



Informalidad y políticas públicas: El caso de Chile

Gerhard Reinecke

Especialista en Políticas de Empleo, OIT

Foro / Seminario

“Economía Informal en Argentina: Los Desafíos de la Inclusión”

Buenos Aires, 25 de Noviembre 2009

Temas

- **La informalidad en Chile: Tasas y tendencias**
- **Diferentes tipos de informalidad requieren distintas políticas: empresas informales vs empleo informal en empresas formales**
- **Dos ejemplos de políticas innovadoras**
- **Resumen**

Diferentes tipos de informalidad requieren distintas políticas

Esta presentación no cubre todos los tipos de informalidad

- **Principalmente MyPEs informales (empresas) ...**
- **... y asalariados en empresas formales (trabajadores)**
- **No hablaré mayormente de familiares no remunerados y dejaré muchos trabajadores por cuenta en una zona gris (¿empresas o trabajadores?)**

Diferentes tipos de informalidad requieren distintas políticas

... ni tampoco pretende cubrir todas las políticas

- **Por ejemplo, existen políticas de fomento empresarial (servicios de negocios, créditos, capacitación) pero tendré un fuerte sesgo ...**
- **... hacia las políticas relacionadas con el marco regulatorio (diseño y aplicación)...**
- **... y dentro del marco regulatorio, la legislación laboral...**

El entorno regulatorio sí importa

Las MyPEs

- **Crean la mayor parte del empleo no agrícola, por lo que las políticas deben ser aplicables a ellas para ser relevantes**
- **La mayoría tiene algún contacto con las autoridades...**
- **... y aunque no lo tengan, el hecho de “escondarse” tiene un impacto sobre sus posibilidades de desarrollo**

Costos y beneficios de la formalización

- **Muchas veces, el cumplimiento de las regulaciones es visto exclusivamente como un costo (directo y inmediato)**
- **Sin embargo, suele haber varios beneficios de la formalidad (a veces invisibles o indirectos), tales como:**
 - **Potencial de negocios con empresas más grandes o el Estado**
 - **Poder operar en forma más visible y hacer publicidad**
 - **Acceso a crédito y beneficios**
 - **Obligación de contabilidad más ordenada termina ayudando a la empresa**
- **Estudios muestran que en el tiempo, empresas más formales crecen más rápido que empresas informales del mismo tamaño inicial y sector económico**

Elementos para un buen entorno de políticas conducente a la formalización de las MyPEs

- **Reconocer sesgos existentes contra la MyPE y establecer « level playing field »**
- **Disminuir el costo de la formalidad, tanto directo como indirecto (información, tiempo)**
- **Aumentar los beneficios de la formalidad y su visibilidad para las/los empresarias/os**
- **Tener pocos programas a gran escala con fuerte campaña de información (tensión con diferenciación del mundo MyPE)**

El desafío de la legislación laboral: reducir la informalidad en empresas formales

Problemas de incumplimiento por distintos motivos:

- **Precariedad económica de muchas MyPEs**
- **Formulación no adaptada a empresas de menor tamaño**
- **Elevados costos de transacción hacen que costo sea proporcionalmente más alto para MyPEs**
- **Capacidades desiguales de las autoridades de fiscalización**
- **Falta de información**

Dos alternativas insatisfactorias:

- **Aplicación indiferenciada que no funciona en la práctica**
- **Exenciones y regimenes paralelos**

El desafío de la legislación laboral

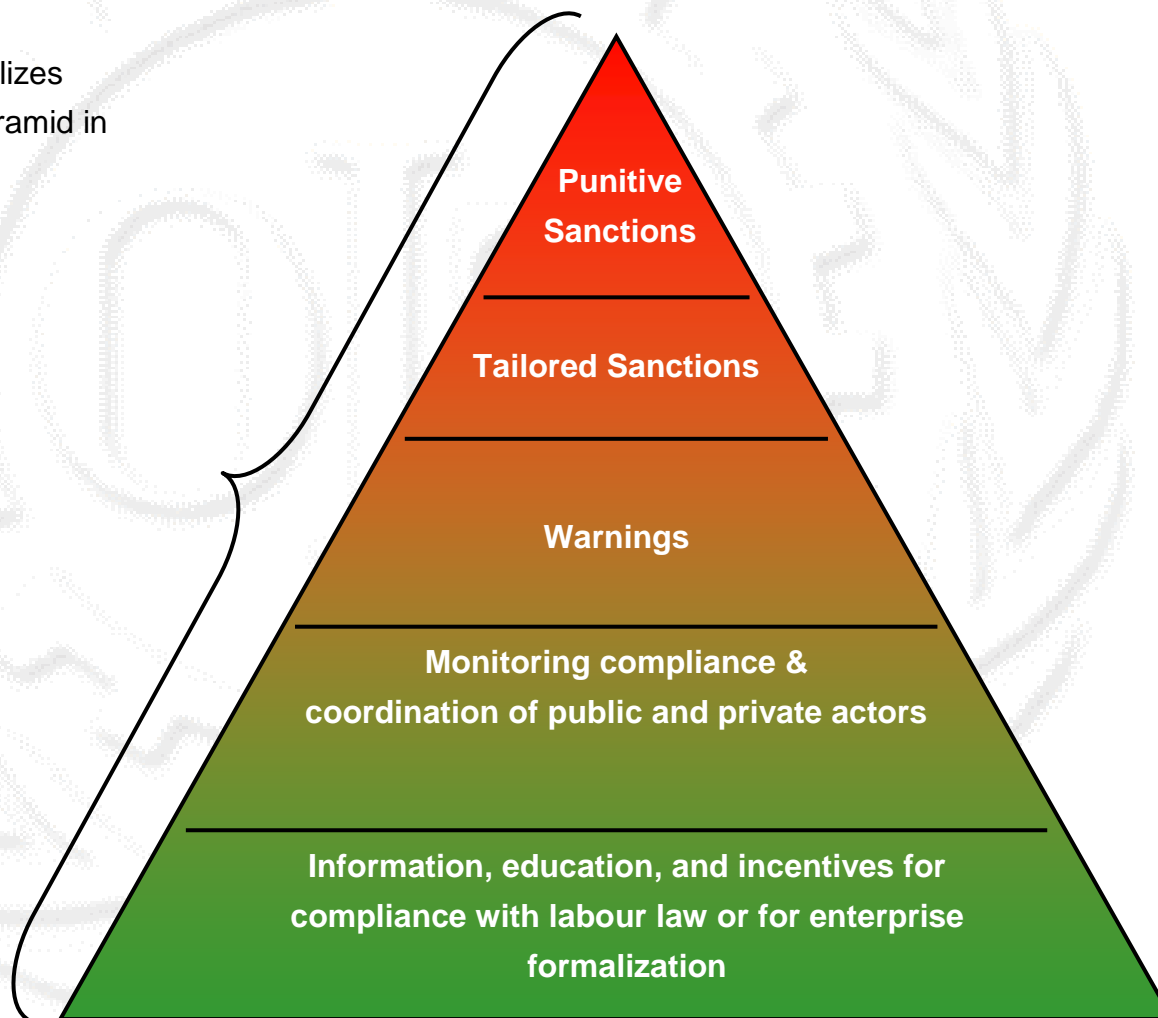
Algunas estrategias promisorias:

- **Revisar adecuación de normas a las condiciones de MyPE**
- **Reducir costos de formalización y cumplimiento**
- **Equilibrio entre cotizaciones salariales e impuestos generales**
- **Campañas de sensibilización**
- **Fomentar vínculo positivo entre resultados empresariales y normas laborales**
- **Superar brecha de representación de las MyPE**
- **Introducir estrategias innovadoras para el cumplimiento**

El desafío de la legislación laboral

Pirámide de estrategias para el cumplimiento

- Responsive enforcement utilizes different elements of the pyramid in interlinked ways
- Non-negotiable minimums subject to non-discretionary punishment
- Government and other actors often work in tandem
- Should be adapted to local conditions



Fuente: Fenwick et al 2006

Informalidad en Chile ¿Dónde están los informales? (I)

OIT (R. Infante, 2008): Aproximación a economía informal: a) asalariados que no tienen contrato de trabajo escrito ni protección social b) empleadores, cuenta propia y trab. familiares no remunerados que no cotizan en la seguridad social.

Tasa de informalidad según sectores y sexo, 2006
(Porcentajes)

SECTORES	ECONOMÍA INFORMAL		
	Hombres	Mujeres	Total
AGRIC.CAZA SILVICULTURA	48,7	43,3	47,6
EXPLOTACIÓN MINAS Y CANTERAS	12,6	13,9	12,7
IND. MANUFACTURERAS	30,4	48,2	35,9
ELECTRICIDAD GAS Y AGUA	14,3	11,7	14,0
CONSTRUCCIÓN	38,8	33,2	38,5
COMERCIO MAYOR / MENOR REST.HOT	42,4	51,4	47,0
TRANSPORTE Y COMUNICACIONES	38,1	30,9	36,9
ESTAB. FINANCIEROS / SEGUROS	26,1	25,3	25,8
SERVICIOS COMUNALES SOCIALES	34,2	41,9	39,2
TOTAL	37,0	43,4	39,5

Informalidad en Chile ¿Dónde están los informales? (II)

Composición del empleo en los sectores y la economía formal e informal .2006

Total de ocupados

(porcentajes)

Sectores-categorías	Economía Formal	Economía Informal	Total
I. SECTOR FORMAL (1.1+1.2)	79,5	20,5	100,0
1.1 EMPRESAS	81,1	18,9	100,0
1.1.1 Grandes a/	87,7	12,3	100,0
1.1.2 Medianas b/	79,6	20,4	100,0
1.1.3 Pequeñas c/	61,7	38,3	100,0
1.2. INDEPENDIENTES d/	35,6	64,4	100,0
II. SECTOR INFORMAL (2.1+2.2+2.3)	29,7	70,3	100,0
2.1 Microempresas e/	48,4	51,6	100,0
2.2 Independientes f/	18,7	81,3	100,0
2.3 Servicio doméstico	35,6	64,4	100,0
TOTAL (I+II)	60,5	39,5	100,0

Fuente:Anexo Estadístico

a/ Ocupados en empresas con 200 y más trabajadores

b/ Ocupados en empresas que tienen entre 10 y 199 trabajadores

c/ Ocupados en empresas que tienen entre 6 y 9 trabajadores

d/ Ocupados por cuenta propia profesionales y técnicos

e/ Ocupados en empresas con hasta 5 trabajadores

f/ Incluye a trabajadores por cuenta propia (no profesionales y técnicos y ayudantes familiares

Informalidad en Chile: Tendencias

- **Baja de informalidad entre 1990 y 2006, aunque en menor magnitud de lo que podría esperarse**
- **No hay datos según esta metodología para medir el impacto de la crisis**
- **Sin embargo, si se percibe aumento de porcentaje de trabajadores por cuenta propia y disminución de empleo asalariado**

El entorno de políticas y regulaciones para las MyPEs en Chile

- **Chile, como muchos países, se ha dado políticas específicas para apoyar a las MyPEs (Profos, Chile Emprende, ...)**
- **Sin embargo, posible sesgo anti-MyPE en políticas económicas:**
 - **Políticas supuestamente neutrales pueden perjudicar a MyPEs (ejemplo: tasas de interés)**
 - **Regulaciones complejas para formalizarse y pagar impuestos perjudican más a MyPEs (ejemplos de simplificación e impacto)**
 - **Créditos: mayor acceso que en otros países, pero sigue brecha en relación a empresas mayores**
 - **Prácticas empresariales anti-MyPE que en otros países están prohibidas, en Chile están autorizadas**

Recibió apoyo de institución del Estado durante últimos 2 años, 2001

	Frecuencia	Porcentaje
Sí	47	15.7
No	252	84.0
No responde	1	0.3
Total	300	100.0

Fuente: Encuesta OIT/SEED 2001 a 300 MyPEs.

Micro y pequeñas empresas en Chile:

Fiscalización durante los últimos 2 años, 2001

	Frecuencia	Porcentaje
Sí	179	59.7
No	119	39.7
No responde	2	0.7
Total	300	100.0

Fuente: Encuesta OIT/SEED 2001 a 300 MyPEs.

MyPEs en Chile: Instituciones que fiscalizaron, 2001

	Frecuencia	Porcentaje
Inspección del Trabajo	13	7.4
Servicio de Impuestos Internos (SII)	96	54.5
SII / Inspección del Trabajo / Otros organismos del Estado	21	11.9
SII y organismos de salud y medio ambiente	25	14.2
Organismos de salud y medio ambiente	12	6.8
Ministerios / otros organismos del Estado	7	4.0
Otros	2	1.1
Total	176	100.0

Fuente: Encuesta OIT/SEED 2001 a 300 MyPEs.

Principales problemas para realizar trámites, 2001

	RUT	Iniciación de Actividades en Impuestos Internos	Permisos y Patentes Municipales	Pago de Impuestos y Declaración de IVA
Alto costo	11.0	7.3	22.7	14.3
Se necesita mucho tiempo	24.0	20.0	23.7	17.7
Escasa información	4.0	5.7	3.7	5.0
Muchos trámites	5.7	6.3	3.3	3.0
Lejanía de los lugares	2.0	1.3	1.0	1.7
No es necesario hacerlos	6.3	0.7	2.0	1.1
No reúne los requisitos	2.3	1.7	2.0	2.7
Son realizados por terceros	18.0	19.7	17.3	30.0
No los considera dificultades	26.7	28.3	24.3	24.7

Fuente: Encuesta OIT/SEED 2001 a 300 MyPEs.



1 Formalizar las empresas informales

“De la casa a la formalidad. Experiencias de la Ley de Microempresas Familiares en Chile” (Santiago, OIT, 2007)

El marco regulatorio sí importa

- Creciente reconocimiento en Chile de la importancia del sector microempresarial y la necesidad de políticas apropiadas
- La ley de microempresas familiares **simplifica** el procedimiento para la formalización de microempresas que operan en la vivienda
- Es **una herramienta** en el marco de una política más amplia para favorecer el desarrollo de las Mipyme

La Ley MEF: nueva visión sobre el fomento productivo

- Logros: Exitosa aplicación en varios municipios
 - Han aprovechado este nuevo entorno regulatorio que facilita la creación y formalización de empresas: buenas prácticas a ser replicadas
 - Ha tenido un efecto positivo para las microempresas que se han formalizado, contribuyendo a la equidad de género y socio-económica
- Problemas: Insuficiente número de microempresas familiares se han formalizado
 - Grado de aplicación dispar
 - No hay suficiente conocimiento y reconocimiento de los beneficios potenciales de la ley
 - La Ley MEF no resuelve por sí sola los problemas del sector
 - Aplicación de la Ley exige mayor coordinación institucional y criterios más flexibles

Recomendaciones: la Ley MEF requiere un nuevo impulso

- Fortalecer la coordinación y liderazgo institucional
- Mayor participación de actores clave: microempresarios/as y sus organizaciones y Asociación de Municipalidades
- La Ley MEF es una herramienta que debe ser complementada con otras medidas de promoción a la Mipyme
- La política de fomento a la Mipyme debe tener una alta prioridad

2 Aplicación de las normas laborales en empresas formales: Esfuerzos de la Dirección del Trabajo

- Fiscalización por denuncia vs por programa u oficio.
- Fiscalización y regulación de las empresas mandantes.
- **Conmutación de multa por capacitación (Art. 477)**
- Programas de asistencia al cumplimiento.

Conmutación de multa por capacitación (Art. 477)

- Permitía a las empresas de menos de 10 trabajadores canjear multa por curso de capacitación (ahora: menos de 25)
- Condiciones: Una vez al año, subsanar problema, autorización de Dirección del Trabajo
- Curso en materias más infraccionadas por las micro empresas (Contrato de trabajo, remuneraciones, registro de asistencia, cotizaciones previsionales)
- 1368 capacitaciones en el año 2004

Resultados descriptivos estudio Art. 477

Cuadro 1. Empresas según incumplimiento de alguna norma laboral después de la capacitación o pago de multa

	Recibieron capacitación		Pagaron multa		Total	
	Sin infracción	Con infracción	Sin infracción	Con infracción	Sin infracción	Con infracción
<i>Region</i>	<i>Region</i>					
III	100%	0%	100%	0%	100%	0%
V	100%	0%	89%	11%	94%	6%
VI	90%	10%	86%	14%	88%	12%
VII	79%	21%	90%	10%	85%	15%
VIII	85%	15%	84%	16%	85%	15%
IX	100%	0%	73%	27%	86%	14%
RM	69%	31%	90%	10%	86%	14%
	<i>Actividad Economica</i>					
Industria	89%	11%	87%	13%	88%	12%
Comercio	90%	10%	85%	15%	88%	12%
Servicios	81%	19%	90%	10%	87%	13%
Total	88%	12%	87%	13%	87%	13%

Fuente: Elaboración propia en base a datos entregados por la Dirección del Trabajo.

Estudio impacto Art 477: ecuación econométrica con grupo de control

- Ecuación incluye el sector económico de la empresa, la región y el número de trabajadores
- Infracción disminuye para las empresas tomaron el curso de capacitación, sin embargo, este efecto no es estadísticamente significativo.
- Mientras más grande la empresa el efecto del programa sobre la probabilidad de cometer una infracción disminuye.
- Los que obtuvieron mayor aumento en evaluación tienen mayor probabilidad de cometer infracción.

Recomendaciones sobre Art 477

- Substitución de multas es una iniciativa altamente innovador con un diseño apropiado y coherente.
- Por lo tanto, se recomienda seguir implementando el programa.
- Contenidos de material educativo requiere de constante actualización y revisión para uso de empresas de 10 y más personas.
- Mejorar los instrumentos de medición del aprendizaje
- Perfeccionar registros administrativos, introducir monitoreo constante, otro estudio de impacto más adelante

Políticas frente a la crisis

- Líneas de crédito para MiPYMEs: evitar quiebre de las empresas formales.
- Políticas anti cíclicas intentan mantener dinamismo del mercado doméstico

Resumen

- **Chile tiene enfoques interesantes para fomentar la formalización y el cumplimiento legal en la MyPE**
- **Se incluyen métodos no tradicionales de fiscalización (fiscalización formativa, capacitación en vez de multas etc.)**
- **Se recomienda seguir en esta línea de trabajo**
- **Mejorar registros administrativo para monitoreo constante**
- **Seguir estudiando impacto, teniendo en cuenta que son experiencias innovadoras que pueden requerir ajustes para su perfeccionamiento**

Algunas fuentes:

Gerhard Reinecke, Simon White: Políticas para las pequeñas empresas. Crear el entorno adecuado para un empleo digno, Madrid 2004

Maria Elena Valenzuela, Roberto di Meglio, Gerhard Reinecke (ed): De la casa a la formalidad. Experiencias de la ley de microempresas familiares en Chile, Santiago 2006

OIT: Entorno empresarial, legislación laboral y micro y pequeñas empresas, GB.297/ESP/1, Ginebra 2006

Luis Montero, Gerhard Reinecke, Daniela Zapata: Sustitución de multas por capacitación: Evaluación de una experiencia innovadora de aplicación de legislación laboral en micro empresas, Santiago 2006



¡Gracias!