

# Informalidad laboral: Una aproximación a la respuesta institucional en la Región de la Araucanía.

Oscar Muñoz-Moya<sup>a</sup>

<sup>a</sup> Administrador Público y Lic. en Administración y Ciencias Políticas, UACh; Mg. en Gerencia y Políticas Públicas de la Universidad de Santiago de Chile.

Áreas disciplinares: Estructura Social; Desigualdades; Estratificación Social.

Email: [oscar.munozmo@usach.cl](mailto:oscar.munozmo@usach.cl)

ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-4128-2530>

## Resumen

La alta incidencia y predominancia del empleo informal en Chile, puntualmente en las regiones de la macrozona sur (Ñuble, Araucanía y Los Ríos) adquiere relevancia desde el abordaje público – institucional. El presente artículo, indagó el abordaje y la respuesta institucional pública frente a la informalidad laboral en la Región de la Araucanía. El objetivo que persiguió el estudio se centró en conocer las acciones y respuesta de la institucionalidad pública para enfrentar esta problemática. Mediante un enfoque cualitativo, se recopilaron las percepciones de autoridades y expertos en materia laboral mediante entrevistas semiestructuradas, lo cual en mayor medida permitió conocer y determinar los mecanismos que tiene el Estado para afrontar y disminuir la incidencia del empleo informal regional. Entre los resultados, se observaron discrepancias entre los indicadores de empleo que muestran una alta incidencia y desarrollo de la informalidad y la limitada implementación de políticas o instancias que permitan hacer frente a esto. Asimismo, se concluye la urgencia del fortalecimiento de la institucionalidad y estrategias multisectoriales para un abordaje integral a mediano y largo plazo.

## Cita Recomendada

Muñoz-Moya, O. (2025). Informalidad laboral: Una aproximación a la respuesta institucional en la Región de la Araucanía. *Revista Economía, Gestión y Territorio*, 2(3), 11–30.

<https://doi.org/10.4206/rev.egt.2025.v2n3-02>

## Palabras Clave

Empleo informal, precariedad laboral, respuesta pública, políticas públicas.

**Recibido:** 12 de mayo de 2025.

**Aceptado:** 13 de octubre de 2025.

# Informal employment: An approach to the institutional response in the Araucanía Region

Oscar Muñoz-Moya

## Abstract

The high incidence and predominance of informal employment in Chile, specifically in the southern macro-regions (Ñuble, Araucanía, and Los Ríos), is relevant from a public - institutional perspective. This article explored the public-institutional approach and response to labor informality in the Araucanía Region. The objective of the study was to understand the actions and responses of public institutions to address this problem. Using a qualitative approach, the perceptions of authorities and labor experts were collected through semi-structured interviews. This further allowed us to understand and determine the mechanisms the State has in place to address and reduce the incidence of regional informal employment. Among the results, discrepancies were observed between employment indicators that show a high incidence and development of informality and the limited implementation of policies or mechanisms to address this issue. Furthermore, the conclusion is that institutional strengthening and multisectoral strategies are urgently needed for a comprehensive medium- and long-term approach.

## Recommended Cite

Muñoz-Moya, O. (2025). Informalidad laboral: Una aproximación a la respuesta institucional en la Región de la Araucanía. *Revista Economía, Gestión y Territorio*, 2(3), 11–30.

<https://doi.org/10.4206/rev egt.2025.v2n3-02>

## Key Words

Informal employment, job insecurity, public response, public policies.

## I. Introducción

En la actualidad, una de cada tres personas en la Región de la Araucanía participa en el mercado laboral informal —sin garantías que entreguen un piso mínimo en materia laboral—, fenómeno que ha contribuido a una dinámica estructural histórica y ha perpetuado el empleo precario. Paralelamente, la última Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) del año 2022, arrojó como resultado que a nivel regional el 17,2% de la población se encuentra en situación de pobreza, y el 4,6% en situación de extrema pobreza.

A pesar de la existencia de políticas públicas orientadas a la formalización laboral, como la implementación de programas de capacitación, incentivos fiscales y mayor fiscalización, las estrategias desarrolladas no han logrado una potencial efectividad. Según Tokman (2008), la respuesta institucional parece no ser lo suficientemente efectiva para incidir en las causas estructurales de la informalidad laboral ni en los factores socioeconómicos que la perpetúan. Al respecto, en una interpretación de Melguizo (2015), se puede aludir a que las consecuencias de la informalidad son igualmente variadas, lo que la deja expuesta a los riesgos económicos derivados de

crisis socioeconómicas e individuales. A través de los años, se observa que este fenómeno ha tenido alta incidencia principalmente en la temporada otoño – invernal, lo cual sugiere una correlación con las dinámicas estacionales de determinados sectores productivos, especialmente aquellos ligados a actividades agrícolas, forestales o de servicios ocasionales.

De acuerdo con la literatura, se desprende que una de las principales causas de la alta incidencia de empleo informal, se debe a la participación de hombres y mujeres que carecen de educación formal o están limitados en su acceso a la misma. Esta falta de formación es un factor determinante que los empuja a empleos precarizados con menores derechos laborales (López, 2019). De igual modo, las personas extranjeras<sup>1</sup> también se ven afectadas debido a las restricciones legales, la discriminación y las diferencias culturales; lo que complejiza su inserción en el mercado laboral formal y los empuja hacia el sector informal (González, 2018).

<sup>1</sup> Según datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) de Chile y el informe *La migración laboral en América Latina y el Caribe: Diagnóstico, Estrategia y Líneas De Trabajo de la OIT en la Región*, la mayoría de las personas migrantes en el país provienen de Venezuela, Haití, Colombia y Perú; siendo estos grupos los que enfrentan mayores barreras de acceso al empleo formal debido a factores como la situación migratoria irregular, el desconocimiento del idioma (especialmente en el caso de la población haitiana) y la discriminación estructural.

Por un lado, la causa del aumento de la informalidad también está relacionada con los costos asociados a la formalización. Muchos microemprendedores prefieren operar en el sector informal debido a la falta de incentivos claros o debido a que perciben que los costos de formalizarse superan los beneficios (Pérez, 2020). La ausencia de un sistema de apoyo o incentivos a la formalización lleva a que muchos opten por la informalidad, desconociendo las ventajas a largo plazo que la formalización podría ofrecer (Gómez, 2018).

Por otro lado, estudios muestran que la informalidad es más común en países con un Producto Interno Bruto (PIB) per cápita bajo y en aquellos que imponen altos costos a las empresas formales, como regulaciones estrictas, sistemas judiciales inefficientes y un menor control sobre la informalidad (Loayza y Rigolini, 2006). En América Latina, las mujeres tienen más probabilidades de acceder al empleo informal, especialmente si tienen menos años de educación, y esta probabilidad aumenta con la edad, particularmente en las etapas menos productivas de la vida laboral (Bardales, 2011).

En lo que respecta a estudios previos<sup>2</sup>, se ha identificado que la consolidación

de la informalidad laboral está asociada principalmente a factores estructurales como la rigidez en los mercados laborales. Sin embargo, es importante destacar que, al analizar la relación entre demanda y oferta de trabajo, se debe evitar confundir ambos aspectos en el abordaje del nivel de informalidad. Mientras que la demanda laboral puede estar vinculada a características estructurales de la economía, la oferta de trabajo también juega un papel crucial, lo que dificulta establecer una causalidad clara entre estos factores. A pesar del desarrollo económico regional, las tasas de informalidad continúan aumentando de manera significativa con el tiempo (Mansilla, 2021).

El Banco Mundial (2021), explica que deben trabajarse políticas públicas particulares según las circunstancias específicas de cada país. En el caso de Chile, el Banco Central también ha señalado la importancia de adaptar las políticas fiscales y monetarias de acuerdo con las particularidades del país, como el crecimiento económico sostenido, las desigualdades regionales y la necesidad de diversificar la economía. De acuerdo con el planteamiento de Mansilla (2021), la reducción de la informalidad en Chile ha sido una prioridad desde principios del año 2000; la que ha sido respaldada por políticas diseñadas para fomentar la formalización.

<sup>2</sup> Véase *Labour market imbalances in developing countries: A comparative analysis of the structural adjustment experience* de Fields, G. (1990) o *Desafíos de la informalidad laboral en economías emergentes* de Mansilla, P. (2021).

zación de las pequeñas y medianas empresas (Pymes).

En 2001, se aprobó la Ley N° 19.749, con el objetivo de facilitar la creación de microempresas familiares, permitiendo la formalización de pequeños emprendimientos familiares dentro del marco legal chileno. Esta ley fue un paso significativo hacia la inclusión formal de pequeños empresarios, apoyando el crecimiento de sectores de microempresas. Posteriormente, en 2003, se introdujo la Ley N° 19.857, que estableció la figura de la Empresa Individual de Responsabilidad Limitada (EIRL), lo que permitió una alternativa jurídica más accesible para los emprendedores individuales que buscaban limitar su responsabilidad personal en los negocios, sin la necesidad de constituir sociedades complejas.

Desde el año 2000, el gobierno chileno comenzó a ofrecer incentivos adicionales para promover la formalización de las Pymes. Así como también, el de las micro y pequeñas empresas (Mipes). Una medida clave fue la introducción de la posibilidad de reemplazar multas por capacitación, en casos de infracciones laborales o previsionales, lo que se encuentra estipulado en el Artículo 506, inciso primero y N° 2 del Código del Trabajo. Esta opción permitió a los empleadores cumplir con sus obligaciones legales sin incurrir en

sanciones económicas, fomentando una cultura de cumplimiento y educación en seguridad social entre este tipo de empresas según tamaño.

En 2008, la Ley N° 20.255 creó el Fondo para la Educación Previsional (FEP), con el objetivo de financiar proyectos y programas educativos dirigidos a las micro y pequeñas empresas, informando sobre la importancia de la seguridad social y facilitando su proceso de registro empresarial y de trabajadores. Esta ley fue un componente clave en la estrategia de formalización, buscando que las empresas comprendieran los beneficios de la afiliación a la seguridad social y cumpliera con las normativas laborales y previsionales.

Otros aspectos positivos que se rescatan de la Ley N° 20.255 dicen relación con, i) mejora del cumplimiento de las normativas laborales (en donde a través del financiamiento de programas educativos y actividades de sensibilización, la ley contribuye a que las pequeñas y microempresas comprendan la importancia de cumplir con las normativas laborales y previsionales). ii) reduce los costos de la formalización (dando apertura a proyectos que informan y capacitan a las empresas sobre cómo operar formalmente, ayudando a reducir la percepción de que la formalización es un proceso costoso y burocrático, entre otros).

Una medida adicional para fomentar la formalización fue la aprobación de la Ley N° 20.494 en 2011, la cual agilizó los trámites administrativos para la creación de nuevas empresas. Con esta reforma, se simplificó la obtención de patentes municipales y se mejoraron los procedimientos tributarios, permitiendo a los emprendedores la emisión inmediata de documentos electrónicos sin la necesidad de la intervención de funcionarios fiscales. Este tipo de reformas redujo las barreras burocráticas, facilitando el camino hacia la formalización.

Por último, en 2013, se aprobó la Ley N° 20.659, que introdujo la plataforma "Tu Empresa en un Día", herramienta digital que simplificó el proceso de constitución, modificación y disolución de sociedades comerciales. La plataforma permitió a los emprendedores registrar sus empresas de forma rápida y eficiente, eliminando la necesidad de presentar escrituras públicas o realizar publicaciones en el Diario Oficial. A su vez, otorgó un número de identificación tributaria, habilitando a las empresas para iniciar operaciones de manera inmediata.

Además de las medidas fiscales y administrativas, otras políticas han incluido programas de capacitación empresarial y apoyo en la mejora de la competitividad. Estos programas, orientados a la educación y el fortalecimiento de

capacidades, han buscado facilitar que las empresas puedan cumplir con los requisitos legales y fiscales necesarios para operar formalmente y, al mismo tiempo, mejorar su eficiencia y productividad.

Según lo expuesto, indagar la respuesta institucional pública o el —abordaje— que ha tenido el Estado a través su institucionalidad descentralizada y descentralizada en la Región de la Araucanía, es de relevancia para comprender en enfoque adoptado frente al desafío socioterritorial en la zona.

Cabe señalar que, la presente investigación se aborda desde un enfoque cuantitativo. Para ello, se realizaron cuatro entrevistas a autoridades y/o expertos/as en materia laboral. Esta recopilación de experiencias y reflexiones ayudaron a cumplir el objetivo central propuesto desde un inicio. Asimismo, se utilizaron documentos e informes que pone a disposición el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), los cuales permitieron un análisis más profundo y holístico de los principales indicadores de empleo a nivel nacional y regional.

De acuerdo con la información expuesta, el objetivo central que guía esta investigación es evaluar las acciones y la respuesta de la institucionalidad pública para enfrentar la informalidad laboral (2019 – 2024) en la Región de la Araucanía. El cual se compone de dos objetivos

específicos, el primero, caracterizar la situación actual del empleo informal desde sus causas y efectos y, en segundo lugar, analizar los mecanismos institucionales implementados para abordar esta problemática en el territorio.

El presente artículo constituye una subsección de una investigación que ha explorado con mayor detalle el empleo informal en la Región de la Araucanía<sup>3</sup>, las notas y detalles aquí expuestos cobran relevancia para un entendimiento de las nociones y relevancia con que la autoridad regional está abordando este desafío local. De esta forma, se espera contribuir con un análisis situado que promueva una reflexión crítica y una mayor discusión en torno a esta problemática.

En cuanto a la estructura del artículo, la primera sección expone la metodología utilizada, combinando un análisis documental con entrevistas a actores clave del ámbito público regional. Asimismo, para enriquecer el análisis, se utilizó datos del INE. Posteriormente, se presentan los resultados y la discusión, lo que se organiza principalmente en dos ejes. El primero, ofrece una visión general sobre la informalidad laboral; y el segundo, aborda la respuesta institucional pública frente a esta problemática.

<sup>3</sup> La investigación mencionada alude al trabajo del autor Oscar Muñoz-Moya titulado «*La respuesta institucional pública ante el abordaje de la informalidad laboral: La Provincia Cautín en la Región de la Araucanía*».

Finalmente, se exponen las conclusiones y recomendaciones del estudio, las cuales guardan coherencia con los objetivos planteados y los hallazgos obtenidos a lo largo del desarrollo del trabajo investigativo.

## II. Metodología

A modo metodológico, este artículo se presenta como un estudio de tipo descriptivo, el cual ha sido realizado mediante un trabajo que combina análisis documental y la contra respuesta de la institucionalidad pública en relación con la informalidad laboral a nivel regional. Así, se indagaron los indicadores de empleo que pone a disposición periódicamente el INE a partir del trabajo de campo mensual de la Encuesta Nacional de Empleo (ENE). A su vez, mediante un enfoque cualitativo, se realizaron cuatro entrevistas a informantes idóneos/as —con incidencia regional en la formulación de políticas públicas— quienes contribuyeron con su experiencia y percepción sobre el mercado laboral informal, dando paso a comprender y contextualizar la situación laboral actual de la Región de la Araucanía y la respuesta pública por parte de la autoridad regional.

Siguiendo el objetivo de evaluar las acciones y la respuesta de la institucionalidad pública para enfrentar la

informalidad laboral (2019 – 2024) en la Región de la Araucanía. La muestra de participantes contempló las reflexiones de tres autoridades regionales y una experta en materia laboral. Con la finalidad de mantener el anonimato y resguardo de la información de la muestra se identificarán como: Entrevistado 2 y 3 / Entrevistada 1 y 4. Los principales ejes abordados a través de las entrevistas apuntaron a: i) caracterizar la situación actual de la informalidad laboral ii) analizar el abordaje institucional y la respuesta pública en el territorio y, iii) reflexiones situadas. En este sentido, la muestra elegida permitió aportar evidencia cualitativa clave desde distintos ángulos del aparato estatal, lo que enriqueció el análisis y la discusión.

Finalmente, en lo que respecta al análisis de los resultados, se utilizó principalmente el Software Jasp<sup>4</sup> para el tratamiento estadístico de los datos, y el Software Atlas Ti<sup>5</sup> para el análisis cualitativo. El enfoque adoptado fue explícitamente deductivo, lo que permitió indagar y profundizar en los aspectos identitarios y culturales que han favorecido y consolidado el desarrollo del empleo informal en la Región de la Araucanía. Este tipo de análisis parte de marcos

<sup>4</sup> JASP Team (2024). JASP (Version 0.19.3)[Computer software].

<sup>5</sup> ATLAS.ti Scientific Software Development GmbH. (2023). ATLAS.ti Mac (versión 23.2.1) [Software de análisis de datos cualitativos].

teóricos preexistentes para interpretar los datos empíricos, facilitando así una comprensión más estructurada del fenómeno estudiado (Blaikie, 2010).

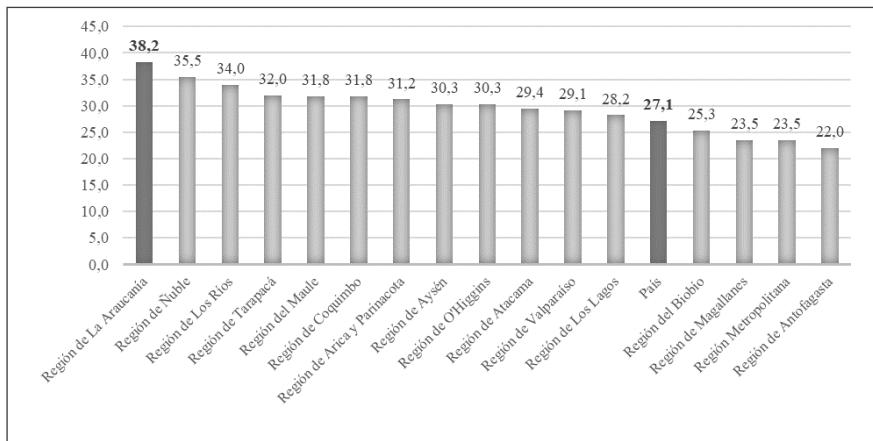
### III. Resultados

#### Sobre la situación actual de la Informalidad Laboral en la Araucanía (2024)

Al hacer seguimiento a los indicadores de empleo del INE (Gráfico 1), es posible dimensionar la alta incidencia del empleo informal en la Región de la Araucanía —en comparación a otras regiones del país—, representando una tasa de 38,2%, es decir, una cifra cercana a 161.577 personas ocupadas informalmente. Asimismo, se constata un crecimiento del empleo informal —sutilmente— sostenido en el tiempo. En efecto, y a modo de ejemplificar, la tasa de informalidad ha tenido una variación positiva de 1,1 pp. para el trimestre Agosto – Octubre (ASO) del 2024 en comparación al mismo del año 2019.

Cabe subrayar que algunos de los factores que han contribuido a este ecosistema, es la baja escolaridad y la limitada diversificación productiva regional. Además, se destaca que la alta informalidad en la Región de la Araucanía, se relaciona también con la prevalencia del trabajo por cuenta propia, especialmente en sectores como el comercio minorista, la agricultura familiar y los servicios.

**Gráfico 1.** Tasa (%) ocupación informal en Chile, periodo Agosto – Octubre (ASO), 2024.



**Fuente:** Elaboración propia con base en ENE, trimestre ASO, 2024.

Al desagregar la incidencia de la informalidad a nivel provincial (Tabla 1), se destaca que, la Provincia de Cautín concentra la mayor cantidad de trabajadores a nivel regional, con un total de 333.985 personas de los cuales el 36,5% son informales. En comparación, la Provincia de Malleco concentra 88.634 personas, de los cuales el 44,6% corresponde a trabajadores que no cuentan con garantías de seguridad social.

"Más allá de las variaciones estacionales del empleo en general e informal, la región presenta una brecha estructural en su mercado del trabajo, donde históricamente se han presentado niveles de informalidad superiores al resto del país". — Entrevistado 3.

De acuerdo a lo señalado en la serie de entrevistas, queda de manifiesto la concentración de personas ocupadas

en determinadas ramas económicas, altamente influidas por empleo primario. En la siguiente cita se ejemplifica lo anteriormente mencionado:

"Entonces, este es un tema que es estructural en la Región de la Araucanía y que tiene mucho que ver con la matriz productiva, [...] porque son empresas de servicio, comercio, construcción y agricultura, que son primarios".  
— Entrevistada 1.

En la región, y de acuerdo a la percepción de la muestra entrevistada, se reconoce que el fenómeno de la informalidad laboral es atribuido principalmente a factores propios de la estructura económica que se han ido consolidando a través del tiempo. Asimismo, se contempla que la ausencia de desarrollo industrial y la limitada inversión pública – privada no permite un crecimiento económico sostenido. Lo que se refleja en las siguientes citas:

"La matriz productiva [...] son rubros primarios, nosotros no tenemos grandes industrias como otras regiones, que absorban mucha mano de obra". — Entrevistada 1.

"La Región de la Araucanía de por sí es una región compleja, ¿en qué sentido?, que no hay un desarrollo industrial, no hay un polo industrial que pueda fomentar el trabajo, y la región persiste con temporadas [...] Esto quiere decir que cuando florece, llega la primavera, florece la región." — Entrevistado 2.

La referencia recurrente a la "matriz productiva primaria" por parte de los entrevistados revela una percepción compartida sobre el rezago estructural de la región. Esta visión coincide con las teorías de dependencia regional que explican cómo las zonas periféricas se mantienen subordinadas a dinámicas económicas extractivas.

**Tabla 1:** Número y tasa (%) de trabajadores informales según Provincia de Cautín y Malleco (Región de la Araucanía), periodo ASO, 2024.

Provincia	Trabajadores formales	Trabajadores informales	Total según provincia	Tasa (%) informales
Provincia de Cautín	211.962	122.023	333.985	36,5%
Provincia de Malleco	49.079	39.555	88.634	44,6%
Total regional	261.041	161.577	422.618	38,2%

**Fuente:** Elaboración propia con base en ENE, trimestre ASO, 2024.

Al profundizar el análisis, la Tabla 1 deja de manifiesto la desigualdad territorial persistente en la Región de la Araucanía. En efecto, Malleco a pesar

de tener una menor cantidad de personas ocupadas, exhibe una tasa de informalidad significativamente más alta (44,6%) en relación con Cautín (36,5%), lo que releva la marginación del sector rural en materia de conectividad e inversión público - privada.

Un dato relevante a mencionar, es que la informalidad no se distribuye homogéneamente ni responde únicamente a dinámicas del mercado laboral, sino que también está determinada por factores geográficos, históricos y sociales, como el acceso desigual a servicios públicos, infraestructura, oportunidades educativas y redes de apoyo institucional. En Malleco, por ejemplo, la informalidad parece responder a una lógica de "informalidad por necesidad", más que por decisión estratégica de los trabajadores.

Asimismo, el análisis de las entrevistas permitió reconocer las existencias de una doble fragmentación laboral. Por un lado, territorial, entre la Provincia de Cautín y Malleco, y, por otro lado, sectorial, entre actividades primarias

y servicios con bajo valor agregado. Lo que queda de manifiesto en con una limitada diversidad productiva, en comparación, por ejemplo, con Temuco o Padre de las Casas, con un polo productivo más dinamizado.

**Tabla 2:** Distribución de la informalidad laboral según rama económica en la Región de la Araucanía, periodo ASO (2024 y 2019).

una mejora en las condiciones laborales del sector, se manifiesta más bien como consecuencia de la progresiva pérdida de dinamismo económico que ha experimentado la actividad agrícola en la Región de la Araucanía, fuertemente impactada por fenómenos como la sequía prolongada, el alza en los costos de producción y la escasa inversión

Rama económica	(%) Informalidad ASO-2024	(%) Informalidad ASO-2019
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca.	19,6	30,6
Comercio al por mayor y al por menor.	18,3	16,9
Construcción.	12,1	11,2
Industrias manufactureras.	8,4	9,6
Actividades de hogares como productores de bienes y servicios para uso propio.	7,0	6,8
Transporte y almacenamiento.	5,4*	4,4*
Otras actividades de servicios.	5,1*	2,2*
Otras ramas económicas informales <5% presentes a nivel regional.	24,1*	18,3*
Total	100	100

**Fuente:** Elaboración propia con base en ENE, trimestre ASO, 2024

**Nota:** (\*) Datos con estimación no confiable.

De acuerdo con la Tabla 2, la distribución de quienes se encuentran trabajando sin contrato laboral formal se encuentra presente principalmente en la rama económica de “Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca” (19,6%), aunque con una importante reducción de 11 pp. en comparación con las cifras del mismo trimestre móvil del año 2019. Esta disminución, lejos de responder a

pública y privada. Esto ha generado una precarización del empleo rural, empujando a numerosos trabajadores a migrar hacia actividades informales en sectores urbanos.

En respuesta a lo anteriormente expuesto, se percibe a través de los relatos de los participantes, un esfuerzo por diversificar la matriz productiva local, promoviendo especialmente el fortalecimiento de ramas como el comercio y el turismo. No obstante,

esta diversificación ha tenido un efecto ambivalente. En donde por una parte aumenta el empleo formal, y por otra, aumenta el empleo sin protección social. En este sentido, se ha podido dimensionar una notable expansión del trabajo informal en la rama económica “Comercio al por mayor y menor” (18,3%) y en el sector de la “Construcción” (12,1%), ambos con un crecimiento sostenido desde 2019. Esta informalidad no responde únicamente a una falta de fiscalización, sino también a un modelo económico que incentiva la flexibilidad laboral.

Las entrevistas realizadas evidencian la proliferación de microemprendimientos informales, especialmente a través de plataformas digitales, que operan sin ningún tipo de regulación. En tanto, la informalidad en el sector construcción se concentra en los meses de mayor demanda estacional, evidenciando una clara tendencia a la precarización temporal del trabajo.

Finalmente, aunque con menor peso porcentual, sectores como “Alojamiento”, “Administración” y “Actividades Artísticas” muestran también cifras preocupantes, ya que en conjunto representan el 24,1% del empleo informal regional, lo que manifiesta que la informalidad se extiende de manera transversal en el tejido laboral regional.

## Sobre los mecanismos institucionales para el abordaje de la informalidad laboral en la Región de la Araucanía

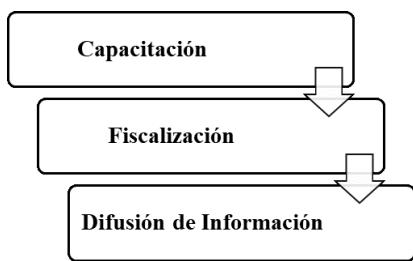
Al profundizar en el mecanismo utilizado por las autoridades regionales para hacer frente a la informalidad laboral, se constata principalmente el abordaje mediante el trabajo intersectorial de una Mesa de Informalidad Laboral liderada por la Secretaría Regional Ministerial de Trabajo en la Región de la Araucanía; en la cual de manera incipiente participan instituciones como el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), la Dirección del Trabajo (DT), Las Secretarías Regionales Ministeriales de Economía, Hacienda, y el Servicio de Impuestos Internos (SII), entre otras. En la instancia, principalmente se han buscado estrategias para la disminución de la informalidad laboral, y una proyección en torno a las estrategias de difusión.

Al analizar la incidencia de esta Mesa Regional, se vislumbra un panorama desfavorable y limitado, caracterizado por un compromiso débil, principalmente en lo que respecta a la entrega de información y seguimiento de la situación actual de la informalidad laboral en el territorio. Por consiguiente, esto ha provocado una paralización de las estrategias de comunicación y

difusión. Asimismo, se desprende un análisis crítico en torno a las políticas públicas abordadas, detallando que más allá de los avances que existen, la respuesta pública ha sido limitada y sus avances incipientes. Entendiendo la informalidad laboral como un problema estructural, los mecanismos para incentivar la formalidad parecen estar fragmentados, y muchas acciones están desarticuladas entre las instituciones.

"Es vital también abordar las barreras administrativas que impiden a las personas formalizarse, especialmente en comunidades con bajo nivel educativo. El perfil demográfico de los trabajadores informales en la Región de la Araucanía incluye a jóvenes, mujeres y adultos mayores principalmente". — Entrevistada 4.

En relación con el abordaje y alcance de la respuesta pública, se constata su abordaje mediante tres líneas de acción esencialmente:



En primer lugar, a través de la capacitación no solo se busca formar a los habitantes de las comunas a nivel regional, sino también a equipos de servicios públicos, empresas y trabajadores para un conocimiento acabado sobre la

importancia de la formalización y los beneficios que conlleva en el tiempo.

En conformidad a lo anteriormente expuesto, el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) está abordando la informalidad mediante una serie de intervenciones y programas diseñados para mejorar la empleabilidad y fomentar la formalización laboral. En lo que va del año (2024), se han impulsado cursos de capacitación como el de emprendimiento, que incluye subsidios para la compra de activos fijos, lo que busca incentivar a las personas a formalizar sus actividades económicas. Aunque al mismo tiempo, persisten desafíos, como el miedo de algunos trabajadores informales a perder beneficios sociales al formalizarse, lo que limita la efectividad de estas iniciativas.

Adicionalmente, el SENCE ha implementado un enfoque territorial, situando su atención en los sectores más vulnerables y fomentando el desarrollo regional, especialmente en turismo y la industria agropecuaria. La capacitación se ha orientado hacia habilidades que respondan a las necesidades del mercado local, tales como cursos de cocina, licencias de conducir y capacitación técnica en áreas específicas como la instalación de gas y energía renovable. Se reconoce a través de las entrevistas, que la capacitación es clave para au-

mentar la empleabilidad, pues muchas empresas requieren personal calificado con acreditaciones específicas. Entre estas acciones, se ha fortalecido la capacitación y el desarrollo del emprendimiento mediante el fortalecimiento de competencias laborales y digitales de distintos grupos de la población:

- Despegue MIPE: Programa de capacitación dirigido a micro y pequeñas empresas, centrado en áreas como tecnología, marketing digital y emprendimiento. Su cobertura se limita al financiamiento del curso, sin incluir subsidios adicionales como transporte, alimentación o materiales.
- Diplomados Sociedad Digital: Instancias formativas de especialización en temáticas como emprendimiento social, comunicación digital, marketing y programación web. Están orientadas a entregar herramientas que faciliten la inserción y permanencia en el mercado laboral digital.
- Becas Laborales: Programa enfocado en la formación en oficios con énfasis en el desarrollo de competencias laborales. Está dirigido a personas en situación de vulnerabilidad, cesantes o con empleos precarios, promoviendo su inserción laboral dependiente o independiente.
- Emprende: Iniciativa que ofrece el curso gratuito "Gestionando y Formalizando mi Emprendimiento", con una duración de 81 horas, orientado a fortalecer competencias para la creación y formalización de negocios.
- Becas Fondo de Cesantía Solidario: Programa que entrega cursos gratuitos a beneficiarios/as activos/as del Fondo de Cesantía Solidario, con el propósito de mejorar sus habilidades y facilitar su reinserción laboral en condiciones de calidad.
- Licencias Profesionales: Respuesta estatal a la creciente demanda de conductores profesionales en el país, que busca facilitar la obtención de licencias requeridas para el ejercicio formal en el sector transporte.

En segundo lugar, a nivel normativo, se observan avances sustanciales en la legislación laboral que han permitido una mayor claridad y facilidad en lo que respecta a los procesos de formalización, así como la digitalización de trámites, lo cual ha contribuido a reducir la burocracia históricamente prevalente en América Latina. En el ámbito administrativo “Se necesitan, cuando menos, once operaciones diferentes en Brasil, nueve en Perú, seis en Colombia y cuatro en Chile” (Tokman, 2001, p. 19). De acuerdo al mismo autor,

se subraya que las barreras de acceso a la legalidad conlleva que los trabajadores por cuenta propia o microemprendedores deban realizar un sin número de operaciones administrativas para el proceso de legalización.

Actualmente, la Dirección del Trabajo (DT), junto con el Instituto de Previsión Social (IPS) y la Superintendencia de Seguridad Social (SUSESO), representan los principales entes fiscalizadores en la Región de la Araucanía. Estas instituciones ejercen labores de inspección y supervisión del cumplimiento de las normativas laborales, tales como la suscripción de contratos, el pago de cotizaciones previsionales y la adhesión a sistemas de salud y seguridad social. Además, se han implementado campañas de sensibilización y asistencia técnica a micro y pequeñas empresas, buscando facilitar su tránsito hacia la formalización.

Sin embargo, la evidencia empírica disponible confirma que el costo asociado a la formalización sigue siendo elevado, especialmente para sectores de menor productividad o trabajadores independientes. Lo que ha implicado un factor significativo en los mecanismos implementados. Sumado a lo anterior, desde la institucionalidad regional se observa una limitada capacidad para denunciar la vulneración de derechos contractuales con empleadores.

"Si tienes menos estudios, tú tienes menos posibilidad de negociar. Alguien que es universitario [...] es una persona que conoce más, sabe más, conoce sus derechos, y además está más especializado, puede negociar. En cambio, una persona que tiene menos educación, [...] está muy en desventaja y acepta muchas condiciones precarias porque necesita la pega (trabajo)". — Entrevistada 1.

En este contexto, el Estado ha promovido políticas de incentivo, como subsidios a la contratación formal, programas de capacitación laboral y beneficios tributarios, particularmente orientados a poblaciones vulnerables y sectores rezagados de la economía regional. A pesar de estos esfuerzos, los resultados en la práctica continúan siendo mínimos, lo que plantea la necesidad de fortalecer la coordinación interinstitucional y rediseñar estrategias que consideren las especificidades territoriales y socioculturales.

En tercer lugar, desde la institucionalidad pública se está trabajando en generar conciencia sobre los derechos laborales y la importancia de la formalización, utilizando medios de comunicación locales y aprovechando redes sociales para un mayor alcance de público. En este sentido, la importancia de la generación de canales de difusión para apoyar a las personas en la formalización de empleo se transforma en un bastión clave. Entendiendo que todo ingreso que se recauda a través de patentes e impuestos, es un incentivo con el que la institucionalidad pública

cuenta para la formulación de políticas públicas que se ejecutan de manera transversal en distintas áreas estratégicas. Aunque, en la siguiente cita se ilustra la dificultad para la difusión de los programas, cursos, e iniciativas para la formalización de empleo:

"Existe, pero nosotros tenemos un problema entre la oferta y la difusión de esa oferta, porque el Estado está tan atado de manos para pagar difusión por los temas presupuestarios, normativos, nosotros no podemos pagar spots radiales, no es fácil eso [...] no podemos pagar, por ejemplo, publicidad en redes sociales". — Entrevistada 1.

Finalmente, y muy similar a lo abordado anteriormente, a nivel institucional se ha trabajado en la colaboración interinstitucional, promoviendo mesas de trabajo con diferentes entidades gubernamentales para abordar las necesidades del mercado laboral de manera integral y coordinada. Estas colaboraciones buscan un enfoque más armónico entre las distintas comunas y servicios públicos que intervendrán en el ámbito laboral.

Por ejemplo, fue posible corroborar que la Secretaría Regional Ministerial de la Mujer y la Equidad de Género junto a la institucionalidad presente en la Región de la Araucanía están desarrollando en conjunto programas y políticas que buscan fomentar la autonomía económica de las mujeres. Un programa destacado en este contexto es "Mujeres Jefas de Hogar", ejecutado por el Ministerio de

la Mujer y la Equidad de Género, el cual opera en todas las comunas de la Región de la Araucanía. Este programa tiene como objetivo capacitar a las mujeres en diversas habilidades, incluidas aquellas tradicionalmente asociadas a hombres, como la carpintería y la electricidad, buscando fomentar su inserción laboral formal. Sin embargo, se han identificado obstáculos significativos, como por ejemplo, el miedo a perder beneficios estatales al formalizar sus emprendimientos, así como también, la falta de acceso a recursos, información y redes para la formalización.

Desde el programa también se abordan las necesidades particulares de las mujeres en el contexto rural, donde enfrentan desafíos adicionales relacionados con transporte, conectividad y acceso a mercados. Muchas mujeres participan en trabajos estacionales y temporales, especialmente en sectores como la agricultura, lo que contribuye a su situación de informalidad. Para enfrentar esto, la institucionalidad pública ha comenzado a trabajar de manera intersectorial, creando Mesas de Trabajo que involucran a diferentes actores, incluido el sector privado, con el propósito de mejorar la capacitación y el acceso a empleos formales.

Un hito importante ha sido la realización de diálogos participativos para la

creación de una Política Nacional de Cuidados, que reconoce y busca abordar el papel preponderante de las mujeres como cuidadoras en la sociedad. Este enfoque ha permitido proporcionar no solo apoyo emocional y social a las mujeres cuidadoras, sino también oportunidades de desarrollo económico a través de ferias y cursos de emprendimiento. En términos de formalización, se han desarrollado estrategias para derribar estigmas y facilitar el acceso al conocimiento sobre sistemas tributarios y beneficios, lo que es crucial para que las mujeres comprendan que la formalización no implica perder beneficios, sino más bien acceder a nuevas oportunidades. El uso de tecnologías digitales para acceder a servicios en línea también se está promoviendo, pero se reconoce que aún existe una brecha significativa en la alfabetización digital.

Por lo tanto, se puede observar cómo las instituciones regionales están adoptando un enfoque multifacético que combina análisis, colaboración interinstitucional, capacitación, fiscalización, promoción de denuncias, y programas específicos para la formalización, con el objetivo de abordar la histórica informalidad laboral en la Región de la Araucanía.

No obstante, existe un reconocimiento de que se requieren esfuerzos más profundos y coordinados para lograr

cambios significativos en esta problemática, subrayando un limitado alcance y abordaje de la informalidad en el territorio.

#### IV. Conclusiones

En virtud de lo desarrollado en el presente artículo, se concluye que la Región de la Araucanía presenta un desafío estructural en materia laboral. A partir del análisis es posible observar un limitado abordaje público institucional, lo que queda de manifiesto por los actores clave, quienes apuntan a un desafío estructural histórico.

A nivel territorial, la informalidad se presenta como un fenómeno de alta persistencia, el cual pese a esfuerzos normativos e institucionales sigue presentando una alta incidencia principalmente en sectores productivos primarios y de baja productividad, como la agricultura, el comercio minorista y la construcción. En una interpretación del relato de la muestra entrevistada, este patrón obedece tanto a causas estructurales como la matriz económica regional poco diversificada, la baja escolaridad, y la falta de industrialización. Asimismo, la configuración de los esfuerzos institucionales, han abordado Mesas de Trabajo, aunque con un avance limitado en efectividad y desarrollo. Las acciones estatales, aunque pertinentes,

se han visto obstaculizadas por falta de coordinación interinstitucional, debilidades en la difusión de programas, restricciones presupuestarias y una baja articulación territorial.

Igualmente, las entrevistas revelan una crítica a la limitada capacidad del aparato público para incidir de manera efectiva en los determinantes sociales y económicos de la informalidad. Se destaca también una expansión de nuevos nichos de informalidad, especialmente en el ámbito digital y en sectores con alta rotación estacional, lo que complejiza aún más el panorama.

A partir de lo anteriormente expuesto, a continuación, se presentan algunas recomendaciones que reflejan las necesidades y oportunidades que se podrían considerar:

1. Fortalecimiento de capacidades institucionales: Se requiere robustecer la capacidad operativa de las instituciones regionales, especialmente en cuanto a fiscalización laboral, promoción de derechos y gestión de programas. Esto incluye superar las limitaciones normativas y presupuestarias que afectan la difusión y ejecución de iniciativas.
2. Mejora de canales de comunicación: Para ello, se sugiere habilitar alianzas con medios comunitarios,

organizaciones sociales y plataformas digitales que aseguren una mayor cobertura y comprensión de los beneficios de la formalización.

3. Articulación multisectorial: La informalidad debe ser abordada como una problemática intersectorial. Es clave profundizar en mecanismos de gobernanza que integren a los sectores trabajo, economía, educación, desarrollo social y municipalidades, con metas comunes, seguimiento coordinado y evaluación periódica de impactos.

Finalmente, se evidencia la pertinencia de considerar dimensiones culturales y subjetivas en el análisis del empleo informal, tales como la percepción de riesgo, la confianza institucional y los imaginarios asociados al trabajo "por cuenta propia". Estos aspectos complejizan las rutas de formalización y exigen modelos más integrales de intervención. Con estas conclusiones, se espera contribuir a un conocimiento aterrizado de la problematización que implica la informalidad laboral puntualmente en la Región de la Araucanía.

## Referencias Bibliográficas

Banco Mundial. (2021). Informe sobre el desarrollo mundial 2021: La igualdad de oportunidades en un mundo cambiante. Banco Mundial.

Bardales, J. (2011). Informalidad y subempleo: evidencia macroeconómica para el caso peruano. Horizonte Económico, (1). Instituto de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional del Callao. <http://fce.unac.edu.pe/images/investigacion/unidad-investigacion/revista/he-n1/a11.pdf>

Blaikie, N. (2010). Designing social research: The logic of anticipation (2nd ed.). Polity Press.

Gómez, M. (2018). Factores que afectan la formalización de microempresas en América Latina. Revista de Estudios Sociales, 15(3), 45–63.

González, M. (2018). Inmigración y mercado laboral en América Latina: Desafíos y barreras. Revista Latinoamericana de Sociología del Trabajo, 33(2), 50–60.

Instituto Nacional de Estadísticas (INE). (2024). Encuesta Nacional de Empleo (ENE), trimestre agosto-septiembre-octubre 2024 [Informe trimestral].

<https://www.ine.cl>

Ley N° 19.749 de Chile. (2001). Ley que establece normas para facilitar la creación de microempresas familiares. Diario Oficial de la República de Chile. <https://www.bcn.cl/>

Ley N° 19.857 de Chile. (2003). Ley que establece la figura de la Empresa Individual de Responsabilidad Limitada (EIRL). Diario Oficial de la República de Chile. <https://www.bcn.cl/>

Ley N° 20.255 de Chile. (2008). Ley que crea el Fondo para la Educación Previsional (FEP). Diario Oficial de la República de Chile. <https://www.bcn.cl/>

Ley N° 20.494 de Chile. (2011). Ley que establece la mayor eficiencia en los procesos y/o trámites administrativos para la creación de nuevas empresas. Diario Oficial de la República de Chile. <https://www.bcn.cl/>

Ley N° 20.659 de Chile. (2013). Ley que crea la plataforma “Empresa en un Día” que permite en sólo un día constituir una sociedad y registrarla en el rol único tributario. Diario Oficial de la República de Chile. <https://www.bcn.cl/>

Loayza, N., & Rigolini, J. (2006). Informality trends and cycles (The World Bank Policy Research Department N° 4078). Banco Mundial.

López, J. (2019). Impacto de la educación en la integración laboral formal. Editorial Académica.

Mansilla, P. (2021). Informalidad laboral en Chile: Evolución, determinantes y propuestas para América Latina (Documento de Trabajo N° 106). Ediciones UC / CLAPES.

Melguizo, A. (2015). Pensions, informality, and the emerging middle class. IZA World of Labor.

<https://doi.org/10.15185/izawol.169>

Ministerio de Desarrollo Social y Familia. (2023). Resultados de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) 2022. <https://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/encuesta-casen>

Observatorio Laboral Nacional. (2024). Resultados del trimestre móvil agosto - octubre del 2024. <https://observatorio-laboral.shinyapps.io/Termometro/>

Pérez, J. (2020). Impacto de la informalidad laboral en los microemprendimientos: Un análisis de costos y beneficios. Editorial XYZ.

Subsecretaría del Trabajo. (2024). Termómetro Laboral: La Araucanía, trimestre móvil agosto-octubre 2024. Universidad de La Frontera. Recuperado de <https://www.subtrab.gob.cl/>

Tokman, V. E. (2001). De la informalidad a la modernidad. *Economía*, 24(48), 153–178. <https://doi.org/10.18800/economia.200102.005>

Tokman, V. E. (2008). La informalidad en América Latina: causas, consecuencias y políticas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).