



Convoca:



En alianza con:



Policy brief

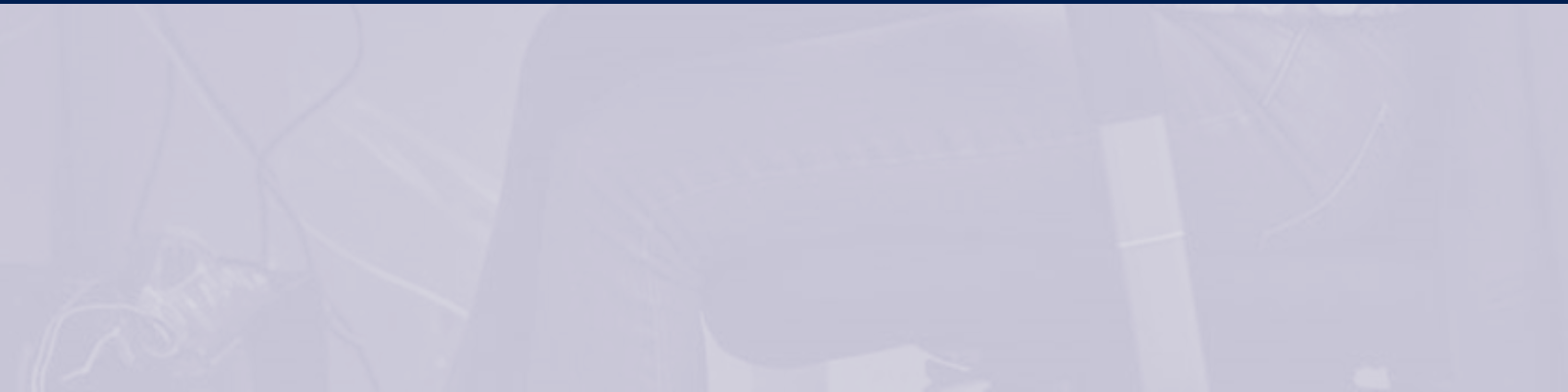
Sesión 2 del Consejo Técnico por el Empleo y la Protección Social
23 de junio de 2026

Creación de Empleo y Formalización

Autoría: *Juan Bravo,
OCEC UDP
Secretaría Técnica Consejo Técnico por el Empleo y la Protección Social*



| Antecedentes



Antecedentes

La creación anual de empleo al trimestre febrero-abril 2026 en Chile es liderada por la informalidad laboral, impulsada principalmente por asalariados informales del sector privado, esto es, personas que trabajan bajo subordinación para un empleador del sector privado, pero cuyo empleador no le paga las cotizaciones de salud o pensión.

Existe una estrecha relación entre el crecimiento económico y la creación de empleo asalariado formal en el sector privado. En ese sentido, cuando el crecimiento es más bajo hay menor generación de este tipo de empleos y, por ende, aumentar la capacidad de crecimiento económico de mediano plazo es indispensable para la recuperación del mercado laboral.

Las cifras evidencian un desplome anual de más de 132.000 empleos asalariados formales en MiPymes, encadenándose 10 meses consecutivos de caída de este tipo de empleos, lo que comienza tras la extinción del Subsidio al Salario Mínimo para las empresas de menor tamaño en abril de 2025. Asimismo, se observa un desalineamiento entre los costos salariales y la productividad laboral en los últimos años, siendo este uno de los factores que también contribuyen al débil desempeño del empleo asalariado formal en el sector privado, especialmente en las empresas de menor tamaño.

Respecto a la informalidad, se observa que **casi la mitad de los ocupados informales son trabajadores dependientes (46,7%), mientras que los independientes representan el 53,3%**. Este aspecto es muy relevante pues por mucho tiempo la informalidad laboral se abordó como un problema relacionado principalmente a emprendimientos informales. La evidencia señala que el 83% de los asalariados informales del sector privado trabajan en una organización perteneciente al sector formal de la economía. Lo anterior indica que a pesar de que la organización empleadora opera en el sector formal está optando por generar empleos exigiendo subordinación, pero sin cumplir con las normas laborales inherentes a estos vínculos. En las microempresas el 47% de los asalariados son informales.

Por otra parte, las barreras para la formalización son profundas. La encuesta realizada en el “Estudio Integral sobre la Informalidad Laboral en Chile” del OCEC UDP y Cajas de Chile (2025) revela que **cerca de la mitad de los independientes informales no percibe beneficio alguno en registrar su actividad ante el SII**. Los costos del cumplimiento tributario y de la normativa, así como los procesos para iniciar actividades engorrosos o lentos actúan como desincentivos estructurales. Complementariamente, una porción relevante de los trabajadores independientes informales reconoce que la formalización de su actividad podría traer aparejados beneficios como el acceso a nuevos clientes, el acceso al crédito o la posibilidad de acceder a mejores condiciones en la compra de insumos o materiales.

Además, en el caso de los dependientes informales del sector privado, aunque **el 85,2% preferiría un empleo en donde su empleador le pague las cotizaciones de salud y previsión social**, la escasez de alternativas los fuerza a mantenerse en la informalidad, enfrentando efectos negativos como mantenerse permanentemente buscando cambiarse de empleo, la ansiedad por la falta de ahorro previsional y la desmotivación organizacional.

(1) Este estudio, se encuentra disponible en el Repositorio de Estudios e Informes que se han tenido a la vista por el Consejo, en:

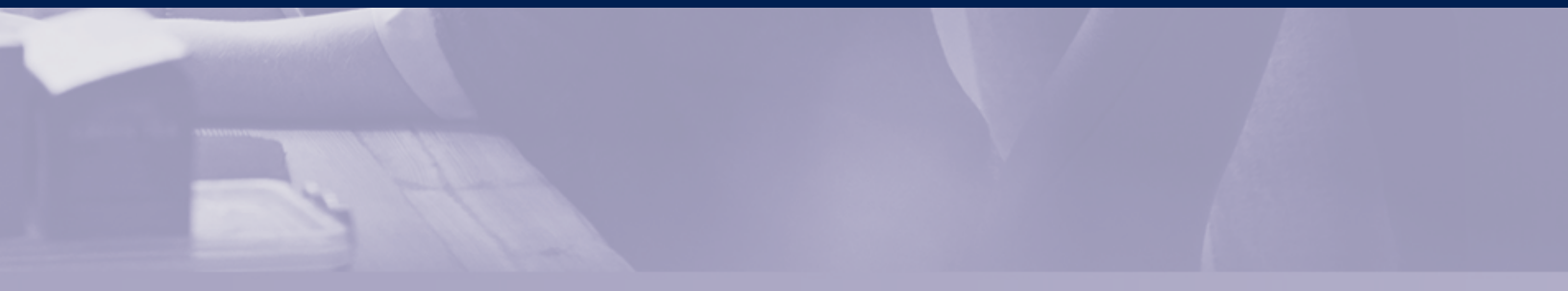
<https://www.achs.cl/estudios/consejo-empleo-y-proteccion-social>

Casi la mitad de los ocupados informales son trabajadores dependientes (46,7%), mientras que los independientes representan el 53,3%.

El 85,2% preferiría un empleo en donde su empleador le pague las cotizaciones de salud y previsión social



| Discusión



Discusión

Segmentación por actividad económica y tamaño de empresa

La problemática laboral no es uniforme; requiere una diferenciación por rama de actividad económica para sopesar su influencia en la creación de empleo y los aspectos específicos que las afectan. En consecuencia, las estrategias para abordar el desafío de crear empleos y combatir la informalidad laboral deben reconocer estas diferencias.

El objetivo de la formalización

Respecto al objetivo de la formalización laboral, es relevante incorporar gradualidad en el proceso de formalización. En concreto, es posible situarse en escenarios en los que se avance en formalización, sin que el único objetivo sea el empleo dependiente bajo contrato de plazo indefinido.

Sin embargo, Los antecedentes disponibles, tanto para independientes informales como dependientes informales del sector privado, revelan que en la mayoría de los casos, los trabajadores declaran estar en una situación involuntaria y que preferirían tener un empleo dependiente formal, con contrato de trabajo y cotizaciones para la seguridad social.

En ese contexto, un objetivo central es propender a que todas las personas que lo deseen puedan contar con oportunidades de empleo dependiente formal, para lo cual es indispensable estimular la creación de este tipo de empleos. Si esto se cumple, entonces quienes realizan empleo independiente lo harían por elección y no en forma involuntaria, motivados sólo por la falta de oportunidades o dificultades en el acceso a un empleo dependiente formal. En suma, el foco de una política pro-formalización debiese ser ampliar las oportunidades de formalización, pero con sentido de realismo, considerando que en ciertos segmentos este proceso podría ocurrir de una manera más gradual.

Asimismo, se busca que la formalidad laboral sea un camino para lograr protección social, ya que no necesariamente la formalidad laboral se asocia a este concepto, puesto que muchos independientes si bien cumplen con la normativa relacionada al registro de actividad ante el SII están eximidos de cotizar para la seguridad social.

Consideraciones sobre la transición a la formalidad laboral

Ante las barreras a la formalidad laboral, en ciertos segmentos el tránsito desde la informalidad hacia la formalidad puede ser gradual. En este contexto, es necesario pensar en un modelo de acceso gradual, donde las personas puedan integrarse progresivamente al sistema de protección social sin perder el sustento que obtienen de sus ocupaciones informales. Además, la interacción con los sistemas de beneficios sociales estatales es crítica: la existencia de estos beneficios bajo ciertas características puede desincentivar la búsqueda de empleos formales si el trabajador percibe que, al formalizarse, perderá su acceso a la protección social.

¹ Este estudio, se encuentra disponible en el Repositorio de Estudios e Informes que se han tenido a la vista por el Consejo, en <https://www.achs.cl/estudios/consejo-empleo-y-proteccion-social>

Respecto a la Reforma al Sistema de Indemnización por años de servicio (IAS)

La IAS, pese a percibirse como un derecho laboral amplio, no es un derecho garantizado universalmente puesto que debido a sus requisitos (requiere antigüedad superior a un año, contrato indefinido y despido por necesidades de la empresa), aplica únicamente a una fracción minoritaria del empleo asalariado formal en el sector privado. Esto choca con la creencia popular, que asume que es un derecho adquirido, cuando en realidad deben cumplirse una serie de circunstancias para que se pueda exigir la IAS.

El sistema actual de IAS actúa como una barrera que encarece el despido, pero también que su eficacia es cuestionable dada la elevada prevalencia de trabajadores con contratos a plazo fijo en comparación internacional y a que desincentiva la contratación formal. Ello, en consideración que una proporción importante de los contratos dura menos de un año o se estructura por obra o faena, lo que sugiere que las empresas ya están buscando alternativas para evitar pagar la indemnización actual, con efectos negativos sobre los trabajadores. También se menciona como un objetivo valioso facilitar la movilidad laboral, la cual puede verse afectada por el actual diseño de la IAS.

A este respecto, es importante considerar que el costo actual de la indemnización ha operado históricamente como un mecanismo de estabilidad laboral, al obligar a las empresas a evaluar con cuidado la decisión de despedir.

Complementariamente, el costo del despido no se limita al monto en dinero asociado a la indemnización legal, sino que incluye el peso de la judicialización y la rigidez en las causales de término de contrato. En la práctica, una proporción relevante de las desvinculaciones se resuelven con multas adicionales, lo que eleva el costo de despido, por la vía de acuerdo o judicialización.

En este contexto, una reforma hacia una indemnización a todo evento podría llevar a que la causal de despido pierda relevancia, reduciendo la litigiosidad. No obstante, cualquier modificación legal enfrenta restricciones: la reforma -por tratar sobre un derecho adquirido con respaldo constitucional (derecho de propiedad), cualquier modificación debiese aplicarse solo a nuevos contratos, evaluándose la factibilidad de adscribirse de manera voluntaria para contratos vigentes.

Un punto de especial preocupación es la capacidad financiera de las micro y pequeñas empresas. Existe el riesgo de que la imposición de nuevas cotizaciones para financiar un sistema a todo evento, que reemplace a la IAS, sobrepase la capacidad de pago de estas unidades productivas. Con todo, la falta de provisiones previas para el pago de indemnizaciones en el sistema actual puede generar dificultades financieras a las empresas de menor tamaño e incluso, conducir, en procesos de reestructuración forzosa, a la quiebra de la empresa.

Respecto de la Unificación de Sistema de Subsidios al empleo (SUE)

En primer lugar, la experiencia con subsidios al empleo es vista como deficiente. En particular, se evidencia que estos incentivos públicos -dependiendo de las características de su implementación-, a menudo provocan un efecto de sustitución, donde las empresas despiden a trabajadores antiguos solo para contratar a otros nuevos y así capturar el subsidio, sin producirse un aumento neto en la contratación.

Para evitar el mal uso de recursos públicos, se debe considerar el diseño de incentivos fiscales al empleo, para evitar malas prácticas, pero al mismo tiempo lograr un equilibrio para evitar que los requisitos y exigencias terminen generando costos administrativos tan altos que las empresas que lo necesitan desistan de usar los incentivos.

En este contexto, el diseño de incentivos es un punto clave, por ejemplo, definir si se premia la contratación bruta o el aumento neto de dotación. Una posibilidad es que el incentivo al empleador se entregue después de algunos meses (no de inmediato), mientras que al trabajador se le entrega desde el primer mes, precisamente para resguardar contra ese riesgo.

Respecto a la propuesta de Crédito Tributario al Empleo

La política del Crédito Tributario al Empleo del proyecto de ley de Reconstrucción Nacional puede corregirse para ser un incentivo mucho más eficiente para impulsar el empleo formal.

01

Diseño de incentivos fiscales al empleo y el costo fiscal:

En general, los incentivos fiscales al empleo enfrentan una serie de inconvenientes, que pueden afectar negativamente su eficiencia. Uno de los más relevantes es que el incentivo puede apoyar a trabajadores elegibles que habrían sido contratados de todos modos en ausencia del incentivo (efecto denominado como “peso muerto” en la literatura).

Un buen diseño de incentivos al empleo debe intentar reducir en lo posible estas fuentes de ineficiencia. En ese sentido, no es trivial la definición de aspectos como la duración y la cobertura del incentivo.

Temporalidad/permanencia de los incentivos fiscales:

El Crédito Tributario al Empleo está diseñado como incentivo permanente, lo que eleva significativamente su costo. La revisión de experiencias internacionales de incentivos al empleo muestra que los incentivos de menos de 6 meses difícilmente permiten adquirir las habilidades fundamentales requeridas por un puesto de trabajo, mientras que, los de mediano plazo (entre 9 meses hasta 2 años), pueden permitir el desarrollo de dichas habilidades y, por ende, aumentar su productividad, reduciendo así la necesidad del incentivo. En el otro extremo, los incentivos prolongados (y más aún los permanentes) exacerban el denominado efecto “peso muerto”, es decir, apoyar a trabajadores que habrían sido contratados de todos modos en ausencia del incentivo. Por tanto, la concesión de incentivos más allá de este período de aprendizaje práctico tiende a ser altamente ineficiente en términos fiscales.

Búsqueda de creación de empleo neto:

Otro aspecto clave en el diseño de incentivos fiscales al empleo es si deben dirigirse a nuevas contrataciones o también a trabajadores ya empleados. Considerando lo oneroso de esta medida desde el punto de vista fiscal, una alternativa sería otorgarle flexibilidad para que en periodos como el actual, en donde se registra destrucción de empleo asalariado formal en el sector privado, especialmente en las MiPymes, el incentivo se extienda a trabajadores ya contratados, dado que en estos contextos es valioso que los incentivos también permitan retener el empleo. Sin embargo, en periodos normales, el incentivo debiera apuntar a premiar únicamente los aumentos netos de dotación. Este ajuste reduciría significativamente el costo fiscal del crédito tributario al empleo.

Con todo, es importante tener en cuenta que, los esfuerzos por reducir el efecto “peso muerto” pueden generar otras consecuencias negativas que atenten contra el objetivo de los incentivos fiscales al empleo. Pagar el incentivo sólo a las nuevas contrataciones puede generar el incentivo a despedir trabajadores para contratar otros nuevos, sin generación neta de empleo, lo que provocaría un mero efecto sustitución. Imponer requisitos para premiar los aumentos netos de dotación, si bien es deseable, implica mayor necesidad de fiscalización y de imponer requisitos de prueba y entrega de información a los empleadores, lo que puede agregar grandes cargas administrativas a los empleadores. Si los costos administrativos para obtener los incentivos superan al beneficio, las empresas no utilizarán los incentivos fiscales al empleo, lo que atenta contra el objetivo de la política pública.

Aunque es deseable que los incentivos fiscales premien los aumentos netos de dotación, es necesario que los mecanismos para identificar cuándo se cumplen los requisitos para obtener el incentivo sean expeditos, idealmente a través de la integración de los sistemas de información, evitando imponer una elevada carga administrativa a las empresas que las haga desistir de su uso.

En definitiva, se puede reducir significativamente el impacto fiscal del crédito tributario al empleo en la medida que se rediseñe para que:

- 1) Éste no sea un incentivo permanente, sino de plazo definido (hasta 2 años) y
- 2) Que sólo se otorgue para las nuevas contrataciones, con flexibilidad para dotarlo de incentivos a la retención en periodos complejos.

Ambos cambios son necesarios para que el crédito tributario al empleo cumpla con el fin de incentivar el empleo asalariado formal en el sector privado, pero reduciendo significativamente su costo en términos de ingresos fiscales.

02

Respecto a la complementariedad entre el Crédito Tributario al Empleo y el Subsidio Unificado al Empleo:

El Crédito Tributario al Empleo debe articularse como un instrumento complementario al Subsidio Unificado al Empleo (SUE), considerando que este último es un incentivo a la contratación formal focalizado en aquellos segmentos con mayores dificultades de empleabilidad (mujeres, jóvenes, mayores de 55 años y personas con discapacidad). El problema surge porque en el proyecto de ley, actualmente, se mandata a los contribuyentes a imputar el crédito (el articulado indica que los contribuyentes “deberán imputar un crédito”), en vez de establecer que “podrán” o “tendrán derecho a” imputar un crédito, lo que, en la práctica, genera una prelación operativa que la ley no declara pero que produce el mismo efecto: el Crédito Tributario siempre llega primero porque no requiere ningún trámite, y una vez aplicado, bloquea el acceso al SUE para esa remuneración. Si esto no se corrige, los empleadores no podrán optar, en la práctica, al SUE. Dado que el SUE es un subsidio al empleo para impulsar nuevas contrataciones y que el monto del beneficio que otorga podría ser mayor al que otorga el Crédito Tributario al empleo para los segmentos a los que se dirige esa política pública, es clave que los empleadores tengan la oportunidad de elegir el SUE en aquellos casos en que este beneficio les convenga más, para lo cual es importante que se difunda información sobre este instrumento y que los empleadores tengan la alternativa real de elegirlo. En definitiva, es crucial que el empleador tenga un menú de incentivos fiscales al empleo disponibles y tenga la opción real de elegir el que sea más conveniente de acuerdo a su realidad.

El Crédito Tributario al Empleo debe articularse como un instrumento complementario al Subsidio Unificado al Empleo (SUE), considerando que este último es un incentivo a la contratación formal focalizado en aquellos segmentos con mayores dificultades de empleabilidad (mujeres, jóvenes, mayores de 55 años y personas con discapacidad). El problema surge porque en el proyecto de ley, actualmente, se mandata a los contribuyentes a imputar el crédito (el articulado indica que los contribuyentes “deberán imputar un crédito”), en vez de establecer que “podrán” o “tendrán derecho a” imputar un crédito, lo que, en la práctica, genera una prelación operativa que la ley no declara pero que produce el mismo efecto: el Crédito Tributario siempre llega primero porque no requiere ningún trámite, y una vez aplicado, bloquea el acceso al SUE para esa remuneración. Si esto no se corrige, los empleadores no podrán optar, en la práctica, al SUE. Dado que el SUE es un subsidio al empleo para impulsar nuevas contrataciones y que el monto del beneficio que otorga podría ser mayor al que otorga el Crédito Tributario al empleo para los segmentos a los que se dirige esa política pública, es clave que los empleadores tengan la oportunidad de elegir el SUE en aquellos casos en que este beneficio les convenga más, para lo cual es importante que se difunda información sobre este instrumento y que los empleadores tengan la alternativa real de elegirlo. En definitiva, es crucial que el empleador tenga un menú de incentivos fiscales al empleo disponibles y tenga la opción real de elegir el que sea más conveniente de acuerdo a su realidad.

Para hacer esta corrección el articulado del proyecto de ley debe cambiar para que no mandate a los contribuyentes a imputar el crédito tributario, sino que debe establecer el derecho, pero no la obligación, lo que daría a los empleadores la posibilidad real de elegir entre el Crédito Tributario al Empleo y el SUE.



A photograph of two clenched fists resting on a desk, symbolizing determination or solidarity. The image is overlaid with a light purple tint. In the background, a spiral notebook and some papers are visible on the desk.

Desafíos y líneas de acción

Desafíos y líneas de acción

En este tópico el Consejo Técnico por el Empleo y la Protección Social propone articular esfuerzos en torno los siguientes clusters de propuestas:



Incentivos fiscales al empleo

Discutir el diseño y las mejores prácticas internacionales de este tipo de incentivos para lograr que se cumpla el objetivo de incentivar la contratación formal, pero con un uso eficiente del gasto público, evitando así un mayor deterioro fiscal.



Indemnización por Años de Servicio

Buscar fórmulas para reemplazar el actual mecanismo de IAS por uno que genere menos distorsiones pero que cumpla con el fin de ofrecer una adecuada protección al trabajador ante la contingencia del término del vínculo laboral.



Salario mínimo

Analizar un mecanismo de reajuste mediante parámetros técnicos para evitar desanclajes relevantes de la productividad laboral y proponer políticas complementarias que impidan que un trabajador de jornada completa esté en situación de pobreza junto a su núcleo familiar.



Sala cuna y sistema de cuidados

e propone avanzar hacia un sistema de sala cuna universal, eliminando el umbral de 20 trabajadoras del artículo 203 del Código del Trabajo; permitiendo reducir los desincentivos a la contratación formal femenina.



Migración laboral

Eliminar y/o revisar la cuota legal del 15% de contratación de trabajadores extranjeros y agilizar la revalidación de títulos profesionales obtenidos en el extranjero, junto con facilitar el acceso formal de trabajadores migrantes estacionales.



Costos de la formalidad y cotizaciones

Vincular los beneficios de la PGU a la densidad de cotizaciones, revisar el diseño de cotizaciones previsionales por edad y reevaluar programas sociales que desincentivan la formalidad.



Fiscalización, cumplimiento y sistemas de información

Fortalecer la capacidad de fiscalización y cumplimiento normativo de la Inspección del Trabajo —recursos, datos, tecnología y cooperación interinstitucional— para apoyar la formalización laboral.



Incentivos y fiscalización de trámites

Simplificar los trámites de inicio de actividades y formalización para trabajadores y emprendedores independientes, combinando ventanilla única, incentivos y, en algunos casos, mayor control tributario.



Sistemas de información y capacidades institucionales

Crear o integrar sistemas de datos administrativos del mercado laboral para mejorar la medición de informalidad y sostener con mejor información el diseño de política, junto con fortalecer la institucionalidad de la Inspección del Trabajo.



Asistentes a la segunda sesión



Asistentes a la primera sesión

Consejeros



Maria José Abud

Directora Ejecutiva,
Horizontal



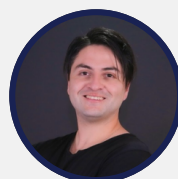
David Acuña

Vicepresidente
Comunicaciones CUT



Carolina Agüero

Gerente General,
CPC



Eduardo Ayllón

IA Hub Manager,
UAI



Pablo Eguiguren

Director Políticas Públicas
Libertad y Desarrollo



Andrés Espinoza

CMPC



Benjamin Garcia

Director Ejecutivo, Espacio
Público



Soledad Hormazábal

Directora de Evidencia
Pivotes



Lilia Jerez

Abogada Laboral



Francisca Jünemann

Presidenta Ejecutiva
Fundación ChileMujeres



Natalia Lidijover

Directora Ejecutiva Futuro
del Trabajo, SOFOFA



Zarko Luksic

Abogado Laboral



Arturo Martinez

Presidente CTCH



Juan Luis Moreno

Gerente General, Achs



Gerhard Reinecke

Especialista en políticas
de empleo, OIT



Luis Bernardo Silva

Gerente Corporativo
Personas Cencosud



Marcos Singer

Director Académico
Cátedra Carlos Vial
Espantoso de la
Universidad Católica de
Chile



Katia Trusich

Directora Ejecutiva
Grande Pyme



Manuel Ureta

Director Ejecutivo,
INFOCAP



María Teresa Vial

Presidenta CCS



Antonio Walker

Presidente, SNA

Moderadora



Paulina Calfucoy

Gerente de Asuntos
Corporativos y
Sostenibilidad Achs

Secretaría Técnica



Juan Bravo

Director
OCEC - UDP

Policy brief

Creación de
Empleo y
Formalización

Convoca:



En alianza con:

