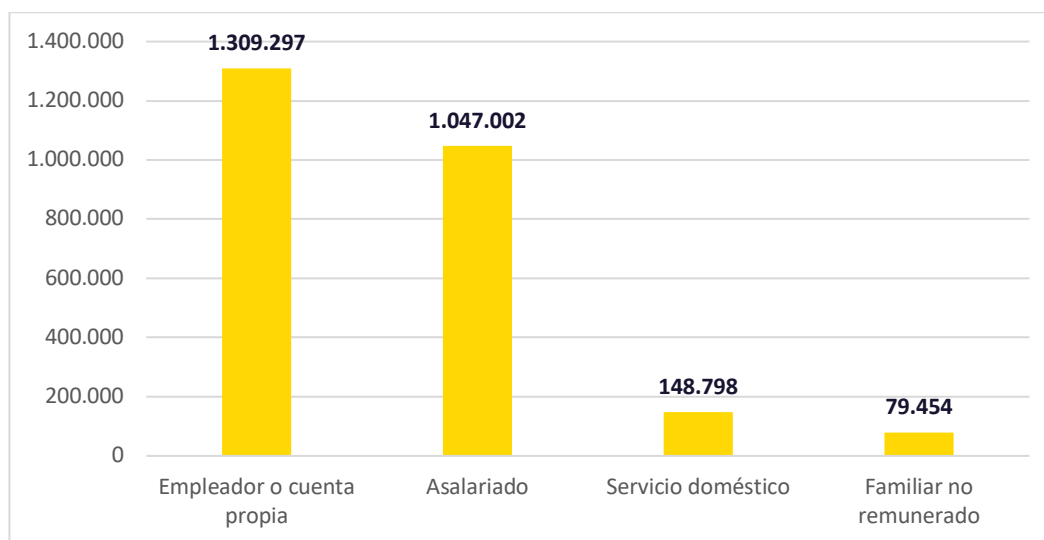


\*Dado el cambio metodológico en medir ingreso en el año 2013, se debe separar la serie en dos: 2003-2013 y 2013-2017.

Fuente: Elaboración en base a Casen 2003-2017.

- De los 2.584.551 trabajadores informales, 51% son independientes y 41% son asalariados.

Figura 6. Número de trabajadores formales por tipo de empleo



Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Suplementaria de Ingresos (ESI) 2019 del INE

## El “Policy Package” para romper la inercia

Es necesario avanzar en paralelo en tres frentes interdependientes: el constitucional, el de las políticas públicas y el de las iniciativas privadas.

- El constitucional, porque desde el nuevo texto se pueden establecer habilitaciones, orientaciones o mandatos al legislador que permitan comenzar a romper la inercia en impulsar el empleo formal;
- El de las políticas públicas, porque es el medio para diseñar las respuestas específicas a desafíos cambiantes; y
- El de las iniciativas privadas, porque la sociedad civil y el emprendimiento tienen mucho que aportan a lo público escrutando y ofreciendo soluciones innovadoras a desafíos públicos.

### **La habilitación constitucional**

- La nueva Constitución nos brinda la oportunidad para establecer un mandato al legislador para que adecúe nuestro marco laboral a la realidad de la economía y trabajo del siglo XXI, manteniendo un piso de protección a través del siguiente principio general:
  - Toda persona goza del derecho a la libre elección de trabajo, profesión u oficio con una retribución justa, con condiciones de salud, seguridad y descanso que permitan su desarrollo integral. Las protecciones y resguardos que esta Constitución y las leyes establezcan para proteger este derecho, deben (i) considerar tanto a las personas con trabajo como las sin trabajo; (ii) ser compatibles con las diversas modalidades de trabajo en cuanto a niveles de dependencia y de flexibilidad espacial y temporal, así como con la movilidad que demandan el dinamismo consustancial a la economía.

### **Las políticas públicas**

- Mientras transcurre el proceso constitucional, debemos avanzar en políticas públicas que adecúen nuestro marco regulatorio laboral:
  - a) Proyecto de Ley para profundizar los espacios de flexibilidad y adaptabilidad laboral, que establezca un sistema alternativo de indemnización legal a todo evento y con costo similar al que predomina entre los países miembros de la OCDE

- b) Evaluar y extender la modalidad de trabajo de plataformas digitales establecida en la Ley 21.431 a personas que presten servicios de manera independiente o dependiente en otras plataformas.

### ***Las iniciativas privadas***

- Proponemos :
  - a) una convocatoria para desarrollar un Observatorio Comparado Internacional de Tributación al Ahorro e Inversión, para instalar una hoja de ruta hacia un régimen tributario que incentive el crecimiento en la formalidad de emprendedores y PYMES;
  - b) una alianza con INACAP para desarrollar plan piloto de asignatura de formalidad laboral; y, finalmente,
  - c) un manual con estándares exigibles para procesos de permisos municipales que habilitan la formalización de PYMEs y emprendedores y condicionar entrega de recursos del gobierno central a cumplimiento de estándares.

## Bibliografía

- Abud, M. y Ugarte G. (2022). Trabajadores informales: ¿Que sabemos de su bienestar social? Centro de Estudios Públicos, Puntos de Referencia N° 624, octubre 2022.
- Berniell, I., Berniell., De la Mata, D., Edo, M., & Marchionni, M. (2020). Gender gaps in labor informality: The motherhood effect. *Journal of Development Economics*.
- Gollin Douglas (2008). "Nobody's Business but My Own: Self-Employment and Small Enterprise in Economic Development". *Journal of Monetary Economic*
- La Porta, Rafael, Andreid Shleifer (2014). "Informality and Development". *Journal of Economic Perspectives*.
- McCaig, Brian, Nina Pavcnik (2015). "Informal Employment in a Growing and Globalizing Low-Income Country". *American Economic Review*.
- Rau, T. (2010). El trabajo a tiempo parcial en Chile. *Economía chilena*, 13(1), 39-59.
- Rau, T. (2012). Flexibilidad de la jornada laboral en Chile: una tarea pendiente.