

Análisis de la evasión y elusión en el pago de las cotizaciones previsionales y medidas de política pública para superar sus causas

Estudio Conjunto:
Consejo Consultivo Previsional y
Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones

Realizado por:
Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile

Noviembre 2012

No.2

Documentos de Trabajo

Índice

Prefacio	5
Capítulo 1	7
Antecedentes	8
Orientaciones generales de la gestión institucional	14
Marco regulatorio aplicable	26
Entrevistas a actores clave	61
Dimensiones a considerar para un análisis institucional	71
Síntesis y conclusiones	84
Capítulo 2	91
Introducción	92
Análisis de la Evasión de cotizaciones previsionales.....	93
Elusión Previsional.....	135
Conclusiones	137
Anexo 1: Evasión Laboral, Análisis Descriptivo Casen 2003, Casen 2006, Casen 2009 y Casen 2011.....	142
Anexo 2: Evasión Laboral, Análisis Condicional Casen 2006, Casen 2009 y Casen 2011	145
Anexo 3: Evasión Previsional, Análisis Descriptivo Casen 2003, Casen 2006, Casen 2009 y Casen 2011.....	148
Anexo 4: Evasión Previsional, Análisis Condicional Casen 2006 y Casen 2009	151
Anexo 5: Compatibilidad de Estadísticas: CASEN, INE y Superintendencia de Pensiones.....	154
Anexo 6: Definición de Variables	155
Capítulo 3	163
Introducción	164
Evaluación de la Fiscalización Efectiva del Pago de las Cotizaciones Previsionales.....	164
Indicadores de evasión y elusión previsional.....	192
Análisis del proceso de cobranza judicial de cotizaciones en cuanto a los tópicos efectividad, capacidad y entrega de propuestas para su mejora y/o reforma.....	206
BASES TÉCNICAS: ESTUDIO CONJUNTO CONSEJO CONSULTIVO PREVISIONAL Y COMISIÓN DE USUARIOS DEL SISTEMA DE PENSIONES: ANÁLISIS ESPECÍFICO SOBRE EL FUNCIONAMIENTO Y RESULTADOS DE LOS MECANISMOS DE DECLARACIÓN Y NO PAGO Y DECLARACIÓN Y NO PAGO ATOMÁTICO	232
Capítulo 4	243
Introducción	244
Propuestas de Políticas para mejorar la fiscalización y control de la Evasión y Elusión de cotizaciones previsionales.....	245
Resumen de propuestas.....	272

Prefacio

El presente informe corresponde al estudio "Análisis de la Evasión y la Elusión en el Pago de las Cotizaciones Previsionales y Medidas de Política Pública para Superar sus Causas" realizado por el Departamento de Economía de la Universidad de Chile, licitado por la Subsecretaría de Previsión Social a solicitud del Consejo Consultivo Previsional y de la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones.

El equipo de la Universidad de Chile se compuso de los señores Alberto Arenas, Fidel Miranda, Fernando Dazarola, Javiera Vásquez y Michel Jorrat.

El estudio busca como objetivo principal "Disponer de un diagnóstico y conocimiento detallado de evasión y elusión en las cotizaciones previsionales, y entender la mecánica de las relaciones laborales y económicas en que estas ocurren, tanto el sector privado como estatal.

Adicionalmente, la licitación tenía los siguientes ocho objetivos específicos:

- i. Realizar un análisis de la actual institucionalidad (marco legal e incentivos presentes) encargada de regular, fiscalizar y sancionar, y las herramientas técnicas con que cuenta para esta labor.
- ii. Identificar, describir y analizar la evasión y/o elusión del pago de las cotizaciones previsionales. Lo anterior distinguiendo tanto el tipo de trabajadores, como las características de las empresas y del sector de la economía donde se desenvuelven.
La propuesta debe ser específica con respecto a que bases de datos utilizar y cómo se incorporaran en su metodología.
- iii. Evaluar la fiscalización efectiva que se realiza. En particular, cómo opera, qué rol juegan las distintas instituciones, y las restricciones operativas que enfrentan.
- iv. Proponer indicadores que permitan monitorear la magnitud de la evasión y/o elusión de las cotizaciones previsionales por cada una de las categorías económicas exploradas con anterioridad.
- v. Analizar el proceso de cobranza judicial de cotizaciones en cuanto a los tópicos efectividad, capacidad y entregar propuestas para su mejora y/o reforma.
- vi. Realizar un análisis específico sobre los temas DNP y DNPA (Declaraciones y No-Pago Automáticas).

- vii. Proponer un conjunto de políticas que permitan mejorar la fiscalización de la evasión y elusión en el pago de las cotizaciones previsionales o generar incentivos que conduzcan a reducir estas prácticas en determinados sectores de la economía.
- viii. Evaluar y proponer medidas sobre cómo es posible de hacer a los trabajadores más participes de este proceso de información y cobranza en casos de elusión y/o evasión de cotizaciones previsionales.

Este informe esta ordenado de la siguiente forma:

El primer capítulo incluye un análisis de la institucionalidad de sector previsional, correspondiente al objetivo específico i.

El segundo capítulo tiene como tema la identificación de la evasión y elusión previsional, trabajo correspondiente al objetivo específico ii.

El capítulo tres trata el desarrollo de los objetivos específicos iii., iv., v., y vi, correspondiente a los temas de evaluación de fiscalización; hacer propuesta de indicadores para monitorear la evasión y elusión; análisis del proceso de cobranza judicial; análisis de DNP y DNPA, entre otros.

El último capítulo incluye una propuesta de políticas para mejorar la fiscalización de la evasión y elusión en el pago de las cotizaciones previsionales y evaluar y proponer medidas sobre cómo es posible de hacer a los trabajadores más participes de los procesos de información y cobranza en casos de elusión y/o evasión de cotizaciones previsionales. Correspondientes a los objetivos específicos vii. y viii.

Capítulo 1

1. Antecedentes

1.1. Contexto del presente informe

El objetivo general de esta consultoría es disponer de un diagnóstico y conocimiento detallado de evasión y elusión en el pago de las cotizaciones previsionales (del sistema de AFPs), y entender la mecánica de las relaciones laborales y económicas en que estas ocurren, tanto en el sector privado como estatal.

Lo anterior con el objeto de entregar al Consejo Consultivo Previsional y la Comisión de Usuarios los antecedentes necesarios para proponer medidas que minimicen la subdeclaración o evasión en el pago de las cotizaciones previsionales, a través de distintas herramientas.

El primer objetivo específico del presente estudio es **realizar un análisis de la actual institucionalidad (marco legal e incentivos presentes) encargada de regular, fiscalizar y sancionar, y las herramientas técnicas con que cuenta para esta labor.**

Como puede apreciarse, en buena medida, este primer objetivo específico se confunde con el objetivo general. Por esa razón, en el Plan de Trabajo se hizo presente que este Informe contiene un primer análisis que deberá ser complementado y ajustado, conforme avancen las siguientes etapas del estudio. Así por ejemplo, se ha considerado un análisis más acabado de la institucionalidad judicial, a propósito del cumplimiento del objetivo específico v., referido a analizar el proceso de cobranza judicial y, desde luego, todo el análisis de procesos considerado en etapas posteriores de esta consultoría permitirá enriquecer el presente análisis preliminar.

1.2. Aspectos Conceptuales

Antes de iniciar el análisis sobre la institucionalidad vinculada a regular, fiscalizar y sancionar la evasión y elusión de las cotizaciones previsionales, es necesario establecer conceptualmente las distintas categorías que representa el universo de situaciones posibles de identificar.

Lo anterior es necesario dado que las distintas categorías de evasión y elusión deben ser analizadas en su propio mérito, pues su control puede requerir de distintas acciones en la esfera de las políticas públicas.

Adicionalmente, el adecuado dimensionamiento de cada categoría y su respectivo desglose, permitirá establecer prioridades de política, que se asocian al establecimiento de iniciativas legales y esfuerzos presupuestarios y organizacionales.

Para cada categoría, resulta relevante establecer si se concentra en algún segmento (tamaño de empresa, sector económico, región) que pueda entregar luces para el diseño e implementación acciones de política o administrativas.

Las categorías que a continuación se definen, serán el marco para el análisis y propuestas de política en todos los productos solicitados, sin perjuicio que estén incorporados al presente Informe.

1.2.1. Trabajadores Asalariados sin Contrato

Esta categoría la denominaremos de “evasión laboral”. Se trata de una situación en la cual el trabajador no sólo carece de contribuciones al sistema de pensiones sino que a todo el sistema de seguridad social (salud, accidentes del trabajo, seguro cesantía, asignaciones familiares) y queda desprotegido en relación a otros derechos laborales (indemnización, despidos arbitrarios, derecho a sindicalización, etc.).

1.2.2. Trabajadores Asalariados con Contrato y sin Cotizaciones al Sistema de Pensiones

A esta categoría la denominaremos “evasión previsional” propiamente tal. Se trata de trabajadores cuyo empleador no cumple con su deber de transferir sus contribuciones a las administradoras de fondos de pensiones, a pesar de la existencia del contrato laboral y más allá del mecanismo de declaración y no pago.

La suma de la evasión laboral y la evasión previsional corresponderá a la evasión total de las cotizaciones previsionales.

1.2.3. Trabajadores Asalariados, con Contrato, que Cotizan Sobre una Renta Inferior a la Remuneración Real

En principio, a esta categoría la denominaremos "elusión previsional". Se trata de situaciones en las cuales el empleador, en acuerdo o no con el trabajador, paga cotizaciones previsionales por un monto inferior al que corresponde a la remuneración real que entrega al trabajador.

Este sería un fenómeno de elusión, por cuanto esto se ampara en el establecimiento de un contrato de trabajo en donde se declara una remuneración inferior a la que percibe en términos reales el trabajador.

No obstante, se trata de una acción abiertamente ilegal, que es sólo posible por la complicidad del trabajador o por la falta de fiscalización de la autoridad. Por su carácter ilegal, podría argumentarse que se trata de otra categoría de evasión, que opera bajo un "halo" de legalidad. No se trataría, entonces, del uso abusivo de algún resquicio legal, que le permite al empleador disminuir el monto de las cotizaciones previsionales, dentro del marco de las normas vigentes.

1.2.4. Trabajadores Remunerados Bajo la Modalidad de Honorarios y Cuyo Vínculo Laboral Corresponde al de un Trabajador Asalariado

Esta categoría la denominaremos como "elusión laboral". Aquí se pueden observar situaciones de distinto tipo.

En primer lugar, empleadores que infringiendo disposiciones legales mantienen a trabajadores remunerados bajo la modalidad de honorarios, más allá de los plazos que la normativa establece.

En segundo lugar, es posible observar situaciones en las cuales empleadores contratan a trabajadores, bajo la modalidad de honorarios, por actividades ligadas a proyectos específicos y acotados en el tiempo, que sin embargo, al pasar de un proyecto a otro, se transforman en actividades permanentes, que pueden extenderse durante años. Se trata de trabajadores que, para todos los efectos prácticos, reciben una remuneración mensual estable y mantienen una relación de dependencia, con jornadas regulares. Esta situación representa de manera más clara un fenómeno de elusión, por cuanto, utilizando un resquicio legal y por la naturaleza del giro de la empresa, es posible

mantener esta situación en el tiempo, sin que la autoridad pueda intervenir u ordenar modificaciones al respectivo contrato.

Con todo, es importante destacar que la ocurrencia de este fenómeno debería morigerarse con la paulatina obligatoriedad de cotización para los trabajadores independientes. No obstante, esto no significa que en el caso de los trabajadores independientes se termine el problema de la fiscalización de la evasión-elusión de cotizaciones previsionales una vez que éstos comiencen a cotizar obligatoriamente, pues a partir de entonces se generará un incentivo importante para que éstos pasen a otras de las categorías de evasión-elusión señaladas.

Las distintas categorías de "evasión-elusión" reseñadas se resumen en el siguiente cuadro:

Cuadro 1
Categorías de evasión y elusión de cotizaciones previsionales

Categoría	Descripción
Categoría 1: Evasión Laboral	Trabajadores Asalariados sin Contrato
Categoría 2: Evasión Previsional	Trabajadores Asalariados con Contrato y sin Cotizaciones al Sistema de Pensiones
Categoría 3: Elusión Previsional	Trabajadores Asalariados, con Contrato, que Cotizan Sobre una Renta Inferior a la Remuneración Real
Categoría 4: Elusión Laboral	Trabajadores Remunerados Bajo la Modalidad de Honorarios y Cuyo Vínculo Laboral Corresponde al de un Trabajador Asalariado

1.3. Marco institucional

Efectuadas las distinciones sobre categorías de evasión y elusión de cotizaciones previsionales, que orientarán el análisis de todo el estudio, debemos consignar cuál es el marco institucional objeto de análisis.

En ese sentido, hemos identificado dos grandes grupos de instituciones que se vinculan con el tema, en un sistema mixto, por un lado instituciones públicas: la Superintendencia de Pensiones (SP), la Dirección del Trabajo (DT) y el Poder Judicial (PJ), y, por otro, instituciones privadas, como son las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y PREVIRED.

Estas instituciones constituyen el corazón del sistema encargado de velar por el pago de cotizaciones previsionales. Podríamos agregar en un rol más bien periférico al Ministerio Público (MP) en cuanto órgano encargado de perseguir los eventuales delitos generados por el no pago de cotizaciones previsionales.

Desde una perspectiva institucional tenemos como entes encargados de regular, fiscalizar y sancionar, tanto a la Superintendencia de Pensiones como a la Dirección del Trabajo, eso sí, cada uno con un foco distinto de competencia. Por un lado, la Superintendencia de Pensiones regula, fiscaliza y sanciona a las seis AFP existentes en orden a exigirles el cumplimiento de la normativa que las obliga a ejercer acciones de cobro de cotizaciones impagas. Por otro, la DT debe enfocar su labor hacia la fiscalización del vasto universo de empleadores, en orden a cumplir sus obligaciones previsionales con respecto a los trabajadores, desde luego, pagar las cotizaciones correspondientes.

Ahora bien, no obstante que en estricto rigor podríamos señalar que la institucionalidad a cargo de regular, fiscalizar y sancionar en el ámbito de la evasión y elusión de cotizaciones previsionales, se reduce a los dos organismos referidos en el párrafo precedente, resulta imposible comprender a cabalidad el funcionamiento institucional sin considerar la importante función ejecutiva que cumplen los actores privados del sistema, en concreto, las AFP y PREVIRED.

Finalmente, podemos identificar otro ámbito de institucionalidad radicado en órganos autónomos del Estado, como son los Tribunales de Justicia y el Ministerio Público (MP). Claramente la preeminencia en el tema la tienen los tribunales, pero no desde una perspectiva sancionatoria, sino más bien dentro del contexto de la función de ejecución

(juzgados de cobranza laboral y previsional; juzgados laborales, donde no existen los anteriores; y juzgados de letras, donde no existen los primeros ni los segundos). Tanto el MP, como los tribunales con competencia penal tiene un rol como organismos sancionatorios si es que se verifica una hipótesis de delito la que, podemos adelantar, es de escasa incidencia en la práctica.

En resumen podemos observar los siguientes niveles institucionales:

Figura 1
Niveles institucionales asociados a la regulación y fiscalización de la evasión-elusión de cotizaciones previsionales

<ul style="list-style-type: none"> • Superintendencia de Pensiones • Dirección del Trabajo 	<p>Regulan Fiscalizan</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Tribunales de Justicia 	<p>Poder autónomo</p>
<ul style="list-style-type: none"> • AFPs (Provida y Planvital) • Previred • Empresas de cobranza 	<p>Ejecutan</p>

No obstante que el foco de este estudio está en la institucionalidad referida previamente, merece una mención el rol que el Servicio de Impuestos Internos y la Tesorería General de la República comienzan a tener en relación con este tema.

Conforme a lo dispuesto en el Título IV de la ley N° 20.255, sobre la Obligación de Cotizar de los Trabajadores Independientes (que se hará plenamente exigible desde el año 2015 en lo que respecta a las cotizaciones de AFP), el Servicio de Impuestos Internos (SII), junto con la Tesorería General de la República, irán adquiriendo una relevante función en el control de la evasión-elusión previsional.

En efecto, a más tardar el último día del mes de febrero de cada año, las AFP deberán informar al SII el monto total de pagos provisionales efectuados por el trabajador independiente en el año calendario anterior y el monto de las cotizaciones declaradas y

pagadas, y declaradas y no pagadas por el o los empleadores, si dicho trabajador percibe simultáneamente remuneraciones durante ese período.

El SII verificará anualmente el monto efectivo que debió pagar el afiliado independiente por concepto de las cotizaciones. Lo anterior lo informará tanto a la Tesorería General de la República como a la administradora de fondos de pensiones en la cual se encuentre afiliado el trabajador.

El SII comunicará a la Tesorería General de la República, la individualización de los afiliados independientes que deban pagar las cotizaciones y el monto a pagar por dichos conceptos. La Tesorería deberá enterar, con cargo a las cantidades retenidas por concepto de devolución de impuestos y hasta el monto en que dichos recursos alcancen para realizar el pago respectivo, la cotización obligatoria determinada por concepto de pensiones en el fondo de pensiones de la Administradora de Fondos de Pensiones en que se encuentre incorporado el trabajador independiente para ser imputados y registrados en su cuenta de capitalización individual a título de cotizaciones obligatorias.

Cabe consignar que por lo que sigue adeudándose, una vez efectuada la operación reseñada en los párrafos precedentes, a los trabajadores independientes que adeuden cotizaciones previsionales, les serán aplicables en general las normas de cobranza previsional. Asimismo, para asegurar el cobro de cotizaciones adeudadas, la ley establece normas que permiten imputar la deuda respectiva a beneficios estatales a que puedan tener derecho estos trabajadores independientes, como son el aporte previsional solidario de vejez y el Sistema Único de Prestaciones Familiares del decreto con fuerza de ley N° 150, de 1981, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

2. Orientaciones generales de la gestión institucional

Un primer análisis documental comprometido en el Plan de Trabajo, guarda relación con revisar aquellos instrumentos formales que orientan la gestión de las instituciones involucradas en el tema. El objeto de esta actividad es pesquisar en las declaraciones formales de la institución cómo se enmarca esta problemática dentro de su quehacer.

Una primera reflexión interesante surge del mismo uso de los conceptos. Cuando uno revisa, por ejemplo, los sitios web tanto de la Superintendencia de Pensiones, como de la Dirección del Trabajo, las expresiones "evasión" y "elusión" no existen. Sí hay un desarrollo de contenidos referidos a la "cobranza" de cotizaciones impagas.

En el caso de las dos instituciones referidas en el párrafo precedente, se revisó el contenido de sus sitios web institucionales en lo que respecta al propósito central de su gestión, la ficha de definiciones estratégicas año 2012-2014 (Formulario A1) y los indicadores de desempeño institucional contenidos en el respectivo formulario indicadores de desempeño año 2012.

En el caso del PJUD se revisó la Planificación Estratégica 2011-2015.¹

Para las AFP se consideró información disponible en sus respectivos sitios web. Al respecto, cabe señalar que se adoptó como criterio, en conjunto con la contraparte, elegir a dos AFP para el análisis contenido en el presente estudio, una de mayor tamaño, BBVA-PROVIDA, y otra pequeña, PLANVITAL.

Finalmente, en el caso de PREVIRED, la información se basa en documentación entregada por ejecutivos entrevistados: Informe Anual 2011.

2.1. Superintendencia de Pensiones (SP)

Conforme a lo declarado en su sitio web², la Superintendencia de Pensiones fue creada por la Ley N° 20.255, de Marzo del 2008, como sucesora y continuadora legal de la Superintendencia de Administradora de Fondos de Pensiones, creada por el Decreto Ley N° 3.500, de 1980, que inició sus funciones a contar del 1° de mayo de 1981. Se rige por un estatuto orgánico contenido en el Decreto con Fuerza de Ley N° 101 de 1980, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

Se trata de un organismo contralor, técnico y altamente profesionalizado cuyo **objetivo** es la supervigilancia y control del Sistema de Pensiones Solidarias que administra el Instituto de Previsión Social, del Sistema de Pensiones de capitalización individual operado por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y de la Administradora de Fondos de Cesantía (AFC), entidad que recauda las cotizaciones, invierte los recursos y paga los beneficios del seguro de cesantía.

¹ http://www.poderjudicial.cl/Files/Plan_Estrategico_2011-2015.pdf?opc_menu=0&opc_item=2

² <http://www.safp.cl/573/article-2651.html>

Su misión institucional es la siguiente:

- Cautelar que los beneficios y las prestaciones del sistema de pensiones, contributivo y solidario, y del seguro de cesantía se entreguen en tiempo y forma a sus beneficiarios.
- Velar por la seguridad de los ahorros previsionales para vejez, invalidez, sobrevivencia y por los ahorros en materia de cesantía, pertenecientes a los trabajadores y pensionados chilenos y -con este mismo propósito- promover el desarrollo y perfeccionamiento del sistema de pensiones de capitalización individual y de seguro de cesantía vigentes en Chile.
- Resguardar los Fondos de Pensiones y de Seguro de Cesantía a través de la generación de un marco normativo adecuado y de una fiscalización constructiva que ayude a aumentar la confianza de los usuarios en el Sistema de Pensiones y de Seguro de Cesantía.

Por último, el sitio web institucional declara como **valores** de la Superintendencia que la materialización de la misión pasa por tres **políticas fundamentales**:

- Con relación a los beneficiarios del sistema de pensiones solidarias y a los afiliados de los sistemas de pensiones y del seguro de cesantía, sean estos cotizantes (trabajadores activos) o pensionados, la política institucional está dirigida al tratamiento oportuno y adecuado de sus solicitudes de beneficios, al resguardo de sus fondos y la solución expedita de los problemas e inquietudes que puedan presentar, así como también a resguardar las Garantías Estatales comprometidas.
- En lo referido a las Administradoras, es firme convicción de este organismo contralor que la política correcta debe incluir la generación de un marco regulador apropiado y el desarrollo de una fiscalización constructiva, que propenda a una adecuada rentabilidad y seguridad de los fondos y al pago oportuno de los beneficios consignados en la ley.
- Finalmente, y a fin de conseguir el objetivo de promoción, la Superintendencia pone a disposición del público un flujo de información que permita difundir las características y beneficios de los sistemas de pensiones como del seguro de cesantía, para acercarlo a los trabajadores y pensionados chilenos.

Según lo dispuesto en el Formulario A1 de la Superintendencia³, su **Misión Institucional** es “cautelar que los beneficios y las prestaciones del sistema de pensiones, tanto contributivo como solidario y del seguro de cesantía sean entregadas en tiempo y forma a sus beneficiarios y promover el desarrollo y perfeccionamiento del sistema de pensiones y del seguro de cesantía vigentes en Chile, velando por la adecuada rentabilidad y seguridad de los fondos que conforman dichos sistemas, a través de la generación de un marco normativo adecuado y de una fiscalización basada en la supervisión de riesgos”.

A continuación, se detallan los siguientes **Objetivos Relevantes** de la institución:

- Mejorar la calidad de atención de los usuarios de los servicios del Ministerio;
- Aumentar la incorporación de los trabajadores independientes al Sistema Previsional, y
- Fiscalizar más y mejor.

Luego, se definen sus **Objetivos Estratégicos**:

- Disminuir el riesgo neto en las categorías consideradas de mayor riesgo de las entidades fiscalizadas a través de la focalización del uso de recursos de acuerdo al modelo de Supervisión Basada en Riesgos (SBR);
- Contribuir a perfeccionar el Sistema de Pensiones y del Seguro de Cesantía modificando la normativa que dicta esta Superintendencia con un enfoque de Supervisión Basada en Riesgos, en concordancia con la implementación de la Reforma Previsional y a otras Iniciativas Legales o Regulatorias, y
- Contribuir a la satisfacción usuaria, en las atenciones del público de la Superintendencia de Pensiones, a través de todas las plataformas de servicio.

³ http://www.dipres.gob.cl/574/articles-86446_doc_pdf.pdf

Por último, se contemplan los siguientes **Productos Estratégicos (Bienes y/o servicios)**:

- Fiscalización de las AFP, de la AFC, de los Fondos de Pensiones y de los Fondos de Seguro de Cesantía. Fiscalizar los aspectos jurídicos administrativos, contables y financieros de las A.F.P, de la AFC, de los Fondos de Pensiones y de los Fondos de Seguro de Cesantía.
- Proposición de modificaciones legales y normativas para el sistema de pensiones y de seguro de cesantía. Proponer modificaciones legales y normativas necesarias para el buen funcionamiento y desarrollo del sistema de pensiones y de seguro de cesantía. Este producto está orientado a la consecución directa de todos los objetivos estratégicos de este organismo contralor.
- Atención de los usuarios del sistema y del público en general. Facilitar a los trabajadores y pensionados chilenos el acceso a la información sobre los beneficios que ofrece el sistema de pensiones y de seguro de cesantía. Además se considera la difusión del sistema.
- Calificación del grado de invalidez de los afiliados y beneficiarios que la soliciten. Evaluar y calificar la condición de invalidez de los afiliados y beneficiarios del sistema que la soliciten que la soliciten.
- Sistema de pensiones con información y servicios técnicos necesarios para su correcto funcionamiento. Proveer de información al sistema de pensiones, dado el alto grado de especialización de las materias y de la obligatoriedad involucradas.

Como puede apreciarse de la lectura de estas declaraciones formales de la institución, que deberían guiar su gestión, no existe una explicitación directa del tema "evasión-elusión de cotizaciones previsionales", lo que no quiere decir, como veremos más adelante, que no se trate de un tema relevante para la SP. Lo que sucede, en este caso, es que la temática referida a "cobranza de cotizaciones impagas" se encuentra subsumida en categorías más generales, como es "el resguardo de los fondos" o la "fiscalización de las AFP".

Finalmente, cabe señalar que en los indicadores de desempeño institucionales⁴ no existe ninguno que se relacione directamente con el tema.

2.2. Dirección del Trabajo (DT)

En el caso de la DT su sitio web⁵ señala que la Dirección del Trabajo es un Servicio Público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Está sometido a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, y se rige por su Ley Orgánica, D.F.L. N° 2, del 30 de mayo de 1967).

Su **Misión Institucional** es velar por el cumplimiento de la legislación laboral, fiscalizando, interpretando, orientando la correcta aplicación de la normativa y promoviendo la capacidad de autorregulación de las partes, en la búsqueda del desarrollo de relaciones de equilibrio entre empleadores y trabajadores.

Los **Objetivos Estratégicos** de la Dirección del Trabajo son:

- Aumentar la cobertura de empresas fiscalizadas;
- Aumentar la cobertura y oportunidad de las instancias de prevención y solución alternativa de conflictos laborales, y
- Aumentar y mejorar el acceso, la oportunidad y la entrega de productos y servicios de la Institución hacia los usuarios.

En función de estos objetivos estratégicos, los **bienes y/o servicios** producidos por la Dirección del Trabajo son: **Dictámenes** (dictámenes y ordinarios); **Estudios laborales** (investigaciones, estadísticas laborales); **Fiscalización** (fiscalización reactiva, fiscalización proactiva, fiscalización en línea, auto diagnóstico); **Sistemas de prevención y resolución alternativa de conflictos** (conciliación, mediación, instancias de diálogo social; consejos tripartitos regionales de usuarios, mesa de trabajo); **Defensa de derechos fundamentales** (defensa de derechos fundamentales); **Asistencia técnica laboral** (asistencia y orientación especializada a trabajadores y empleadores, capacitación, difusión, programas de buenas prácticas laborales) y **Certificaciones** (certificado de antecedentes laborales y certificado de cumplimiento de obligaciones laborales y previsionales)

⁴ http://www.dipres.gob.cl/574/articles-86207_doc_pdf.pdf

⁵ <http://www.dt.gob.cl/1601/w3-propertyname-2299.html>

En la misma línea, el Formulario A1 de la DT⁶ sostiene que la **Misión Institucional** es “velar por el cumplimiento de la legislación laboral, fiscalizando, interpretando, orientando la correcta aplicación de la normativa y promoviendo la capacidad de autorregulación de las partes, en la búsqueda del desarrollo de relaciones de equilibrio entre empleadores y trabajadores”.

A continuación detalla como sus **Objetivos Relevantes**:

- Asegurar el cumplimiento de las leyes laborales, previsionales y normas de seguridad e higiene;
- Fiscalizar más y mejor, involucrando a trabajadores y empleados, y
- Mejorar la calidad de atención de los usuarios de los servicios del Ministerio (SIC).

Luego, se desarrollan sus **Objetivos Estratégicos institucionales**:

- Aumentar la cobertura de empresas fiscalizadas;
- Aumentar la cobertura y oportunidad de las instancias de prevención y solución alternativa de conflictos laborales, y
- Aumentar y mejorar el acceso, la oportunidad y la entrega de productos y servicios de la Institución hacia los usuarios.

Por último, el formulario da cuenta de sus **Productos Estratégicos (Bienes y/o servicios)**:

- Dictámenes: Es el pronunciamiento jurídico que realiza la Dirección del Trabajo en torno al sentido y alcance de la legislación laboral con el fin de orientar a los usuarios del Servicio en la correcta interpretación de la norma laboral.
- Estudios laborales: Son diagnósticos generales y específicos, desarrollados acerca de la situación laboral y previsional, y evaluación de políticas aplicadas en este ámbito con el objeto de generar información de primera línea a diferentes actores con injerencia en las relaciones laborales.
- Fiscalización: Es un conjunto de actividades orientadas directamente a la elevación y mejoramiento constante de los niveles de cumplimiento de la legislación laboral, previsional y de salud y seguridad en el trabajo cuya supervigilancia es responsabilidad de la Dirección del Trabajo.

⁶ http://www.dipres.gob.cl/574/articles-86441_doc_pdf.pdf

- Sistemas de prevención y resolución alternativa de conflictos: Son servicios que la Institución pone a disposición de los actores laborales para facilitar la solución de conflictos, sean éstos de carácter individual o colectivo.
- Defensa de derechos fundamentales: Es un sistema que comprende la articulación de actuaciones, administrativas y jurisdiccionales, tendientes a proteger el ejercicio del conjunto de derechos fundamentales y especialmente los inherentes a la libertad sindical y el cumplimiento normativo en materia de derecho colectivo.
- Asistencia técnica laboral: Es el servicio que presta la Institución a los actores laborales, asistiendo, orientando, difundiendo y capacitando sobre la normativa laboral y previsional a objeto de aportar a un sistema de relaciones laborales de equilibrio, de diálogo y con capacidad de negociación.
- Certificaciones: Es una actividad que está orientada a otorgar un servicio confiable, oportuno y satisfactorio, que se desarrolla a petición del empleador, con especial énfasis en el marco de la Ley N°20.123 y que está acotado a la revisión de las deudas laborales y previsionales vigentes.

De manera muy similar al caso de la SP, puede observarse de estas declaraciones institucionales que no existe mayor explicitación directa del tema "evasión-elusión de cotizaciones previsionales"; tal vez la más cercana se refiere a la "certificación de deuda previsional"; sin embargo, tal como en el caso de la SP este tema se encuentra implícito en categorías más generales, como es "la fiscalización del cumplimiento de la normativa previsional".

Finalmente, en los indicadores de desempeño institucionales⁷ no existe ninguno que se relacione directamente con el tema.

2.3. Poder Judicial

El Poder Judicial tiene un rol que, siendo importante, no es central en el proceso de recaudación de cotizaciones previsionales. De hecho, como veremos más adelante, sólo una parte menor de la recaudación pasa por el sistema judicial.

Conforme a la Planificación Estratégica 2011-2015 del Poder Judicial, su misión se puede desprender de lo dispuesto en la Constitución Política de la República, en los

⁷ http://www.dipres.gob.cl/574/articles-86202_doc_pdf.pdf

siguientes términos: "El Poder Judicial tiene la facultad de conocer de las causas civiles y criminales, de resolverlas y de hacer ejecutar lo juzgado" (Art.76).

El Artículo 82 de la misma Carta Política establece la función específica que le compete a la Corte Suprema, indicando que ésta "tiene la superintendencia directiva, correccional y económica de todos los tribunales de la nación, exceptuándose el Tribunal Constitucional, el Tribunal Calificador de Elecciones y los Tribunales Electorales".

El Código Orgánico de Tribunales, por su parte, reafirma que "la facultad de conocer las causas civiles y criminales, de juzgarlas y de hacer ejecutar lo juzgado pertenece exclusivamente a los tribunales que establece la ley" (Art. 1). Se complementa lo anterior, señalando que "corresponde a los tribunales intervenir en todos aquellos actos no contenciosos en que una ley expresa requiera su intervención" (Art.2).

Se puede plantear entonces que el propósito fundamental del Poder Judicial, que se desprende de lo formulado en la Constitución y el Código Orgánico, es: Resolver y ejecutar lo juzgado en relación con los asuntos que le corresponde conocer, a través de todos los tribunales de la nación, exceptuando el Tribunal Constitucional, el Tribunal Calificador de Elecciones y los Tribunales Electorales Regionales.

Por su parte, el referido documento señala como Objetivos Estratégicos del Poder Judicial, los siguientes, agrupados en cuatro focos:

- El foco de servicio incluye los temas de acceso y de prestación de los servicios. Los principales objetivos que se pueden asociar a este foco son: facilitar el acceso a la Justicia de ciudadanos y organizaciones; comprometer y prestar un servicio de excelencia a los usuarios.
- El foco de gestión considera los aspectos de institucionalidad, estructura y gestión interna. Los principales objetivos que se pueden asociar a ese foco son: defender la posición del Poder Judicial ante los nuevos tribunales y limitación de competencia; propender a la autonomía económica; consolidar reformas procesales y concretar la reforma civil; seguir perfeccionando el Gobierno Judicial; lograr eficiencia interna para enfrentar el aumento de las causas y exigencias y promesas de servicio a los usuarios; mejorar la gestión institucional.

- El foco de comunicaciones considera temas de conocimiento, transparencia y comunicaciones, específicamente: difundir el rol, responsabilidades y tareas del Poder Judicial, y buscar la mejor forma de comunicarse con el entorno; fortalecer la preocupación por la Transparencia e Integridad; incorporar una visión sistémica y mayor coordinación para mejorar la institucionalización de las relaciones con otros Poderes del Estado; Mejorar la participación y comunicaciones internas.
- El foco de personas incluye tanto la gestión de los recursos humanos como su desarrollo: mejorar selección, capacitación y calificación; fortalecer la Carrera Judicial y Funcionaria; mejorar el clima interno y el bienestar; sostener otros esfuerzos de mejoramiento en la gestión interna.

Como puede apreciarse, ninguna de estas declaraciones institucionales se refiere directamente a la cobranza previsional, menos a la evasión-elusión de cotizaciones previsionales.

Cabe recordar que el Poder Judicial organiza su funcionamiento, conforme a definiciones de rango legal, en distintos tipos de tribunales. En las jurisdicciones territoriales más grandes estos tribunales se han ido especializando de manera progresiva y en los últimos 20 años se han verificado importantes procesos de reformas institucionales que partieron con la reforma a la Justicia Penal (creación de juzgados de garantía y tribunales de juicio oral en lo penal) y siguieron con la reforma a la Justicia de Familia (creación de juzgados de familia).

El último gran proceso de reforma a la Justicia se verificó precisamente en el ámbito laboral. Esta reforma a la Justicia Laboral trajo entre otras innovaciones la creación de nuevos juzgados del trabajo y la especialización de la ejecución mediante la creación de Juzgados de Cobranza Laboral y Previsional en las cuatro agrupaciones de comunas más importantes del país: Santiago, San Miguel, Gran Concepción y Gran Valparaíso.

En aquellas jurisdicciones en las cuales no existe juzgado de cobranza, la ejecución sigue a cargo de los juzgados del trabajo (se trata en general de comunas grandes, como las capitales regionales que no cuentan con juzgados de cobranza) y en aquellas en que tampoco hay juzgados del trabajo, la ejecución sigue siendo conocida por los juzgados de letras con competencia común (se trata en general de comunas medianas y pequeñas).

Pues bien, volviendo al foco de este capítulo, no existe en la Planificación Estratégica del Poder Judicial ninguna formulación prioritaria respecto del tema materia del presente estudio, sin perjuicio que podemos entenderlo subsumido en alguna de las preocupaciones centrales de la gestión institucional que están referidas en términos genéricos, como por ejemplo, “lograr eficiencia interna para enfrentar el aumento de las causas y exigencias y promesas de servicio a los usuarios” o “mejorar la gestión institucional”.

2.4. Administradoras de Fondos de Pensiones

Respecto de las AFP consideradas para el análisis institucional, cabe señalar que la información contenida en fuentes públicas⁸ sobre las orientaciones generales de su gestión es más bien limitada. En el caso de Planvital, por ejemplo, sólo es posible conocer conceptos tan generales como su Misión, cual es “Lograr un futuro mejor para todos nuestros afiliados, colaboradores y accionistas, ofreciendo una gestión previsional de alto nivel profesional, otorgando un servicio de excelencia y administrando eficientemente los fondos de pensiones.”⁹

Además, en su Código de Ética¹⁰ se recogen declaraciones similares, como “AFP Planvital considera fundamental mantener un alto nivel de calidad en la prestación de sus servicios y maximizar la satisfacción de sus clientes y/o afiliados. Los procesos internos y la tecnología informática que AFP Planvital utiliza están orientados a este fin” y “AFP Planvital rechaza toda práctica dilatoria y actúa permanentemente con el objetivo de implementar procesos cada vez más rápidos y ágiles, respetando las normas de control interno.”

No existen declaraciones explícitas y específicas vinculadas con el tema que motiva el presente estudio.

En el caso de BBVA-PROVIDA podemos recurrir a la Memoria Anual 2011¹¹ en la que tampoco se evidencia una preocupación central o evidente por el tema.

⁸ Las planificaciones estratégicas de las empresas son reservadas.

⁹ www.planvital.cl

¹⁰ Idem

¹¹ <http://www.bbvaaprovida.cl/SitioWeb/conozcanos/reportes/memoria-anual-afp-provida.htm>

Con todo, como veremos más adelante, independiente de las declaraciones que orientan la gestión de estas instituciones privadas, la cobranza de cotizaciones impagas constituye una obligación profusamente regulada y que implica procesos de trabajo relevantes para las AFP.

Además, la existencia del Índice de Calidad de Servicio de las Administradoras (ICSA) que supervisa la SP guarda relación con aspectos vinculados a la evasión-elusión de cotizaciones previsionales, específicamente en algunos indicadores del área "Gestión de Cuentas", tales como "gestión de las cotizaciones declaradas y no pagadas"¹². Por ende, no resulta indiferente para las AFP como gestionan el tema, pues dicha gestión incide en su ubicación en el ranking.

2.5. PREVIRED

PREVIRED se define como un servicio de declaración y pago de cotizaciones previsionales por Internet, perteneciente a cinco AFP: Capital, Cuprum, Habitat, PlanVital y Provida¹³.

Como resulta evidente, la razón de ser de esta entidad tiene que ver con la recaudación de cotizaciones previsionales. Al respecto, como hemos adelantado, se ha tenido a la vista el Informe Anual 2011 de PREVIRED, en la que se señala como lineamientos estratégicos los siguientes:

- Visión: Ser un actor relevante para que el 100% de las recaudaciones previsionales se realicen electrónicamente y convertirse en el principal referente global de servicios de información previsional, integrando información de las instituciones y dejándola fácilmente accesible a toda su comunidad, a través de servicios basados en soluciones tecnológicas innovadoras, seguras y confiables.
- Misión: Impulsar una gestión moderna, segura y eficiente de recaudación y de servicios de información previsional, mediante servicios basados en soluciones tecnológicas innovadoras que permitan a personas, empresas e instituciones realizar sus operaciones de manera fácil, oportuna y completa.

¹² <http://www.spensiones.cl/573/propertyvalue-1815.html>

¹³ https://www.previred.com/quienes_somos.htm

3. Marco regulatorio aplicable

El presente acápite resume el contenido de las principales normas que regulan la institucionalidad, razón por la cual se centra en las atribuciones/obligaciones en ellas contenidas respecto de los distintos organismos involucrados en este tema.

3.1. Constitución Política de la República (CPR)

En primer lugar, siempre es necesario recordar que la Constitución Política de la república garantiza a todas las personas el derecho a la seguridad social¹⁴. Señalando al respecto que:

- a) Las leyes que regulen el ejercicio de este derecho serán de quórum calificado.
- b) La acción del Estado estará dirigida a garantizar el acceso de todos los habitantes al goce de prestaciones básicas uniformes, sea que se otorguen a través de instituciones públicas o privadas.
- c) La ley podrá establecer cotizaciones obligatorias.
- d) El Estado supervigilará el adecuado ejercicio del derecho a la seguridad social.

3.2. Código del Trabajo (CT)

Una segunda norma a considerar es el Código del Trabajo. A continuación damos cuenta de las normas pertinentes:

3.2.1. Obligación general del empleador: deducir cotizaciones

En primer lugar, el **artículo 58** del Código establece la obligación del empleador de deducir de las remuneraciones los impuestos que las graven, las cotizaciones de seguridad social, las cuotas sindicales en conformidad a la legislación respectiva y las obligaciones con instituciones de previsión o con organismos públicos.

3.2.2. Término de relaciones laborales y mecanismos para precaver el pago de cotizaciones

Posteriormente, el Código se hace cargo de un tema muy relevante para los procesos asociados al control de la evasión-elusión de cotizaciones: la regulación del término de

¹⁴ Artículo 19 N° 18 de la CPR.

las relaciones laborales y el establecimiento de mecanismos para precaver el pago de cotizaciones.

En efecto, el artículo 162 regula el término de las relaciones laborales y dispone al respecto que si el contrato de trabajo termina de acuerdo con los números 4, 5 o 6 del artículo 159¹⁵, o si el empleador le pusiere término por aplicación de una o más de las causales señaladas en el artículo 160¹⁶, deberá comunicarlo por escrito al trabajador,

¹⁵ Art. 159. El contrato de trabajo terminará en los siguientes casos:

(...)

4. Vencimiento del plazo convenido en el contrato. La duración del contrato de plazo fijo no podrá exceder de un año.

El trabajador que hubiere prestado servicios discontinuos en virtud de más de dos contratos a plazo, durante doce meses o más en un período de quince meses, contados desde la primera contratación, se presumirá legalmente que ha sido contratado por una duración indefinida.

Tratándose de gerentes o personas que tengan un título profesional o técnico otorgado por una institución de educación superior del Estado o reconocida por éste, la duración del contrato no podrá exceder de dos años.

El hecho de continuar el trabajador prestando servicios con conocimiento del empleador después de expirado el plazo, lo transforma en contrato de duración indefinida. Igual efecto producirá la segunda renovación de un contrato de plazo fijo.

5. Conclusión del trabajo o servicio que dio origen al contrato.

6. Caso fortuito o fuerza mayor.

¹⁶ Art. 160. El contrato de trabajo termina sin derecho a indemnización alguna cuando el empleador le ponga término invocando una o más de las siguientes causales:

1. alguna de las conductas indebidas de carácter grave, debidamente comprobadas, que a continuación se señalan:

- a) Falta de probidad del trabajador en el desempeño de sus funciones;
- b) Conductas de acoso sexual;
- c) Vías de hecho ejercidas por el trabajador en contra del empleador o de cualquier trabajador que se desempeñe en la misma empresa;
- d) Injurias proferidas por el trabajador al empleador;
- e) Conducta inmoral del trabajador que afecte a la empresa donde se desempeña, y
- f) Conductas de acoso laboral.

personalmente o por carta certificada enviada al domicilio señalado en el contrato, expresando la o las causales invocadas y los hechos en que se funda.

Esta comunicación se entregará o deberá enviarse, dentro de los tres días hábiles siguientes al de la separación del trabajador. Si se tratare de la causal señalada en el número 6 del artículo 159, el plazo será de seis días hábiles.

Deberá enviarse copia del aviso mencionado precedentemente a la respectiva Inspección del Trabajo, dentro del mismo plazo. Las Inspecciones del Trabajo, tendrán un registro de las comunicaciones de terminación de contrato que se les envíen, el que se mantendrá actualizado con los avisos recibidos en los últimos treinta días hábiles.

Cuando el empleador invoque la causal señalada en el inciso primero del artículo 161¹⁷, el aviso deberá darse al trabajador, con copia a la Inspección del Trabajo respectiva, a lo menos con treinta días de anticipación. Sin embargo, no se requerirá esta

2. Negociaciones que ejecute el trabajador dentro del giro del negocio y que hubieren sido prohibidas por escrito en el respectivo contrato por el empleador.

3. No concurrencia del trabajador a sus labores sin causa justificada durante dos días seguidos, dos lunes en el mes o un total de tres días durante igual período de tiempo; asimismo, la falta injustificada, o sin aviso previo de parte del trabajador que tuviere a su cargo una actividad, faena o máquina cuyo abandono o paralización signifique una perturbación grave en la marcha de la obra.

4. Abandono del trabajo por parte del trabajador, entendiéndose por tal:

a) la salida intempestiva e injustificada del trabajador del sitio de la faena y durante las horas de trabajo, sin permiso del empleador o de quien lo represente, y

b) la negativa a trabajar sin causa justificada en las faenas convenidas en el contrato.

5. Actos, omisiones o imprudencias temerarias que afecten a la seguridad o al funcionamiento del establecimiento, a la seguridad o a la actividad de los trabajadores, o a la salud de éstos.

6. El perjuicio material causado intencionalmente en las instalaciones, maquinarias, herramientas, útiles de trabajo, productos o mercaderías.

7. Incumplimiento grave de las obligaciones que impone el contrato.

¹⁷ Art. 161. Sin perjuicio de lo señalado en los artículos precedentes, el empleador podrá poner término al contrato de trabajo invocando como causal las necesidades de la empresa, establecimiento o servicio, tales como las derivadas de la racionalización o modernización de los mismos, bajas en la productividad, cambios en las condiciones del mercado o de la economía, que hagan necesaria la separación de uno o más trabajadores. La eventual impugnación de las causales señaladas, se regirá por lo dispuesto en el artículo 168.

anticipación cuando el empleador pague al trabajador una indemnización en dinero efectivo sustitutiva del aviso previo, equivalente a la última remuneración mensual devengada. La comunicación al trabajador deberá, además, indicar, precisamente, el monto total a pagar de conformidad con lo dispuesto en el artículo siguiente.

Para proceder al despido de un trabajador por alguna de las causales a que se refieren los párrafos precedentes o el artículo 161¹⁸, el empleador le deberá (al trabajador) informar por escrito el estado de pago de las cotizaciones previsionales devengadas hasta el último día del mes anterior al del despido, adjuntando los comprobantes que lo justifiquen. Si el empleador no hubiere efectuado el integro de dichas cotizaciones previsionales al momento del despido, éste no producirá el efecto de poner término al contrato de trabajo.

Con todo, el empleador podrá convalidar el despido mediante el pago de las imposiciones morosas del trabajador, lo que comunicará a éste mediante carta certificada acompañada de la documentación emitida por las instituciones previsionales correspondientes, en que conste la recepción de dicho pago.

Sin perjuicio de lo anterior, el empleador deberá pagar al trabajador las remuneraciones y demás prestaciones consignadas en el contrato de trabajo durante el período comprendido entre la fecha del despido y la fecha de envío o entrega de la referida comunicación al trabajador. No será exigible esta obligación del empleador cuando el monto adeudado por concepto de imposiciones morosas no exceda de la cantidad menor entre el 10% del total de la deuda previsional o 2 unidades tributarias mensuales, y siempre que dicho monto sea pagado por el empleador dentro del plazo de 15 días hábiles contado desde la notificación de la respectiva demanda.

¹⁸Art. 161, continuación:

“En el caso de los trabajadores que tengan poder para representar al empleador, tales como gerentes, subgerentes, agentes o apoderados, siempre que, en todos estos casos, estén dotados, a lo menos, de facultades generales de administración, y en el caso de los trabajadores de casa particular, el contrato de trabajo podrá, además, terminar por desahucio escrito del empleador, el que deberá darse con treinta días de anticipación, a lo menos, con copia a la Inspección del Trabajo respectiva. Sin embargo, no se requerirá esta anticipación cuando el empleador pague al trabajador, al momento de la terminación, una indemnización en dinero efectivo equivalente a la última remuneración mensual devengada. Regirá también esta norma tratándose de cargos o empleos de la exclusiva confianza del empleador, cuyo carácter de tales emane de la naturaleza de los mismos.”

Los errores u omisiones en que se incurra con ocasión de estas comunicaciones que no tengan relación con la obligación de pago íntegro de las imposiciones previsionales, no invalidarán la terminación del contrato, sin perjuicio de las sanciones administrativas que establece el artículo 506 del Código¹⁹.

La Inspección del Trabajo, de oficio o a petición de parte, estará especialmente facultada para exigir al empleador la acreditación del pago de cotizaciones previsionales al momento del despido, en los casos a que se refieren los incisos precedentes. Asimismo, estará facultada para exigir el pago de las cotizaciones devengadas durante el lapso a que se refiere el inciso séptimo. Las infracciones a este inciso se sancionarán con multa de 2 a 20 UTM.

La norma precedentemente transcrita se complementa con lo dispuesto en el artículo 177. Esta norma dispone que el finiquito, la renuncia y el mutuo acuerdo deberá constar por escrito. El instrumento respectivo que no fuere firmado por el interesado y por el presidente del sindicato o el delegado del personal o sindical respectivos, o que no fuere ratificado por el trabajador ante el inspector del trabajo, no podrá ser invocado por el empleador. Para estos efectos, podrán actuar también como ministros de fe, un notario público de la localidad, el oficial del registro civil de la respectiva comuna o sección de comuna o el secretario municipal correspondiente.

¹⁹ Art. 506. Las infracciones a este Código y sus leyes complementarias, que no tengan señalada una sanción especial, serán sancionadas de conformidad a lo dispuesto en los incisos siguientes, según la gravedad de la infracción.

Para la micro empresa y la pequeña empresa, la sanción ascenderá de 1 a 10 unidades tributarias mensuales.

Tratándose de medianas empresas, la sanción ascenderá de 2 a 40 unidades tributarias mensuales.

Tratándose de grandes empresas, la sanción ascenderá de 3 a 60 unidades tributarias mensuales.

En el caso de las multas especiales que establece este Código, su rango se podrá duplicar y triplicar, según corresponda, si se dan las condiciones establecidas en los incisos tercero y cuarto de este artículo, respectivamente y de acuerdo a la normativa aplicable por la Dirección del Trabajo.

La infracción a las normas sobre fuero sindical se sancionará con multa de 14 a 70 unidades tributarias mensuales.

En el despido de un trabajador por alguna de las causales a que se refiere el inciso quinto del artículo 162²⁰, los ministros de fe, previo a la ratificación del finiquito por parte del trabajador, deberán requerir al empleador que les acredite, mediante certificados de los organismos competentes o con las copias de las respectivas planillas de pago, que se ha dado cumplimiento íntegro al pago de todas las cotizaciones para fondos de pensiones, de salud y de seguro de desempleo si correspondiera, hasta el último día del mes anterior al del despido. Con todo, deberán dejar constancia de que el finiquito no producirá el efecto de poner término al contrato de trabajo si el empleador no hubiera efectuado el íntegro de dichas cotizaciones previsionales.

Los organismos a que se refiere el párrafo precedente, a requerimiento del empleador o de quien lo represente, deberán emitir un documento denominado "Certificado de Cotizaciones Previsionales Pagadas", que deberá contener las cotizaciones que hubieran sido pagadas por el respectivo empleador durante la relación laboral con el trabajador afectado, certificado que se deberá poner a disposición del empleador de inmediato o, a más tardar, dentro del plazo de 3 días hábiles contados desde la fecha de recepción de la solicitud. No obstante, en el caso de las cotizaciones de salud, si la relación laboral se hubiera extendido por más de un año el certificado se limitará a los doce meses anteriores al del despido.

Si existen cotizaciones adeudadas, el organismo requerido no emitirá el certificado solicitado, debiendo informar al empleador acerca del período al que corresponden las obligaciones impagas e indicar el monto actual de las mismas, considerando los reajustes, intereses y multas que correspondan. Si los certificados emitidos por los organismos previsionales no consideraran el mes inmediatamente anterior al del despido, estas cotizaciones podrán acreditarse con las copias de las respectivas planillas de pago.

No tendrá lugar lo dispuesto en el inciso primero de este artículo (finiquito, la renuncia y el mutuo acuerdo deberán constar por escrito) en el caso de contratos de duración no superior a treinta días salvo que se prorrogaren por más de treinta días o que,

²⁰ "Para proceder al despido de un trabajador por alguna de las causales a que se refieren los incisos precedentes o el artículo anterior, el empleador le deberá informar por escrito el estado de pago de las cotizaciones previsionales devengadas hasta el último día del mes anterior al del despido, adjuntando los comprobantes que lo justifiquen. Si el empleador no hubiere efectuado el íntegro de dichas cotizaciones previsionales al momento del despido, éste no producirá el efecto de poner término al contrato de trabajo."

vencido este plazo máximo, el trabajador continuare prestando servicios al empleador con conocimiento de éste.

El finiquito ratificado por el trabajador ante el inspector del trabajo o ante alguno de los funcionarios a que nos hemos referido, así como sus copias autorizadas, tendrá mérito ejecutivo respecto de las obligaciones pendientes que se hubieren consignado en él.

3.2.3. Juzgados de Cobranza Laboral y Previsional

Un tercer tema importante que regula el CT es el referido a los juzgados de cobranza laboral y previsional.

Al respecto, el **artículo 416** señala que existirá un Juzgado de Cobranza Laboral y Previsional, con asiento en las siguientes comunas, con el número de jueces y con la competencia que en cada caso se indica:

- a) Valparaíso, con un juez, con competencia sobre las comunas de Valparaíso, Juan Fernández, Viña del Mar y Concón;
- b) Concepción, con un juez, con competencia sobre las comunas de Concepción, Penco, Hualqui, San Pedro de la Paz, Chiguayante, Talcahuano y Hualpén;
- c) San Miguel, con un juez, con competencia sobre las comunas de San Joaquín, La Granja, La Pintana, San Ramón, San Miguel, La Cisterna, El Bosque, Pedro Aguirre Cerda y Lo Espejo, y
- d) Santiago, con seis jueces, con competencia sobre la provincia de Santiago, con excepción de las comunas de San Joaquín, La Granja, La Pintana, San Ramón, San Miguel, La Cisterna, El Bosque, Pedro Aguirre Cerda y Lo Espejo.

A continuación el **artículo 421** señala que serán de competencia de los Juzgados de Cobranza Laboral y Previsional los juicios en que se demande el cumplimiento de obligaciones que emanen de títulos a los cuales las leyes laborales y de previsión o seguridad social otorguen mérito ejecutivo; y, especialmente, la ejecución de todos los títulos ejecutivos regidos por la ley N° 17.322, relativa a la cobranza judicial de imposiciones, aportes y multas en los institutos de previsión.

Con todo, el conocimiento de las materias señaladas en el párrafo anterior, sólo corresponderá a los Juzgados de Letras del Trabajo en aquellos territorios jurisdiccionales en que no existan Juzgados de Cobranza Laboral y Previsional.

Y a continuación, el **artículo 422** agrega que en las comunas o agrupaciones de comunas que no sean territorio jurisdiccional de los Juzgados de Letras del Trabajo, conocerán de las materias señaladas en los artículos 420²¹ y 421, los Juzgados de Letras con competencia en lo Civil.

Por último, independiente de las normas generales de procedimiento establecidas en el CT, cabe destacar lo dispuesto por el artículo 446: Cuando se demanden períodos de cotizaciones de seguridad social impagas, el juez de la causa al conferir el traslado de la demanda, deberá ordenar la notificación de ella a la o las instituciones de seguridad social a las que corresponda percibir la respectiva cotización. Dicha notificación se efectuará a través de carta certificada, la que contendrá copia íntegra de la demanda y de la resolución recaída en ella o un extracto si fueren muy extensas.

3.2.4. Atribuciones de la DT

Otro ámbito de regulación importante para el tema que nos ocupa, contenido en el CT, se refiere al sistema sancionatorio de la Dirección del Trabajo. Hagamos un resumen de dicho sistema:

²¹ Art. 420. Serán de competencia de los Juzgados de Letras del Trabajo:

- a) las cuestiones suscitadas entre empleadores y trabajadores por aplicación de las normas laborales o derivadas de la interpretación y aplicación de los contratos individuales o colectivos del trabajo o de las convenciones y fallos arbitrales en materia laboral;
- b) las cuestiones derivadas de la aplicación de las normas sobre organización sindical y negociación colectiva que la ley entrega al conocimiento de los juzgados de letras con competencia en materia del trabajo;
- c) las cuestiones derivadas de la aplicación de las normas de previsión o de seguridad social, planteadas por pensionados, trabajadores activos o empleadores, salvo en lo referido a la revisión de las resoluciones sobre declaración de invalidez o del pronunciamiento sobre otorgamiento de licencias médicas;
- d) los juicios en que se demande el cumplimiento de obligaciones que emanen de títulos a los cuales las leyes laborales y de previsión o seguridad social otorguen mérito ejecutivo;
- e) las reclamaciones que procedan contra resoluciones dictadas por autoridades administrativas en materias laborales, previsionales o de seguridad social;
- f) los juicios en que se pretenda hacer efectiva la responsabilidad del empleador derivada de accidentes del trabajo o enfermedades profesionales, con excepción de la responsabilidad extracontractual a la cual le será aplicable lo dispuesto en el artículo 69 de la Ley N° 16.744, y
- g) todas aquellas materias que las leyes entreguen a juzgados de letras con competencia laboral.

Las infracciones al Código y sus leyes complementarias, que no tengan señalada una sanción especial, son sancionadas según la gravedad de la infracción, de acuerdo con los siguientes tramos:

- Para la microempresa y la pequeña empresa, la sanción ascenderá de 1 a 10 unidades tributarias mensuales.
- Tratándose de medianas empresas, la sanción ascenderá de 2 a 40 unidades tributarias mensuales.
- Tratándose de grandes empresas, la sanción ascenderá de 3 a 60 unidades tributarias mensuales.

Es importante tener presente que las distinciones respecto al tamaño de las empresas surgen a propósito del llamado estatuto PYME (ley 20.416) el que, además, incorporó una serie de flexibilidades para la aplicación de sanciones al segmento de micro y pequeñas empresas.

En efecto, el inspector del trabajo que constate en una microempresa o pequeña empresa una infracción legal o reglamentaria que no ponga en riesgo inminente la seguridad o la salud de los trabajadores, podrá conceder un plazo de, a lo menos, cinco días hábiles para dar cumplimiento a las normas respectivas.

Por otro lado, tratándose de micro y pequeñas empresas, y en los casos en que el afectado no hubiere recurrido de conformidad a los artículos 503 (reclamación ante la Justicia) y 511 (reconsideración ante la Dirección del Trabajo) del CT, el inspector del trabajo respectivo autorizará, a solicitud del sancionado, y sólo por una vez en el año respecto de la misma infracción, la sustitución de la multa impuesta por alguna de las modalidades siguientes:

- 1) Si la multa impuesta es por infracción a normas de higiene y seguridad, por la incorporación en un programa de asistencia al cumplimiento, en el que se acredite la corrección de la o las infracciones que dieron origen a la sanción y la puesta en marcha de un sistema de gestión de seguridad y salud en el trabajo. Dicho programa deberá implementarse con la asistencia técnica del organismo administrador de la ley N° 16.744, al que se encuentre afiliada o adherida la empresa infractora y deberá ser presentado para su aprobación por la Dirección del Trabajo, debiendo mantenerse permanentemente a su disposición en los lugares de trabajo. La presente disposición será igualmente aplicada por la

autoridad sanitaria que corresponda, en aquellos casos en que sea ésta quien aplique la sanción.

- 2) En el caso de multas no comprendidas en el número anterior, y previa acreditación de la corrección, de la o las infracciones que dieron origen a la sanción, por la asistencia obligatoria del titular o representante legal de la empresa de menor tamaño, o de los trabajadores vinculados a las funciones de administración de recursos humanos que él designe a programas de capacitación dictados por la Dirección del Trabajo, los que tendrán una duración máxima de dos semanas.

La solicitud de sustitución deberá presentarse dentro del plazo de treinta días de notificada la resolución de multa administrativa.

Autorizada la sustitución de la multa de conformidad a lo dispuesto precedentemente, si el empleador no cumpliera con su obligación de incorporarse en un programa de asistencia al cumplimiento o de asistencia a programas de capacitación, según corresponda, en el plazo de 60 días, procederá al aumento de la multa original, el que no podrá exceder de un 25% de su valor.

Por otra parte, el CT faculta al Director del Trabajo, en los casos en que el afectado no hubiere recurrido a la Justicia y no hubiere solicitado la sustitución a que nos hemos referido, para reconsiderar las multas administrativas impuestas por funcionarios de su dependencia en la forma siguiente:

- 1) Dejando sin efecto la multa, cuando aparezca de manifiesto que se ha incurrido en un error de hecho al aplicar la sanción.
- 2) Rebajando la multa, cuando se acredite fehacientemente haber dado íntegro cumplimiento, a las disposiciones legales, convencionales o arbitrales cuya infracción motivó la sanción. Si dentro de los quince días siguientes de notificada la multa, el empleador corrigiere la infracción, el monto de la multa se rebajará, a lo menos, en un cincuenta por ciento. Tratándose de la micro y pequeña empresa, la multa se rebajará, a lo menos, en un ochenta por ciento.

El Director del Trabajo hará uso de esta facultad mediante resolución fundada, a solicitud escrita del interesado, la que deberá presentarse dentro del plazo de treinta días de notificada la resolución que aplicó la multa administrativa. Esta resolución será reclamable ante el Juez competente.

Así, como puede apreciarse, el sistema establecido en el CT cuenta actualmente con dos salidas alternativas a la aplicación de multas:

- a) La sustitución para el caso de micro y pequeñas empresas, y
- b) La reconsideración de aplicación general.

3.3. DL 3.500 de 1980

El DL N° 3.500, de 1980 contiene normas centrales sobre el tema.

En primer lugar, el **artículo 17**, dispone que los trabajadores afiliados al Sistema, menores de 65 años de edad si son hombres, y menores de 60 años de edad si son mujeres, estarán obligados a cotizar en su cuenta de capitalización individual el 10 por ciento de sus remuneraciones y rentas imponibles.

Además, se deberá efectuar una cotización adicional en la misma cuenta y calculada sobre la misma base que será determinada por cada Administradora y que estará destinada a su financiamiento, incluido el pago de la prima del seguro de invalidez y sobrevivencia. Tratándose de trabajadores dependientes, la parte de la cotización adicional destinada al financiamiento del seguro será de cargo del empleador, con excepción de los trabajadores jóvenes que perciban subsidio previsional, mientras se encuentren percibiendo dicho subsidio.

Durante los períodos de incapacidad laboral, afiliados y empleadores deberán efectuar las cotizaciones a que se refiere este artículo. Las entidades pagadoras del subsidio deberán efectuar las retenciones correspondientes y enterar dichas cotizaciones en las instituciones que correspondan.

Posteriormente, el **artículo 19** regula en detalle el sistema de declaración y pago de cotizaciones; éste dispone:

- 1) Regla general de declaración y pago:** Las cotizaciones deberán ser declaradas y pagadas por el empleador, el trabajador independiente, el afiliado voluntario o la entidad pagadora de subsidios, según corresponda, en la Administradora de Fondos de Pensiones a que se encuentre afiliado el trabajador, dentro de los diez primeros días del mes siguiente a aquél en que se devengaron las remuneraciones y rentas afectas a aquéllas, o aquel en que

se autorizó la licencia médica por la entidad correspondiente, en su caso, término que se prorrogará hasta el primer día hábil siguiente si dicho plazo expirare en día sábado, domingo o festivo. El trabajador independiente a que se refiere el inciso primero del artículo 90²² pagará las cotizaciones a que se refiere este Título, en la forma y oportunidad que establece el artículo 92 F²³. Los afiliados voluntarios podrán enterar sus cotizaciones en forma mensual o

²² Artículo 90.- La renta imponible será anual y corresponderá al 80% del conjunto de rentas brutas gravadas por el artículo 42, N°2, de la Ley sobre Impuesto a la Renta, obtenida por el afiliado independiente en el año calendario anterior a la declaración de dicho impuesto, la que no podrá ser inferior a un ingreso mínimo mensual, ni superior al producto de multiplicar 12 por el límite máximo imponible establecido en el inciso primero del artículo 16, para lo cual la unidad de fomento corresponderá a la del último día del mes de diciembre.

²³ Artículo 92 F.- Las cotizaciones obligatorias señaladas en el inciso primero del artículo 92, se pagarán de acuerdo al siguiente orden:

- i) con las cotizaciones obligatorias que hubiere realizado el trabajador independiente, en el caso que además fuere trabajador dependiente;
- ii) con los pagos provisionales a que se refiere el inciso cuarto del artículo 92;
- iii) con cargo a las cantidades retenidas o pagadas en conformidad a lo establecido en los artículos 84, 88 y 89 de la Ley sobre Impuesto a la Renta, con preeminencia a otro cobro, imputación o pago de cualquier naturaleza, y
- iv) con el pago efectuado directamente por el afiliado del saldo que pudiere resultar, el cual deberá efectuarse en el plazo que establezca la Superintendencia de Pensiones mediante norma de carácter general.

Para efectos de lo dispuesto en el literal iii) del inciso precedente, el Servicio de Impuestos Internos comunicará a la Tesorería General de la República, en el mismo plazo que establece el artículo 97 de la Ley sobre Impuesto a la Renta, la individualización de los afiliados independientes que deban pagar las cotizaciones del Título III y la destinada a financiar prestaciones de salud del Fondo Nacional de Salud y el monto a pagar por dichos conceptos. Además deberá informarle el nombre de la Administradora de Fondos de Pensiones a la cual se encuentre afiliado el trabajador.

La Tesorería General de la República deberá enterar, con cargo a las cantidades retenidas mencionadas en el inciso anterior y hasta el monto en que dichos recursos alcancen para realizar el pago respectivo, la cotización obligatoria determinada por concepto de pensiones en el fondo de pensiones de la Administradora de Fondos de Pensiones en que se encuentre incorporado el trabajador independiente para ser imputados y registrados en su cuenta de capitalización individual a título de cotizaciones obligatorias. Por otra parte, dicha Tesorería enterará las cotizaciones de salud en el Fondo Nacional de Salud.

mediante un solo pago por más de una renta o ingreso mensual, con un máximo de doce meses.

- 2) Declaración y pago electrónicos:** Cuando un empleador realice la declaración y el pago de cotizaciones a través de un medio electrónico, el plazo mencionado anteriormente se extenderá hasta el día 13 de cada mes, aun cuando éste fuere día sábado, domingo o festivo.
- 3) Declaración y no pago (DNP):** El empleador o la entidad pagadora de subsidios que no pague oportunamente, y cuando le correspondiere, según el caso, las cotizaciones de los trabajadores o subsidiados, deberá declararlas en la Administradora correspondiente, dentro del plazo señalado en el numeral 1). La declaración deberá contener a lo menos, el nombre, rol único tributario y domicilio de la persona natural o jurídica que efectúa la declaración, con indicación del representante legal de ella cuando proceda, nombre y rol único tributario de los trabajadores o subsidiados y el monto de las respectivas remuneraciones imponibles.
- 4) Declaración y no pago automática (DNPA):** En caso de no realizar la declaración dentro del plazo que corresponda, el empleador tendrá hasta el último día hábil del mes subsiguiente del vencimiento de aquél, para acreditar ante la Administradora respectiva la extinción de su obligación de enterar las cotizaciones previsionales de sus trabajadores, debido al término o suspensión de la relación laboral que mantenían. A su vez, las Administradoras deberán agotar las gestiones que tengan por objeto aclarar la existencia de cotizaciones previsionales impagas y, en su caso, obtener el pago de aquéllas. Para estos efectos, si la Administradora no tuviere constancia del término de la relación laboral de aquellos trabajadores que registran cotizaciones previsionales impagas, deberá consultar respecto de dicha circunstancia a la Sociedad Administradora de Fondos de Cesantía. Transcurrido el plazo de acreditación de cese o suspensión de la relación laboral, sin que se haya acreditado dicha circunstancia, se presumirá sólo para los efectos del presente artículo e inicio de las gestiones de cobranza, que las respectivas cotizaciones están declaradas y no pagadas.
- 5) Multas:** Si el empleador o la entidad pagadora de subsidios no efectúa oportunamente la declaración, o si ésta es incompleta o errónea, será sancionado con una multa a beneficio fiscal de 0,75 unidades de fomento por cada trabajador o subsidiado cuyas cotizaciones no se declaren o cuyas declaraciones sean incompletas o erróneas. Si la declaración fuere incompleta

o errónea y no existen antecedentes que permitan presumir que es maliciosa, quedará exento de esa multa el empleador o la entidad pagadora de subsidios que pague las cotizaciones dentro del mes calendario siguiente a aquél en que se devengaron las remuneraciones respectivas. Tratándose de empleadores de trabajadores de casa particular, la multa será de 0,2 unidades de fomento para el caso que las cotizaciones se paguen el mes subsiguiente a aquél en que se retuvieron de las remuneraciones de estos trabajadores, y de 0,5 unidades de fomento si se pagan después de esta fecha, aun cuando no hubiesen sido declaradas.

- 6) Organismo competente para sancionar:** Corresponderá a la Dirección del Trabajo la fiscalización del cumplimiento de las obligaciones establecidas en este artículo, estando investidos sus Inspectores de la facultad de aplicar las multas a que se refiere el numeral precedente, las que serán reclamables de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 474 del CT²⁴.
- 7) Denuncia de eventual delito:** Si la declaración fuere incompleta o falsa y existiere un hecho que permita presumir que es maliciosa, el Director del Trabajo, quien sólo podrá delegar estas facultades en los Directores Regionales, podrá efectuar la denuncia ante el juez del crimen correspondiente.
- 8) Reajuste:** Las cotizaciones que no se paguen oportunamente por el empleador o la entidad pagadora de subsidios, se reajustarán entre el último día del plazo en que debió efectuarse el pago y el día en que efectivamente se realice. Para estos efectos, se aumentarán considerando la variación diaria del Índice de Precios al Consumidor mensual del período comprendido entre el mes que antecede al mes anterior a aquel en que debió efectuarse el pago y el mes que antecede al mes anterior a aquel en que efectivamente se realice.
- 9) Intereses:** Para cada día de atraso la deuda reajustada devengará un interés penal equivalente a la tasa de interés corriente para operaciones reajustables en moneda nacional a que se refiere el artículo 6º de la ley N°18.010, aumentado en un cincuenta por ciento.

Si en un mes determinado el reajuste e interés penal aumentado en la forma señalada en el párrafo anterior, resultare de un monto total inferior al interés

²⁴ Art. 474. Los recursos se regirán por las normas establecidas en este Párrafo, y supletoriamente por las normas establecidas en el Libro Primero del Código de Procedimiento Civil.

para operaciones no reajustables que fije la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, o a la rentabilidad nominal de los últimos doce meses promedio de todos los Fondos de Pensiones, todas ellas aumentadas en un cincuenta por ciento, se aplicará la mayor de estas dos tasas, caso en el cual no corresponderá aplicación de reajuste. La rentabilidad nominal de los últimos doce meses promedio de todos los Fondos, se determinará calculando el promedio ponderado de la rentabilidad de todos ellos, de acuerdo a la proporción que represente el valor total de las cuotas de cada uno, en relación con el valor de las cuotas de todos los Fondos, al último día del mes anterior. La rentabilidad mencionada corresponderá a la del mes anteprecedente a aquél en que se devenguen los intereses, y será considerada una tasa para los efectos de determinar los intereses que procedan.

En todo caso, para determinar el interés penal, se aplicará la tasa vigente al día primero del mes inmediatamente anterior a aquél en que se devengue. El interés que se determine en conformidad a lo dispuesto en los incisos anteriores se capitalizará mensualmente.

- 10) Obligaciones de las AFP:** Las AFP estarán obligadas a seguir las acciones tendientes al cobro de las cotizaciones adeudadas y sus reajustes e intereses, aun cuando el afiliado se hubiere cambiado de ella. La Administradora, a la cual el afiliado hubiere traspasado sus fondos podrá intervenir en el juicio en calidad de coadyuvante.
- 11) Acumulación de autos:** En los juicios de cobranza de cotizaciones previsionales se aplicarán las normas sobre acumulación de autos contenidas en el Título X del Libro I del Código de Procedimiento Civil²⁵ y se decretará

²⁵ Art. 92 (95). La acumulación de autos tendrá lugar siempre que se tramiten separadamente dos o más procesos que deban constituir un solo juicio y terminar por una sola sentencia, para mantener la continencia, o unidad de la causa. Habrá, por tanto, lugar a ella:

1° Cuando la acción o acciones entabladas en un juicio sean iguales a las que se hayan deducido en otro, o cuando unas y otras emanen directa e inmediatamente de unos mismos hechos;

2° Cuando las personas y el objeto o materia de los juicios sean idénticos, aunque las acciones sean distintas;

y

3° En general, siempre que la sentencia que haya de pronunciarse en un juicio deba producir la excepción de cosa juzgada en otro.

exclusivamente a petición de cualquiera de las Administradoras de Fondos de Pensiones involucradas. Procederá la acumulación de autos cuando se trate del cobro de cotizaciones previsionales adeudadas a un trabajador por un mismo empleador, aun cuando las acciones judiciales se inicien por distintas Administradoras, correspondiendo acumular el o los juicios más nuevos al más antiguo. Del mismo modo, procederá la acumulación de causas respecto de un empleador moroso que tuviere trabajadores bajo su dependencia afiliados a distintas Administradoras, correspondiendo acumular el o los juicios más nuevos al más antiguo.

12) Atribuciones de las AFP: Los representantes legales de las AFP tendrán las facultades establecidas en el artículo 2º de la ley N° 17.322, con excepción de la que se señala en el número tercero de dicha disposición²⁶.

Art. 93 (96). Habrá también lugar a la acumulación de autos en los casos de quiebra. De esta acumulación se trata en la Ley de Quiebras.

Art. 94 (97). La acumulación de autos se decretará a petición de parte; pero si los procesos se encuentran en un mismo tribunal, podrá éste ordenarla de oficio. Se considerará parte legítima para solicitarla todo el que haya sido admitido como parte litigante en cualquiera de los juicios cuya acumulación se pretende.

Art. 95 (98). Para que pueda tener lugar la acumulación, se requiere que los juicios se encuentren sometidos a una misma clase de procedimiento y que la substanciación de todos ellos se encuentre en instancias análogas.

Art. 96 (99). Si los juicios están pendientes ante tribunales de igual jerarquía, el más moderno se acumulará al más antiguo; pero en el caso contrario, la acumulación se hará sobre aquel que esté sometido al tribunal superior.

Art. 97 (100). Siempre que tenga lugar la acumulación, el curso de los juicios que estén más avanzados se suspenderá hasta que todos lleguen a un mismo estado.

Art. 98 (101). La acumulación se podrá pedir en cualquier estado del juicio antes de la sentencia de término; y si se trata de juicios ejecutivos, antes del pago de la obligación. Deberá solicitarse ante el tribunal a quien corresponda continuar conociendo en conformidad al artículo 96.

Art. 99 (102). Pedida la acumulación, se concederá un plazo de tres días a la otra parte para que exponga lo conveniente sobre ella. Pasado este término, haya o no respuesta, el tribunal resolverá, haciendo traer previamente a la vista todos los procesos cuya acumulación se solicite, si todos están pendientes ante él. En caso contrario, podrá pedir que se le remitan los que se sigan ante otros tribunales.

²⁶ ARTICULO 2º El Jefe de Servicio, el Director Nacional o Gerente General de la respectiva institución de seguridad social, mediante resolución fundada y según corresponda, deberá:

- 13) Aplicación de la ley N° 17.322:** Serán aplicables todas las normas contenidas en los artículos 1°, 3°, 4°, 4° bis, 5°, 5° bis, 6°, 7°, 8°, 9°, 10 bis, 11, 12, 14, 18, 19, 20 y 25 bis, de la ley N° 17.322 al cobro de las cotizaciones, reajustes e intereses adeudados a una Administradora de Fondos de Pensiones, incluso las sanciones penales establecidas en dicho cuerpo legal para los empleadores que no consignen las cotizaciones que hubieren retenido o debido retener, las que podrán hacerse extensivas, en su caso, a las entidades pagadoras de subsidios.
- 14) Pago y costas de cobranza:** Los reajustes e intereses serán abonados conjuntamente con el valor de las cotizaciones en la cuenta de capitalización individual del afiliado. Serán de beneficio de la Administradora las costas de cobranza y la parte del recargo de los intereses, equivalente a un 20% de los intereses que habría correspondido pagar de aplicarse interés simple sobre la deuda reajustada. La diferencia que resulte entre dicho monto y los intereses que efectivamente pague el empleador calculados de acuerdo a lo señalado en el numeral 9), se abonará a la cuenta de capitalización del afiliado, siendo de su beneficio.
- 15) Prescripción:** La prescripción que extingue las acciones para el cobro de cotizaciones previsionales, multas, reajustes e intereses, será de cinco años y se contará desde el término de los respectivos servicios.
- 16) Preferencia para el pago:** Las cotizaciones previsionales, multas, reajustes e intereses que las Administradoras de Fondos de Pensiones tienen la obligación de cobrar, gozarán del privilegio establecido en el N° 5 del artículo 2.472 del Código Civil²⁷, conservando este privilegio por sobre los derechos de prenda y otras garantías establecidas en leyes especiales.

1° Determinar el monto de las cotizaciones adeudadas por los empleadores y que no hubieren sido enteradas oportunamente, incluyendo las que descontaron o debieron descontar de las remuneraciones de los trabajadores;

2° Determinar el monto de los aportes legales que esas personas o cualquiera otra deban efectuar, y que hayan de descontarse de las remuneraciones de sus trabajadores, y

3° Aplicar las multas en que incurran esos empleadores por infracciones de las leyes sobre previsión social.

...

²⁷ Art. 2472. La primera clase de créditos comprende los que nacen de las causas que en seguida se enumeran:

...

17) Sanción penal: Sin perjuicio de lo establecido en los artículos 12 y 14 de la Ley N° 17.322²⁸, se aplicarán las penas del artículo 467 del Código Penal²⁹ al que en perjuicio del trabajador o de sus derechohabientes se

5. Las remuneraciones de los trabajadores y las asignaciones familiares;

²⁸ Artículo 12° El empleador que no consignare las sumas descontadas o que debió descontar de la remuneración de sus trabajadores y sus reajustes e intereses penales, dentro del término de quince días, contado desde la fecha del requerimiento de pago si no opuso excepciones, o desde la fecha de la notificación de la sentencia de primera instancia que niegue lugar a ellas, será apremiado con arresto, hasta por quince días. Este apremio podrá repetirse hasta obtener el pago de las sumas retenidas o que han debido retenerse y de sus reajustes e intereses penales.

El apremio será decretado, a petición de parte, por el mismo Tribunal que esté conociendo de la ejecución y con el solo mérito del certificado del secretario que acredite el vencimiento del término correspondiente y el hecho de no haberse efectuado la consignación.

Las resoluciones que decreten estos apremios serán inapelables.

La consignación de las cantidades adecuadas hará cesar el apremio que se hubiere decretado en contra del ejecutado, pero no suspenderá el curso del juicio ejecutivo, el que continuará tramitándose hasta que se obtenga el pago del resto de las sumas adeudadas.

Las instituciones de previsión, en los casos contemplados en este artículo, deberán recibir el pago de las cantidades descontadas o que debieron descontarse y de sus reajustes e intereses penales, aun cuando no se haga el del resto de las adeudadas.

Para los efectos contemplados en este artículo, la liquidación que debe hacer el secretario del Tribunal con arreglo a lo establecido en el artículo 7° señalará expresa y determinadamente las cotizaciones y aportes legales que se descontaron o debieron descontarse de las remuneraciones de los trabajadores.

Tanto la orden de apremio como su suspensión, deberán ser comunicadas a la Policía de Investigaciones de Chile, para su registro.

Artículo 14° En caso que el empleador sea una persona jurídica de derecho privado, una comunidad, sociedad o asociación de hecho, el apremio a que se refiere el artículo 12° se hará efectivo sobre las personas señaladas en el artículo 18°.

²⁹ Artículo 467.- El que defraudare a otro en la sustancia, cantidad o calidad de las cosas que le entregare en virtud de un título obligatorio, será penado:

1.º Con presidio menor en sus grados medio a máximo y multa de once a quince unidades tributarias mensuales, si la defraudación excediera de cuarenta unidades tributarias mensuales.

2.º Con presidio menor en su grado medio y multa de seis a diez unidades tributarias mensuales, si excediere de cuatro unidades tributarias mensuales y no pasare de cuarenta unidades tributarias mensuales.

3.º Con presidio menor en su grado mínimo y multa de cinco unidades tributarias mensuales, si excediere de

apropiarse o distrajerse el dinero proveniente de las cotizaciones que se hubiere descontado de la remuneración del trabajador.

18) Acceso a recursos para fomento productivo: Los empleadores que no pagaren las cotizaciones, no podrán percibir recursos provenientes de instituciones públicas o privadas, financiados con cargo a recursos fiscales de fomento productivo, sin acreditar previamente ante las instituciones que administren los instrumentos referidos, estar al día en el pago de dichas cotizaciones. Sin embargo, podrán solicitar su acceso a tales recursos, los que sólo se cursarán acreditado que sea el pago respectivo. Por otra parte, los empleadores que durante los 24 meses inmediatamente anteriores a la respectiva solicitud, hayan pagado dentro del plazo que corresponda las cotizaciones, tendrán prioridad en el otorgamiento de recursos provenientes de instituciones públicas o privadas, financiados con cargo a recursos fiscales de fomento productivo. Para efectos de lo anterior, deberán acreditar previamente, ante las instituciones que administren los instrumentos referidos, el cumplimiento del señalado requisito.

3.4. Ley 20.255, sobre Reforma Previsional

3.4.1. Normas generales sobre institucionalidad

La ley de reforma previsional de 2008 contiene un Título II sobre la institucionalidad pública para el Sistema de Previsión Social.

El artículo 39 de la ley señala que los órganos públicos que tendrán la principal responsabilidad del sistema de previsión social serán los siguientes:

- a) El Ministerio del Trabajo y Previsión Social;
- b) La Subsecretaría de Previsión Social;
- c) La Superintendencia de Pensiones;
- d) La Superintendencia de Seguridad Social;
- e) El Instituto de Previsión Social, y
- f) El Instituto de Seguridad Laboral.

una unidad tributaria mensual y no pasare de cuatro unidades tributarias mensuales.

Si el valor de la cosa defraudada excediere de cuatrocientas unidades tributarias mensuales, se aplicará la pena de presidio menor en su grado máximo y multa de veintiuna a treinta unidades tributarias mensuales.

En lo que respecta a este estudio, nos centraremos en la regulación de la SP, sin embargo, nos parece relevante conocer en términos generales la regulación aplicable a las instituciones del nivel político.

3.4.2. Nivel político

Al respecto, el artículo 40 señala que el Ministerio del Trabajo y Previsión Social será el órgano superior de colaboración del Presidente de la República en materias laborales y de previsión social. A este Ministerio le corresponderá proponer y evaluar las políticas y planes correspondientes, estudiar y proponer las normas aplicables a los sectores a su cargo, velar por el cumplimiento de las normas dictadas, asignar recursos y fiscalizar las actividades del respectivo sector. El Ministerio contará con dos Subsecretarías: una del Trabajo y otra de Previsión Social.

Los artículos 41 y 42 se refieren a la Subsecretaría de Previsión Social como el órgano de colaboración inmediata del Ministro del ramo que coordinará la acción de los servicios públicos del área correspondiente. La Subsecretaría tendrá especialmente las siguientes funciones y atribuciones:

1. Asesorar al Ministro del Trabajo y Previsión Social en la elaboración de políticas y planes correspondientes al ámbito de la previsión social, como asimismo, en el análisis estratégico, planificación y coordinación de los planes y acciones de los servicios públicos del sector.
2. Estudiar y proponer al Ministro del Trabajo y Previsión Social las normas y reformas legales aplicables al sector y velar por su cumplimiento.
3. Evaluar las políticas aplicables al sector conforme a las instrucciones del Ministro del ramo.
4. Efectuar y promover la elaboración de estudios e investigaciones, en el ámbito de la previsión social.
5. Asistir al Ministro en el ámbito de las relaciones internacionales en materia de previsión social y en la participación de Chile en organismos internacionales relativos al tema.
6. Definir y coordinar la implementación de estrategias para dar a conocer a la población el sistema de previsión social y facilitarles el ejercicio de sus derechos conforme a las políticas definidas en la materia.

7. Promover estrategias de incorporación de los trabajadores independientes al régimen de cotizaciones obligatorias establecido en el decreto ley N° 3.500, de 1980.
8. Administrar el Fondo para la Educación Previsional³⁰.
9. Asistir administrativamente a la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones.
10. Las demás funciones y atribuciones que contemplen otras leyes.

Es importante resaltar que en el nivel político, la reforma introdujo dos instancias colegiadas que cumplen un rol asesor de la autoridad: la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones y el Consejo Consultivo Previsional.

El artículo 43 crea la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones, integrada por un representante de los trabajadores, uno de los pensionados, uno de las instituciones públicas, uno de las entidades privadas del sistema de pensiones y un académico universitario, que la preside. La Comisión tiene como función informar a la Subsecretaría de Previsión Social y a otros organismos públicos del sector, sobre las evaluaciones que sus representados efectúen sobre el funcionamiento del sistema de pensiones y proponer las estrategias de educación y difusión de dicho sistema.

Por su parte el artículo 66 crea un Consejo Consultivo Previsional cuya función será asesorar a los Ministros del Trabajo y Previsión Social y de Hacienda en las materias relacionadas con el Sistema de Pensiones Solidarias. El Consejo deberá emitir una opinión fundada sobre los impactos en el mercado laboral y los incentivos al ahorro, y los efectos fiscales producidos por las modificaciones de normativas del Sistema de Pensiones Solidarias. Este Consejo está integrado por un consejero designado por el Presidente de la República, que lo preside y cuatro consejeros designados por el Presidente de la República y ratificados por el Senado, los cuales durarán seis años en sus funciones.

³⁰ El Artículo 44 de la ley crea el Fondo para la Educación Previsional, administrado por la Subsecretaría de Previsión Social, con el objeto de apoyar financieramente proyectos, programas, actividades y medidas de promoción, educación y difusión del sistema de pensiones. Los recursos del Fondo son asignados por dicha Subsecretaría mediante concursos públicos, previa propuesta del Comité de Selección.

3.4.3. Superintendencia de Pensiones

En lo que respecta a la Superintendencia de Pensiones, el artículo 46 la crea como organismo público descentralizado, y por tanto con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se rige por la ley N° 20.255 y su estatuto orgánico, y se relaciona con el Presidente de la República por intermedio del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, a través de la Subsecretaría de Previsión Social. La Superintendencia de Pensiones es considerada para todos los efectos sucesora y continuadora legal de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, con todos sus derechos, obligaciones, funciones y atribuciones.

El artículo 47, por su parte señala las siguientes funciones y atribuciones de la Superintendencia:

1. Ejercer aquellas asignadas a la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones en el decreto ley N° 3.500, de 1980, en el decreto con fuerza de ley N° 101, del mismo año, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social y en otras normas legales y reglamentarias vigentes.
2. Ejercer la supervigilancia y fiscalización del Sistema de Pensiones Solidarias que administra el Instituto de Previsión Social. Para tal efecto, la Superintendencia dicta las normas necesarias las que son obligatorias para todas las instituciones o entidades que intervienen en el mencionado Sistema.
3. Fiscalizar al Instituto de Previsión Social respecto de los regímenes de prestaciones de las cajas de previsión y del Servicio de Seguro Social, que éste administre, con excepción de aquellas referidas a la ley N° 16.744.
4. Velar por el cumplimiento de la legislación en lo relativo al proceso de calificación de invalidez, tanto para los afiliados al sistema de pensiones establecido en el decreto ley N° 3.500, de 1980, a los imponentes de los regímenes previsionales administrados por el Instituto de Previsión Social, como a los beneficiarios del sistema de pensiones solidarias de invalidez.
5. Coordinarse con las instituciones que sean competentes en materias de fiscalización de la declaración y pago de las cotizaciones previsionales del decreto ley N° 3.500, de 1980.
6. Dictar normas e impartir instrucciones de carácter general en los ámbitos de su competencia.

7. Interpretar administrativamente en materias de su competencia las leyes, reglamentos y demás normas que rigen a las personas o entidades fiscalizadas.
8. Velar para que las instituciones fiscalizadas cumplan con las leyes y reglamentos que las rigen y con las instrucciones que la Superintendencia emita, sin perjuicio de las facultades que pudieran corresponder a otros organismos fiscalizadores y a la Contraloría General de la República.
9. Efectuar los estudios técnicos y actuariales necesarios para el ejercicio de sus atribuciones.
10. Aplicar sanciones a sus fiscalizados por las infracciones a las disposiciones legales o reglamentarias que los regulan, especialmente conforme a lo dispuesto en el Título III del decreto con fuerza de ley N° 101, de 1980, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.
11. Constituir y administrar el Registro de Asesores Previsionales.
12. Asesorar al Ministerio del Trabajo y Previsión Social en la celebración y ejecución de convenios internacionales relativos a materias de previsión social, actuando como organismo de enlace de los mismos.

Finalmente, cabe destacar la disposición del artículo 50 que establece que la Superintendencia de Pensiones podrá requerir datos personales y la información que fuere necesaria para el ejercicio de sus funciones a instituciones públicas y a organismos privados del ámbito previsional o que paguen pensiones de cualquier tipo. Con todo, en el caso de los organismos privados la información que se requerirá deberá estar asociada al ámbito previsional. Además, podrá realizar el tratamiento de los datos personales con el fin de ejercer el control y fiscalización en las materias de su competencia. Para estos efectos, no regirá lo establecido en el inciso segundo del artículo 35 del Código Tributario³¹.

³¹ Artículo 35.- Junto con sus declaraciones, los contribuyentes sujetos a la obligación de llevar contabilidad presentarán los balances y la copia de los inventarios con la firma del contador. El contribuyente podrá cumplir dicha obligación acreditando que lleva un libro de inventario, debidamente foliado y timbrado, u otro sistema autorizado por el Director Regional. El Servicio podrá exigir la presentación de otros documentos tales como libros de contabilidad, detalle de la cuenta de pérdidas y ganancias, documentos o exposición explicativa y demás que justifiquen el monto de la renta declarada y las partidas anotadas en la contabilidad.

3.5. DFL 101, estatuto orgánico de la SP

3.5.1. Atribuciones

El Estatuto Orgánico de la SP complementa la ley N° 20.255 en relación con las atribuciones de este organismo. Al respecto, su artículo 3° dispone que corresponde a la Superintendencia las siguientes funciones:

1. Aprobar o rechazar el prospecto que debe preceder a la formación de una Administradora de Fondos de Pensiones; aprobar sus estatutos, autorizar su existencia y en general todas las facultades que el D.F.L. 251, de 1931 y su Reglamento confieren a la Superintendencia de Compañías de Seguros, Sociedades Anónimas y Bolsas de Comercio respecto de estas sociedades;
2. Fiscalizar las actuaciones de las Administradoras en sus aspectos jurídicos, administrativos y financieros, para lo cual, a su vez, podrá examinar y calificar el capital de esas entidades, el Fondo de Pensiones y el valor de las cuotas de éste, la Reserva de Fluctuación de Rentabilidad, el Encaje, el valor de las comisiones que tengan derecho a cobrar a sus afiliados y los montos de las

El Director y demás funcionarios del Servicio no podrán divulgar, en forma alguna, la cuantía o fuente de las rentas, ni las pérdidas, gastos o cualesquiera dato relativos a ella, que figuren en las declaraciones obligatorias, ni permitirán que éstas o sus copias o los libros o papeles que contengan extractos o datos tomados de ellas sean conocidos por persona alguna ajena al Servicio salvo en cuanto fueren necesarios para dar cumplimiento a las disposiciones del presente Código u otras normas legales.

El precepto anterior no obsta al examen de las declaraciones por los jueces o al otorgamiento de la información que éstos soliciten sobre datos contenidos en ellas, cuando dicho examen o información sea necesario para la prosecución de los juicios sobre impuesto y sobre alimentos; ni al examen que practiquen o a la información que soliciten los fiscales del Ministerio Público cuando investiguen hechos constitutivos de delito ni a la publicación de datos estadísticos en forma que no puedan identificarse los informes, declaraciones o partidas respecto de cada contribuyente en particular.

Para los efectos de lo dispuesto en este artículo y para el debido resguardo del eficaz cumplimiento de los procedimientos y recursos que contempla este Código, sólo el Servicio podrá revisar o examinar las declaraciones que presenten los contribuyentes, sin perjuicio de las atribuciones de los Tribunales de Justicia y de los fiscales del Ministerio Público, en su caso.

La información tributaria, que conforme a la ley proporcione el Servicio, solamente podrá ser usada para los fines propios de la institución que la recepciona.

- cotizaciones que éstos deban enterar en ellas, para el financiamiento y configuración de las pensiones que deban concederles;
3. Velar por la formación y mantención del capital de las Administradoras, que no podrá ser inferior a 20.000 Unidades de Fomento;
 4. Asesorar al Ministerio del Trabajo y Previsión Social en materia de su competencia y proponer las reformas legales y reglamentarias que la técnica y experiencia aconsejen;
 5. Fijar el plazo legal de seis meses para el entero de los valores referidos en el numeral 3. en caso de contravención a lo señalado en ésta, vencido el cual decretará la disolución de la correspondiente entidad;
 6. Reglamentar la forma y destino de la Reserva de Fluctuación de Rentabilidad, de cada una de las entidades que fiscaliza;
 7. Velar por la mantención del encaje de las Administradoras y que las inversiones de los recursos para el Fondo de Pensiones, se ajusten a las disposiciones legales que las rigen;
 8. Disponer el examen de los libros, cuentas, archivos, documentos, contabilidad y demás bienes físicos, pertenecientes a los entes fiscalizados;
 9. Interpretar la legislación y reglamentación en vigencia e impartir normas generales obligatorias para su correcta aplicación por las Administradoras;
 10. Absolver las consultas, peticiones o reclamos que los afiliados o beneficiarios de las Administradoras, formulen en su contra;
 11. Evacuar los informes técnicos que les soliciten los Tribunales de Justicia, en materias propias de su competencia;
 12. Examinar, calificar y aprobar los balances que deben someterles los entes fiscalizados;
 13. Disponer la publicidad de medidas o instrucciones que afecten al funcionamiento de las Administradoras;
 14. Instruir investigaciones sumarias en las entidades fiscalizadas, aplicando las sanciones que corresponda, sin perjuicio de la Facultad de formular las ulteriores denuncias y querellas ante la justicia del crimen que corresponda por las eventuales responsabilidades de ese carácter que afectaren a aquéllas o a sus directores, ejecutivos o empleados;
 15. Establecer las normas que regulen los contratos de Seguro destinados a constituir las prestaciones que establece el decreto ley N° 3.500, de 1980, sin perjuicio de las atribuciones de la Superintendencia de Compañías de Seguros, Sociedades Anónimas y Bolsas de Comercio, y fiscalizar la observancia de

dichas normas y el cumplimiento de las obligaciones que emanen de los contratos;

16. Dictar normas obligatorias, para asegurar la fidelidad de las actas, libros y documentos de las Administradoras, que determine la Superintendencia;
17. Disponer la disolución de las Administradoras, en los casos contemplados por el decreto ley N° 3500, de 1980;
18. Decretar y efectuar la liquidación de las Administradoras cuando procediere;
19. Elaborar la tabla de intereses penales a que se refiere el artículo 19° del decreto ley N° 3500, de 1980;
20. Desempeñar las demás funciones que le encomienden las leyes.

3.5.2. Organización

En lo que se refiere a la organización de la SP, el artículo 5° del estatuto orgánico señala que estará constituida por las siguientes divisiones: Fiscalía, División de Control de Instituciones, División de Prestaciones y Seguros, División Financiera, División de Estudios y División de Administración Interna. Lo anterior es sin perjuicio de las complementaciones que el Superintendente pueda establecer, según lo exijan las necesidades del funcionamiento de la Superintendencia, dentro de las divisiones señaladas.

En lo correspondiente al tema objeto del presente estudio, cabe destacar a la División de Control de Instituciones la que, conforme al artículo 10, tiene a su cargo principalmente lo siguiente:

1. Informar los prospectos de formación, las autorizaciones de existencia y el funcionamiento de las Administradoras;
2. Llevar el Registro de las Administradoras con los respectivos Directorios y Gerencias Generales;
3. Velar porque las Administradoras proporcionen a sus afiliados las informaciones que versan sobre las materias que señale la ley o las instrucciones de esta Superintendencia;
4. Intervenir en todas las actuaciones relacionadas con la disolución y liquidación de las Administradoras, velando por el fiel cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias e instrucciones impartidas sobre la materia;

5. Asesorar al Superintendente en todas las materias que son de su competencia;
y
6. Elaborar las normas, instrucciones y circulares a impartir sobre materias de su incumbencia a los entes fiscalizados.

3.5.3. Sanciones

Un último aspecto que cabe destacar de las disposiciones del Estatuto Orgánico de la SP, es la normativa contenida en su Título III referido a las sanciones.

En primer lugar, el artículo 17 señala que las AFP que incurrieran en infracciones a las leyes, reglamentos, estatutos y demás normas que las rijan, o en incumplimiento de las instrucciones y órdenes que les imparta la Superintendencia, en ejercicio de sus facultades legales, podrán ser objeto de la aplicación por ésta, sin perjuicio de las establecidas en otros cuerpos legales o reglamentarios, de una o más de las siguientes sanciones:

1.- Censura;

2.- Multa a beneficio fiscal, hasta por un monto no superior a 15.000 unidades de fomento, en su equivalente en moneda nacional o hasta por el 30% del valor total de las operaciones irregulares o de los actos o contratos que hayan sido ejecutados en infracción de ley, de reglamentos o de instrucciones de la Superintendencia, en su caso. 3.- Revocación de autorización de existencia de la Administradora. La aplicación de esta sanción procederá en casos de infracción grave de ley; en aquellos casos en que la ley expresamente lo disponga, y cuando la Administradora hubiere sido sancionada reiteradamente por haber incurrido en una o más de las conductas u omisiones señaladas en el artículo 154 del decreto ley N° 3.500, de 1980³².

³² El artículo 154 establece que sin perjuicio de lo establecido en los artículos anteriores, son contrarias a la presente ley determinadas actuaciones u omisiones efectuadas por las Administradoras; entre otras: las operaciones realizadas con los bienes de cualquiera de los Fondos, para obtener beneficios indebidos, directos o indirectos; el cobro de cualquier servicio a los Fondos, salvo aquellas comisiones que están expresamente autorizadas por ley; la utilización en beneficio propio o ajeno de información relativa a operaciones a realizar por cualquiera de los Fondos, con anticipación a que éstas se efectúen; etc.

Asimismo, la Superintendencia podrá aplicar esta sanción a las sociedades filiales de la Administradora o disponer la enajenación de sus inversiones efectuadas en o a través de éstas, cuando no cumplan con lo establecido en el inciso quinto del artículo 23 del decreto ley N° 3.500, de 1980³³.

Cuando se apliquen las sanciones de los números 1. y 2. precedentes, la Superintendencia podrá poner en conocimiento de la Junta de Accionistas las infracciones, incumplimientos o actos en que hayan incurrido los directores o gerentes, a fin de que aquélla pueda removerlos de sus cargos si lo estima conveniente, sin perjuicio de ejercer las acciones judiciales pertinentes. La convocatoria a esta Junta de Accionistas deberá hacerla el directorio dentro del plazo que fije la Superintendencia, pudiendo ser citado por ella misma si lo estima necesario.

Las resoluciones del Superintendente que impongan multas o la disolución de una administradora serán fundadas y se notificarán personalmente a su representante legal por intermedio de quien se desempeñe como Ministro de Fe de la Superintendencia o de un Notario Público.

La Administradora afectada podrá reclamar de la resolución del Superintendente ante la Corte de Apelaciones que corresponda, recurso que deberá interponerse dentro de los quince días siguientes a la notificación referida en el párrafo anterior.

La Corte de Apelaciones que corresponda conocerá del recurso en cuenta, requiriendo el previo informe del Superintendente, el que deberá ser evacuado dentro del plazo que fije la Corte. Si vencido dicho plazo no hubiere sido evacuado el informe, la Corte podrá resolver sin más trámite la reclamación.

³³ Si al momento de producirse la afiliación al sistema, el trabajador no opta por alguno de los tipos de Fondos, será asignado a uno de aquellos de la siguiente manera:

- a. Afiliados hombres y mujeres hasta 35 años de edad, serán asignados al Fondo Tipo B.
- b. Afiliados hombres desde 36 hasta 55 años de edad y mujeres desde 36 hasta 50 años de edad, serán asignados al Fondo Tipo C.
- c. Afiliados hombres desde 56 años y mujeres desde 51 años de edad, afiliados declarados inválidos parciales mediante un primer dictamen y pensionados por las modalidades de retiro programado o renta temporal, serán asignados al Fondo Tipo D.

Una vez transcurrido el plazo de quince días a que se refiere el párrafo anteprecedente o, en su caso, desde que quede a firme la sentencia judicial que niegue lugar a la reclamación, las resoluciones del Superintendente producirán sus efectos.

Las multas deberán ser enteradas en la Superintendencia según la equivalencia que tenga la Unidad de Fomento al momento del pago, dentro del plazo de quinto día contado desde la fecha en que la respectiva resolución quede ejecutoriada y serán de beneficio fiscal.

El retardo en el pago de toda multa que aplique la Superintendencia, devengará los intereses establecidos en el artículo 53 del Código Tributario.

Si la multa no fuere procedente y, no obstante hubiese sido enterada, la Superintendencia o la Corte en su caso, deberá ordenar se devuelva debidamente reajustada en la forma que señalan los artículos 57 y 58 del citado Código.

En caso de disponerse la disolución de una Administradora, el Superintendente podrá asumir la liquidación de ésta o designar un Delegado a fin de que la practique, o un interventor a fin de que coordine y fiscalice el proceso de liquidación.

Por último, en caso de que la Superintendencia tenga antecedentes que hagan presumir que personas naturales o jurídicas hubieren infringido lo dispuesto en el artículo 25° del decreto ley N° 3.500, de 1980³⁴, ejercerá las facultades y diligencias inspectivas que estime procedentes para los fines señalados en dicho precepto.

³⁴ Artículo 25.- Ninguna persona natural o jurídica que no se hubiere constituido conforme a las disposiciones de esta ley como Administradora de Fondos de Pensiones podrá arrogarse la calidad de tal.

Tampoco podrá poner en su local u oficina, plancha o aviso que contenga expresiones que indiquen que se trata de una Administradora, ni podrá hacer uso de membretes, carteles, títulos, formularios, recibos, circulares o cualquier otro papel, que contenga nombres u otras palabras que indiquen que los negocios a que se dedican dichas personas son los de Administradora. Les estará, asimismo, prohibido efectuar propaganda por la prensa u otro medio de publicidad en que se haga uso de tales expresiones.

Las infracciones a este artículo se sancionarán con las penas que contempla el artículo 3° del decreto ley N° 280, de 1974.

En todo caso si a consecuencia de estas actividades ilegales, el público sufre perjuicio de cualquier naturaleza, los responsables serán castigados con las penas establecidas en el artículo 467 del Código Penal, aumentadas en un grado.

3.6. DFL 2 de 1967, estatuto orgánico de la Dirección del Trabajo

Esta norma contiene el estatuto orgánico de la DT que, como hemos señalado, constituye, junto con la SP, uno de los dos pivotes del sistema.

Sobre el particular cabe destacar, en primer lugar, la regulación contenida en el artículo 8º, que establece las obligaciones del Departamento de Inspección:

1. El control funcional y técnico de las Inspecciones del Trabajo;
2. Planificar, organizar, dirigir, coordinar y controlar la función de fiscalización que compete al Servicio;
3. Impartir las normas generales e instrucciones adecuadas para el cumplimiento de la función de fiscalización, y
4. Estudiar y evaluar los resultados de la aplicación de la legislación y reglamentación del trabajo, proponiendo las reformas legales y reglamentarias que la práctica aconseja.

En segundo término, debemos reparar en las normas contenidas en el Título III, De las Inspecciones del Trabajo. Éstas constituyen las unidades operativas de la Dirección del Trabajo.

En efecto, el artículo 18 señala que la Dirección del Trabajo ejercerá sus funciones por medio de las Inspecciones Provinciales, Departamentales y Comunes que determine el Director.

La Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones pondrá los antecedentes a disposición de la Fiscalía Nacional Económica para que ésta, si fuere procedente, inicie las acciones pertinentes, sin perjuicio de la acción pública para denunciar estos delitos.

Cuando a juicio de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, pueda presumirse que existe una infracción a lo dispuesto en este artículo, ella tendrá respecto de los presuntos infractores las mismas facultades de inspección que su ley orgánica le confiere para con las instituciones fiscalizadas.

Cualquier persona u organismo público o privado que tome conocimiento de alguna infracción a lo dispuesto en este artículo, podrá también efectuar la denuncia correspondiente a la Superintendencia.

Por su parte, el artículo 20, dispone que los Inspectores Provinciales, Departamentales y Comunes tendrán en su jurisdicción las mismas facultades del Director en lo que respecta a la aplicación de la legislación social, salvo en las que le son privativas³⁵.

³⁵ Artículo 5° Al Director le corresponderá especialmente:

- a) La dirección y supervigilancia de la Dirección del Trabajo en toda la República y la representación del Estado en la aplicación y fiscalización de las leyes sociales;
- b) Fijar la interpretación de la legislación y reglamentación social, sin perjuicio de la competencia que sobre determinadas materias tengan otros Servicios u Organismos Fiscales, salvo que el caso esté sometido al pronunciamiento de los Tribunales y esta circunstancia esté en su conocimiento;
- c) Velar por la correcta aplicación de las leyes del trabajo en todo el territorio de la República;
- d) Autorizar al Subdirector u otros funcionarios para resolver determinadas materias o para hacer uso de algunas de sus atribuciones, actuando "por orden del Director".
- e) Proponer al Supremo Gobierno las medidas que, a su juicio, convenga adoptar para la mejor marcha del Servicio y desarrollar todas las iniciativas tendientes a tal fin;
- f) Dirigir, controlar y coordinar todas las actividades del Servicio, pudiendo en el ejercicio de esta facultad dictar todas las resoluciones, circulares, órdenes de servicio e instrucciones que estime necesarias para su mejor administración;
- g) Proponer el nombramiento, promoción y remoción del personal con sujeción a las disposiciones administrativas pertinentes, sin perjuicio de su facultad para la libre designación o contratación de personal secundario o de servicios menores y a jornal, conforme a los artículos 377° y 379° del decreto con fuerza de ley N° 338, de 1960, sobre Estatuto Administrativo;
- h) Ubicar y distribuir al personal del Servicio;
- i) Aplicar al personal las sanciones que sean de su incumbencia, en conformidad a las disposiciones administrativas en vigor y solicitar las demás medidas de quien corresponda;
- j) Resolver respecto del ejercicio de los derechos del personal y fiscalizar el cumplimiento de sus deberes;
- k) Encomendar al o a los funcionarios del Servicio, que él designe, determinados trabajos o comisiones, bajo su dependencia directa o del Departamento que señala;
- l) Confeccionar y presentar el proyecto de presupuesto anual del Servicio para la consideración de las autoridades que corresponda;
- m) Presentar al Ministerio de Trabajo y Previsión Social, antes del 31 de marzo de cada año, una Memoria Anual sobre la marcha del Servicio;
- n) Presentar a la Contraloría General de la República las rendiciones de cuentas de los fondos invertidos por el Servicio;

En relación con el ejercicio de las funciones y las atribuciones de los Inspectores, cabe señalar que el artículo 23 y siguientes establecen una serie de normas:

- Los Inspectores del Trabajo tendrán el carácter de ministros de fe de todas las actuaciones que realicen en el ejercicio de sus funciones, dentro de las cuales podrán tomar declaraciones bajo juramento. En consecuencia, los hechos constatados por los Inspectores del Trabajo y de los cuales deban informar de oficio o a requerimiento, constituirán presunción legal de veracidad para todos los efectos legales, incluso para los efectos de la prueba judicial.
- En el ejercicio de sus funciones fiscalizadoras los Inspectores podrán visitar los lugares de trabajo a cualquiera hora del día o de la noche. Los patronos o empleadores tendrán la obligación de dar todas las facilidades para que aquéllos puedan cumplir sus funciones; permitirles el acceso a todas las dependencias o sitios de faenas; facilitarles las conversaciones privadas que deseen mantener con los trabajadores y tratar personalmente con los Inspectores los problemas que deban solucionar en sus cometidos. Estarán obligados, además, a facilitar sus libros de contabilidad si los Inspectores así lo exigieran, para los efectos de la fiscalización del cumplimiento de las leyes y reglamentos laborales y sociales.
- Las personas que impidan o dificulten la fiscalización e intervención, incurrirán en multa de tres sueldos vitales mensuales a diez sueldos vitales anuales del departamento de Santiago, escala A, que será aplicada por el Inspector fiscalizador. En caso de reincidencia el Inspector podrá duplicar el monto de la multa primitiva o aumentarla hasta el máximo precedentemente indicado. El patrón o empleador será, en todo caso, directa y personalmente responsable de los impedimentos y dificultades que se opongan a la fiscalización o intervención, del pago de la multa que proceda y de los daños morales, físicos o materiales que sufran los Inspectores del Trabajo en el desempeño de sus funciones. Con

o) Suscribir convenios con organismos nacionales e internacionales, con personas naturales o jurídicas de Derecho Público o Privado, sobre materias, propias del Servicio, previa autorización del Ministerio de Trabajo y Previsión Social;

p) Proponer a la consideración del Supremo Gobierno las reformas legales y reglamentarias relacionadas con el derecho laboral, y

q) En general realizar cualquier gestión o actividad tendiente a una mejor aplicación de las facultades que esta ley u otras le otorgan.

todo, cesará la responsabilidad del patrón o empleador si con la autoridad y el cuidado que su respectiva calidad les confiere y prescriba, no hubiere podido impedir el hecho que causa el daño.

- Los Inspectores del Trabajo podrán requerir el auxilio de la fuerza pública para el desempeño de sus funciones, debiendo el Cuerpo de Carabineros proporcionarla de inmediato, mediante la simple petición del funcionario respectivo.
- Los Inspectores del Trabajo podrán actuar de oficio y aun fuera de su territorio jurisdiccional cuando sorprendan infracciones a la legislación laboral o cuando sean requeridos por personas que se identifiquen debidamente. De estas actuaciones, el Inspector estará obligado a informar por escrito al respectivo Jefe de la jurisdicción en que intervino, dentro del siguiente día hábil, salvo causa justificada.
- En el ejercicio de sus funciones fiscalizadoras, los Inspectores del Trabajo podrán ordenar la suspensión inmediata de las labores que a su juicio constituyan peligro inminente para la salud o vida de los trabajadores y cuando constaten la ejecución de trabajos con infracción a la legislación laboral.
- La Dirección del Trabajo y los funcionarios de su dependencia podrán citar a empleadores, trabajadores, directores de sindicatos o a los representantes de unos u otros, o cualquiera persona en relación con problemas de su dependencia, para los efectos de procurar solución a los asuntos que se le sometan en el ejercicio de sus respectivas funciones, o que deriven del cumplimiento de disposiciones legales o reglamentarias, como asimismo, para prevenir posibles conflictos.
- La no comparecencia sin causa justificada a cualquier citación por intermedio de un funcionario de los Servicios del Trabajo o del Cuerpo de Carabineros, constituirá una infracción que será penada con multa de uno a cinco sueldos vitales mensuales, escala A) del Departamento de Santiago. Si se trata de trabajadores dependientes en general, la multa será de un décimo a uno de dicho sueldo vital mensual.
- Los funcionarios del Trabajo podrán requerir de los empleadores, patronos o de sus representantes y de sus organizaciones, toda la documentación necesaria para efectuar las labores de fiscalización que les corresponda y todos los datos pertinentes para realizar las encuestas que patrocina la Dirección del Trabajo, incluso la exhibición de sus registros contables para su examen. Toda aquella

documentación que deriva de las relaciones de trabajo deberá mantenerse en los establecimientos y faenas en que se desarrollen labores y funciones.

- La infracción a las disposiciones del párrafo precedente será sancionada con multa administrativa de tres sueldos vitales mensuales, escala A) del departamento de Santiago hasta diez sueldos vitales anuales del mismo departamento que será aplicada por el Inspector del Trabajo que la constató.
- En todos aquellos casos en que los Inspectores del Trabajo puedan aplicar multas administrativas, las reincidencias podrán ser sancionadas, además, con la clausura del establecimiento o faena, cuando ello fuere procedente, hasta por diez días, que será aplicada por el Inspector que constate la reincidencia. Se entiende por reincidencia la nueva infracción que se cometa dentro de los dos años siguientes a la fecha de la última multa o clausura.

3.7. Ley 19.994, sobre asignación especial aplicable a la DT

En lo que se refiere al régimen remuneracional aplicable a la DT, es importante tener en cuenta la ley N° 19.994, del año 2004, que estableció para su personal de planta y a contrata, con excepción del jefe superior del servicio, una asignación de estímulo y desempeño, asociada a la calidad de los servicios prestados a los usuarios de la institución y en su condición de servicio fiscalizador.

Señala la ley que corresponderá esta asignación permanente al personal que haya prestado servicios, sin solución de continuidad, en la Dirección del Trabajo, durante a lo menos seis meses del año objeto de la evaluación, y que se encuentre, además, en servicio en dicha institución a la fecha del pago de la respectiva cuota de la asignación.

El monto mensual que corresponderá a cada funcionario por concepto de la asignación, podrá ser de hasta un 12% de la suma de las siguientes remuneraciones: sueldo base, asignación de fiscalización del artículo 6° del decreto ley N° 3.551, de 1980, y asignación única del artículo 4° de la ley N° 18.717.

Para efectos de otorgar la asignación señalada, se aplicarán las reglas siguientes:

1. El Director del Trabajo, antes del 15 de octubre de cada año, propondrá al Ministro del Trabajo y Previsión Social, un programa de mejoramiento de la calidad de los servicios prestados a los usuarios, indicando las metas que se

cumplirán con sus correspondientes indicadores y ponderadores y la modalidad de cumplimiento de las mismas. Esta modalidad podrá ser institucional o por equipos de trabajo o considerando ambas modalidades simultáneamente.

2. Las metas deberán estar asociadas a indicadores representativos, de manera que permitan medir objetivamente su grado de cumplimiento.
3. En el proceso de fijación de las metas se deberá considerar mecanismos de participación, consulta e información a las asociaciones de funcionarios de la institución.
4. A más tardar el 30 de noviembre de cada año, el Director del Trabajo suscribirá con el Ministro del Trabajo y Previsión Social, un convenio en que se determinarán las metas con sus correspondientes indicadores y ponderadores y la modalidad en que se cumplirán las mismas. El convenio se aprobará mediante un decreto del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, expedido bajo la fórmula "por orden del Presidente de la República".
5. La evaluación del nivel de cumplimiento de las metas fijadas se efectuará por la Unidad de Auditoría Interna del Ministerio del Trabajo y Previsión Social en coordinación con el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno, creado por decreto supremo N° 12, de 1997, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Para estos efectos, se considerará la información que proporcione la Unidad de Auditoría Interna de la Dirección del Trabajo o aquella que cumpla tales funciones. Esta evaluación se formalizará en un decreto del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, expedido bajo la misma fórmula del numeral anterior, el que deberá dictarse a más tardar el 31 de enero del año calendario siguiente al que se cumplieron las metas.
6. Durante el mes de febrero del año siguiente al del cumplimiento de las metas, por decreto del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, expedido bajo la fórmula "por orden del Presidente de la República", se fijarán los porcentajes a pagar en cada año por concepto de la asignación de estímulo y desempeño, según sea el nivel de cumplimiento de los objetivos o metas comprometidas, los que podrán ser diferenciados entre las distintas plantas de personal o equipos de trabajo. En todo caso, el pago del beneficio no procederá de haberse cumplido menos del 75% de las metas fijadas, en el ámbito correspondiente a la modalidad de cumplimiento de ellas.

4. Entrevistas a actores clave

Después de la revisión documental y de la normativa aplicable a la institucionalidad relacionada con la evasión-elusión de cotizaciones, se consideró necesario realizar entrevistas a actores clave de los organismos involucrados. En esta primera etapa se consideraron seis entrevistas, las que serán complementadas con otras mientras se avanza en el desarrollo del estudio.

Las entrevistas consignadas en esta etapa se refieren a las siguientes instituciones:

- Superintendencia de Pensiones
- Dirección del Trabajo
- AFPs. En este caso, cabe señalar que se adoptó
- PREVIRED
- Corporación Administrativa del Poder Judicial (CAPJ)

4.1. Superintendencia de Pensiones

Para la SP se solicitó entrevista con la Superintendente, Sra. Solange Berstein, la que se efectuó el día martes 21 de agosto. Los antecedentes entregados por la Superintendente fueron complementados, posteriormente -vía mail- por el Jefe de la División de Control de Instituciones, Vicente Martínez, con quien -además- se sostuvo entrevista el día 6 de septiembre, con el objeto de profundizar el análisis de procesos.

Los principales aspectos recogidos en la entrevista son los siguientes:

- La SP tiene tres focos en su gestión: supervisión, regulación e información.
- En lo que respecta a la supervisión, el tema de la evasión-elusión representa una prioridad. En efecto, del orden del 50% de los comités de fiscalización se centran en este tema, especialmente en lo que se refiere a DNPA.
La tarea de la SP es fiscalizar que las AFP cumplan con su rol de cobrar las cotizaciones declaradas y no pagadas.
- En lo que se refiere a regulación, una vez implementados los cambios introducidos por la reforma previsional (básicamente DNPA), ésta tarea ha pasado a un segundo plano, sin perjuicio que la normativa está en constante evaluación.

- Por último, en el ámbito de la información, todas las actividades de difusión que hace la SP contemplan como eje central la necesidad de que los trabajadores comprendan sus derechos y la importancia de cotizar.
- Entrando al campo de la fiscalización, la labor de la SP se enfoca en supervisar a las seis AFP. Esto es un punto importante, porque "la no cotización" depende mucho de los empleadores y las AFP no tienen herramientas para exigir a los empleadores.
- Al respecto, existe una percepción de que en el ámbito de fiscalización de los empleadores, la DT no aplica muchas sanciones.
- Resulta interesante tener presente que una experiencia a observar en el futuro es la que comienza a implementarse en Inglaterra, donde el supervisor de pensiones (símil de la SP) está comenzando a supervisar directamente a los empleadores.
- La SP realiza su fiscalización en este ámbito a través de la División de Control de Instituciones, encargada de supervisar los procesos operativos de las AFPs, entre ellos el de cobro de cotizaciones previsionales. Esta División depende de la Intendencia de Fiscalización (hoy vacante)
- En la referida División trabajan 20 personas efectuando labores de Fiscalización de los procesos operativos, y no existe una unidad especializada en el tema de cobranzas.
- La percepción de la SP es que cuenta con suficientes recursos para realizar esta tarea.
- En lo que respecta a sistemas de información, cuenta con la Base de Datos de Afiliados, la que está en vías de mejora, pues la calidad de los datos no es suficiente. Es importante destacar que dependen de los datos entregados por las AFP.
- No existe relación entre las remuneraciones del personal de la SP y la mayor recaudación de cotizaciones por parte del sistema.
- Por último, desde la División de Control de Instituciones, se reporta una serie de antecedentes interesantes para este primer análisis institucional:
 - En relación con la coordinación que debería efectuarse con la DT, no existe una instancia formal para tal efecto. Además cabe consignar que los modelos de fiscalización de ambas instituciones son distintos, mientras la SP basa su fiscalización en el análisis de datos, la DT centra su trabajo en la fiscalización en terreno.

A diferencia de lo anterior, entre la SP y el Poder Judicial existe una coordinación fluida en este tema.

Finalmente, la fiscalización de la cobranza aún tiene espacios de mejora. Existe a priori una percepción de que hay problemas y, por ende, brechas en los procesos que ameritan una revisión más acabada³⁶.

4.2. Dirección del Trabajo

Para la DT se solicitó entrevista con la Directora, Sra. María Cecilia Sánchez. Por razones de agenda, la Directora no pudo dar una entrevista presencial, sin embargo, con fecha 29 de agosto, respondió un cuestionario general, haciéndose cargo de parte de las interrogantes formuladas por el equipo consultor, con aportes recibidos de los departamentos de fiscalización, gestión, estudios y recursos humanos. Con todo, está previsto complementar estos antecedentes en las siguientes etapas de la consultoría.

Los principales aspectos recogidos en la entrevista son los siguientes:

- La DT tiene como sus tres objetivos estratégicos de la institución, que constituyen el marco de nuestras prioridades: i) aumentar la cobertura de empresas fiscalizadas; ii) aumentar la cobertura y oportunidad de las instancias de prevención y solución alternativa de conflictos laborales, y iii) aumentar y mejorar el acceso, la oportunidad y la entrega de productos y servicios de la Institución hacia los usuarios.
- La “evasión-elusión”, entendida como que no se declaran cotizaciones previsionales, implica una eventual informalidad laboral que sólo se detecta en los procesos de fiscalización, de oficio o a requerimiento de parte.
- La sola declaración de cotizaciones (declaración sin pago), no es materia en la cual tenga competencia la Dirección del Trabajo.
- En el aspecto previsional, dos son las acciones que se pueden realizar:
 - i) Aplicación de multas, las que, en el caso de las cotizaciones de AFP, se aplican en la medida que la declaración sea extemporánea, o si ésta es

³⁶ Para fundar esa percepción, se cita, a modo de ejemplo, la comunicación de un tribunal a la SP señalando que en su cuenta corriente había \$ 200 millones en cotizaciones recuperadas que no se habían integrado a ningún fondo.

incompleta o errónea. Se trata de una multa a beneficio fiscal de 0,75 unidades de fomento por cada trabajador o subsidiado cuyas cotizaciones no se declaren o cuyas declaraciones sean incompletas o erróneas. Si la declaración fuere incompleta o falsa y existiere un hecho que permita presumir que es maliciosa, el Director del Trabajo, quien sólo podrá delegar estas facultades en los Directores Regionales, podrá efectuar la denuncia ante el juez del crimen correspondiente (art. 19 D.L. 3.500, de 1980).

- ii) Constituir la deuda previsional e informarla al organismo acreedor a objeto de que éste inicie las acciones de cobranza. Esto se hace a través del Acta de Constitución de Deuda Previsional para Cobro Ejecutivo.
- Para cumplir con la tarea de fiscalización existen 516 fiscalizadores de terreno. Esta capacidad de fiscalización aún se considera insuficiente dadas las mayores y más complejas facultades y obligaciones que se le imponen a la DT (reciente Acoso Laboral), que tienen procedimientos más complejos y, por lo tanto, de mayor duración que una simple fiscalización³⁷.
 - En lo que respecta a sistemas de información, durante la presente administración se han buscado los caminos para lograr acuerdos con algunas instituciones públicas que son estratégicas para la labor de fiscalización de la DT. Ello, porque es necesario tener un acceso expedito a la base de datos de instituciones como el SII, por ejemplo, aunque sean datos reducidos (razón social, RUT, domicilio de contribuyentes e información de prestación de servicios en régimen de honorarios, revistiendo ésta última vital importancia para disminuir la informalidad laboral y, por ende, la evasión), Registro Civil (misma información), IPS, SUSESO, por citar algunas. Y, en el área privada, bases de datos de las mutualidades de empleadores (razón social, RUT, domicilio, nombre y RUT de trabajadores y su remuneración).
 - La reducida información con la que se cuenta se administra en una base de datos informatizada, pero no es suficiente para realizar una buena y eficaz fiscalización.
 - No se consideran incentivos especiales para la fiscalización de éste tema. La Dirección del Trabajo tiene como función principal la fiscalización del cumplimiento de la legislación laboral y previsional y su misión es "velar por el cumplimiento de la legislación laboral, fiscalizando, interpretando, orientando la

³⁷ A abril de 2010 había 385 fiscalizadores de terreno. Luego, en 2011, la dotación aumentó a 454 y este año, gracias a nuevos aportes presupuestarios, esta creció a los 516 actuales.

correcta aplicación de la normativa y promoviendo la capacidad de autorregulación de las partes, en la búsqueda del desarrollo de relaciones de equilibrio entre empleadores y trabajadores”.

Teniendo en consideración lo anterior, la Institución no hace diferencias al momento de fiscalizar cualquier normativa laboral, sólo le corresponde actuar ante su obligación de organismo fiscalizador, no generando ningún tipo de incentivo especial para su proceso de fiscalización, independiente de la materia a fiscalizar.

Solo cabe consignar, que éste Servicio, al igual que la mayoría de los Servicio Públicos, le corresponden incentivos monetarios sí y solo sí, cumple con los compromisos adscritos cada año, en el marco del Programa de Mejoramiento de la Gestión impulsado por el Gobierno.

- Entre los indicadores institucionales del ámbito fiscalización se tienen, como los más importantes:
 - Porcentaje de cumplimiento normativo en salud y seguridad en el trabajo en el sector de la construcción en programa de fiscalización especial.
 - Porcentaje de cumplimiento normativo en salud y seguridad en el trabajo en el sector agrícola de temporada en programa de fiscalización especial.
 - Tiempo promedio de demora en la tramitación de las denuncias y/o reclamos en línea.
 - Porcentaje de empresas fiscalizadas que no se han fiscalizado el último año.
 - Porcentaje de certificados tramitados por WEB.
 - Tiempo promedio de duración de todas las fiscalizaciones de terreno.

4.3. AFP PROVIDA

Para una primera aproximación a la visión de esta AFP sobre el tema, se solicitó una entrevista con su gerente general. Dicha instancia derivó la entrevista a la gerente de operaciones, Sra. Magaly Pacheco. La entrevista se realizó el día 23 de agosto, sumándose a la misma el Subgerente de Gestión de Ingresos, Sr. Iván Suranyi. Está

previsto tener más entrevistas con esta Subgerencia para enfocarse en el análisis de procesos.

Los principales aspectos recogidos en la entrevista son los siguientes:

- El tema es relevante para el área de operaciones de la AFP.
- Al respecto, cabe señalar que la industria y la SP han puesto un foco en este tema, especialmente en lo que respecta a la gestión de la mora presunta (DNPA). Desde que se implementó la norma, se ha vuelto un tema trascendente, uno de los principales para el área de operaciones, que ha significado ajuste de estructura y de recursos.
- En la gestión de la DNPA el rol de PREVIRED es clave.
- Existe una evaluación de la DNPA en términos de que no constituye un mecanismo para recaudar más. Sólo el 1% de la DNPA es recuperado. LA DNPA permite aclarar morosidad, pero no recaudar³⁸. En la inmensa mayoría de los casos no se trata de deudas reales³⁹. Al respecto, resulta ilustrativo que el 67% de las DNPA involucra relaciones de un 1 empleador – 1 trabajador.
- Al respecto, se consignan las siguientes magnitudes:
 - Recaudación total mes: en el año 2012 llevan un promedio de 114.000 millones.
 - Más 4.750 millones promedio por DNP.
 - Más 2.200 millones promedio por DNPA.
 - De lo que va a cobranza en seis meses se recupera entre 70-75%
 - A cobranza judicial se va del orden del 25-30%, y se recupera 10-12% (el resto se trata de “inubicables”).
 - En el caso de DNPA, solo el 1%.
- Por lo anteriormente señalado, se percibe que se han gastado muchos recursos en administrar la DNPA para los niveles de recaudación asociados, aunque se reconoce que el mecanismo genera orden.

³⁸ Respecto de esta evaluación que se repite por parte de otros actores, cabe señalar que no ha habido un contrafactual que permita afirmar tan categóricamente que la DNPA no ha servido para recaudar más.

³⁹ Este es otro tema recurrente vinculado con la DNPA. Cabe preguntarse al respecto por qué los sistemas de reporte de término de relaciones laborales, siendo teóricamente obligatorios, como hemos visto en el capítulo 3.2., no están resultando efectivos.

- Se plantea una oportunidad para ajustar la normativa y evitar que las DNPA lleguen al sistema judicial con las mismas reglas de la "deuda real".
- PROVIDA ingresa 45.000 juicios por DNP y 36.000 por DNPA, al año. De los 36.000 sólo en un 1% se cobra. Luego, no se justifica el gasto en tribunales por DNPA. Deben focalizarse los recursos del sistema. Se plantea que estas causas en general no vayan a juicio, teniendo un plazo de cobranza prejudicial más largo.
- La gestión judicial se externaliza. Actualmente PROVIDA trabaja con 16 estudios jurídicos. La dependencia de éstos está en la fiscalía de la AFP. Se encuentran en proceso de traspaso al área de operaciones. Los estudios tienen incentivo a recobrar cotizaciones, pues cobran costas del proceso a los empleadores.
- Las AFP no tienen mayores herramientas, hasta que se inicia la etapa judicial, en la cual se pueden ejecutar una serie de mecanismos tales como apremios y retención de devoluciones de impuestos
- Se destaca como una buena práctica realizada al inicio de la implementación de la DNPA, una carta enviada en conjunto con la DT (con el logo de la DT) a los empleadores que se iba a demandar como consecuencia de la DNPA, verificándose con esta carta una importante respuesta en el pago. Cuando las AFP actúan directamente, "no pasa nada".
- En la Subgerencia de Gestión de Ingresos trabajan 44 personas.
- La percepción de PROVIDA es que cuenta con suficientes recursos para realizar esta tarea.
- En lo que respecta a sistemas de información, cuenta con una base de datos central PU (Plataforma Unificada) y el sistema ORION que permite el control y la gestión de los Estudios Jurídicos. El desarrollo de la AFP y de PREVIRED ha significado un esfuerzo importante. Se trata de un sistema robusto, aunque siempre se encuentra en revisión.
- No existe relación entre las remuneraciones del personal de la AFP y la mayor recaudación de cotizaciones por parte del sistema.
- Se destacan incentivos para la AFP: por cada cotización recuperada hay comisiones para la AFP. Además la recuperación incide en el índice de calidad de servicio.

4.4. AFP PLANVITAL

Para una primera aproximación a la visión de esta AFP sobre el tema, se solicitó una entrevista con su gerente general. Dicha instancia derivó la entrevista al gerente de operaciones, Sr. Jorge Setz. La entrevista se realizó el día 23 de agosto, sumándose a la misma el jefe del departamento de cobranza, Sr. Reginaldo Salazar. Está previsto tener más entrevistas con esta Subgerencia, para enfocarse en el análisis de procesos.

Los principales aspectos recogidos en la entrevista son los siguientes:

- El tema de cobranza está absolutamente normado, por lo tanto, más allá de las prioridades de la AFP, se debe cumplir con la norma.
- Se trata de un tema que está dentro de un marco normativo que es cumplido de manera eficiente y cuyo nivel de rendimiento la industria tiene más o menos acotado.
- No puede decirse que los recursos de la AFP están centrados en el tema, pero - además de la obligación de hacerlo- se trata de un compromiso son los afiliados. Además de la rentabilidad, la AFP debe velar por la calidad del servicio y un componente de ésta es la recuperación de lo adeudado.
- La cobranza judicial no depende directamente de la AFP. En ella se involucran agentes externos (estudios de abogados) y se depende del sistema judicial. Los estudios de abogados se pagan con cargo a los empleadores.
- La cobranza prejudicial depende mayormente de la AFP.
- La generación de DNP alcanza a un 4% de la recaudación total del mes. Aproximadamente, se recupera un 85% de las DNP en seis meses. Aproximadamente, un 15% de las DNP pasan a cobranza judicial, de las que se pagan dos tercios al cabo de dos años.
- Existe una evaluación de la DNPA en términos de que se ha trabajado mucho con un efecto mínimo. Menos del 1% de la DNPA es recuperado.
- El Departamento de Cobranzas depende de la Subgerencia de Operaciones y ésta de la Gerencia de Operaciones. Son 12 personas.
- La percepción de PLANVITAL es que cuenta con suficientes recursos para realizar esta tarea.
- En lo que respecta a sistemas de información, cuenta con un sistema que permite administrar la deuda-empleadores y pagos pendientes. Se trata de un sistema consolidado, aunque siempre se está mejorando.

- No existe relación entre las remuneraciones del personal de la AFP y la mayor recaudación de cotizaciones por parte del sistema.
- Existe una percepción de que la DT no cobra multas asociadas a la no declaración, por falta de recursos.

4.5. PREVIRED

Para una primera aproximación al rol de esta empresa en el sistema, se solicitó una entrevista con el gerente general, Sr. Esteban Segura. La entrevista se realizó el día 24 de agosto, sumándose a la misma la gerente de operaciones, Sra. Valentina Veloso, y el gerente de apoyo al giro, Sr. Claudio Sepúlveda. Está previsto tener más entrevistas con estas gerencias para enfocarse en el análisis de procesos.

Los principales aspectos recogidos en la entrevista son los siguientes:

- El tema de la recaudación es central en la gestión de PREVIRED.
- PREVIRED ha contribuido a disminuir la evasión.
- PREVIRED ha centralizado la DNPA para las AFP.
- Se consignan las siguientes cifras sobre DNPA:
 - Desde octubre de 2008, 450.000 empleadores han caído en mora presunta (notificación por carta).
 - 60.000 a la sola notificación reaccionaron y resolvieron.
 - De los 390.000 restantes, 180.000 se encuentran "100% limpios".
 - De los restantes 210.000, 134.000 tomaron acciones de regularización.
 - Lo anterior se ha traducido en 83.000 demandas de las cuales 22.000 están resueltas y 8.000 en vías de solución.
 - Hay 53.000 demandas en movimiento.
 - A nivel judicial el porcentaje de recupero es del 1%. El otro 99% resuelve la mora presunta entregando información.
 - El 67% de los casos corresponde a relaciones laborales de un empleador con un trabajador.
- Aunque la DNPA no ha significado un monto relevante de recuperación, ha sido un buen vehículo de educación previsional. Con todo, no tiene sentido apurar el trámite judicial, atendido el bajo margen de recuperación (deuda real baja).

- La percepción de PREVIRED es que cuenta con suficientes recursos para realizar su tarea, aunque siempre es deseable tener más recursos, por último, disponer de más tiempo para gestionar.
- En la Gerencia de Apoyo al Giro (que se centra en DNPA) trabajan 25 personas.
- En la Gerencia de Operaciones y tecnología (que se centra en DNP) 59 personas.
- En lo que respecta a sistemas de información, cuenta con un sistema consolidado (“modelo de datos súper sano”), aunque cabe resaltar que en último término se depende de la información que aportan los empleadores. Hay una unidad en la Gerencia Operaciones, de Arquitectura y Gestión de Datos, a cargo de los Sistemas de Gestión (sin nombre específico), de Business Intelligence, y de diseñar la arquitectura de los datos.
- No existe relación entre las remuneraciones del personal de PREVIRED y la mayor recaudación de cotizaciones por parte del sistema.
- También se destaca como una buena práctica realizada al inicio de la implementación de la DNPA, la carta enviada en conjunto con la DT (ver resumen de entrevista a PROVIDA).
- Se hace presente la necesidad de ver el tema en conjunto con otros pagos de cotizaciones, pues desde la perspectiva del empleador no cabe hacer distinciones. Al respecto sería deseable tener reglas homogéneas, por ejemplo sobre plazos, para todas las instituciones previsionales.

4.6. Corporación Administrativa del Poder Judicial (CAPJ)

Para una primera aproximación al componente judicial relacionado con la evasión-elusión de cotizaciones previsionales, se entrevistó al jefe del departamento de desarrollo institucional de la CAPJ, Sr. Rodrigo Herrera, el día 3 de septiembre.

Los principales aspectos recogidos en la entrevista son los siguientes:

- El tema de la cobranza previsional constituye un asunto relevante dentro del quehacer de la CAPJ. Aún cuando podría decirse que este componente del sistema constituye un “hermano chico” comparativamente con otras judicaturas como la penal o la de familia, los esfuerzos efectuados por mejorar la gestión del subsistema de cobranza previsional son importantes.

- Al respecto, se ha ido generando un modelo de organización para hacer más eficiente la cobranza previsional con unidades de apoyo centralizadas y un juez que formalice los trámites, en un esquema similar al que existe para las fiscalías de alta complejidad que ha implementado el Ministerio Público.
- En otros términos, introducir tecnología, con un pool de jueces, y un equipo de abogados centralizado que apoya este pool de jueces.
- Al respecto se plantea la territorialidad de la competencia judicial como una limitación para la introducción de este tipo de mecanismos. En el extremo, podría pensarse en un solo tribunal con competencia nacional como una solución eficiente para administrar los recursos involucrados en la cobranza previsional, en un modelo con aplicación intensiva de tecnología, apoyo administrativo profesionalizado y un número más bien reducido de jueces.
- Más que en un aumento de recursos para realizar esta tarea, CAPJ considera necesario avanzar en las mejoras del modelo de gestión que se han reseñado precedentemente. Tal vez puede haber una necesidad en el estamento administrativo (y siempre pensando en lo importante que resulta en términos de efectividad que este apoyo sea profesional). Las mejoras de gestión han partido por Santiago y se irán ampliando progresivamente al resto del país. Con todo, se reconoce que los tribunales van generando una “mochila” en términos del indicador ingreso de causas versus términos de causas durante el año respectivo.
- En lo que respecta a sistemas de información, se cuenta con el Sistema Informático de Tramitación de Cobranzas (SITCO) que es un sistema consolidado.
- No existe relación entre las remuneraciones del personal del Poder Judicial y la mayor recaudación de cotizaciones por parte del sistema.
- Como otro antecedente relevante se menciona que no existe coordinación entre el Poder Judicial y el sector Trabajo (ni a nivel político, ni con la DT), lo que podría redundar en mejoras de la institucionalidad.

5. Dimensiones a considerar para un análisis institucional

Con los insumos consignados en los capítulos precedentes (documentos sobre la gestión institucional, normativa y entrevistas) es posible construir una primera

aproximación a las distintas dimensiones institucionales de los organismos involucrados en el ámbito de la evasión-elusión de cotizaciones previsionales.

Al respecto, nos enfocaremos mayormente en las dos instituciones públicas encargadas de regular, fiscalizar y sancionar.

5.1. Superintendencia de Pensiones (SP)

5.1.1. Marco Regulatorio

El marco regulatorio de la SP está dado fundamentalmente por las disposiciones legales contenidas en la ley N° 20.255 y el DFL 101 (estatuto orgánico), donde se encuentran establecidas sus atribuciones.

5.1.2. Atribuciones

La SP cuenta con atribuciones para:

- Regular la actuación de las AFP;
- Fiscalizar que las AFP cumplan la normativa;
- Sancionar a las AFP que incumplan, y
- En lo que respecta específicamente con el tema del presente estudio, para coordinarse con las instituciones que sean competentes en materias de fiscalización de la declaración y pago de las cotizaciones previsionales del decreto ley N° 3.500, de 1980.
- Además, puede requerir datos personales y la información que fuere necesaria para el ejercicio de sus funciones a instituciones públicas y a organismos privados del ámbito previsional o que paguen pensiones de cualquier tipo. Con todo, en el caso de los organismos privados la información que se requerirá deberá estar asociada al ámbito previsional. Además, podrá realizar el tratamiento de los datos personales con el fin de ejercer el control y fiscalización en las materias de su competencia.

5.1.3. Objetivos institucionales

Los objetivos de la SP son:

- Cautelar que los beneficios y las prestaciones del sistema de pensiones, contributivo y solidario, y del seguro de cesantía se entreguen tiempo y forma a sus beneficiarios.
- Velar por la seguridad de los ahorros previsionales para vejez, invalidez, sobrevivencia y por los ahorros en materia de cesantía, pertenecientes a los trabajadores y pensionados chilenos y -con este mismo propósito- promover el desarrollo y perfeccionamiento del sistema de pensiones de capitalización individual y de seguro de cesantía vigentes en Chile.
- Resguardar los Fondos de Pensiones y de Seguro de Cesantía a través de la generación de un marco normativo adecuado y de una fiscalización constructiva que ayude a aumentar la confianza de los usuarios en el Sistema de Pensiones y de Seguro de Cesantía.

5.1.4. Procesos principales

Los principales procesos de la SP son:

- Fiscalización de las AFP, de la AFC, de los Fondos de Pensiones y de los Fondos de Seguro de Cesantía.
- Proposición de modificaciones legales y normativas para el sistema de pensiones y de seguro de cesantía.
- Atención de los usuarios del sistema y del público en general.
- Calificación del grado de invalidez de los afiliados y beneficiarios que la soliciten.
- Proveer de información al sistema de pensiones.

5.1.5. Dotación

La dotación máxima de personal de la SP, autorizada para el año 2012, es de 223 funcionarios. De éstos se vinculan directamente con el proceso de fiscalización de la cobranza previsional 20 personas.

5.1.6. Presupuesto

El presupuesto global de la SP para el año 2012 es de \$ 15.50 millones.

5.1.7. Remuneraciones

Las remuneraciones asociadas a la SP corresponden a la escala de fiscalizadores. La estructura remuneracional permanente puede verse en el siguiente cuadro, extraído de Gobierno Transparente⁴⁰⁴¹:

⁴⁰ <http://www.safp.cl/transparencia/remuneraciones.html>

⁴¹ La presente escala comprende la suma mensual de las contraprestaciones en dinero que para cada grado (o contrato por jornadas) debe recibir un funcionario en razón de su empleo o función pagadas habitual y permanentemente, sin los descuentos legales que correspondan (remuneración bruta).

No se contemplan las contraprestaciones eventuales y accidentales y las afectas a fines determinados, tales como: la asignación familiar, los aguinaldos y las horas extraordinarias, cuando no tienen el carácter de habituales y permanentes, y ciertos derechos estatutarios que constituyen beneficios indemnizatorios, como los viáticos y el bono de escolaridad. Esto de acuerdo a lo establecido por la Contraloría General de la República (entre otros, dictamen N° 25.275 de 2005).

Asimismo, no se consignan aquellas contraprestaciones que correspondan en atención a la situación personal de cada funcionario, tales como los bienes (antigüedad).

Para las asignaciones que no son pagadas mensualmente, se ha calculado un promedio mensual para cada grado (asignación mensualizada).

Cuadro 2
Escala de remuneraciones de la SP

Estamento	Grado	Unidad Monetaria	Asignaciones permanentes	Remuneración Bruta Mensualizada
Jefa de Servicio	1	Pesos	6.989.280	7.159.008
Directivo	2	Pesos	6.354.017	6.510.599
Directivo	2	Pesos	6.354.017	6.510.599
Directivo	2	Pesos	6.236.149	6.392.731
Directivo	3	Pesos	5.056.074	5.201.744
Directivo	4	Pesos	4.439.163	4.575.277
Profesional	4	Pesos	4.234.438	4.370.552
Directivo	5	Pesos	4.058.314	4.186.936
Profesional	5	Pesos	3.826.267	3.954.889
Directivo	6	Pesos	3.346.661	3.464.152
Profesional	6	Pesos	3.205.454	3.322.945
Profesional	7	Pesos	2.964.975	3.076.047
Profesional	8	Pesos	2.815.149	2.917.782
Profesional	9	Pesos	2.503.271	2.598.929
Profesional	10	Pesos	2.221.858	2.311.704
Fiscalizador	11	Pesos	1.952.984	2.032.392
Profesional	11	Pesos	1.881.700	1.961.108
Fiscalizador	12	Pesos	1.672.901	1.743.220
Profesional	12	Pesos	1.662.423	1.732.742
Fiscalizador	13	Pesos	1.487.840	1.540.460
Profesional	13	Pesos	1.478.601	1.531.221
Fiscalizador	14	Pesos	1.321.223	1.388.044

Estamento	Grado	Unidad Monetaria	Asignaciones permanentes	Remuneración Bruta Mensualizada
Profesional	14	Pesos	1.313.033	1.379.854
Técnico	14	Pesos	1.239.325	1.306.146
Fiscalizador	15	Pesos	1.158.187	1.217.648
Técnico	15	Pesos	1.100.150	1.159.610
Técnico	16	Pesos	969.157	1.021.586
Administrativo	17	Pesos	762.487	803.979
Administrativo	18	Pesos	657.199	693.892
Administrativo	19	Pesos	543.302	573.569
Auxiliar	19	Pesos	536.989	567.256
Auxiliar	20	Pesos	451.186	476.620

5.1.8. Herramientas técnicas para fiscalizar

En lo que respecta a sistemas de información, cuenta con la Base de Datos de Afiliados.

5.1.9. Sanciones ante incumplimiento

En relación con las AFP, la SP podrá aplicar las siguientes sanciones:

1. Censura;
2. Multa a beneficio fiscal, hasta por un monto no superior a 15.000 unidades de fomento, en su equivalente en moneda nacional o hasta por el 30% del valor total de las operaciones irregulares o de los actos o contratos que hayan sido ejecutados en infracción de ley, de reglamentos o de instrucciones de la Superintendencia, en su caso.
3. Revocación de autorización de existencia de la Administradora.

5.2. DT

5.2.1. Marco Regulatorio

El marco regulatorio de la SP está dado fundamentalmente por las disposiciones legales contenidas en el Código del Trabajo, el DFL 2 de 1967 (estatuto orgánico), y el DL 3.500, de 1980, donde se encuentran establecidas sus atribuciones.

5.2.2. Atribuciones

La DT cuenta con atribuciones para:

- **Fiscalizar:** Representar al Estado en la aplicación y fiscalización de las leyes sociales. Tiene atribuciones específicas para tal efecto, por ejemplo, requerir de los empleadores, patronos o de sus representantes y de sus organizaciones, toda la documentación necesaria para efectuar las labores de fiscalización que les corresponda y todos los datos pertinentes para realizar las encuestas que patrocina la Dirección del Trabajo, incluso la exhibición de sus registros contables para su examen.
- **Regular:** Fijar la interpretación de la legislación y reglamentación social, y
- **Sancionar:** En este ámbito específico: Si el empleador o la entidad pagadora de subsidios no efectúa oportunamente la declaración, o si ésta es incompleta o errónea, será sancionado con una multa a beneficio fiscal de 0,75 unidades de fomento por cada trabajador o subsidiado cuyas cotizaciones no se declaren o cuyas declaraciones sean incompletas o erróneas. Si la declaración fuere incompleta o errónea y no existen antecedentes que permitan presumir que es maliciosa, quedará exento de esa multa el empleador o la entidad pagadora de subsidios que pague las cotizaciones dentro del mes calendario siguiente a aquél en que se devengaron las remuneraciones respectivas. Tratándose de empleadores de trabajadores de casa particular, la multa será de 0,2 unidades de fomento para el caso que las cotizaciones se paguen el mes subsiguiente a aquél en que se retuvieron de las remuneraciones de estos trabajadores, y de 0,5 unidades de fomento si se pagan después de esta fecha, aun cuando no hubiesen sido declaradas.

5.2.3. Objetivos institucionales

Los objetivos de la DT son:

- Asegurar el cumplimiento de las leyes laborales, previsionales y normas de seguridad e higiene;
- Fiscalizar más y mejor, involucrando a trabajadores y empleados, y
- Mejorar la calidad de atención de los usuarios de sus servicios.

5.2.4. Procesos principales

Los principales procesos de la DT son:

- Dictámenes
- Estudios laborales
- Fiscalización
- Sistemas de prevención y resolución alternativa de conflictos
- Defensa de derechos fundamentales
- Asistencia técnica laboral
- Certificaciones

5.2.5. Dotación

La dotación máxima de personal de la SP, autorizada para el año 2012, es de 2.215 funcionarios. De éstos se vinculan directamente con el proceso de fiscalización 516 personas (fiscalizadores en terreno), más los funcionarios del departamento de inspección.

5.2.6. Presupuesto

El presupuesto global de la SP para el año 2012 es de \$ 47.998 millones.

5.2.7. Remuneraciones

Las remuneraciones asociadas a la DT corresponden a la escala única con asignación especial (ley N° 19.994). La estructura remuneracional permanente puede verse en el siguiente cuadro, extraído de Gobierno Transparente⁴²⁴³:

Cuadro 3
Escala de remuneraciones de la DT Estamento Grado Unidad Monetaria Total

Estamento	Grado	Unidad Monetaria	Total Remuneración Bruta Mensualizada
Jefe Superior del Servicio	1	Pesos	5508063
Directivo	2	Pesos	3623531
Directivo	3	Pesos	3443435
Directivo	5	Pesos	3035760
Directivo	6	Pesos	2800421

⁴² <http://www.dt.gob.cl/transparencia/Remuneraciones-DT.html>

⁴³ La presente escala comprende la suma mensual de las contraprestaciones en dinero que para cada grado (o contrato por jornadas) debe recibir un funcionario en razón de su empleo o función pagadas habitual y permanentemente, sin los descuentos legales que correspondan (remuneración bruta).

No se contemplan las contraprestaciones eventuales y accidentales y las afectas a fines determinados, tales como: la asignación familiar, los aguinaldos y las horas extraordinarias, cuando no tienen el carácter de habituales y permanentes, y ciertos derechos estatutarios que constituyen beneficios indemnizatorios, como los viáticos y el bono de escolaridad. Esto de acuerdo a lo establecido por la Contraloría General de la República (entre otros, dictamen N° 25.275 de 2005).

Asimismo, no se consignan aquellas contraprestaciones que correspondan en atención a la situación personal de cada funcionario, tales como los bienes (antigüedad).

Para las asignaciones que no son pagadas mensualmente, se ha calculado un promedio mensual para cada grado (asignación mensualizada).

Estamento	Grado	Unidad Monetaria	Total Remuneración Bruta Mensualizada
Directivo	7	Pesos	2665102
Directivo	8	Pesos	2491631
Directivo	9	Pesos	2344873
Profesional	5	Pesos	3035760
Profesional	6	Pesos	2800421
Profesional	7	Pesos	2665102
Profesional	8	Pesos	2491631
Profesional	9	Pesos	2344873
Profesional	10	Pesos	2207366
Profesional	11	Pesos	1940032
Profesional	12	Pesos	1710943
Profesional	13	Pesos	1508795
Profesional	14	Pesos	1337757
Profesional	15	Pesos	1185536
Fiscalizador	10	Pesos	2207366
Fiscalizador	11	Pesos	1940032
Fiscalizador	12	Pesos	1710943
Fiscalizador	13	Pesos	1508795
Fiscalizador	14	Pesos	1337757
Fiscalizador	15	Pesos	1185536
Fiscalizador	16	Pesos	1043044
Técnico	14	Pesos	1337757
Técnico	15	Pesos	1185536

Estamento	Grado	Unidad Monetaria	Total Remuneración Bruta Mensualizada
Técnico	16	Pesos	1104840
Técnico	17	Pesos	818857
Técnico	18	Pesos	703183
Administrativo	16	Pesos	1043044
Administrativo	17	Pesos	818857
Administrativo	18	Pesos	703183
Administrativo	19	Pesos	579842
Administrativo	20	Pesos	480482
Administrativo	21	Pesos	395327
Administrativo	22	Pesos	331011
Auxiliar	19	Pesos	579842
Auxiliar	20	Pesos	480482
Auxiliar	21	Pesos	395327
Auxiliar	22	Pesos	372374
Auxiliar	23	Pesos	282891

5.2.8. Herramientas técnicas para fiscalizar

En lo que respecta a sistemas de información, no cuenta con un sistema robusto. Además carece de atribuciones de acceso a información (vía electrónica – masiva)

5.2.9. Sanciones ante incumplimiento

En relación con los empleadores, la SP podrá aplicar las siguientes sanciones:

Si el empleador (o la entidad pagadora de subsidios) no efectúa oportunamente la declaración, o si ésta es incompleta o errónea, será sancionado con una multa a beneficio fiscal de 0,75 unidades de fomento por cada trabajador o subsidiado cuyas cotizaciones no se declaren o cuyas declaraciones sean incompletas o erróneas. Si la declaración fuere incompleta o errónea y no existen antecedentes que permitan presumir que es maliciosa, quedará exento de esa multa el empleador o la entidad pagadora de subsidios que pague las cotizaciones dentro del mes calendario siguiente a aquél en que se devengaron las remuneraciones respectivas.

Tratándose de empleadores de trabajadores de casa particular, la multa será de 0,2 unidades de fomento para el caso que las cotizaciones se paguen el mes subsiguiente a aquél en que se retuvieron de las remuneraciones de estos trabajadores, y de 0,5 unidades de fomento si se pagan después de esta fecha, aun cuando no hubiesen sido declaradas.

Hay salidas alternativas para el empleador:

- a) Sustitución para el caso de micro y pequeñas empresas, y
- b) Reconsideración de aplicación general.

5.3. Sector Privado

No obstante que las dos instituciones a que nos hemos referido en los apartados precedentes, SP y DT, conforman el eje de la institucionalidad pública encargada de regular, fiscalizar y sancionar en el ámbito de la evasión-elusión de cotizaciones previsionales, debemos tener presente que la ejecución del proceso de cobranza de cotizaciones impagas está fundamentalmente radicado en el sector privado, específicamente en las AFP. A continuación resumimos los principales aspectos vinculados a esta parte de la institucionalidad.

5.3.1. Marco Regulatorio

El marco regulatorio de las AFP está el DL 3.500, de 1980, donde se encuentran establecidas sus obligaciones sobre el tema.

5.3.2. Obligaciones/atribuciones

Las AFP tienen la obligación general de seguir las acciones tendientes al cobro de las cotizaciones adeudadas y sus reajustes e intereses, aun cuando el afiliado se hubiere cambiado de ella. Para tal efecto, sus representantes legales tendrán las facultades de determinar el monto de las cotizaciones adeudadas por los empleadores y que no hubieren sido enteradas oportunamente, incluyendo las que descontaron o debieron descontar de las remuneraciones de los trabajadores; y determinar el monto de los aportes legales que esas personas o cualquiera otra deban efectuar, y que hayan de descontarse de las remuneraciones de sus trabajadores.

Por otra parte, es necesario consignar que serán de beneficio de la Administradora las costas de cobranza y la parte del recargo de los intereses, equivalente a un 20% de los intereses que habría correspondido pagar de aplicarse interés simple sobre la deuda reajustada.

5.3.3. Objetivos institucionales

La recuperación de cotizaciones previsionales impagas y evitar la evasión de cotizaciones no está en el centro de los objetivos de las AFP. Sin embargo, la eficiente cobranza previsional incide en el índice de calidad de servicio de las AFP.

5.3.4. Procesos principales

En el ámbito de la cobranza previsional los principales procesos que gestionan las AFP son la declaración, el seguimiento de la misma, la cobranza prejudicial y la cobranza judicial.

5.3.5. Recursos

Las AFP cuentan con equipos internos encargados del control del control de estos procesos. Estos equipos están asociados al área de operaciones.

Para el control cuentan con sistemas de información.

La cobranza judicial se externaliza a través de estudios de abogados.

PREVIRED es un recurso central en la gestión de estos procesos para las AFP, especialmente en lo que se refiere a la gestión de la DNPA.

5.4. Poder Judicial

El Poder Judicial tiene un rol más bien secundario en la institucionalidad vinculada al tema. Más bien se trata de un tercero externo por el cual pasa el proceso de cobranza en su última etapa, que corresponde al porcentaje de deuda que no es posible recuperar con las gestiones prejudiciales.

6. Síntesis y conclusiones

6.1. Síntesis

Los insumos recogidos hasta ahora (revisión documental, revisión de normativa, entrevistas a actores clave), que se han resumido -en lo sustancial- en el capítulo anterior, nos permiten formular un primer análisis de la institucionalidad asociada al control de la evasión-elusión de cotizaciones previsionales. Con todo, como hemos señalado, este análisis se irá enriqueciendo al avanzar la consultoría.

Al respecto, la constatación relevante es que se observa una separación institucional considerable, respecto del ámbito del control y la fiscalización de las categorías de evasión y elusión:

Por una parte la Dirección del Trabajo a cargo de controlar la Evasión Laboral, Elusión Previsional y Elusión Laboral (categorías 1, 3 y 4⁴⁴).

Por otra, la **Superintendencia de Pensiones** y las **AFP** a cargo de controlar la Evasión Previsional (categoría 2).

Cabe destacar que la DT aparece como responsable de un segmento mayor de la evasión, con mayor complejidad, por su heterogeneidad y dificultades de fiscalización. Al mismo tiempo, la DT declara contar con menores recursos humanos, materiales y

⁴⁴ Ver al inicio de este informe capítulo 1.2. Aspectos Conceptuales.

en términos de herramientas de fiscalización (información y sistemas), en relación a la institucionalidad a cargo del control de la evasión-elusión de cotizaciones previsionales.

A lo anterior se suma el hecho de que la DT trabaja en un espacio de menor densidad institucional y, por tanto, recursos disponibles, pues para hacerse cargo de controlar la Evasión Previsional (categoría 2) se cuenta con una Superintendencia de Pensiones, seis AFPs, Previred, y empresas de cobranza contratadas por las AFP. Por su parte, la DT realiza sus labores en forma autónoma.

Adicionalmente, se declara que no existe un canal formal de coordinación entre la Dirección del Trabajo y la Superintendencia de Pensiones. Tampoco se verifica coordinación reciente entre el Poder Judicial y la DT. Los consultores creen que, esta ausencia de coordinación sistemática tiene impacto en los resultados de recuperación de cotizaciones.

La separación de ámbitos de fiscalización puede generar pérdidas relevantes en sus resultados. Al menos puede señalarse que es altamente probable que segmentos de trabajadores con características de vulnerabilidad y en cierto tipo de empresas en que trabajan, transiten regularmente en las distintas categorías de evasión y elusión. Luego, la segmentación no permite identificar esta situación, restando efectividad a la fiscalización, toda vez que se dificulta la focalización de los recursos de fiscalización, la realización de operaciones conjuntas y el seguimiento de trabajadores y empresas.

6.2. Análisis de los incentivos presentes en la institucionalidad

En este apartado ahondaremos en el análisis de los incentivos presentes en el ámbito de la institucionalidad.

Al respecto, resulta necesario precisar qué entenderemos por incentivos en este primer objetivo específico. Existe un tipo de incentivos que denominaremos económicos y que se relaciona con el comportamiento de los actores del sistema a partir de la evaluación de los beneficios y costos (implícitos o explícitos) que realizan al momento de enfrentar el pago de cotizaciones previsionales. Este primer nivel será analizado en el desarrollo del objetivo específico vii., una vez que se cuente con los resultados de los objetivos específicos i. al vi.

El presente informe, se centra en tres tipos de incentivos, directamente ligados con la institucionalidad y el marco normativo.

En primer lugar, respecto del ordenamiento y coordinación de las entidades públicas y privadas que participan en el control y fiscalización del pago de cotizaciones previsionales. Aquí la pregunta fundamental a responder es si existe un responsable final del control y fiscalización de las cotizaciones previsionales, o al menos, de alguna de las categorías de evasión o elusión que se han expuesto. Cuando hablamos de responsable nos referimos a la existencia de: i) una entidad que rinda cuentas por los resultados en materia de control y fiscalización de cotizaciones previsionales y; ii) con el mandato, las atribuciones de coordinación entre instituciones y los recursos humanos y financieros, que le permitan coordinar el control y fiscalización de dichas cotizaciones. La existencia de un responsable resulta fundamental al momento de enfrentar de manera efectiva el control de la evasión y elusión. Su ausencia, con alta probabilidad, se traducirá en un proceso de control y fiscalización que en el que las instituciones intervienen de manera secuencial, sin coordinación adecuada, sin que ninguna de ellas responda por los resultados finales.

En segundo lugar, a nivel intrainstitucional se examinará si el control y fiscalización del pago de cotizaciones es prioritario al interior de cada entidad participante del proceso y si es prioritario, si la entidad en cuestión cuenta con los recursos humanos y financieros para cumplir este mandato.

Finalmente, se establecerá si existe algún tipo de estructura de incentivos monetarios u otros en las entidades participantes del control y fiscalización. En particular, si existen sistemas de incentivos remuneracionales vinculados a procesos o resultados de control o fiscalización de cotizaciones previsionales.

6.2.1. Existencia de una entidad responsable. ¿Quién es el dueño del tema?

Con toda claridad, a nivel normativo, no existe un responsable final en materia de control y fiscalización de cotizaciones previsionales. Básicamente hay dos ámbitos de fiscalización. En el caso de declaraciones y no pago (DNP) y de la declaración y no pago automática (DNPA), las AFP tienen a cargo el rol de ejecución y la SP fiscaliza que cumplan sus obligaciones. Entonces, cada AFP es responsable por las cotizaciones de sus afiliados, para lo cual cuenta con atribuciones en materia de cobranza prejudicial y con la responsabilidad del oportuno envío de antecedentes para la realización de la cobranza judicial.

Respecto de la "informalidad" laboral o las situaciones de trabajadores asalariados sin contrato, es la DT la que debe fiscalizar el cumplimiento de la normativa, en este caso el foco de la fiscalización son los empleadores. Esta área de control y fiscalización, desde un punto de vista normativo, aparece con mayor claridad respecto de la responsabilidad institucional. En efecto, la DT es una institución pública con el estatus, mandato y las atribuciones legales como para hacer cumplir su rol. Será importante conocer -con más detalle- si cuenta con una prioridad interna y con recursos humanos y financieros para cumplir con dicho rol.

6.2.2. Declaraciones de prioridad institucional, Atribuciones y Recursos

Como ya se examinó, en las declaraciones formales no hay una mención expresa al control y fiscalización de cotizaciones previsionales en las entidades participantes de los procesos, no obstante, esto es un grado más explícito en el caso de la DT. Esto resulta ser una evidencia de la importancia menor respecto de esta tarea, frente a otros mandatos y obligaciones institucionales.

Ahora bien, al entrevistarse con las instituciones involucradas en el área de "cobranzas", parece ser este un tema muy relevante e incidente en la gestión tanto de la SP, de las AFP, como de PREVIRED, cuestión que está recogida en el ordenamiento interno de las labores y en la existencia de unidades responsables.

Al contrario, de las primeras respuestas entregadas por la DT no aparece que este sea un tema central (ver entrevistas). Además, cabe destacar que, conforme a estadísticas levantadas en trabajos anteriores realizados en la DT⁴⁵, las infracciones sancionadas por no declarar cotizaciones, aunque están en el ranking de las 30 más frecuentes, sólo representan el 2,1% del total.

En lo que se refiere a las atribuciones institucionales, podemos afirmar que existen atribuciones regulatorias y sancionatorias, tanto para la DT, como para la SP. Sin embargo, creemos que se debe profundizar en el establecimiento de atribuciones para coordinar el sistema y acceder a información, en este último caso -como veremos- para la Dirección del Trabajo (en el actual contexto institucional).

⁴⁵ Asesoría en la Implantación de Medidas que Contribuyan a la Mejora en la Gestión de la Fiscalización de la Dirección del Trabajo, realizada por Etcheberry Consultores. 2011.

Sobre la coordinación del sistema, la SP –como hemos visto- cuenta con atribuciones para “coordinarse con las instituciones que sean competentes en materias de fiscalización de la declaración y pago de las cotizaciones previsionales del decreto ley N° 3.500, de 1980”. Sin embargo, esto difiere de atribuciones para “coordinar”, esto es, un mandato para tomar decisiones respecto del conjunto del proceso, incluyendo funciones de otras entidades, con herramientas y recursos funcionales a dicho efecto.

Por su parte, las AFP no son entidades con atribuciones y recursos para llevar a cabo la coordinación completa del proceso de control y fiscalización. Claramente no tienen atribuciones normativas, no cuentan con el estatus institucional para tener una vinculación con los tribunales de justicia que permita hacer un seguimiento estrecho de las causas, para proponer cambios en los procedimientos, allegar recursos para cristalizar estos cambios, reunir la información pública y privada que les permita realizar una mejor fiscalización, entre otros temas. Por el contrario, son entidades reguladas, en este sentido, acatadoras de normativa impuesta por otras entidades.

Cabe destacar que en la fase de entrevistas los actores involucrados en este ámbito de fiscalización, en lo que se refiere a los recursos disponibles, en el área de “cobranza”, tanto la SUPEN, como las AFP y PREVIRED sostuvieron que contaban con recursos suficientes. Sólo la SUPEN consideró que es posible mejorar sistemas de información. Sin embargo, a juicio de los consultores, esta declaración está probablemente vinculada a inexistencia de responsabilidad final por el control del pago de cotizaciones. Es decir, en el marco de responsabilidades actuales no parece necesario contar con más recursos.

Respecto de los recursos la DT manifiesta un importante déficit para cumplir con su labor en ámbito de la “informalidad”:

- Existen 516 fiscalizadores de terreno. Esta capacidad de fiscalización aún se considera insuficiente dadas las múltiples obligaciones que se le imponen a la DT (un ejemplo es que recientemente se incorporó a sus responsabilidades el control del Acoso Laboral), que tienen procedimientos más complejos y, por lo tanto, de mayor duración que una fiscalización más estándar.
- En lo referido al acceso a información se reporta que durante esta administración se han buscado los caminos para lograr acuerdos con algunas instituciones públicas que son estratégicas. Ello, porque es necesario tener un acceso expedito a la base de datos de instituciones como el SII, por ejemplo,

aunque sean datos reducidos (razón social, RUT, domicilio de contribuyentes e información de prestación de servicios en régimen de honorarios, revistiendo ésta última vital importancia para disminuir la informalidad laboral y, por ende, la evasión previsional), Registro Civil (misma información), IPS, SUSESO, por citar algunas. Y, en el área privada, bases de datos de las mutualidades de empleadores (razón social, RUT, domicilio, nombre y RUT de trabajadores y su remuneración). La reducida información con la que se cuenta se administra en una base de datos informatizada, pero no es suficiente para realizar una buena y eficaz fiscalización.

6.2.3. Incentivos remuneracionales asociados

De la documentación revisada y las entrevistas realizadas no se identificó ningún sistema de incentivos remuneracionales ligados a la fiscalización y recuperación de cotizaciones previsionales. Esto resulta coherente con el estatus en materia de prioridad institucional para las entidades participantes de los procesos.

Sólo podemos considerar vinculados a esta categoría de incentivos, los existentes para los estudios de abogados en orden a que sus ingresos están vinculados a la recuperación, toda vez que son los empleadores los que los pagan.

En el caso de las AFP existen otros incentivos. Desde luego, el pago de cotizaciones implica ingresos por comisiones. Y, como hemos reseñado en este informe, la forma en que gestiona la cobranza incide en el índice de calidad de servicio (ICSA), regido por la SP, que permite a los afiliados comparar a las distintas AFP.

6.3. Cuatro ideas centrales

Como corolario del presente informe, podemos resumir las siguientes ideas centrales:

1. No existe un responsable final en materia de control y fiscalización de la evasión-elusión de cotizaciones previsionales, que rinda cuentas por el control de la evasión y elusión en su conjunto.
2. Los ámbitos de fiscalización están separados en dos institucionalidades, que no están coordinadas, lo que se puede traducir en pérdidas respecto de los resultados finales.

3. La fiscalización de la evasión y elusión de mayor peso y complejidad está a cargo de una institucionalidad que declara fuertes déficits.
4. La fiscalización de la evasión previsional (categoría 2) está finalmente en manos de las AFP, entidades que no parecen tener el estatus institucional suficiente para realizar esta labor, en cuanto no cuentan con potestades regulatorias y sancionatorias.

Capítulo 2

1. Introducción

Antecedentes

El presente informe corresponde al producto 3 de la consultoría "Análisis de la Evasión la Elusión en el Pago de las Cotizaciones Previsionales y Medidas de Política Pública para Superar sus Causas". El producto 3 tiene como contenido el Objetivo Específico ii. de la propuesta de trabajo: "Identificar, describir y analizar la evasión y/o elusión del pago de las cotizaciones previsionales. Lo anterior distinguiendo tanto el tipo de trabajadores, como las características de las empresas y del sector de la economía donde se desenvuelven".

La propuesta de trabajo consideró incorporar los siguientes aspectos como contenidos del producto 3:

- Identificación de la propensión a presentar situaciones de evasión o elusión de trabajadores por: sector económico, oficio, tamaño de la empresa (en cuanto a número de trabajadores), región, entre otras categorías.
- La identificación y descripción de los tipos de trabajadores que tienen mayor propensión a que sus empleadores no les realicen sus cotizaciones previsionales o se las realicen de manera parcial.
- Línea base de la situación de evasión y elusión:
 - Total país.
 - Por sector económico, oficio, tamaño de empresa y región.
 - Para los grupos de trabajadores que presentan mayor propensión a que sus empleadores no les realicen sus cotizaciones previsionales o se las realicen de manera parcial.

Evasión y Elusión Previsional

A continuación se procede a realizar un análisis estadístico sobre evasión y elusión previsional que permita identificar las características de la empresa y del trabajador que generan una mayor incidencia de estos problemas.

La propuesta inicial consideraba la utilización de las bases de datos correspondiente a la Encuesta de Protección Social (EPS) de los años 2004, 2006 y 2009, tomando como línea base el corte de datos de 2004, ya que en esta ronda se incorporó una muestra

de no afiliados al estudio, completándose así el universo de trabajadores. La ronda del 2002 sólo tenía representatividad a nivel de afiliados al sistema de pensiones.

Sin embargo, el tamaño muestral de esta encuesta y el nivel de desagregación que requiere el análisis nos hace presentar otra fuente de información, la encuesta CASEN. La ventaja de la encuesta CASEN es que su tamaño muestral es elevado permitiendo un análisis robusto al desagregar los datos, la desventaja es que hay una pregunta de particular interés que está en la EPS pero que no está en la CASEN, la que tiene que ver con la elusión previsional, es decir, personas que les cotizan pero por una base menor al de su remuneración efectiva. Es así como a continuación se presentarán estadísticas agregadas y comparativas entre estas dos fuentes de información, y para el análisis más detallado que permita identificar grupos vulnerables en cuanto a evasión sólo se utilizará la encuesta CASEN.

2. Análisis de la Evasión de cotizaciones previsionales

Entenderemos como **Evasión Laboral** cuando un trabajador asalariado no tiene contrato con su empleador, es decir, en esta situación no sólo carece de cotizaciones al sistema de pensiones sino que a todo el sistema de seguridad social (salud, accidentes del trabajo, seguro de cesantía, asignaciones familiares, entre otros), y queda desprotegido en relación a otros derechos laborales (indemnización, despidos arbitrarios, derechos de sindicalización, entre otros).

Por otra parte, entenderemos por **Evasión Previsional**, cuando a un trabajador asalariado con contrato no se le realiza el pago de sus cotizaciones previsionales. Así en estos casos el empleador no cumple con su obligación de transferir las cotizaciones previsionales a la Administradora de Fondos de Pensiones (AFP), a pesar de la existencia de un contrato laboral y más allá del mecanismo de declaración y no pago.

La **Evasión Previsional Total** incluye a estos dos componentes, la evasión laboral y la evasión previsional, y son estos dos componentes los que requieren un análisis desde el punto de vista de la política pública en protección social.

Para estudiar la evasión laboral y previsional por sector económico, tamaño de la empresa, región, así como por características del trabajador como oficio, edad, género y quintil de ingresos se utilizarán los datos de la Encuesta CASEN, tomando como línea base el año 2003, y luego estudiando la evolución con respecto a esta línea base en los años 2006 y 2009.

En términos generales, en 2003, la población en edad de trabajar correspondía aproximadamente 12,5 millones de personas, de las que 47,8% se encontraban ocupados (aproximadamente 6 millones de personas). Para analizar la Evasión Laboral y Previsional nos centraremos en las personas que trabajan como empleados públicos y privados, los que llamaremos asalariados⁴⁶. Los asalariados representan 66,9% de los ocupados, mientras que los empleadores y cuenta propia 24,1%, y servicio doméstico, familiar no remunerado y fuerzas armadas (agrupados en la categoría otro) representan en total 9% de los ocupados. Así, si nos concentramos sólo en los asalariados, aproximadamente 4 millones de trabajadores en 2003, 79,4% de ellos tenía contrato de trabajo con su empleador, mientras que el restante 20,6% representa lo que hemos denominado Evasión Laboral, personas asalariadas sin contrato. Los asalariados en situación de Evasión Laboral son aproximadamente 828 mil personas. Con respecto a la Evasión Previsional, es decir, asalariados con contrato a los que no se les realiza el pago de sus cotizaciones previsionales, 5,1% de los asalariados con contrato no reciben el pago de sus cotizaciones, lo que corresponde aproximadamente a 160 mil asalariados. De esta forma, la evasión previsional total es 24,6% (Ver Cuadro II.1).⁴⁷

Cuadro II.1
Evasión Laboral, Previsional y Total
(Línea Base – Casen 2003)

Trabajan 2003 (N=6.003.507)			
Asalariados 66,9%		Empleador o Cuenta Propia 24,1%	Otro 9,0%
Con contrato 79,4%		Evasión Laboral 20,6%	
Cotizan 94,9%	EP 5,1%		
		Evasión Total 24,6%	

El Cuadro II.2 muestra los niveles de Evasión Laboral y Previsional para el año 2006, el Cuadro II.3 para el año 2009, y el Cuadro II.4 para el año 2011. Lo que nos muestra

⁴⁶ Para efectos de este análisis las personas que trabajan como servicio doméstico (puertas adentro y afuera) y fuerzas armadas no son considerados asalariados, por considerar que estos son grupos bastante particulares en el mercado laboral y requieren un análisis especialmente diseñado para ellos.

⁴⁷ Utilizando la información de la CASEN 2003 se obtiene que hay 3.167.409 asalariados que cotizan, cifra bastante similar a los cotizantes en Noviembre de 2003 según la Superintendencia de Pensiones.

que en 2006 tanto la Evasión Laboral (asalariados sin contrato) como la Evasión Previsional (asalariados con contrato pero sin cotizaciones) disminuyó en este período de tiempo, siendo la Evasión Previsional Total igual a 22,2%. Sin embargo, en 2009, se observa que si bien la Evasión Laboral sigue disminuyendo con respecto al año 2003 y 2006, la Evasión Previsional aumenta de manera importante a 8,5%, lo que en el agregado muestra un nivel de Evasión Previsional Total de 24,3% mayor al del año 2006.

Cuadro II.2
Evasión Laboral, Previsional y Total
(Casen 2006)

Trabajan 2006 (N=6.584.409)			
Asalariados 69,0%		Empleador o Cuenta Propia 23,4%	Otro 7,6%
Con contrato 81,6%		Evasión Laboral 18,4%	
Cotizan 95,4%	EP 4,6%		
		Evasión Total 22,2%	

Cuadro II.3
Evasión Laboral, Previsional y Total
(Casen 2009)

Trabajan 2009 (N=6.497.607)			
Asalariados 70,7%		Empleador o Cuenta Propia 23,2%	Otro 6,1%
Con contrato 82,8%		Evasión Laboral 17,2%	
Cotizan 91,5%	EP 8,5%		
		Evasión Total 24,3%	

Cuadro II.4
Evasión Laboral, Previsional y Total
(Casen 2011)

Trabajan 2011 (N=6.917.890)			
Asalariados 70,8%		Empleador o Cuenta Propia 22,2%	Otro 7,0%
Con contrato 86,8%		Evasión Laboral 13,2%	
Cotizan 93,4%	EP 6,6%		
		Evasión Total 19,0%	

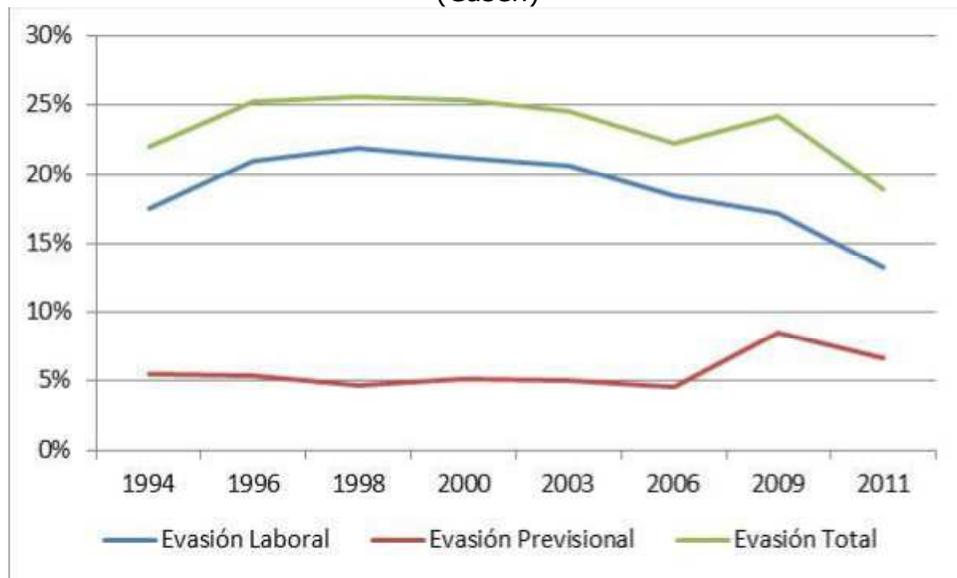
Utilizando los datos de la encuesta CASEN también es posible obtener una estimación de la población que se encuentra en situación de Evasión Laboral y Previsional. El Cuadro II.5 muestra esta estimación. En el año 2003 aproximadamente 827 mil trabajadores asalariados se encontraban en situación de Evasión Laboral, es decir, trabajando sin contrato, por otra parte los asalariados en situación de Evasión Previsional alcanzaban a 161 personas. Así el total de personas en situación de evasión era 989 mil aproximadamente. En el año 2006 estos números se incrementan levemente y en el año 2009, si bien disminuye la cantidad de asalariados en situación de Evasión Laboral, aumenta de manera importante la cantidad de asalariados en situación de Evasión Previsional, siendo aproximadamente 325 mil personas. Finalmente, en 2011, se incrementan los ocupados y así el número de personas asalariadas, sin embargo, se produce una disminución en los trabajadores en situación de Evasión Laboral y en Evasión Previsional.

Cuadro II.5
Evasión Laboral, Previsional y Total
(Números de Personas, Casen 2003-2006-2009-2011)

	2003	2006	2009	2011
Ocupados	6.003.507	6.584.409	6.497.607	6.917.890
Asalariados	4.016.718	4.543.661	4.591.851	4.897.417
En Evasión Laboral	827.474	835.615	788.911	647.790
En Evasión Previsional	159.715	168.694	312.001	279.218
En Evasión Previsional Total	987.189	1.004.309	1.100.912	927.008

El Gráfico II.1 por otra parte muestra la evolución de la Evasión Laboral, Evasión Previsional y Evasión Previsional Total desde el año 1994 al año 2011 utilizando la encuesta CASEN como fuente. Podemos notar que desde el año 1994 al año 2006 la Evasión Previsional, es decir, personas con contrato que no cotizan, es bastante estable en torno al 5%, en 2009, se produce un incremento importante a 8,5% para luego en 2011 disminuir a 6,6%. Con respecto a la Evasión Laboral, es decir, asalariados que no tienen contrato, se observa que a partir del año 1998 se comenzó a producir un descenso constante hasta llegar al 13,2% en 2011.

Cuadro II.1
Evasión Laboral, Previsional y Total
Evolución desde 1994 a 2011
(Casen)



Los Cuadros II.5, II.6 y II.7 muestran los niveles de Evasión Laboral, Evasión Previsional, y Evasión Previsional Total calculados a partir de la información auto-reportada de EPS, y correspondientes a la fecha de levantamiento de la información de cada ronda, es decir, información de corte transversal. En términos generales, los niveles de evasión estimados con esta fuente de información son menores tanto la Evasión Laboral como Previsional, pero además destaca que contrario al incremento que muestra la CASEN 2009 en la Evasión Previsional con respecto a la CASEN 2006, este fenómeno no se observa con los datos de la EPS, por el contrario el nivel de Evasión Previsional muestra una caída con respecto al año 2006.

Cuadro II.5
Evasión Laboral, Previsional y Total
(Línea Base - EPS 2004)

Trabajan 2004			
Asalariados 68.5%		Empleador o Cuenta Propia 26.0%	Otro 5.5%
Con contrato 81.6%		Evasión Laboral 18.4%	
Cotizan 96.6%	EP 3.4%		
		Evasión Total 21.1%	

Cuadro II.6
Evasión Laboral, Previsional y Total
(EPS 2006)

Trabajan 2006			
Asalariados 70.5%		Empleador o Cuenta Propia 24.8%	Otro 4.7%
Con contrato 84.0%		Evasión Laboral 16.0%	
Cotizan 95.9%	EP 4.1%		
Evasión Total 19.4%			

Cuadro II.7
Evasión Laboral, Previsional y Total
(EPS 2009)

Trabajan 2009			
Asalariados 68.9%		Empleador o Cuenta Propia 26.6%	Otro 4.5%
Con contrato 85.3%		Evasión Laboral 14.7%	
Cotizan 96.9%	EP 3.1%		
Evasión Total 17.4%			

La Encuesta de Protección Social puede ser vinculada con registros administrativos de la Superintendencia de Pensiones, y de esta forma determinar de los asalariados que quienes tienen registros de cotizaciones, y quienes se encuentran en una situación de Evasión Previsional (total), pero sin poder distinguir si es Evasión Laboral (no tienen contrato) o Evasión Previsional (tienen contrato pero no cotizan). En 2004, 23,1% de las personas que se clasifican como asalariadas en la EPS, no tienen registro de cotizaciones previsionales, este nivel es levemente superior al determinado de acuerdo a la encuesta como Evasión Previsional Total, 21,1%.

A continuación se procede a hacer un análisis detallado del nivel de Evasión Laboral, Previsional y Total utilizando las encuestas CASEN, tanto para el año de línea base como para los años siguientes en función de características de empleador y trabajador, de manera tal que se puedan identificar grupos donde el problema de evasión se ve acentuado. Como se mencionaba con anterioridad, se optó por utilizar la encuesta CASEN, ya que su elevado tamaño muestral permite hacer un análisis robusto y confiable, con un amplio nivel de desagregación, lo que no es posible utilizando la EPS. Sin embargo, volveremos a utilizar la EPS para analizar el nivel de Elusión Previsional, es decir, asalariados que cotizan pero por menos de su remuneración, ya que en la

CASEN no existen preguntas que permitan determinar una situación de elusión. En el cuestionario de la EPS se pregunta explícitamente si al trabajador le realizaron las cotizaciones por menos de su remuneración.

2.1. Línea Base: Casen 2003

a. Evasión Laboral

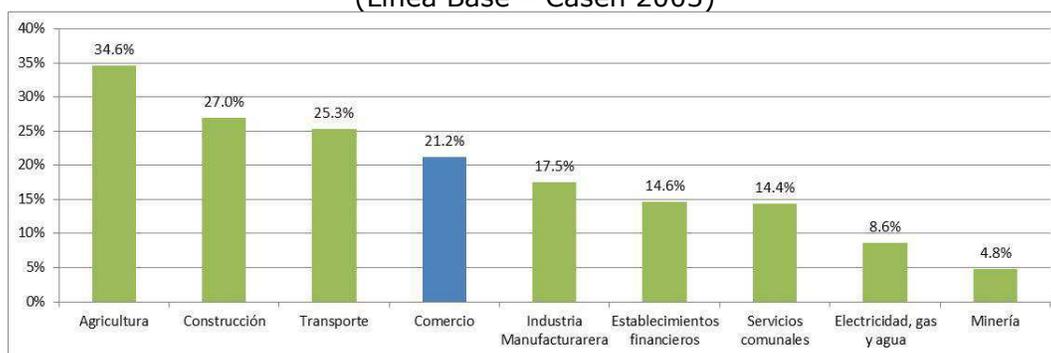
- **Análisis Descriptivo:**

A continuación se presenta la relación entre el porcentaje de personas asalariadas sin contrato (o evasión laboral) de acuerdo a características de la empresa como: sector económico, tamaño de la empresa y región; y características del trabajador como: oficio, quintil de ingresos, género y edad.

El Gráfico II.1.1 muestra el porcentaje de asalariados sin contrato por sector económico. Podemos notar que en el sector económico agricultura un 34,6% de los asalariados no tienen contrato de trabajo por lo que se encuentran completamente desprotegidos en materia de seguridad social y derechos laborales. Lo sigue el sector construcción con 27% y transporte con 25,3%.

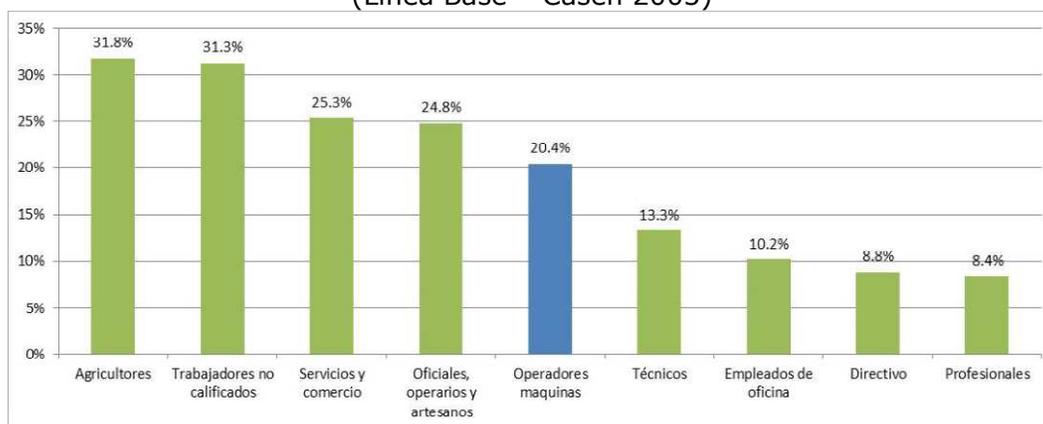
Las empresas del sector económico minería son las que tienen un menor nivel de evasión laboral. Sólo un 4,8% de los asalariados que trabajan en este sector económico se encuentran sin contrato. Si consideramos el sector comercio, que tiene un nivel de evasión de 21,2%, cercano al promedio de 20,6%, como referencia para estudiar la significancia estadística de las diferencias en evasión laboral con los otros sectores económicos, se obtiene que estas últimas son estadísticamente significativas.

Gráfico II.1.1
Evasión Laboral por Sector Económico
(Línea Base – Casen 2003)



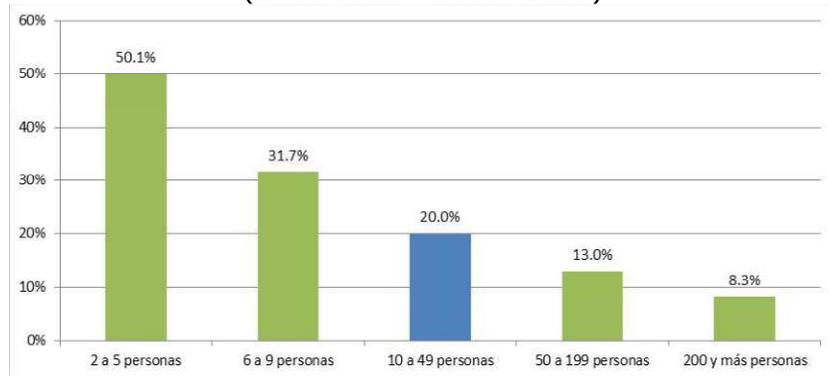
Consistente con lo anterior, el Gráfico II.1.2 nos muestra el nivel de evasión laboral de acuerdo al oficio desempeñado por el trabajador. Justamente los agricultores son los que tienen un mayor nivel de evasión laboral, con un 31,8%, similar al de los trabajadores no calificados que es de 31,3%. Los oficios con menor nivel de evasión laboral son los profesionales (8,4%), directivos (8,8%) y empleados de oficina (10,2%). Tomando como referencia el oficio de operadores de maquinarias, el que tiene un nivel de evasión similar al promedio, puede testearse la significancia estadística de la diferencia en evasión laboral de este oficio con respecto al resto. Todas estas diferencias son significativas.

Gráfico II.1.2
Evasión Laboral por Oficio
(Línea Base – Casen 2003)



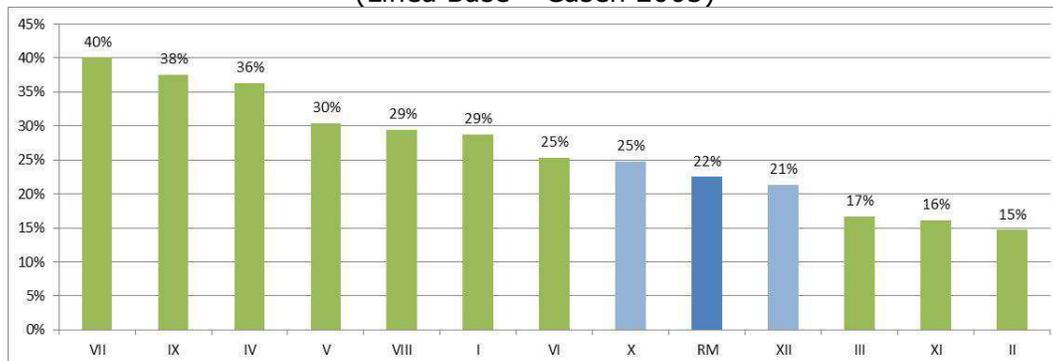
El Gráfico II.1.3 muestra el nivel de evasión laboral según número de trabajadores o tamaño de la empresa, podemos ver que en las empresas pequeñas (entre 2 y 5 trabajadores), el nivel de evasión es elevado llegando a un 50% de los asalariados, en el otro extremo en las empresas de 200 trabajadores y más el nivel de evasión laboral es sólo un 8,3%. Tomando como referencias las empresas de entre 10 y 49 trabajadores, ya que tienen un nivel de evasión similar al promedio, las diferencias entre categorías de tamaño de empresa con esta categoría de referencia resultan ser estadísticamente significativas.

Gráfico II.1.3
Evasión Laboral por Tamaño de la empresa
(Línea Base – Casen 2003)



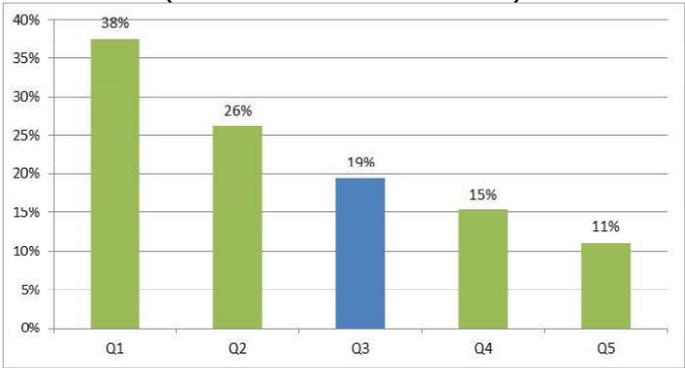
También existe una importante diversidad regional en el nivel de evasión laboral, tal como lo muestra el Gráfico II.1.4. La región con mayor nivel de evasión es la VII, donde llega al 40%. Esto podría explicarse debido a que en esta región 37,4% de los asalariados trabajan en el sector agricultura, siendo el sector económico con mayor presencia de evasión laboral. Las regiones con menor nivel de evasión son las regiones II, III y XI. En las regiones II y III, cerca de un 20% de los asalariados trabaja en el sector minería, que corresponde al sector con menor nivel de evasión laboral. Además en estas regiones, poco más del 20% de los asalariados trabaja en el sector de servicios comunales, el que también tiene un nivel de evasión bajo el promedio. Con respecto a la región XI, 36% de los asalariados trabajan en el sector de servicios comunales. Las regiones X y XII no resultan tener un nivel de evasión laboral estadísticamente diferente al de la región metropolitana, la que ha sido tomada como referencia para estos cálculos.

Gráfico II.1.4
Evasión Laboral por Región
(Línea Base – Casen 2003)



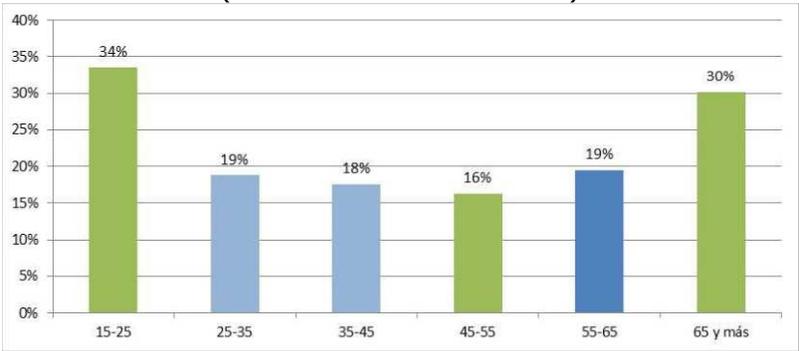
En el Gráfico II.1.5 podemos ver como varía el nivel de evasión laboral según quintil de ingreso de la persona. De los asalariados que se encuentran en el primer quintil de ingreso autónomo, un 38% no tienen contrato de trabajo. Este nivel de evasión laboral es sólo un 11% en los asalariados del último quintil de ingresos. La diferencia entre quintiles, tomando como referencia el tercer quintil, resulta ser estadísticamente significativa.

Gráfico II.1.5
Evasión Laboral por Quintil de ingresos
(Línea Base - Casen 2003)



Finalmente, el Gráfico II.1.6 nos muestra el nivel de evasión laboral según edad del trabajador. Podemos notar que el problema de evasión se concentra principalmente en los trabajadores jóvenes y trabajadores de 65 años y más (aún cuando los trabajadores mayores de 60, en caso de mujeres y de 65 en caso de hombres no tienen obligación de cotizar).

Gráfico I.1.6
Evasión Laboral por Edad
(Línea Base - Casen 2003)



- **Análisis condicional**

Los gráficos anteriores nos permiten obtener una primera visión de las características de la empresa y del trabajador que son determinantes en que un asalariado no tenga contrato o se encuentre en una situación de evasión laboral. Así, podemos ver que trabajar en el sector de agricultura es determinante, así como trabajar en empresas pequeñas, y en ciertas regiones del país como las VII, IV y IX; además ciertos oficios como agricultor, o trabajador no calificado, ser joven o adulto mayor, y estar en los dos primeros quintiles de ingresos autónomos, todas variables muy relacionadas entre ellas, también genera una mayor incidencia de la evasión laboral. El análisis anterior se hace para cada una de las características, pero sin tener en consideración la correlación entre diferentes características de la empresa y de los trabajadores. Por ejemplo, cuando estudiamos los efectos regionales, claramente existe una correlación entre la región y los sectores económicos, por el ejemplo, no es coincidencia que las regiones II y III tengan menor nivel de evasión, ya que estas regiones tienen mayor participación del sector minería y que la región del Maule una alta evasión, dado que concentra labores agrícolas.

A continuación se presenta un modelo de regresión que permite estudiar el efecto marginal de cada una de las características antes estudiadas, pero de manera condicional o tomando como dado el efecto que otras características puedan tener sobre el nivel de evasión laboral. Para esto estimaremos un modelo de probabilidad condicional bajo el supuesto de normalidad, conocido como modelo Probit, de la probabilidad de que un asalariado tenga contrato, en función de las características antes estudiadas. Además, se incorporó el sexo del trabajador. La Tabla II.1.1 muestra los resultados de los efectos marginales estimados por este modelo.

Tabla I.1.1Efectos Marginales sobre Probabilidad de Tener Contrato de Asalariados
(Línea Base – Casen 2003)

	Probabilidad de tener contrato			
	Variable	EM	P-value	
Sector Económico	Agricultura	-0.10	0.000	***
	Minería	0.06	0.014	**
	Industria Manufacturera	-0.01	0.389	
	Electricidad, gas y agua	0.04	0.353	
	Construcción	-0.09	0.000	***
	Transporte	-0.10	0.000	***
	Establecimientos financieros	-0.01	0.704	
	Servicios comunales	-0.01	0.247	
Oficio	Directivo	0.01	0.858	
	Profesionales	0.02	0.307	
	Técnicos	0.01	0.446	
	Empleados de oficina	0.08	0.000	***
	Servicios y comercio	-0.02	0.179	
	Agricultores	0.00	0.898	
	Oficiales, operarios, artesanos	-0.02	0.051	*
	Trabajadores no calificados	-0.03	0.006	***
Tamaño	2 a 5 personas	-0.24	0.000	***
	6 a 9 personas	-0.10	0.000	***
	50 a 199 personas	0.06	0.000	***
	200 y más personas	0.10	0.000	***
Región	I	0.02	0.396	
	II	0.05	0.010	***
	III	0.07	0.000	***
	IV	-0.01	0.615	
	V	0.01	0.211	
	VI	0.04	0.000	***
	VII	0.02	0.068	*
	VIII	0.02	0.004	***
	IX	0.01	0.248	
	X	0.06	0.000	***
	XI	0.08	0.000	***
	XII	0.03	0.189	
	Hombre	0.02	0.016	**
Quintil	Q1	-0.13	0.000	***
	Q2	-0.05	0.000	***
	Q4	0.01	0.227	
	Q5	0.01	0.336	
Edad	15-25	-0.13	0.000	***
	25-35	-0.01	0.353	
	35-45	0.01	0.332	
	45-55	0.01	0.278	
	65 y más	-0.08	0.000	***
	Escolaridad	0.004	0.000	***
	Tamaño del hogar	0.01	0.000	***
	Jefe de hogar	0.06	0.000	***
	Número de Observaciones			52,969
	Pseudo R2			18.8%
	Clasificadas Correctamente			72.0%

*Significativo a 10%, **Significativo al 5%, *** Significativo al 1%.

La estimación del modelo nos muestra que condicionando en las características de la empresa como tamaño y región, y las características del trabajador como género, oficio, edad, quintil de ingreso autónomo, escolaridad, tamaño del hogar y jefatura de hogar, existe un efecto negativo y significativo de trabajar en el sector agricultura, minería, construcción y transporte sobre la probabilidad de tener contrato, tomando como referencia el sector económico comercio. En particular, se encuentra que los asalariados del sector agricultura tienen 10 puntos menos de probabilidad de tener contrato que las personas del sector comercio, los asalariados del sector transporte y construcción tienen 10 y 9 puntos menos de probabilidad de tener contrato respectivamente, y los trabajadores del sector minería tienen 6 puntos más de probabilidad de tener contrato que los asalariados del sector comercio.

También el modelo nos muestra que, condicional en las otras características, los empleados de oficina tienen mayor probabilidad de tener contrato que los asalariados que trabajan como operadores de máquinas, 8 puntos porcentuales; y que los asalariados que trabajan como operarios y trabajadores no calificados tienen menor probabilidad de tener contrato, 2 y 3 puntos porcentuales respectivamente. Los otros oficios no tienen un efecto marginal estadísticamente diferente al de los operadores de máquinas.

Aún condicionando por otras características de la empresa y las características del trabajador, el tamaño de la empresa resulta determinante en la probabilidad de que un asalariado tenga contrato, tomando como referencia las empresas entre 10 y 49 trabajadores que son las que tienen un nivel de evasión laboral similar al promedio, se obtiene que trabajar en empresas de 2 a 5 trabajadores disminuye en 24 puntos la probabilidad de tener contrato, y trabajar en empresas de entre 6 y 9 trabajadores la disminuye en 10 puntos porcentuales; por el contrario, las personas que trabajan en empresas de 50 a 199 trabajadores tienen 6 puntos porcentuales más de probabilidad de tener contrato que las personas que trabajan en empresas de 10 a 49 trabajadores, y las personas que trabajan en empresas de 200 trabajadores y más tienen 10 puntos más de probabilidad de tener contrato.

Con respecto a los efectos regionales, tomando como referencia la Región Metropolitana y condicional en las otras características de la empresa y del trabajador, se obtiene que las regiones II, III, VI, VII, VIII, X y XI tienen una diferencia estadística significativa en la probabilidad de tener contrato con respecto a la Región

Metropolitana, todas estas regiones tienen mayor probabilidad de tener contrato y los efectos marginales varían entre 2 y 8 puntos porcentuales dependiendo de la región.

Con respecto a la característica de género, se obtiene que condicional en las otras características, el ser hombre incrementa en 2 puntos porcentuales la probabilidad de trabajar con contrato.

Con respecto a los quintiles de ingresos se obtienen que los asalariados del primer quintil tienen 13 puntos porcentuales menos de probabilidad de tener contrato que los asalariados del tercer quintil, y los asalariados del segundo quintil 5 puntos porcentuales menos de probabilidad de tener contrato, los quintiles cuarto y quinto no resultan ser estadísticamente diferentes en cuanto a la probabilidad de tener contrato que las personas del tercer quintil, controlando por las otras características del trabajador y de la empresa.

Se obtiene que las personas jóvenes entre 15 y 25 años, y los adultos mayores de 65 años más tienen estadísticamente menos probabilidad de tener contrato que las personas entre 55 y 65 años de edad, 13 y 8 puntos porcentuales, respectivamente.

La ventaja que nos entrega estimar el modelo, además de la interpretación de los efectos marginales condicionales que acabamos de realizar, es poder predecir para cada uno de los asalariados y condicional en sus características, cuál es la probabilidad de tener contrato o la probabilidad de evasión laboral (no tener contrato), y luego utilizar estas probabilidades predichas para hacer un análisis necesario para caracterizar los grupos con mayor evasión laboral.

Por ejemplo, los antecedentes presentados en la Tabla II.1.2 nos indican que los asalariados del sector agricultura de empresas de entre 2 y 5 trabajadores, son las personas con una mayor probabilidad de evasión laboral, llegando a 61,5%, muy similar a la situación de los asalariados del sector construcción de empresas pequeñas con 60,6% de evasión laboral. En la tabla se marcó en naranja los sectores y tamaños de empresa donde se presenta una mayor concentración del problema de evasión laboral, correspondiendo a empresas de menos de 50 trabajadores de los sectores de agricultura, construcción, transporte y comercio, en este grupo trabajan aproximadamente 938 mil asalariados de los que 359 mil no tienen contrato.

Tabla II.1.2

Probabilidad Predicha de Evasión Laboral por Sector Económico y Tamaño de la Empresa
(Línea Base – Casen 2003)

	2 a 5 personas	6 a 9 personas	10 a 49 personas	50 a 199 personas	200 y más personas	Total
Agricultura	61.5%	44.8%	32.6%	22.6%	16.3%	34.3%
Construcción	60.6%	40.2%	25.9%	17.9%	12.7%	26.4%
Transporte	54.3%	32.8%	22.9%	16.7%	11.8%	23.9%
Comercio	47.2%	28.7%	17.0%	10.9%	9.0%	20.7%
Industria Manufacturera	46.5%	28.7%	17.3%	11.0%	7.9%	17.3%
Servicios comunales	44.0%	26.9%	14.3%	8.6%	5.9%	13.9%
Establecimientos financieros	36.2%	23.6%	13.9%	8.9%	5.4%	13.7%
Electricidad, gas y agua	32.0%	20.1%	9.0%	6.3%	3.9%	8.4%
Minería	30.2%	16.2%	8.0%	5.0%	2.2%	3.9%
Total	49.9%	31.6%	19.9%	13.1%	8.3%	20.0%

La Tabla II.1.3 muestra la probabilidad de evasión laboral por sector económico y región. Se observa que los asalariados del sector agricultura, que corresponde al sector económico con mayor evasión laboral, ve acentuado los niveles de evasión en las regiones con mayor evasión laboral, IV, VII y IX región. Así, un asalariado del sector agricultura en la IV región tienen una probabilidad de evasión laboral del 39,8%. Por el contrario, el sector minería es el que tienen un menor nivel de evasión laboral, y en la segunda región existe sólo 1,9% de probabilidad de evasión laboral si se trabaja en este sector.

Tabla II.1.3

Probabilidad Predicha de Evasión Laboral por Sector Económico y Región
(Línea Base – Casen 2003)

	VII	IV	IX	V	VIII	VI	I	X	RM	XII	XI	III	II	Total
Agricultura	38,5%	39,8%	39,1%	36,7%	38,5%	28,0%	35,3%	30,4%	32,1%	31,1%	22,4%	21,2%	29,4%	34,2%
Construcción	33,6%	34,2%	27,7%	30,1%	28,8%	23,1%	26,9%	21,3%	25,6%	18,7%	19,6%	16,2%	17,6%	26,3%
Transporte	29,1%	32,0%	32,9%	25,1%	25,2%	21,5%	29,3%	24,8%	22,4%	24,2%	18,0%	19,0%	17,6%	24,0%
Comercio	22,9%	26,5%	24,6%	25,1%	24,4%	16,9%	22,4%	19,0%	19,3%	15,4%	19,8%	14,7%	15,6%	20,7%
Industria Manufacturera	22,3%	21,0%	20,4%	17,1%	15,2%	14,0%	20,3%	14,2%	17,8%	18,0%	12,5%	8,4%	11,2%	17,2%
Servicios comunales	16,0%	15,0%	14,8%	16,4%	13,5%	12,4%	13,0%	11,8%	14,0%	15,3%	8,4%	10,0%	10,0%	13,9%
Establecimientos financieros	16,8%	12,8%	12,8%	18,2%	16,8%	12,3%	21,5%	10,8%	13,2%	8,2%	8,2%	8,9%	10,3%	13,7%
Electricidad, gas y agua	11,2%	8,9%	12,4%	10,2%	8,8%	10,0%	2,9%	4,5%	6,8%	9,1%	8,2%	6,7%	12,1%	8,3%
Minería	4,5%	8,1%	10,4%	5,8%	5,9%	2,9%	3,5%	6,2%	4,3%	4,1%	2,9%	2,9%	1,9%	3,9%
Total	27,8%	25,6%	24,2%	23,3%	22,3%	20,1%	19,9%	19,4%	18,0%	17,9%	14,5%	12,8%	11,9%	20,0%

De esta forma, se tiene como línea base una evasión laboral de aproximadamente 20%, pero con importantes diferencias por sector económico, región y tamaño de empresa. Los sectores económicos con mayor nivel de evasión laboral son agricultura, construcción, y transporte; en estos tres sectores el nivel de evasión se ve acentuado drásticamente en las empresas pequeñas de hasta 9 trabajadores, y en las regiones que en términos generales tienen mayor evasión laboral como la IV, VII y IX región.

b. Evasión Previsional

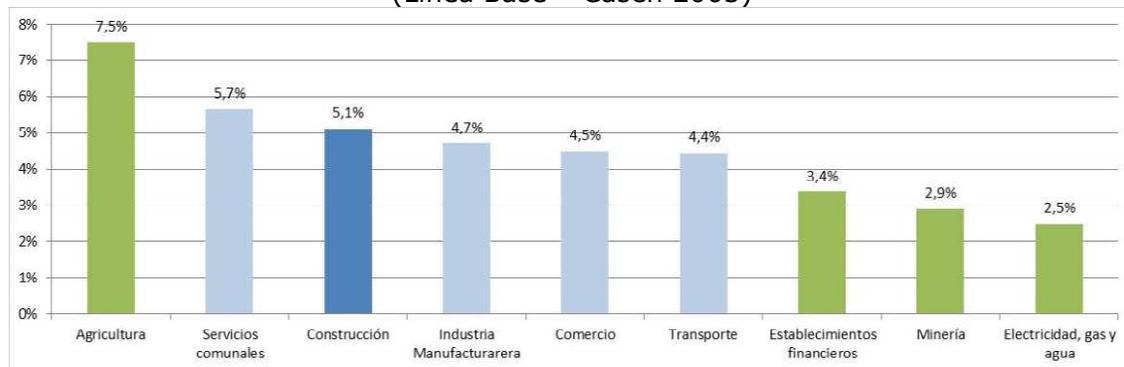
La evasión previsional corresponde a la situación en que un asalariado con contrato no recibe el pago de sus cotizaciones previsionales. En 2003, la evasión previsional era

5,1%. A continuación se presenta un análisis descriptivo de la evasión previsional por características de la empresa y del trabajador, y luego un análisis condicional.

- **Análisis descriptivo**

El Gráfico II.1.7 muestra el nivel de evasión previsional por sector económico, al igual que en el caso de evasión laboral, en el sector agricultura existe una mayor propensión a no realizar el pago de cotizaciones previsionales aún cuando el trabajador tenga contrato. Así, el nivel de evasión previsional en este sector es el más elevado, llegando a 7,5%, lo que equivale aproximadamente a 26.500 trabajadores asalariados con contrato. Por el contrario, los sectores de minería y electricidad son los que presentan menores niveles de evasión previsional, llegando a sólo 2,9% y 2,5% respectivamente. Si se considera el sector construcción como referencia, ya que tiene un nivel de evasión previsional igual al promedio, se encuentra que los sectores de servicios comunales, industria manufacturera, comercio y transporte, no son estadísticamente diferentes en cuanto a evasión previsional respecto del sector construcción.

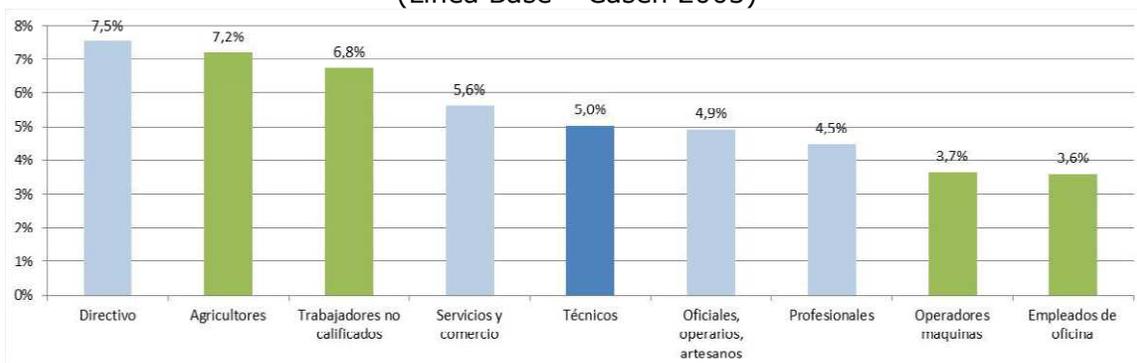
Gráfico II.1.7
Evasión Previsional por Sector Económico
(Línea Base – Casen 2003)



Con respecto a la evasión previsional por oficio del trabajador, el Gráfico II.1.8 nos muestra que los agricultores y trabajadores no calificados son los que tienen un mayor nivel de evasión previsional, 7,2% y 6,8% respectivamente. En suma, estos trabajadores en situación de evasión previsional alcanzan cerca de 40.000 asalariados con contrato. Los empleados de oficina son los que tienen menor nivel de evasión previsional llegando a 3,6%. Tomando como referencia los trabajadores con oficios técnicos, ya que tienen un nivel de evasión previsional similar al promedio, se obtiene que las personas que trabajan en servicios y comercio, oficiales, profesionales, y

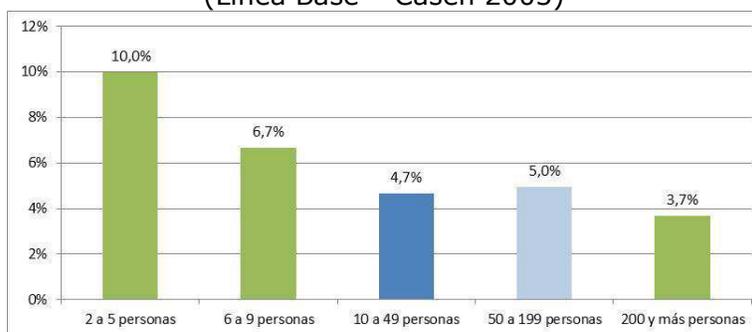
directivos, tienen un nivel de evasión previsional que estadísticamente no difiere de éstos (referencia promedio).

Gráfico II.1.8
Evasión Previsional por Oficio
(Línea Base – Casen 2003)



Al igual que en evasión laboral, el tamaño de la empresa resulta ser un factor clave en la incidencia de la evasión previsional, el Gráfico II.1.9 nos muestra que en las empresas de 2 a 5 personas, 10% de los trabajadores asalariados con contrato se encuentran en una situación que no les realizan sus cotizaciones previsionales, es decir, en una situación de evasión previsional. El nivel de evasión previsional se reduce a 6,7% en las empresas de 6 a 9 personas. Tomando como referencias las empresas de 10 a 49 personas, no se obtienen diferencias significativas en el nivel de evasión previsional con las empresas entre 50 y 199 personas. Si la diferencia es significativa con las empresas pequeñas de menos de 10 trabajadores y las empresas grandes de 200 trabajadores y más.

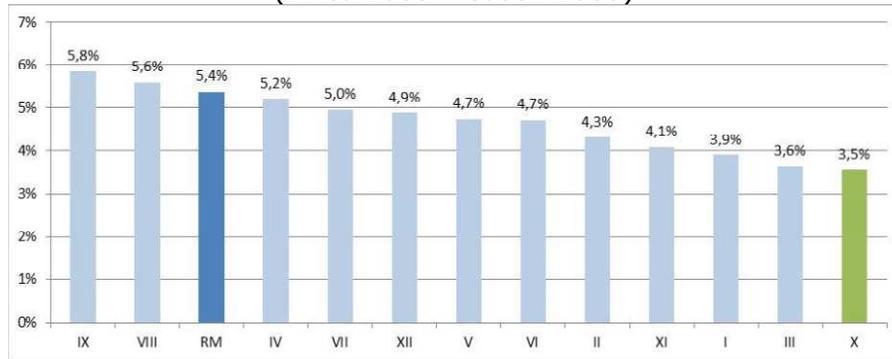
Gráfico II.1.9
Evasión Previsional por Tamaño de la Empresa
(Línea Base – Casen 2003)



Con respecto a las regiones del País, puede apreciarse en el Gráfico II.1.10 que sólo la X región muestra un nivel de evasión previsional significativamente menor (3,5%) al

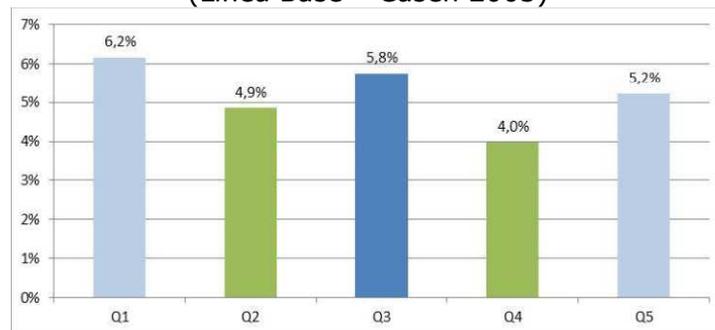
de la Región Metropolitana (5,4%) que fue tomando como nivel de referencia, todas las demás regiones tienen un nivel de evasión previsional estadísticamente igual al de la Región Metropolitana y muy similar al promedio.

Gráfico II.1.10
Evasión Previsional por Región
(Línea Base – Casen 2003)



Con respecto a la característica de género, se obtiene que la evasión previsional en las mujeres asalariadas con contrato es 5,7%, significativamente mayor que los hombres en la misma situación, los que tienen una evasión previsional de 4,7%.

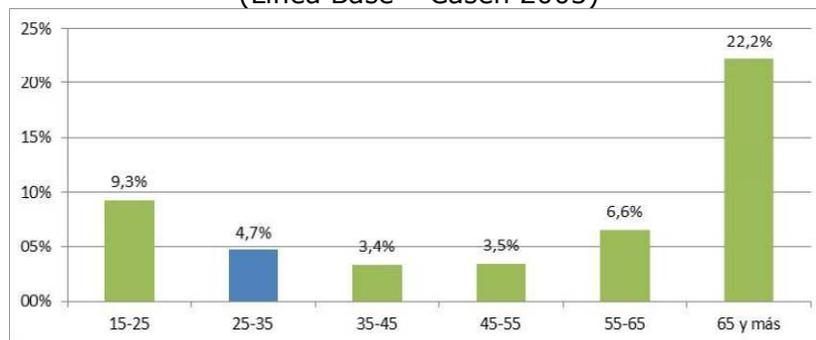
Gráfico II.1.11
Evasión Previsional por Quintil de ingresos autónomo
(Línea Base – Casen 2003)



Con respecto al nivel de evasión previsional por quintil de ingresos, no existe un patrón claro en este análisis descriptivo no condicional, el Gráfico II.1.11 nos muestra que el quintil con mayor nivel de evasión previsional es el primer quintil de ingresos.

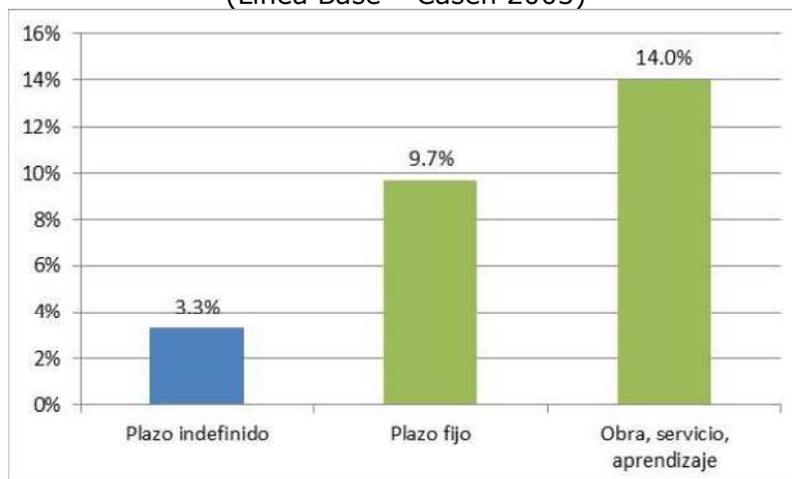
El Gráfico II.1.12 muestra que la característica de edad de los trabajadores es relevante en los niveles de evasión previsional, concentrándose principalmente en los trabajadores jóvenes (9,3%) (los trabajadores mayores de 60, en caso de mujeres y de 65 en caso de hombres no tienen obligación de cotizar).

Gráfico II.1.12
Evasión Previsional por Edad
(Línea Base – Casen 2003)



El Gráfico II.1.13 nos muestra que el tipo de contrato de trabajador también es clave en determinar la evasión previsional, mientras en los trabajadores con contrato indefinido la evasión previsional es sólo 3,3%, los trabajadores con contrato definido tienen un nivel de evasión previsional de 9,7%, y los que trabajan por obra o servicio 14%.

Gráfico II.1.13
Evasión Previsional por Tipo de contrato
(Línea Base – Casen 2003)



- **Análisis condicional**

En análisis descriptivo presentado nos permite obtener una primera visión de las características de la empresa y del trabajador, que son claves para identificar los grupos de personas que tienen mayor vulnerabilidad en cuanto al nivel de evasión previsional. Sin embargo, este análisis no controla por otras características que

simultáneamente pueden estar afectando de manera positiva o negativa el nivel de evasión previsional. Es así como la estimación de un modelo de probabilidad condicional, sobre la probabilidad de evasión previsional o de que un trabajador asalariado con contrato no cotice, nos permite estudiar los efectos marginales de cada una de estas características sobre la probabilidad de no cotizar (teniendo contrato) dejando constante las otras características que pueden ser clave, así nos permite aislar o depurar el efecto.

La Tabla II.1.4 nos muestra los resultados del modelo estimado. Podemos notar que condicional en otras características de la empresa y características del trabajador, las personas que trabajan como asalariados con contrato en el sector agricultura tienen 2,9 puntos más de probabilidad de que no le realicen sus cotizaciones previsionales que las personas del sector construcción (sector de referencia), los trabajadores con contrato del sector comercio tienen 1,6 puntos porcentuales menos de probabilidad de no cotizar, y los trabajadores del sector transporte 3 puntos porcentuales menos de probabilidad de no cotizar. Por otra parte vemos que los empleados de oficina y operarios, controlando por los efectos de las otras características, tienen una diferencia significativa con los técnicos (oficio de referencia) de 1 punto porcentual menos de probabilidad de no cotizar.

Con respecto al tamaño de la empresa, se obtiene que las personas que trabajan en empresas de 2 a 5 personas tienen 5,6 puntos porcentuales más de probabilidad de no cotizar que las personas que trabajan en empresas de entre 10 y 49 trabajadores, y los asalariados con contrato en empresas de 6 a 9 trabajadores tienen 2,3 puntos porcentuales más de probabilidad de no cotizar.

Con respecto a los efectos regionales, si bien en el análisis no condicional no se observaban diferencias significativas entre regiones, cuando se controla por las otras características del empleador y del trabajador se encuentra que en las regiones I, III, V, VI, VII, X y XI, los asalariados con contrato tienen una menor probabilidad de no cotizar que los asalariados con contrato de la Región Metropolitana.

Se encuentra que género no es relevante, controlando por otras características del trabajador y empleador, esta variable no resulta ser estadísticamente significativa.

Con respecto a los quintiles de ingresos se encuentra que sólo el cuarto quintil tienen una diferencia estadísticamente significativa con respecto al tercer quintil.

La edad es una variables relevante en explicar la probabilidad de no cotizar tomando como referencia los trabajadores con contrato que tienen entre 25 y 35 años de edad, los trabajadores con contrato más jóvenes tienen una probabilidad de no cotizar que es 2,3 puntos porcentuales mayor, y los trabajadores con contrato adultos mayores tienen una probabilidad de no cotizar que es 18,3 puntos porcentuales superior.

Los años de escolaridad y tamaño del hogar no son variables significativas. Ser jefe de hogar disminuye en 1,5 puntos porcentuales la probabilidad de no cotizar.

Finalmente, el tipo de contrato del trabajador resulta importante a la hora de explicar la probabilidad de que un trabajador asalariado no coticie, comparado con los asalariados con contrato indefinido, los asalariados con contrato a plazo tienen 6,8 puntos porcentuales más de probabilidad de no cotizar, y los trabajadores por obra o servicio 14,2 puntos porcentuales más de probabilidad de no cotizar.

Así, esta estimación del modelo nos ha permitido identificar que el sector económico con mayor propensión a realizar estancias previsionales es agricultura, y que esta práctica se concentra en empresas mas pequeñas, y en los contratos a plazo y por obra o servicio. Utilizando el modelo estimado puede predecirse la probabilidad de evasión previsional según sector económico y tamaño de la empresa, manteniendo las demás características constantes. La Tabla II.1.5 nos muestra estas probabilidades. Así, podemos notar que el mayor nivel de evasión previsional se concentra en el sector agricultura en las empresas de entre 2 y 5 trabajadores. La cantidad de asalariados con contrato que en el año 2003 se encontraban trabajando en empresas de los sectores de agricultura, servicios comunales y construcción, en empresas de menos de 50 trabajadores son aproximadamente 552 mil, de los cuáles 35.400 no se encuentran cotizando.

Tabla II.1.4
Efectos Marginales sobre Probabilidad de No Cotizar
(Asalariados con contrato)
(Línea Base – Casen 2003)

		Probabilidad de no cotizar		
		Variable	EM	P-value
Sector Económico	Agricultura		0.029	0.000 ***
	Minería		0.031	0.039 **
	Industria Manufacturera		0.026	0.001 ***
	Electricidad, gas y agua		0.016	0.467
	Comercio		0.016	0.043 **
	Transporte		0.030	0.002 ***
	Establecimientos financieros		0.000	0.977
	Servicios comunales		0.029	0.000 ***
Oficio	Directivo		0.028	0.092 *
	Profesionales		-0.003	0.646
	Empleados de oficina		-0.010	0.068 *
	Servicios y comercio		-0.001	0.856
	Agricultores		-0.003	0.705
	Oficiales, operarios, artesanos		-0.010	0.076 *
	Operadores maquinas		-0.008	0.176
	Trabajadores no calificados		-0.006	0.271
Tamaño	2 a 5 personas		0.056	0.000 ***
	6 a 9 personas		0.023	0.000 ***
	50 a 199 personas		0.000	0.956
	200 y más personas		-0.009	0.013 **
Región	I		-0.020	0.010 ***
	II		-0.003	0.742
	III		-0.022	0.002 ***
	IV		-0.013	0.013 **
	V		-0.016	0.000 ***
	VI		-0.020	0.000 ***
	VII		-0.019	0.000 ***
	VIII		-0.007	0.069 *
	IX		-0.007	0.136
	X		-0.019	0.000 ***
	XI		-0.018	0.013 **
	XII		-0.015	0.250
	Hombre		-0.003	0.391
Quintil	Q1		-0.002	0.695
	Q2		-0.006	0.143
	Q4		-0.009	0.018 **
	Q5		0.005	0.283
Edad	15-25		0.023	0.000 ***
	35-45		-0.009	0.012 **
	45-55		-0.005	0.257
	55-65		0.029	0.000 ***
	65 y más		0.183	0.000 ***
	Escolaridad		0.000	0.439
	Tamaño del hogar		0.001	0.380
	Jefe de hogar		-0.015	0.000 ***
	Contrato a plazo		0.068	0.000 ***
	Contrao por obra o servicio		0.142	0.000 ***
Número de Observaciones				39,532
Pseudo R2				12.5%
Clasificadas Correctamente				65.0%

*Significativo a 10%, **Significativo al 5%, *** Significativo al 1%.

Tabla II.1.5

Probabilidad Predicha de Evasión Previsional por Sector Económico y Tamaño de la Empresa
(Línea Base – Casen 2003)

	2 a 5 personas	6 a 9 personas	10 a 49 personas	50 a 199 personas	200 y más personas	Total
Agricultura	12,8%	8,8%	6,9%	7,2%	5,4%	7,5%
Servicios comunales	11,8%	8,5%	5,3%	5,5%	4,3%	5,6%
Construcción	10,4%	6,9%	4,5%	4,5%	3,5%	4,7%
Industria Manufacturera	9,9%	6,4%	4,5%	4,7%	3,3%	4,6%
Comercio	9,4%	5,6%	3,8%	4,0%	3,2%	4,5%
Transporte	8,4%	6,1%	4,0%	4,4%	3,4%	4,4%
Minería	7,2%	5,2%	3,2%	3,6%	2,7%	2,9%
Electricidad, gas y agua	6,6%	3,5%	2,7%	2,9%	1,9%	2,7%
Establecimientos financieros	6,5%	4,1%	2,6%	2,7%	1,9%	2,9%
Total	10,2%	6,7%	4,7%	4,9%	3,6%	5,0%

2.2. Evolución con respecto a la línea base: Casen 2006, Casen 2009 y Casen 2011

a. Evasión Laboral

En el Anexo 1 se presentan los gráficos correspondientes al análisis descriptivo de evasión laboral para los años 2006, 2009 y 2011, utilizando la misma fuente de información y definiciones presentadas en la sección II.1, y de manera comparativa con la línea base. En términos agregados ya veíamos que existe una tendencia a la baja en la evasión laboral, siendo 18,4% en 2006 (menor al 20,6% de 2003), 17,2% en 2009, y 13,2% en 2011. Además, a través de estos gráficos podemos ver que se mantiene la tendencia en cuanto a que el sector agricultura, construcción y transporte son los con mayor nivel de evasión laboral, y el sector minería es el sector con menor evasión laboral. Con respecto al oficio, también se mantiene que el mayor nivel de evasión se da en los agricultores y los trabajadores no calificados.

La misma tendencia se mantiene con respecto a tamaño de empresa siendo cercana al 45% en las empresas pequeñas y al 8% en las empresas grandes, para ambos años.

Con respecto a región también se mantiene que las regiones con mayor evasión laboral son la IV, VII y IX.

Finalmente, por quintil de ingresos y edad se mantiene la tendencia señalada en la línea base.

Al igual que en la sección II.1 se utilizan estas características de la empresa y del trabajador para estimar un modelo de probabilidad condicional de ser asalariado con contrato. Los resultados de este modelo para los años 2006, 2009 y 2011 se presentan en el Anexo 2.

La Tabla II.2.1 muestra una comparación de los efectos marginales sobre la probabilidad de tener contrato del sector económico en relativo al sector económico comercio, estimados de los modelos presentados en el Anexo 2, los que controlan por otras características de la empresa como región y tamaño, y características del trabajador como oficio, género, edad, y quintil de ingreso autónomo. Sólo se presentan las variables estadísticamente significativas en cada año.

Tabla II.2.1
Efectos Marginales sobre Probabilidad de Tener Contrato de Asalariados Sector Económico
(Casen 2003-2006-2009-2011)

		2003		2006		2009		2011	
	Variable	EM	P-value	EM	P-value	EM	P-value	EM	P-value
Sector Económico	Agricultura	-0,098	0,000 ***	-0,057	0,000 ***	-0,025	0,064 *		
	Minería	0,057	0,014 **	0,079	0,000 ***	0,110	0,000 ***	0,059	0,000 ***
	Industria Manufacturera					0,055	0,000 ***	0,045	0,000 ***
	Electricidad, gas y agua			0,102	0,000 ***	0,097	0,000 ***	0,059	0,000 ***
	Construcción	-0,091	0,000 ***	-0,029	0,020 **			0,019	0,085 *
	Transporte	-0,102	0,000 ***	-0,052	0,000 ***				
	Establecimientos financieros			0,037	0,004 ***	0,053	0,000 ***	0,062	0,000 ***
	Servicios comunales					0,028	0,017 **	0,027	0,009 ***

*Significativo a 10%, **Significativo al 5%, *** Significativo al 1%.

Podemos apreciar que la menor probabilidad de contrato en el sector agricultura relativa al sector comercio ha ido disminuyendo en el tiempo hasta incluso desaparecer en 2011. En 2003, las personas del sector agricultura tenían una probabilidad 9,8 puntos porcentuales menor de contrato que los asalariados del sector comercio, en 2006, esta probabilidad era 5,7 puntos porcentuales menor, en 2009 2,5 puntos porcentuales, y en 2011, no existe diferencia significativa en la probabilidad de tener contrato entre estos dos sectores económicos. Por otra parte, los asalariados del sector minería fue incrementando su diferencia favorable con respecto al sector comercio entre los años 2003 y 2009, sin embargo, en 2011 esta diferencia disminuye. Mientras que en 2003 los asalariados del sector minería tenían una probabilidad de contrato 5,7 puntos porcentuales superior a los del sector comercio, esta probabilidad es 7,9 puntos porcentuales superior en 2006, 11 puntos porcentuales superior en 2009, y vuelve a ser de 5,9 puntos porcentuales en 2011. Por otra parte, se observa que los sectores construcción y transporte, disminuyen su diferencia con el sector comercio en 2006 con respecto al 2003, de 9,1 puntos porcentuales menos a 2,9, y de 10,2 puntos porcentuales menos a 5,2, respectivamente. En 2009, estos sectores no resultan ser estadísticamente diferentes al sector comercio en cuanto a probabilidad de tener contrato, y en 2011 presentan incluso una mayor probabilidad de contrato que el sector comercio.

La Tabla II.2.2 presenta los efectos marginales del oficio del trabajador sobre la probabilidad de tener contrato, de manera comparativa con la línea base y tomando como categoría de referencia los operadores de máquinas. Con respecto a esta variable no se observa una tendencia clara en el comportamiento, si se observa que establemente los empleados de oficina tienen mayor probabilidad de contrato que los operadores de máquinas, entre 5 y 9 puntos porcentuales superior dependiendo del año. En los años 2009 y 2011 se aprecia que los técnicos tienen mayor probabilidad de contrato, y en 2011 los agricultores muestran una probabilidad de contrato que es 3,9 puntos porcentuales inferior a la de los operadores de máquinas.

Tabla II.2.2
Efectos Marginales sobre Probabilidad de Tener Contrato de Asalariados Oficio
(Casen 2003-2006-2009-2011)

		2003		2006		2009		2011	
	Variable	EM	P-value	EM	P-value	EM	P-value	EM	P-value
Oficio	Directivo								
	Profesionales					0,045	0,043	**	
	Técnicos					0,054	0,002	***	0,030 0,010 ***
	Empleados de oficina	0,077	0,000 ***	0,068	0,000 ***	0,087	0,000 ***	0,054	0,000 ***
	Servicios y comercio					0,040	0,025	**	0,027 0,007 ***
	Agricultores			0,029	0,016 **	0,034	0,042 **	-0,039	0,002 ***
	Oficiales, operarios, artesanos	-0,023	0,051 *						
Trabajadores no calificados	-0,032	0,006 ***							

*Significativo a 10%, **Significativo al 5%, *** Significativo al 1%.

Con respecto a los efectos marginales de tamaño de la empresa sobre la probabilidad de contrato, se observa que la menor probabilidad de contrato de las empresas de 2 a 5 trabajadores con las empresas entre 10 y 50 trabajadores (categoría de referencia) han ido disminuyendo desde 24,3 puntos porcentuales en 2003 a 21,3 en 2006, a 18,8 en 2009, y a 13,6 puntos porcentuales en 2011. Con respecto a los asalariados en empresas de 6 a 9 trabajadores, los que en 2003 tenían una probabilidad 10,2 puntos porcentuales menos que las empresas entre 10 y 49 trabajadores, esta diferencia se mantiene estable en 2006, pero en 2009 se reduce a 5,3 puntos porcentuales y a 4,3 puntos porcentuales en 2011. La mayor probabilidad de contrato en las empresas más grandes se mantiene relativamente estable en los tres años.

Tabla II.2.3

Efectos Marginales sobre Probabilidad de Tener Contrato de Asalariados Tamaño de empresa
(Casen 2003-2006-2009-2011)

	Variable	2003			2006			2009			2011		
		EM	P-value		EM	P-value		EM	P-value		EM	P-value	
Tamaño	2 a 5 personas	-0,243	0,000	***	-0,213	0,000	***	-0,188	0,000	***	-0,136	0,000	***
	6 a 9 personas	-0,102	0,000	***	-0,099	0,000	***	-0,051	0,000	***	-0,043	0,000	***
	50 a 199 personas	0,060	0,000	***	0,065	0,000	***	0,071	0,000	***	0,059	0,000	***
	200 y más personas	0,095	0,000	***	0,096	0,000	***	0,093	0,000	***	0,082	0,000	***

*Significativo a 10%, **Significativo al 5%, *** Significativo al 1%.

Con respecto al análisis por región, sólo se observa un comportamiento estable de las regiones VI, X y XI, las que muestran una tendencia a disminuir su diferencia en probabilidad de contrato con respecto a la Región Metropolitana. En 2011, la VII región es la única que muestra una menor probabilidad de contrato que la Región Metropolitana. (Ver Tabla II.2.4).

La Tabla II.2.5 muestra la evolución de los efectos marginales de quintiles de ingresos sobre la probabilidad de tener contrato. Se muestra que la diferencia entre los quintiles 1 y 2 con el tercer quintil ha ido disminuyendo desde el 2003 al 2006 y luego se ha mantenido más o menos estable hasta el 2011, en este último año las personas del primer quintil tienen cerca de 10 puntos porcentuales menos de probabilidad de contrato que las personas del tercer quintil, y las del segundo quintil 3,5 puntos porcentuales menos de probabilidad de contrato.

Tabla II.2.4

Efectos Marginales sobre Probabilidad de Tener Contrato de Asalariados Región
(Casen 2003-2006-2009-2011)

	Variable	2003			2006			2009			2011		
		EM	P-value		EM	P-value		EM	P-value		EM	P-value	
Región	I				0,046	0,006	***	0,053	0,036	**	0,022	0,025	**
	II	0,047	0,010	***				0,048	0,002	***			
	III	0,066	0,000	***	0,060	0,000	***				0,021	0,022	**
	IV							-0,028	0,036	**			
	V				0,018	0,023	**						
	VI	0,041	0,000	***	0,051	0,000	***	0,050	0,000	***	0,019	0,014	**
	VII	0,016	0,068	*	0,029	0,000	***	0,015	0,096	*	-0,021	0,035	**
	VIII	0,024	0,004	***	0,028	0,000	***	0,014	0,074	*			
	IX				0,039	0,000	***						
	X	0,056	0,000	***	0,056	0,000	***	0,030	0,010	***	0,037	0,001	***
	XI	0,077	0,000	***	0,083	0,000	***	0,060	0,001	***	0,033	0,002	***
	XII				0,055	0,026	**				0,033	0,003	***
	XIV							0,046	0,002	***	0,020	0,006	***
	XV												

*Significativo a 10%, **Significativo al 5%, *** Significativo al 1%.

Tabla II.2.5

Efectos Marginales sobre Probabilidad de Tener Contrato de Asalariados
Quintil de ingreso autónomo
(Casen 2003-2006-2009-2011)

		2003		2006		2009		2011	
	Variable	EM	P-value	EM	P-value	EM	P-value	EM	P-value
Quintil	Q1	-0,133	0,000 ***	-0,114	0,000 ***	-0,101	0,000 ***	-0,100	0,000 ***
	Q2	-0,054	0,000 ***	-0,031	0,000 ***	-0,028	0,000 ***	-0,035	0,000 ***
	Q4			0,013	0,098 *	0,015	0,054 *		
	Q5							0,024	0,016 **

*Significativo a 10%, **Significativo al 5%, *** Significativo al 1%.

Finalmente, la Tabla II.2.6 muestra los efectos marginales de las características de género, años de escolaridad, tamaño del hogar, y jefatura del hogar.

Tabla II.2.6

Efectos Marginales sobre Probabilidad de Tener Contrato de Asalariados
Género, Escolaridad, Tamaño del Hogar y Jefatura de Hogar
(Casen 2003-2006-2009-2011)

		2003		2006		2009		2011	
	Variable	EM	P-value	EM	P-value	EM	P-value	EM	P-value
	Hombre	0,018	0,016 **			0,02	0,018 **	0,022	0,001 ***
	Escolaridad	0,004	0,000 ***	0,004	0,000 ***	0,005	0,000 ***	0,004	0,000 ***
	Tamaño del hogar	0,009	0,000 ***	0,01	0,000 ***	0,005	0,007 ***	0,009	0,000 ***
	Jefe de hogar	0,056	0,000 ***	0,067	0,000 ***	0,07	0,000 ***	0,03	0,000 ***

*Significativo a 10%, **Significativo al 5%, *** Significativo al 1%.

A continuación las Tablas II.2.7, II.2.8, y II.2.9 muestran las probabilidades predichas a partir de la estimación de los modelos por sector económico y tamaño de empresa para 2006, 2009 y 2011. Se observa que el comportamiento de las probabilidades de evasión laboral es bastante similar a las presentadas para 2003, identificando como sectores con mayor propensión a evasión: agricultura, construcción y transporte. Además, la evasión laboral se ve potenciada en las empresas más pequeñas.

En el año 2006 existían un total de 951 personas trabajando como asalariados en los sectores de agricultura, transporte, construcción y comercio en empresas de menos de 50 trabajadores, de los cuales aproximadamente 319 mil se encuentran en situación de evasión laboral. En el año 2009 aproximadamente 841 mil asalariados se encontraban en los sectores y tamaños de empresa identificados como críticos, de los cuales 266 mil se encontraban trabajando sin contrato. Y en el año 2011, 824 mil asalariados se encontraban en esta zona crítica, de los cuales 227 mil se encontraban efectivamente trabajando sin contrato.

Tabla II.2.7

Probabilidad Predicha de Evasión Laboral por Sector Económico y Tamaño de la Empresa
(Casen 2006)

	2 a 5 personas	6 a 9 personas	10 a 49 personas	50 a 199 personas	200 y más personas	Total
Agricultura	51,7%	39,2%	26,3%	17,6%	13,5%	27,2%
Transporte	50,1%	34,5%	21,8%	13,8%	10,4%	20,3%
Construcción	50,4%	36,7%	21,9%	14,5%	10,4%	20,0%
Comercio	44,0%	30,7%	18,3%	11,1%	9,2%	19,6%
Industria Manufacturera	44,5%	30,1%	17,7%	10,3%	7,5%	17,3%
Servicios comunales	41,4%	29,2%	15,9%	9,2%	6,5%	14,1%
Establecimientos financieros	33,5%	21,7%	13,2%	7,4%	5,4%	12,5%
Electricidad, gas y agua	20,2%	24,4%	4,8%	2,5%	2,2%	5,6%
Minería	28,7%	17,6%	7,8%	5,1%	2,6%	4,3%
Total	44,8%	31,4%	18,8%	11,7%	8,0%	17,9%

Tabla II.2.8

Probabilidad Predicha de Evasión Laboral por Sector Económico y Tamaño de la Empresa
(Casen 2009)

	2 a 5 personas	6 a 9 personas	10 a 49 personas	50 a 199 personas	200 y más personas	Total
Agricultura	55,8%	37,3%	30,6%	19,4%	16,2%	30,1%
Construcción	49,4%	32,3%	22,8%	13,4%	10,5%	20,4%
Comercio	46,4%	27,7%	20,1%	11,3%	10,1%	19,9%
Transporte	47,8%	26,8%	19,9%	11,2%	9,4%	16,9%
Industria Manufacturera	39,5%	23,9%	16,2%	8,5%	6,6%	14,0%
Servicios comunales	40,9%	24,4%	16,0%	8,1%	6,8%	13,5%
Establecimientos financieros	32,9%	19,1%	12,1%	6,1%	4,4%	11,4%
Electricidad, gas y agua	21,5%	11,3%	8,4%	3,1%	2,4%	5,5%
Minería	21,9%	11,1%	5,7%	1,9%	1,6%	2,8%
Total	44,5%	27,2%	19,3%	10,6%	7,9%	17,0%

Tabla II.2.9

Probabilidad Predicha de Evasión Laboral por Sector Económico y Tamaño de la Empresa
(Casen 2011)

	2 a 5 personas	6 a 9 personas	10 a 49 personas	50 a 199 personas	200 y más personas	Total
Agricultura	51,4%	39,5%	31,0%	18,4%	14,5%	26,7%
Comercio	39,4%	25,8%	19,2%	10,5%	8,9%	16,8%
Transporte	36,6%	25,7%	17,3%	8,6%	7,3%	13,6%
Construcción	39,4%	24,8%	16,2%	9,4%	6,7%	13,2%
Industria Manufacturera	27,5%	18,8%	11,6%	5,4%	4,5%	9,7%
Servicios comunales	31,3%	20,8%	12,8%	5,6%	4,9%	9,0%
Establecimientos financieros	21,7%	11,2%	7,9%	3,4%	2,3%	6,3%
Electricidad, gas y agua	21,7%	13,5%	6,1%	2,6%	2,4%	4,2%
Minería	21,1%	13,1%	7,1%	2,7%	2,2%	2,9%
Total	36,0%	24,0%	16,5%	8,3%	6,3%	12,9%

b. Evasión Previsional

En el Anexo 3 se presentan los Gráficos correspondientes al análisis descriptivo de evasión previsional para los años 2006, 2009 y 2011, utilizando la misma fuente de información y definiciones presentadas en la sección II.1, y de manera comparativa con la línea base. En términos agregados ya veíamos que en 2006 se produjo una caída en la evasión previsional de 5,1% a 4,6% con respecto a 2003, pero que en 2009 esta se incrementa a 8,5%. En 2009, la crisis financiera internacional generó una

contracción económica en Chile, lo que trajo consecuencias en el mercado del trabajo y podría eventualmente explicar el aumento de la evasión previsional. Luego vuelve a descender a 6,6% en 2011.

En estos gráficos (ver Anexo 3) podemos ver que se mantiene la tendencia en cuanto a que el sector agricultura es el sector con mayor nivel de evasión previsional, y el sector minería es el con menor evasión previsional. Además, podemos notar que en los sectores de agricultura, construcción y comercio se produce un incremento importante en el nivel de evasión previsional en 2009.

Con respecto al oficio, también se mantiene que el mayor nivel de evasión se da en los agricultores y los trabajadores no calificados, y también son los oficios donde se produce un incremento mayor en los niveles de evasión en 2009.

La misma tendencia se mantiene con respecto a tamaño de las empresas, los problemas más graves de evasión previsional se encuentran en las empresas de menos de 10 trabajadores, sin embargo, el incremento en el nivel de evasión previsional en 2009 es relativamente parejo en todos los niveles de tamaño de empresa.

Con respecto a las regiones, se producen cambios importantes en los niveles de evasión previsional de algunas regiones, llama la atención los incrementos importantes en evasión en algunas regiones como la primera y tercera.

Con respecto a los quintiles de ingresos, si bien en 2003 y 2006 no existía un patrón claro en evasión previsional, tras el incremento en la evasión previsional y la acentuación del problema en los primeros quintiles, en 2009 se observa una tendencia clara de mayor evasión previsional en los quintiles de más bajos ingresos.

Se utilizan estas características de la empresa y del trabajador para estimar un modelo de probabilidad condicional de ser asalariado con contrato, los resultados de este modelo para 2006, 2009 y 2011 se presentan en el Anexo 4.

La Tabla II.2.10 muestra una comparación de los efectos marginales sobre la probabilidad de no cotizar de los asalariados con contrato del sector económico en lo relativo al sector económico construcción, estimados a partir de los modelos presentados en el Anexo 4, los que controlan por otras características de la empresa como región y tamaño, y características del trabajador como oficio, género, edad, y

quintil de ingreso autónomo. Sólo se presentan las variables estadísticamente significativas en cada año. Podemos notar que los sectores económicos de agricultura, comercio y servicios comunales son los únicos que presentan un comportamiento relativamente estable en el tiempo, se encuentra que los asalariados con contrato del sector agricultura tienen una probabilidad de no cotizar mayor que los mismos trabajadores del sector construcción, esta mayor probabilidad es de 2,9 puntos porcentuales en los años 2003 y 2011. Los asalariados con contrato del sector comercio también presentan una mayor probabilidad de no cotizar en relativo a los del sector construcción, la que era de 1,6 puntos porcentuales en 2003, pero se incrementa a 4,6 puntos porcentuales en 2011. Situación similar se observa en los asalariados del sector de servicios comunales.

Tabla II.2.10
Efectos Marginales sobre Probabilidad de No Cotizar
(Asalariados con contrato)
Por sector Económico
(Casen 2003-2006-2009-2011)

	Variable	2003		2006		2009		2011	
		EM	P-value	EM	P-value	EM	P-value	EM	P-value
Sector Económico	Agricultura	0,029	0,000 ***	0,014	0,021 **	0,026	0,015 **	0,029	0,017 **
	Minería	0,031	0,039 **						
	Industria Manufacturera	0,026	0,001 ***	0,014	0,059 *				
	Electricidad, gas y agua			0,037	0,041 **				
	Comercio	0,016	0,043 **	0,028	0,001 ***	0,020	0,089 *	0,046	0,000 ***
	Transporte	0,030	0,002 ***	0,038	0,000 ***			0,057	0,001 ***
	Establecimientos financieros			0,038	0,000 ***			0,025	0,071 *
	Servicios comunales	0,029	0,000 ***	0,026	0,001 ***	0,030	0,008 ***	0,050	0,000 ***

*Significativo a 10%, **Significativo al 5%, *** Significativo al 1%.

La Tabla II.2.11 muestra los efectos marginales del oficio del trabajador, tomando como referencia a los técnicos. Con respecto a esta variable no se observa un comportamiento claro y consistente en el tiempo.

Tabla II.2.11
Efectos Marginales sobre Probabilidad de No Cotizar
(Asalariados con contrato)
Por Oficio
(Casen 2003-2006-2009-2011)

	Variable	2003		2006		2009		2011	
		EM	P-value	EM	P-value	EM	P-value	EM	P-value
Oficio	Directivo	0,028	0,092 *						
	Profesionales								
	Empleados de oficina	-0,010	0,068 *	-0,013	0,008 ***			-0,025	0,013 **
	Servicios y comercio			-0,010	0,053 *	0,019	0,064 *		
	Agricultores			-0,012	0,022 **	0,034	0,060 *		
	Oficiales, operarios, artesanos	-0,010	0,076 *	-0,010	0,093 *				
	Operadores maquinas			-0,015	0,004 ***				
	Trabajadores no calificados			-0,010	0,050 **	0,017	0,084 *		

*Significativo a 10%, **Significativo al 5%, *** Significativo al 1%.

La Tabla II.2.12 presenta los efectos marginales de tamaño de la empresa sobre la probabilidad de no cotizar o evasión previsional, se observa que las empresas pequeñas de 2 a 5 trabajadores siempre tienen mayor probabilidad de no cotizar que las empresas entre 10 y 49 trabajadores, pero esa diferencia ha ido disminuyendo de 5,6 puntos porcentuales en 2003, a 3,4 puntos porcentuales en 2006, 3,2 puntos porcentuales en 2009, y 1,8 puntos porcentuales en 2011.

Tabla II.2.12
Efectos Marginales sobre Probabilidad de No Cotizar
(Asalariados con contrato)
Por Tamaño de empresa
(Casen 2003-2006-2009-2011)

	Variable	2003		2006		2009		2011	
		EM	P-value	EM	P-value	EM	P-value	EM	P-value
Tamaño	2 a 5 personas	0,056	0,000 ***	0,034	0,000 ***	0,032	0,001 ***	0,018	0,050 **
	6 a 9 personas	0,023	0,000 ***	0,014	0,010 ***	0,017	0,069 *		
	50 a 199 personas			-0,010	0,004 ***	-0,015	0,022 **	-0,013	0,072 *
	200 y más personas	-0,009	0,013 **	-0,006	0,051 *	-0,023	0,000 ***	-0,012	0,056 *

*Significativo a 10%, **Significativo al 5%, *** Significativo al 1%.

La Tabla II.2.13 muestra la estimación de los efectos marginales de las regiones sobre la probabilidad de no cotizar de los trabajadores asalariados con contrato, tomando como referencia la región metropolitana. Las regiones V, VI, VII, VIII y X muestran consistentemente una menor probabilidad de evasión previsional. Lo que destaca es como se manifiesta el problema de mayor evasión previsional de 2009 de manera importante en algunas regiones que antes no tenía un problema evidente de evasión previsional, como la primera región, donde se registra una probabilidad 10,4 puntos porcentuales mayor de evasión previsional que en la región metropolitana, y la tercera región que en 2003 tenía menor probabilidad de evasión que la región metropolitana y en 2009 esta es 5 puntos porcentuales mayor. Las regiones IX y XI, en 2009, también

aumentan su probabilidad de evasión relativa a la región metropolitana, registrando 2,9 y 5,9 puntos porcentuales respectivamente.

La Tabla II.2.14 nos muestra los efectos marginales del quintil de ingreso autónomo del hogar de la persona sobre la probabilidad de no cotizar, sólo podemos destacar que a partir de 2006 y hasta el 2011 el primer quintil de ingresos presenta una mayor probabilidad de evasión previsional con respecto al tercer quintil, en el año 2006 las personas del primer quintil tenían una probabilidad de no cotizar 1,6 puntos porcentuales superior a las del tercer quintil, esto se incrementa a 4,4 en 2009 y disminuye a 3,3 en 2011.

Tabla II.2.13
Efectos Marginales sobre Probabilidad de No Cotizar
(Asalariados con contrato)
Por Región
(Casen 2003-2006-2009-2011)

Variable	2003		2006		2009		2011	
	EM	P-value	EM	P-value	EM	P-value	EM	P-value
I	-0,020	0,010 ***	-0,013	0,071 *	0,104	0,000 ***		
II								
III	-0,022	0,002 ***	-0,011	0,085 *	0,050	0,000 ***	-0,019	0,010 ***
IV	-0,013	0,013 **	-0,010	0,049 **			-0,019	0,052 *
V	-0,016	0,000 ***	-0,009	0,019 **	-0,021	0,004 ***	-0,020	0,001 ***
VI	-0,020	0,000 ***	-0,019	0,000 ***	-0,030	0,000 ***	-0,029	0,000 ***
VII	-0,019	0,000 ***	-0,013	0,002 ***	-0,021	0,011 **	-0,023	0,000 ***
VIII	-0,007	0,069 *	-0,007	0,033 **	-0,024	0,000 ***	-0,015	0,070 *
IX					0,029	0,006 ***		
X	-0,019	0,000 ***	-0,013	0,000 ***	-0,034	0,000 ***	-0,015	0,047 **
XI	-0,018	0,013 **	-0,022	0,000 ***	0,059	0,009 ***	-0,030	0,000 ***
XII			-0,023	0,004 ***			-0,024	0,007 ***
XIV					-0,024	0,041 **		
XV					-0,036	0,010 ***	-0,027	0,000 ***

*Significativo a 10%, **Significativo al 5%, *** Significativo al 1%

Tabla II.2.14
Efectos Marginales sobre Probabilidad de No Cotizar
(Asalariados con contrato)
Por Quintil de ingreso autónomo
(Casen 2003-2006-2009)

Variable	2003		2006		2009		2011	
	EM	P-value	EM	P-value	EM	P-value	EM	P-value
Q1			0,016	0,002 ***	0,044	0,000 ***	0,033	0,007 ***
Q2					0,016	0,016 **		
Q4	-0,009	0,018 **	0,007	0,092 *				
Q5					0,015	0,079 *		

*Significativo a 10%, **Significativo al 5%, *** Significativo al 1%

La Tabla II.2.15 nos muestra que los jóvenes de entre 15 y 25 años de edad tienen consistentemente en el tiempo entre 2 y 5 puntos porcentuales más de probabilidad de

no cotizar que las personas entre 25 y 35 años de edad. En el otro extremo los adultos mayores poseen consistentemente 15 y 20 puntos porcentuales más de probabilidad de no cotizar.

Tabla II.2.15
Efectos Marginales sobre Probabilidad de No Cotizar
(Asalariados con contrato)
Por Edad
(Casen 2003-2006-2009-2011)

Variable	2003		2006		2009		2011	
	EM	P-value	EM	P-value	EM	P-value	EM	P-value
Edad								
15-25	0,023	0,000 ***	0,027	0,000 ***	0,033	0,002 ***	0,051	0,000 ***
35-45	-0,009	0,012 **	-0,006	0,089 *	-0,016	0,017 **		
45-55								
55-65	0,029	0,000 ***	0,032	0,000 ***			0,039	0,000 ***
65 y más	0,183	0,000 ***	0,201	0,000 ***	0,157	0,000 ***	0,221	0,000 ***

*Significativo a 10%, **Significativo al 5%, *** Significativo al 1%.

La Tabla II.2.16 nos muestra los efectos marginales del tipo de contrato del trabajador, en el año 2003 los asalariados con contrato a plazo tenían 6,8 puntos porcentuales más de probabilidad de no cotizar que los trabajadores con contrato indefinido, esta diferencia se mantiene relativamente estable en el tiempo, incrementándose a 7,9 puntos porcentuales en 2011. Con respecto a los trabajadores asalariados con contrato por obra o servicio, en 2003 estos presentaban una probabilidad de no cotizar que era 14,2 puntos porcentuales superior a la probabilidad de no cotizar de los asalariados con contrato indefinido, esto disminuye en el tiempo hasta llegar a 11,5 puntos porcentuales en 2009.

Tabla II.2.16
Efectos Marginales sobre Probabilidad de No Cotizar
(Asalariados con contrato)
Por Tipo de contrato
(Casen 2003-2006-2009-2011)

Variable	2003		2006		2009		2011	
	EM	P-value	EM	P-value	EM	P-value	EM	P-value
Contrato a plazo	0,068	0,000 ***	0,070	0,000 ***	0,073	0,000 ***	0,079	0,000 ***
Contrato por obra o servicio	0,142	0,000 ***	0,127	0,000 ***	0,115	0,000 ***		

*Significativo a 10%, **Significativo al 5%, *** Significativo al 1%.

Finalmente, la Tabla II.2.17 muestra los efectos marginales de algunas otras características de los trabajadores como sexo, escolaridad, tamaño del hogar y jefatura de hogar, sobre la probabilidad de no cotizar. No se encuentra significancia de estas variables a excepción de jefatura de hogar, característica que disminuye la probabilidad de no cotizar.

Tabla II.2.17
Efectos Marginales sobre Probabilidad de No Cotizar
(Asalariados con contrato)
Por sexo, escolaridad, tamaño del hogar y jefatura de hogar
(Casen 2003-2006-2009-2011)

Variable	2003		2006		2009		2011	
	EM	P-value	EM	P-value	EM	P-value	EM	P-value
Hombre					-0,012	0,100 *		
Escolaridad								
Tamaño del hogar			-0,001	0,066 *				
Jefe de hogar	-0,0149	0,000 ***	-0,01	0,002 ***			-0,012	0,058 *

*Significativo a 10%, **Significativo al 5%, *** Significativo al 1%.

A continuación las Tablas II.2.18, II.2.19 y II.2.20 muestran las probabilidades predichas a partir de la estimación de los modelos, por sector económico y tamaño de empresa. Para los años 2006, 2009 y 2011. En 2006, los sectores con mayor incidencia de la evasión previsional son los de agricultura, establecimientos financieros, electricidad, gas y agua y construcción, concentrándose el problema en las empresas de menos de 50 trabajadores. En este año existían un total de 434 mil trabajadores asalariados con contrato trabajando en empresas pequeñas y en los sectores económicos mencionados, de los cuales 30 mil no se encontraban cotizando.

En 2009, los sectores económicos con mayor incidencia de no cotizaciones son agricultura, construcción, comercio y servicios comunales, concentrándose el problema en las empresas de menos de 50 trabajadores. La cantidad de asalariados con contrato en este grupo era de 841 mil de los cuales 87 mil no se encontraban cotizando.

En 2011, por otra parte los sectores económicos con mayor concentración de problemas de evasión previsional son agricultura, transporte, comercio y servicios comunales, en empresas de menos de 50 trabajadores, en este año había un total de 739 mil trabajadores asalariados con contrato en este grupo, de los cuales 64 mil no se encontraban cotizando.

Tabla II.2.18

Probabilidad Predicha de Evasión Previsional por Sector Económico y Tamaño de la Empresa
(Casen 2006)

	2 a 5 personas	6 a 9 personas	10 a 49 personas	50 a 199 personas	200 y más personas	Total
Agricultura	7,9%	6,6%	6,1%	5,5%	5,4%	6,0%
Establecimientos financieros	9,2%	7,1%	5,1%	4,1%	4,0%	5,1%
Electricidad, gas y agua	8,2%	13,6%	4,7%	4,5%	4,2%	5,0%
Construcción	11,2%	7,3%	4,8%	4,3%	3,9%	4,8%
Servicios comunales	8,5%	6,4%	5,2%	3,5%	4,0%	4,6%
Comercio	8,0%	5,7%	4,6%	3,4%	3,6%	4,5%
Transporte	9,1%	5,7%	4,4%	3,6%	3,6%	4,4%
Industria Manufacturera	6,4%	5,3%	3,4%	2,2%	2,5%	3,1%
Minería	6,4%	8,2%	3,2%	2,4%	1,9%	2,3%
Total	8,2%	6,2%	4,8%	3,7%	3,6%	4,5%

*Significativo a 10%, **Significativo al 5%, *** Significativo al 1%.

Tabla II.2.19

Probabilidad Predicha de Evasión Previsional por Sector Económico y Tamaño de la Empresa
(Casen 2009)

	2 a 5 personas	6 a 9 personas	10 a 49 personas	50 a 199 personas	200 y más personas	Total
Agricultura	14,9%	13,6%	13,5%	12,4%	11,3%	12,9%
Construcción	12,7%	12,6%	10,1%	8,7%	8,0%	9,3%
Comercio	13,8%	12,0%	9,9%	8,0%	7,5%	9,2%
Servicios comunales	14,3%	12,1%	10,3%	8,3%	7,7%	9,2%
Industria Manufacturera	10,8%	10,8%	8,1%	6,5%	5,5%	7,1%
Establecimientos financieros	11,6%	9,2%	7,8%	6,0%	4,9%	6,8%
Transporte	11,0%	7,8%	6,6%	5,8%	5,5%	6,2%
Electricidad, gas y agua	8,5%	9,2%	7,5%	5,5%	5,2%	6,1%
Minería	9,2%	10,3%	6,9%	5,2%	4,7%	5,2%
Total	13,2%	11,5%	9,8%	8,0%	6,9%	8,7%

*Significativo a 10%, **Significativo al 5%, *** Significativo al 1%

Tabla II.2.20

Probabilidad Predicha de Evasión Previsional por Sector Económico y Tamaño de la Empresa
(Casen 2011)

	2 a 5 personas	6 a 9 personas	10 a 49 personas	50 a 199 personas	200 y más personas	Total
Agricultura	9,1%	8,0%	8,6%	8,1%	7,6%	8,0%
Transporte	13,0%	9,7%	8,6%	6,2%	7,0%	7,8%
Comercio	9,5%	8,0%	8,3%	6,7%	6,5%	7,3%
Servicios comunales	11,2%	9,0%	7,5%	6,4%	6,5%	7,0%
Construcción	8,5%	7,8%	6,9%	5,1%	5,0%	5,7%
Establecimientos financieros	8,3%	5,4%	6,5%	5,0%	4,4%	5,4%
Industria Manufacturera	6,9%	6,9%	5,2%	4,3%	4,7%	5,0%
Electricidad, gas y agua	4,8%	6,4%	3,6%	2,6%	3,5%	3,5%
Minería	4,8%	3,1%	3,1%	2,0%	2,5%	2,5%
Total	9,4%	7,8%	7,3%	5,9%	5,7%	6,5%

*Significativo a 10%, **Significativo al 5%, *** Significativo al 1%.

2.3. Síntesis Evasión Previsional Total

Tal como se mencionaba en la introducción, la Evasión Previsional Total tiene dos componentes: la Evasión Laboral y la Evasión Previsional. Los resultados nos muestran que si bien la evasión laboral (asalariados sin contrato) ha ido disminuyendo con respecto a la línea base, en 2009, se produce un importante incremento en la evasión previsional (asalariados con contrato que no cotizan), lo que en términos agregados significa que la evasión previsional total es prácticamente la misma en 2009 con respecto a 2003, algo más de 24%. Esto significa que en términos prácticos y sólo concentrándonos en los empleados públicos y privados, los que hemos llamado asalariados, existe cerca de 1 millón de trabajadores que se encuentran en una situación de Evasión Previsional Total en los años 2003 y 2006, y 1,1 millones de trabajadores en 2009. En 2011, la evasión laboral continúa disminuyendo y la evasión previsional también se reduce con respecto al año 2009. Así, en 2011, la evasión previsional total es 19%, lo que equivale a 927 mil trabajadores asalariados.

Del análisis anterior, puede concluirse que en términos generales existe una concentración del problema de evasión previsional total en ciertos sectores económicos, lo que hace que, por su matriz productiva, esto coincida con la concentración de la evasión en algunas regiones del país.

Además, otro factor clave es el tamaño de la empresa. En empresas de 2 a 5 trabajadores e incluso de 6 a 9 trabajadores existe un problema importante de evasión previsional total. Además, hay características de trabajador como edad y género que también generan una mayor vulnerabilidad, acentuándose el problema en los más jóvenes y mujeres. También se observa una mayor incidencia del problema en los quintiles de menores ingresos, lo que sin duda es endógeno y puede ser una consecuencia misma de la precariedad del trabajo.

La Tabla II.3.1 muestra la Evasión Previsional total por sector económico y la Tabla II.3.2 por tamaño de la empresa, que a nuestro parecer entregan luces de donde debe focalizarse el potencial diseño de políticas públicas para monitorear y reducir la evasión previsional. Por ejemplo, se observa que consistentemente en el tiempo un 40% de los asalariados del sector agricultura se encuentran en una situación de evasión previsional total, lo que equivale a poco más de 200 mil trabajadores⁴⁸.

⁴⁸ Valor poblacional estimado a partir de la mismas encuestas CASEN.

También se observa que cerca de un 30% de los asalariados del sector construcción se encuentra en una situación de evasión previsional total, lo que equivale a aproximadamente 100 mil trabajadores. De acuerdo a tamaño de la empresa, en 2003 eran aproximadamente 536 mil asalariados que trabajaban en empresas de 2 a 5 trabajadores de los cuales un 55% se encontraban en situación de evasión previsional total, equivalente a 294 mil asalariados. En 2009, cerca de 405 mil asalariados trabajaban en empresas pequeñas, de los cuales 51,6% se encontraban en situación de evasión previsional, equivalente a 209 mil personas. Finalmente, en 2011, 376 mil asalariados trabajaban en empresas de 2 a 5 trabajadores, de los cuales 158 mil se encontraban en situación de evasión previsional total.

Tabla II.3.1
Evasión Previsional Total por Sector Económico

	2003	2006	2009	2011
Agricultura	39,5%	32,7%	40,0%	33,1%
Minería	7,6%	7,1%	8,1%	5,7%
Industria Manufacturera	21,3%	20,3%	19,5%	14,5%
Electricidad, gas y agua	10,9%	9,8%	10,7%	7,2%
Construcción	30,7%	24,1%	27,6%	20,4%
Comercio	24,7%	23,6%	26,3%	22,9%
Transporte	28,6%	25,3%	22,4%	20,1%
Establecimientos financieros	17,5%	17,5%	17,0%	11,2%
Servicios comunales	19,1%	18,5%	20,8%	15,7%
Total	24,6%	22,2%	24,0%	18,9%

Tabla II.3.2
Evasión Previsional Total por Tamaño de Empresa

	2003	2006	2009	2011
2 a 5 personas	55,0%	49,4%	51,6%	39,9%
6 a 9 personas	36,2%	36,0%	35,1%	43,3%
10 a 49 personas	23,7%	22,5%	23,7%	18,3%
50 a 199 personas	17,3%	15,0%	17,6%	23,1%
200 y más personas	11,6%	11,3%	14,0%	9,1%
Total	24,6%	22,2%	24,0%	18,9%

Adicionalmente, el análisis presentado ha dejado en evidencia que el incremento en la evasión previsional (potencial reacción a la crisis financiera internacional), no fue homogéneo en toda la población, sino que nuevamente los grupos más vulnerables, por tamaño de empresa, sector económico y oficio son los que se ven perjudicados mayoritariamente ante un incremento en la evasión previsional.

a. Evasión Previsional Total y Conocimiento del Sistema de Pensiones

Como se mencionó en la primera sección, otra fuente alternativa para medir la Evasión Previsional Total es la Encuesta de Protección Social, sin embargo, esta fuente no fue utilizada para hacer el análisis diferenciado entre Evasión Laboral y Evasión Previsional, debido a que el tamaño muestral de la encuesta no permite un análisis estadístico robusto, tomando en cuenta que el problema de no cotización se da sólo en un porcentaje bajo de la población.

A continuación se muestra la comparación entre la estimación de un modelo de probabilidad de Evasión Previsional Total (evasión laboral y evasión previsional) con la encuesta Casen (2006) y con la EPS (2006). En términos generales, existen menos variables que resultan estadísticamente significativas cuando se utiliza la EPS, lo que puede explicarse por el menor tamaño muestral de esta encuesta. Sin embargo, para las variables que resultan ser estadísticamente significativas la estimación del efecto marginal sobre la probabilidad de evasión previsional total es consistente con los resultados de la Casen. Por ejemplo, se encuentra que los asalariados de los sectores minería, industria manufacturera, electricidad, gas y agua, y establecimientos financieros poseen una menor probabilidad de evasión previsional total que el sector comercio. También se encuentra en las empresas pequeñas existe una mayor probabilidad de evasión y que en las regiones III, V, VI, VIII y X existe menor probabilidad de evasión que en la región metropolitana. Por otra parte, las personas del primer quintil y los más jóvenes tienen mayor probabilidad de evasión previsional total. Finalmente, el tamaño del hogar y jefatura del hogar afectan negativamente la probabilidad de evasión (Ver Tabla II.3.3).

significativas y nos indican que por un punto porcentual adicional en la proporción del tiempo ocupado como asalariado disminuye en 0,2 puntos porcentuales la probabilidad de evasión previsional total, así mientras mayor es la experiencia laboral de la persona como asalariado menor será la probabilidad de encontrarse hoy en una situación de evasión previsional total, por otra parte un punto porcentual adicional en la proporción del tiempo trabajado como independiente aumenta en 0,15 puntos porcentuales la probabilidad de evasión, es decir, aquellos trabajadores que han pasado mayor parte de su vida laboral como cuenta propia y por lo tanto sin una relación contractual de por medio, tendrán mayor probabilidad hoy se si trabajan como asalariado estar en evasión previsional total. Estas dos variables nos dicen que la experiencia del trabajador en relaciones laborales formales aumenta su preocupación sobre mantener un contrato con su empleador y que se realice el pago de sus cotizaciones. Adicionalmente, se incorporó un índice de conocimiento de aspectos claves del sistema de pensiones, y un índice de alfabetización financiera. Este último no resulta ser estadísticamente significativo. Con respecto al índice de conocimiento del sistema de pensiones se encuentra que por cada aspecto adicional que la persona conoce del sistema de pensiones disminuye la probabilidad de evasión previsional total en 4,7 puntos porcentuales.

Tabla II.3.4
Efectos Marginales sobre Probabilidad de Evasión Previsional Total
(EPS 2006)

	Probabilidad de Evasión Previsional Total				Probabilidad de Evasión Previsional Total		
	EPS 2006				EPS 2006		
	Variable	EM	P-value		Variable	EM	P-value
Sector Económico	Agricultura	0,027	0,347	Agricultura	0,029	0,279	
	Minería	-0,116	0,001 ***	Minería	-0,107	0,001 ***	
	Industria Manufacturera	-0,054	0,016 **	Industria Manufacturera	-0,054	0,011 **	
	Electricidad, gas y agua	-0,121	0,008 ***	Electricidad, gas y agua	-0,113	0,008 ***	
	Construcción	-0,018	0,517	Construcción	-0,017	0,532	
	Transporte	-0,008	0,742	Transporte	-0,013	0,546	
	Establecimientos financieros	-0,061	0,012 **	Establecimientos financieros	-0,054	0,018 **	
	Servicios comunales	0,030	0,248	Servicios comunales	0,032	0,210	
Oficio	Directivo	-0,060	0,205	Directivo	-0,042	0,369	
	Profesionales	-0,001	0,959	Profesionales	-0,001	0,966	
	Técnicos	-0,039	0,127	Técnicos	-0,036	0,131	
	Empleados de oficina	-0,018	0,466	Empleados de oficina	-0,021	0,350	
	Servicios y comercio	-0,030	0,366	Servicios y comercio	-0,026	0,416	
	Agricultores	-0,017	0,536	Agricultores	-0,019	0,469	
	Oficiales, operarios, artesanos	0,011	0,728	Oficiales, operarios, artesanos	0,006	0,843	
	Trabajadores no calificados	0,020	0,495	Trabajadores no calificados	0,009	0,756	
Tamaño	2 a 9 personas	0,230	0,000 ***	2 a 9 personas	0,215	0,000 ***	
	10 a 19 personas	0,065	0,008 ***	10 a 19 personas	0,048	0,030 **	
	20 a 49 personas	0,023	0,285	20 a 49 personas	0,013	0,518	
	100 a 199 personas	0,003	0,914	100 a 199 personas	-0,004	0,875	
	200 a 499 personas	-0,013	0,569	200 a 499 personas	-0,020	0,340	
	500 y más personas	-0,041	0,044	500 y más personas	-0,044	0,021	
Región	I	-0,053	0,105	I	-0,030	0,301	
	II	-0,090	0,001 ***	II	-0,083	0,001 ***	
	III	-0,063	0,030 **	III	-0,064	0,021 **	
	IV	-0,032	0,168	IV	-0,015	0,517	
	V	-0,037	0,036 **	V	-0,039	0,018 **	
	VI	-0,110	0,000 ***	VI	-0,104	0,000 ***	
	VII	-0,018	0,379	VII	-0,020	0,304	
	VIII	-0,055	0,003 ***	VIII	-0,054	0,003 ***	
	IX	-0,007	0,818	IX	-0,025	0,287	
	X	-0,075	0,000 ***	X	-0,070	0,000 ***	
	XI	-0,001	0,990	XI	0,000	0,994	
	XII	0,024	0,794	XII	0,034	0,696	
Hombre	0,017	0,227	Hombre	0,026	0,047 **		
Quintil	Q1	0,138	0,000 ***	Q1	0,092	0,000 ***	
	Q2	-0,002	0,893	Q2	-0,013	0,401	
	Q4	-0,012	0,488	Q4	-0,001	0,947	
	Q5	-0,019	0,365	Q5	-0,010	0,603	
	Edad	15-25	0,066	0,001 ***	15-25	0,026	0,192
25-35		-0,027	0,031 **	25-35	-0,017	0,173	
35-45		-0,017	0,229	35-45	-0,010	0,467	
45-55		0,026	0,212	45-55	0,035	0,084 *	
65 y más		0,178	0,000 ***	65 y más	0,166	0,000 ***	
Escolaridad		-0,003	0,197	Escolaridad	-0,003	0,109	
Tamaño del hogar	-0,017	0,000 ***	Tamaño del hogar	-0,015	0,000 ***		
Jefe de hogar	-0,063	0,000 ***	Jefe de hogar	-0,047	0,001 ***		
			Proporción del tiempo ocupado	-0,213	0,000 ***		
			Proporción ocupado independiente	0,146	0,005 ***		
			Conocimiento Sistema de Pensiones	-0,047	0,000 ***		
			Conocimiento financiero	0,004	0,279		
Número de Observaciones		9.681	Número de Observaciones		9.603		
Pseudo R2		14,1%	Pseudo R2		17,7%		

*Significativo a 10%, **Significativo al 5%, *** Significativo al 1%.

b. Servicio Doméstico

El análisis presentado se concentró en los empleados del sector público y privado, los que fueron denominados como asalariados. Las personas que trabajan como servicio doméstico puertas adentro y afuera también son asalariados, sin embargo, por tratarse de un grupo de trabajadores bastante particular que podía afectar el análisis antes presentado fue excluido. En la Tabla II.3.5 se presentan las tasas de evasión laboral y evasión previsional para el servicio doméstico en comparación con lo definido como asalariados en las secciones anteriores (empleados públicos y privados), así como los indicadores para el total considerando ambos grupos de trabajadores.

En 2003, ya habíamos visto que la evasión laboral de los asalariados era de 20,6%, en este mismo año, sin embargo, la evasión laboral en las personas que trabajan como servicio doméstico era de 53,3%. Combinando ambos grupos el nivel de evasión laboral en asalariados y servicio doméstico es 23,4%. Habíamos observado que la evasión laboral de los asalariados mostraba una tendencia a disminuir desde el 2003 al 2011, llegando a ser 13,2% en este último año. Sin embargo, la evasión laboral en el servicio doméstico se incrementa en los años 2006 y 2009 con respecto al año 2003, llegando a 57%, para luego reducirse a 50,6% en 2011.

Tabla II.3.5
Evasión Laboral y Previsional Servicio Doméstico
(Casen 2003-2006-2009-2011)

Año	Evasión Laboral			Evasión Previsional		
	Asalariados	Servicio Doméstico	Total	Asalariados	Servicio Doméstico	Total
2003	20,6%	53,3%	23,4%	5,1%	11,5%	5,4%
2006	18,4%	57,0%	21,3%	4,6%	13,4%	5,0%
2009	17,2%	57,4%	19,8%	8,5%	19,7%	8,9%
2011	13,2%	50,6%	15,9%	6,6%	12,1%	6,8%

Con respecto a la evasión previsional, es decir, personas con contrato que no cotizan, en el servicio doméstico este problema es bastante más recurrente. En 2003, 11,5% de las personas que trabajaban como servicio doméstico con contrato no cotizaban para el sistema de pensiones, este porcentaje se incrementa a 19,7% en 2009, pero baja a 12,1% en 2011. Estos valores duplican o triplican los niveles de evasión previsional de los asalariados.

Así, de acuerdo a las estimaciones poblacionales con la encuesta Casen (2011) habían un total de 377 mil personas trabajando como servicio doméstico, de las que 191 mil (50,6%) trabajaban sin un contrato laboral, es decir, se encontraban en una situación

de evasión laboral⁴⁹. Por otra parte, de las personas que trabajan como servicio doméstico con contrato, 22.400 aproximadamente no realizan sus cotizaciones previsionales.

3. Elusión Previsional

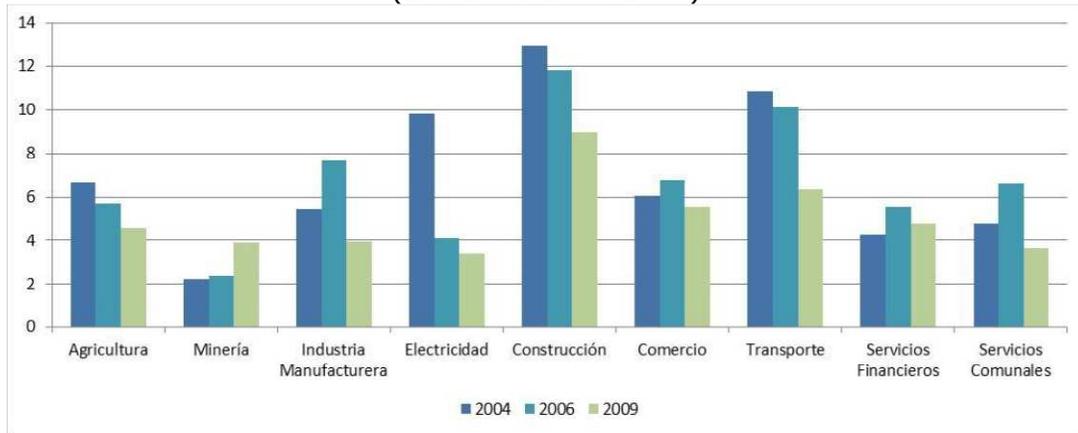
La elusión previsional corresponde a la situación en la que legalmente el empleador cumple con contratar al trabajador y pagar cotizaciones previsionales, sin embargo, realiza un pago de cotizaciones por un salario menor que el recibido por el trabajador. La encuesta CASEN lamentablemente no dispone de preguntas que permitan dimensionar la elusión previsional, sin embargo, la Encuesta de Protección Social indaga sobre este tema preguntando explícitamente a las personas que se encuentran cotizando en base a que parte de su remuneración se hicieron sus cotizaciones previsionales. De acuerdo a las cifras que entregan el análisis de las EPS 2004, 2006 y 2009, en 2004, un 6,5% de los asalariados con contrato⁵⁰ y que cotizan se encuentran en una situación de que su empleador le cotiza por menos de su remuneración, lo que equivale a aproximadamente 220 mil trabajadores. Este porcentaje es 7,2% en 2006, equivalente a 280 mil trabajadores, y 5% en 2009, lo que equivale a 205 mil trabajadores.

Existen sectores económicos que tienen mayor incidencia de este problema, especialmente los sectores de construcción y transporte. En 2004, un 12,9% de los asalariados con contrato que cotizan en el sector construcción lo hacían por menos de su remuneración, este porcentaje es 11,8% en 2006 y 9% en 2009. En el sector transporte un 10,9% de los asalariados se encontraban en situación de elusión previsional en el año 2004, 10,1% en 2006 y 6,3% en 2009. (Ver Gráfico III.1)

⁴⁹ Este caso puede existir un número de trabajadores sin contrato pero con cotizaciones, que es una práctica normal en caso de trabajo doméstico. Sin embargo no se cuenta con fuentes de información que permitan esclarecer este punto.

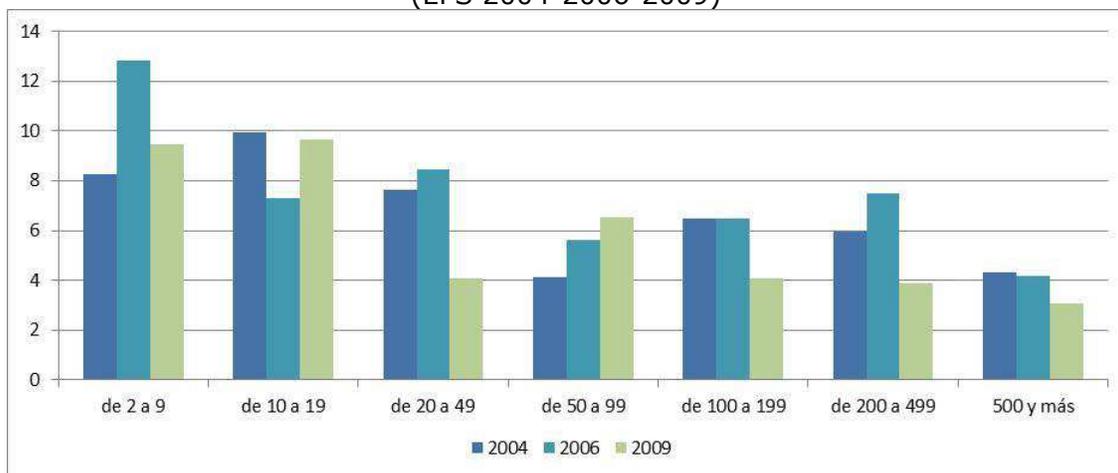
⁵⁰ En esta medida sólo se incluyen a los asalariados entendidos como empleados públicos o privados, ya que la EPS no tiene representatividad en el grupo de servicio doméstico.

Gráfico III.1
Elusión Previsional por Sector Económico
(EPS 2004-2006-2009)



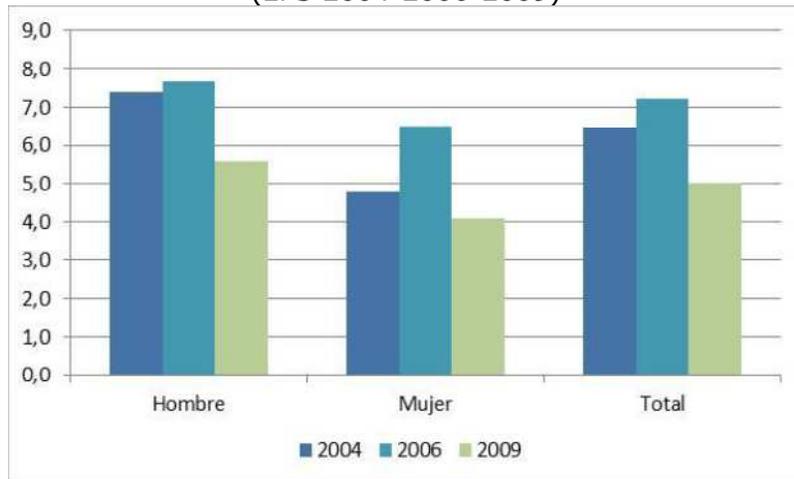
El problema de elusión previsional también se concentra en empresas pequeñas, en 2004 un 8,9% de los asalariados de empresas de entre 2 a 9 trabajadores y 10% de los asalariados de empresas entre 10 y 19 trabajadores se encontraban en situación de evasión previsional. En 2006, estos porcentajes son 12,8% y 7,3% respectivamente, y en 2009 9,5% y 9,6% respectivamente. Lo que se contrasta con los niveles de elusión en empresas grandes de 500 trabajadores y más, en 2004 y 2006 la elusión en estos trabajadores es de 4% y 3% en 2009.

Gráfico III.2
Elusión Previsional por Tamaño de Empresa
(EPS 2004-2006-2009)



Las características de oficio y edad del trabajador no muestran una tendencia clara en cuanto a niveles de elusión previsional, si se observa que los hombres presentan en promedio mayor elusión previsional que las mujeres, ver Gráfico III.3.

Gráfico III.3
Elusión Previsional por Género
(EPS 2004-2006-2009)



4. Conclusiones

A partir del análisis presentado sobre Evasión Laboral, Evasión Previsional, y Elusión Previsional podemos concluir lo siguiente:

- La propuesta inicial de trabajo contemplaba la utilización de la EPS. Sin embargo, se optó por utilizar la Encuesta CASEN para el análisis de evasión laboral y evasión previsional, ya que el tamaño muestra de esta encuesta es apropiado para el nivel de desagregación que requiere este análisis. La EPS no permite obtener estadísticas robustas para los niveles de desagregación planteados, especialmente, en evasión previsional, que es un fenómeno que se manifiesta en un porcentaje menor de los asalariados. Para analizar la elusión previsional volveremos sobre la EPS, ya que la encuesta CASEN no realiza preguntas que permitan dimensionar este fenómeno.
- La Tabla IV.1 muestra la cantidad absoluta de trabajadores asalariados (empleados públicos y privados) que se encuentran trabajando sin contrato (evasión laboral), que trabajan con contrato pero no cotizan (evasión previsional), y el total de asalariado en alguna de estas dos situaciones (evasión previsional total) para los años 2003 al 2011.

Tabla IV.1
Evasión Laboral, Previsional y Total
Asalariados
(Empleados Públicos y Privados)
(Casen 2003-2006-2009-2011)

	2003	2006	2009	2011
Ocupados	6.003.507	6.584.409	6.497.607	6.917.890
Asalariados	4.016.718	4.543.661	4.591.851	4.897.417
En Evasión Laboral	827.474	835.615	788.911	647.790
En Evasión Previsional	159.715	168.694	312.001	279.218
En Evasión Previsional Total	987.189	1.004.309	1.100.912	927.008

Y la Tabla IV.2 muestra los mismos indicadores en valores absolutos pero incluyendo en el servicio doméstico dentro del grupo de los asalariados.

Tabla IV.2
Evasión Laboral, Previsional y Total
Asalariados
(Empleados Públicos y Privados, y Servicio Doméstico)
(Casen 2003-2006-2009-2011)

	2003	2006	2009	2011
Ocupados	6.003.507	6.584.409	6.497.607	6.917.890
Asalariados	4.390.913	4.911.816	4.906.897	5.274.141
En Evasión Laboral	1.026.950	1.041.927	969.580	838.465
En Evasión Previsional	179.411	189.070	337.207	301.635
En Evasión Previsional Total	1.206.361	1.230.997	1.306.787	1.140.100

Podemos notar que en términos de evasión laboral, es decir, personas que trabajan sin contrato el incluir o no al servicio doméstico hace una diferencia, sin embargo, en evasión previsional no se ve afectado mayormente. Las Tablas IV.3 y IV.4 muestra los indicadores en términos porcentuales.

Tabla IV.3
Evasión Laboral, Previsional y Total (%) Asalariados
(Empleados Públicos y Privados)
(Casen 2003-2006-2009-2011)

	2003	2006	2009	2011
En Evasión Laboral	20,6%	18,4%	17,2%	13,2%
En Evasión Previsional	5,1%	4,6%	8,5%	6,6%
En Evasión Previsional Total	24,6%	22,1%	24,0%	18,9%

Tabla IV.4
Evasión Laboral, Previsional y Total (%) Asalariados
(Empleados Públicos y Privados, y Servicio Doméstico)
(Casen 2003-2006-2009-2011)

	2003	2006	2009	2011
En Evasión Laboral	23,4%	21,3%	19,8%	15,9%
En Evasión Previsional	5,4%	5,0%	8,9%	6,8%
En Evasión Previsional Total	27,5%	25,1%	26,6%	21,6%

- Aproximadamente un 20% de los asalariados no tienen contrato en el año de línea base (2003) y, por tanto, sus empleadores se encuentran en evasión laboral, este porcentaje ha disminuido de manera importante desde el año 2003 al 2011, llegando a un 13,2% de los asalariados.
- Según los datos de la Encuesta CASEN, en 2003, 5,1% de los asalariados con contrato no recibían el pago de sus cotizaciones previsionales, es decir, su empleador se encontraba en una situación de evasión previsional. En 2006, la evasión previsional disminuye a 4,6%, pero en 2009 se produce un incremento importante en la evasión previsional llegando a afectar a 8,5% de los asalariados con contrato, este fenómeno puede ser consecuencia de la crisis económica experimentada por el país en 2009. Finalmente, en el año 2011 la evasión previsional se reduce nuevamente a un 6,6%.
- Cuando se utilizan los datos de la EPS, los niveles de evasión previsional encontrados son más bajos, 3,4% en 2004, 4,1% en 2006, y 3,1% en 2009. Además, contrario a lo que se encuentra con la encuesta CASEN, en 2009 no se produce un incremento de la evasión previsional, bajando más incluso que el año 2004.
- Utilizando la encuesta CASEN podemos concluir que en 2003, de los aproximadamente 4 millones de asalariados (empleados del sector público y privado), 827 mil se encontraban en una situación de evasión laboral, es decir, sin contrato, y 161 mil en situación de evasión previsional, es decir, con contrato pero sin sus cotizaciones previsionales. De esta forma, en 2003, 1 de cada 4 trabajadores asalariados se encontraba en algún tipo de evasión previsional, lo que hemos denominado evasión previsional total.
- En 2006, la cantidad de trabajadores en evasión laboral y previsional se mantienen prácticamente estables con respecto al año 2003, sin embargo, en 2009, si bien cae la evasión laboral, se incrementa la evasión previsional, lo que nos indica que la evasión previsional requiere especial atención en momentos frente a los ciclos económicos. En el año 2011, sigue disminuyendo la cantidad

de trabajadores que se encuentran en situación de evasión laboral, y disminuye la evasión previsional con respecto al año 2009, en total hay cerca de 650 mil trabajadores asalariados trabajando sin contrato (13,2%), y 280 mil trabajadores asalariados con contrato que no cotizan (6,6%). Así, un total de 930 mil asalariados de un total de 4,9 millones se encuentran en evasión previsional total, 1 de cada 5.

- La evasión laboral, asalariados sin contrato, se concentra principalmente en el sector económico de agricultura, construcción y transporte. En 2003, un 34,6% de los asalariados del sector agricultura trabajaban sin contrato. En los años 2006 y 2009 bordean el 30%, y en el año 2011 un 27%. En el sector construcción la evasión laboral afectaba a 27% de los asalariados del sector construcción, porcentaje que se reduce a 20% en los años 2006 y 2009, y se reduce a un 15% en el año 2011.
- Con respecto a la evasión previsional, el sector agricultura también posee un mayor nivel que el promedio. En 2003, 7,5% de los asalariados con contrato no recibían el pago de sus cotizaciones previsionales. En 2009, ya habíamos mencionado que en términos agregados se producía un incremento en la evasión previsional, pero también se observa que existen sectores económicos que se ven más afectados que otros, por ejemplo, en el sector agricultura la evasión previsional se incrementa a 13,3% en este año. También se incrementa de manera importante en los sectores de construcción y comercio, llegando a 9,1% y 8,8% respectivamente.
- Puede concluirse que tanto la Evasión Laboral como la Evasión Previsional se concentra en empresas pequeñas de menos de 10 trabajadores. En 2003, 50% de los asalariados de empresas de 2 a 5 trabajadores no tenían contrato, y un 31,7% de los asalariados de empresa de 6 a 9 trabajadores. La evasión laboral disminuye levemente en los años 2006 y 2009. Con respecto a la evasión previsional, un 10% de los asalariados con contrato de empresas de 2 a 5 trabajadores no recibían el pago de sus cotizaciones en 2003, y un 6,7% en las empresas de 6 a 9 trabajadores. Estos niveles de evasión previsional se elevan a 13,1% y 11,3% en 2009, respectivamente.
- Finalmente, hay características del trabajador cómo ser mujer, de bajos ingresos (primer quintil de ingresos) y joven menor de 25 años, que potencian los problemas de evasión laboral y previsional.

- Además, la concentración de estos problemas en algunos sectores económicos y tamaño de empresa generan que el problema también tenga una dimensión geográfica y a nivel de oficios desempeñado por los trabajadores.
- Con respecto a la Elusión Previsional, utilizando la EPS, se obtiene que en 2004, 6,5% de los asalariados con contrato que cotizan lo hacen por menos de su remuneración, lo que equivale a aproximadamente 220 mil trabajadores, este porcentaje disminuye a 5% en 2009, pero equivale a aproximadamente la misma cantidad de trabajadores, 205 mil. El problema se concentra principalmente en el sector construcción y transporte, siendo 12,9% y 10,9% en 2004, respectivamente.

5. Anexo 1: Evasión Laboral, Análisis Descriptivo Casen 2003, Casen 2006, Casen 2009 y Casen 2011

Gráfico A1.1
Evasión Laboral por Sector Económico
(Casen 2003-2006-2009-2011)

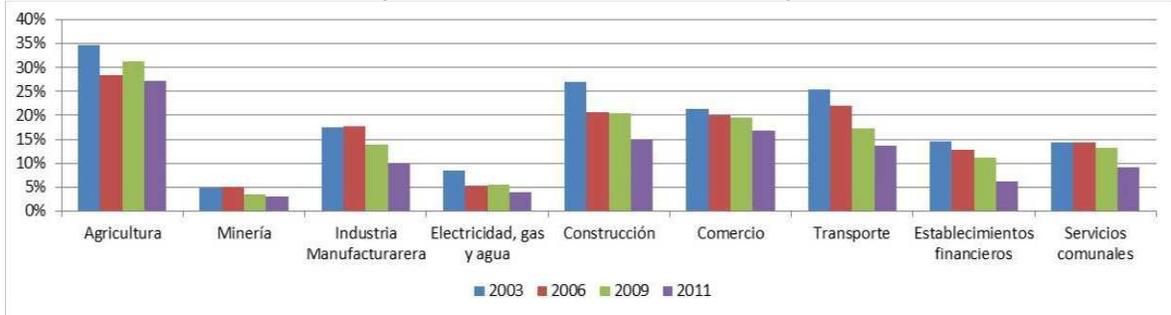


Gráfico A1.2
Evasión Laboral por Oficio
(Casen 2003-2006-2009-2011)

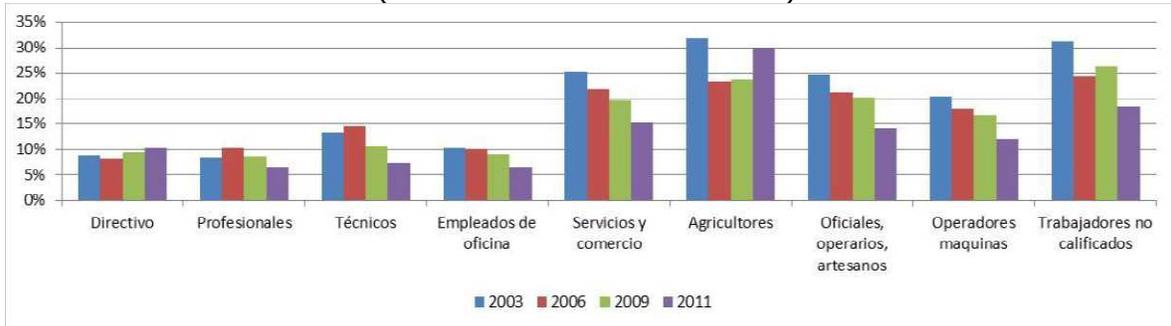


Gráfico A1.3
Evasión Laboral por Tamaño de la empresa
(Casen 2003-2006-2009-2011)

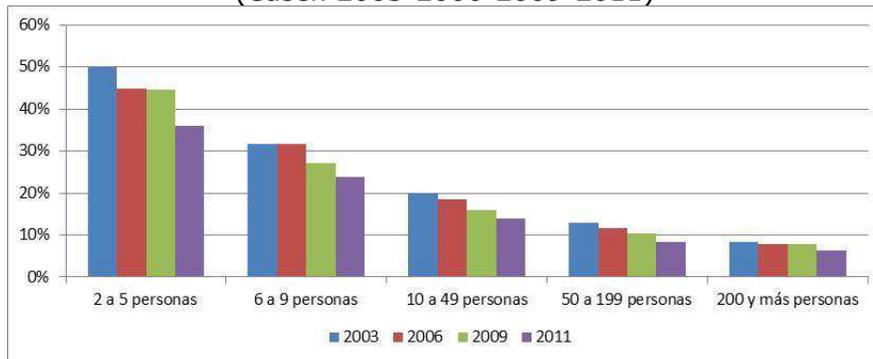


Gráfico A1.4
Evasión Laboral por Región
(Casen 2003-2006-2009-2011)

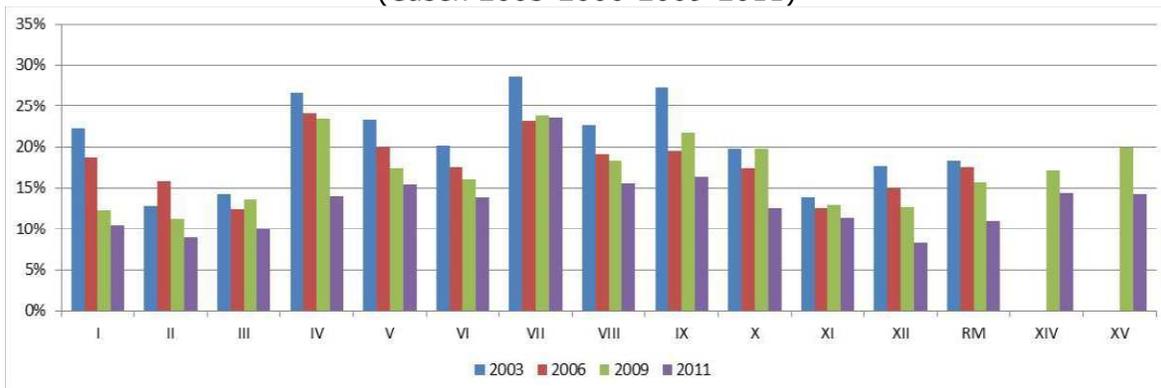


Gráfico A1.5
Evasión Laboral por Género
(Casen 2003-2006-2009-2011)

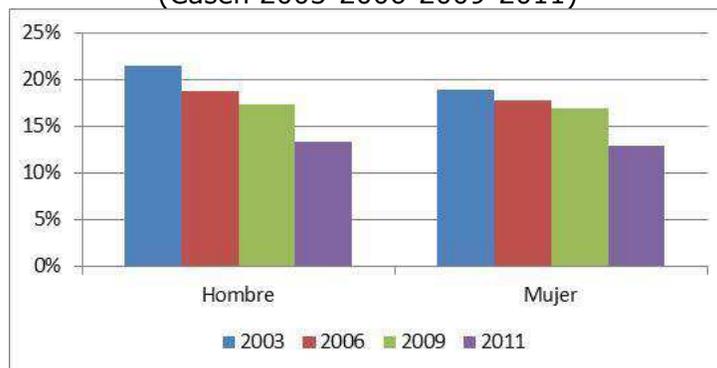


Gráfico A1.6
Evasión Laboral por Quintil de ingreso autónomo
(Casen 2003-2006-2009-2011)

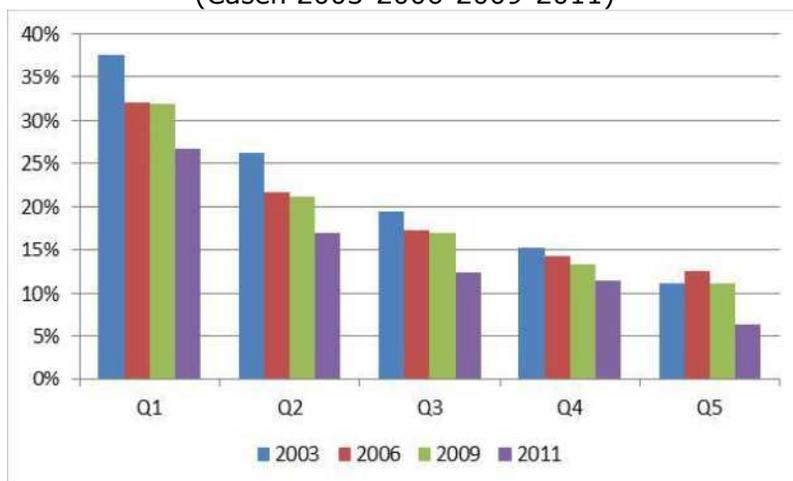
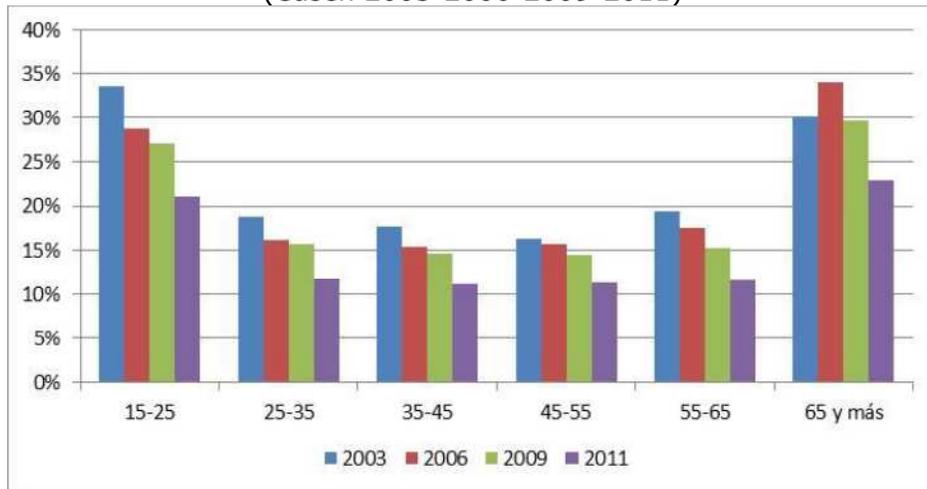


Gráfico A1.7
Evasión Laboral por Edad
(Casen 2003-2006-2009-2011)



6. Anexo 2: Evasión Laboral, Análisis Condicional Casen 2006, Casen 2009 y Casen 2011

Tabla A2.1

Efectos Marginales sobre Probabilidad de Tener Contrato de Asalariados (Casen 2006)

		Probabilidad de tener contrato		
		Variable	EM	P-value
Sector Económico	Agricultura	-0,06	0,000	***
	Minería	0,08	0,000	***
	Industria Manufacturera	0,01	0,244	
	Electricidad, gas y agua	0,10	0,000	***
	Construcción	-0,03	0,020	**
	Transporte	-0,05	0,000	***
	Establecimientos financieros	0,04	0,004	***
	Servicios comunales	0,01	0,187	
Oficio	Directivo	0,02	0,489	
	Profesionales	0,00	0,797	
	Técnicos	-0,01	0,561	
	Empleados de oficina	0,07	0,000	***
	Servicios y comercio	0,02	0,141	
	Agricultores	0,03	0,016	**
	Oficiales, operarios, artesanos	0,00	0,750	
	Trabajadores no calificados	0,01	0,265	
Tamaño	2 a 5 personas	-0,21	0,000	***
	6 a 9 personas	-0,10	0,000	***
	50 a 199 personas	0,06	0,000	***
	200 y más personas	0,10	0,000	***
Región	I	0,05	0,006	***
	II	-0,02	0,235	
	III	0,06	0,000	***
	IV	-0,02	0,156	
	V	0,02	0,023	**
	VI	0,05	0,000	***
	VII	0,03	0,000	***
	VIII	0,03	0,000	***
	IX	0,04	0,000	***
	X	0,06	0,000	***
	XI	0,08	0,000	***
	XII	0,05	0,026	**
	Hombre	0,01	0,111	
Quintil	Q1	-0,11	0,000	***
	Q2	-0,03	0,000	***
	Q4	0,01	0,098	*
	Q5	0,01	0,553	
Edad	15-25	-0,10	0,000	***
	25-35	0,00	0,887	
	35-45	0,02	0,092	*
	45-55	0,01	0,408	
	65 y más	-0,17	0,000	***
	Escolaridad	0,004	0,000	***
	Tamaño del hogar	0,01	0,000	***
	Jefe de hogar	0,07	0,000	***
Número de Observaciones				59.436
Pseudo R2				145,1%
Clasificadas Correctamente				74,0%

*Significativo a 10%, **Significativo al 5%, *** Significativo al 1%.

Tabla A2.2Efectos Marginales sobre Probabilidad de Tener Contrato de Asalariados
(Casen 2009)

	Probabilidad de tener contrato			
	Variable	EM	P-value	
Sector Económico	Agricultura	-0,03	0,064	*
	Minería	0,11	0,000	***
	Industria Manufacturera	0,05	0,000	***
	Electricidad, gas y agua	0,10	0,000	***
	Construcción	0,01	0,517	
	Comercio	0,01	0,357	
	Establecimientos financieros	0,05	0,000	***
	Servicios comunales	0,03	0,017	**
Oficio	Directivo	0,04	0,171	
	Profesionales	0,04	0,043	**
	Técnicos	0,05	0,002	***
	Empleados de oficina	0,09	0,000	***
	Servicios y comercio	0,04	0,025	**
	Agricultores	0,03	0,042	**
	Oficiales, operarios, artesanos	0,00	0,943	
	Trabajadores no calificados	0,00	0,824	
Tamaño	2 a 5 personas	-0,19	0,000	***
	6 a 9 personas	-0,05	0,000	***
	50 a 199 personas	0,07	0,000	***
	200 y más personas	0,09	0,000	***
Región	I	0,05	0,036	**
	II	0,05	0,002	***
	III	0,02	0,338	
	IV	-0,03	0,036	**
	V	0,01	0,202	
	VI	0,05	0,000	***
	VII	0,01	0,096	*
	VIII	0,01	0,074	*
	IX	0,00	0,983	
	X	0,03	0,010	***
	XI	0,06	0,001	***
	XII	0,02	0,491	
	XIV	0,05	0,002	***
	XV	0,00	0,999	
		Hombre	0,02	0,018
Quintil	Q1	-0,10	0,000	***
	Q2	-0,03	0,000	***
	Q4	0,01	0,054	*
	Q5	-0,01	0,581	
Edad	15-25	-0,09	0,000	***
	25-35	-0,01	0,325	
	35-45	0,01	0,590	
	45-55	0,01	0,349	
	65 y más	-0,13	0,000	***
	Escolaridad	0,005	0,000	***
	Tamaño del hogar	0,005	0,007	***
	Jefe de hogar	0,07	0,000	***
	Número de Observaciones			50.952
	Pseudo R2			15,6%
	Clasificadas Correctamente			72,8%

*Significativo a 10%, **Significativo al 5%, *** Significativo al 1%

Tabla A2.3

Efectos Marginales sobre Probabilidad de Tener Contrato de Asalariados
(Casen 2011)

		Probabilidad de tener contrato		
		Variable	EM	P-value
Sector Económico	Agricultura	-0,02	0,110	
	Minería	0,06	0,000	***
	Industria Manufacturera	0,05	0,000	***
	Electricidad, gas y agua	0,06	0,000	***
	Construcción	0,02	0,085	*
	Comercio	0,00	0,840	
	Establecimientos financieros	0,06	0,000	***
	Servicios comunales	0,03	0,009	***
Oficio	Directivo	0,00	0,938	
	Profesionales	-0,01	0,668	
	Técnicos	0,03	0,010	***
	Empleados de oficina	0,05	0,000	***
	Servicios y comercio	0,03	0,007	***
	Agricultores	-0,04	0,002	***
	Oficiales, operarios, artesanos Trabajadores no calificados	0,01 -0,01	0,318 0,558	
Tamaño	2 a 5 personas	-0,14	0,000	***
	6 a 9 personas	-0,04	0,000	***
	50 a 199 personas	0,06	0,000	***
	200 y más personas	0,08	0,000	***
Región	I	0,02	0,025	**
	II	-0,02	0,125	
	III	0,02	0,022	**
	IV	0,01	0,126	
	V	-0,01	0,343	
	VI	0,02	0,014	**
	VII	-0,02	0,035	**
	VIII	0,01	0,191	
	IX	0,01	0,545	
	X	0,04	0,001	***
	XI	0,03	0,002	***
	XII	0,03	0,003	***
	XIV	0,02	0,006	***
	XV	0,00	0,907	
		Hombre	0,02	0,001
Quintil	Q1	-0,10	0,000	***
	Q2	-0,04	0,000	***
	Q4	0,01	0,153	
	Q5	0,02	0,016	**
	Edad	15-25	-0,09	0,000
25-35		-0,01	0,235	
35-45		0,01	0,186	
45-55		0,01	0,147	
65 y más		-0,07	0,000	***
	Escolaridad	0,004	0,000	***
	Tamaño del hogar	0,009	0,000	***
	Jefe de hogar	0,03	0,000	***
Número de Observaciones				50.952
Pseudo R2				15,6%
Clasificadas Correctamente				72,8%

Significativo a 10%, **Significativo al 5%, *** Significativo al 1%

7. Anexo 3: Evasión Previsional, Análisis Descriptivo Casen 2003, Casen 2006, Casen 2009 y Casen 2011

Gráfico A3.1
Evasión Previsional por Sector Económico
(Casen 2003-2006-2009-2011)

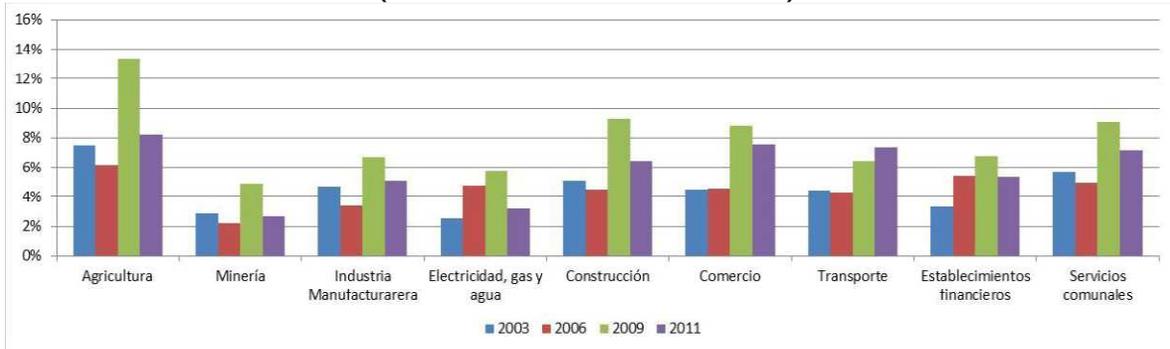


Gráfico A3.2
Evasión Previsional por Oficio
(Casen 2003-2006-2009-2011)

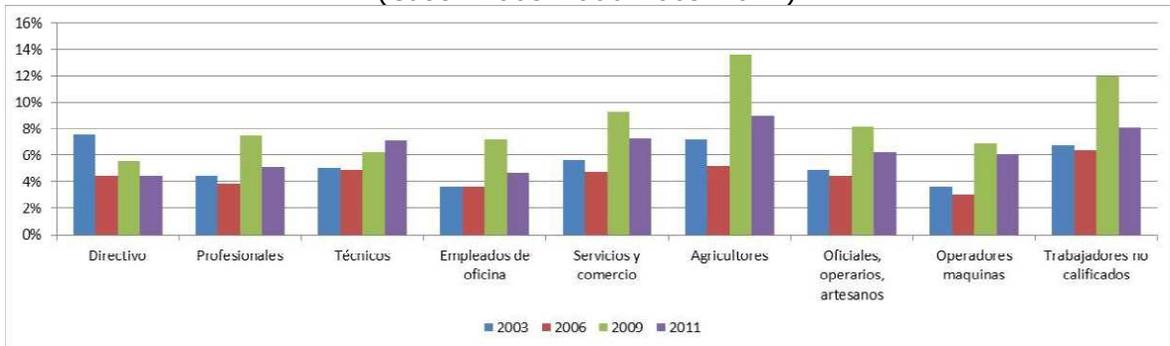


Gráfico A3.3
Evasión Previsional por Tamaño de empresa
(Casen 2003-2006-2009-2011)

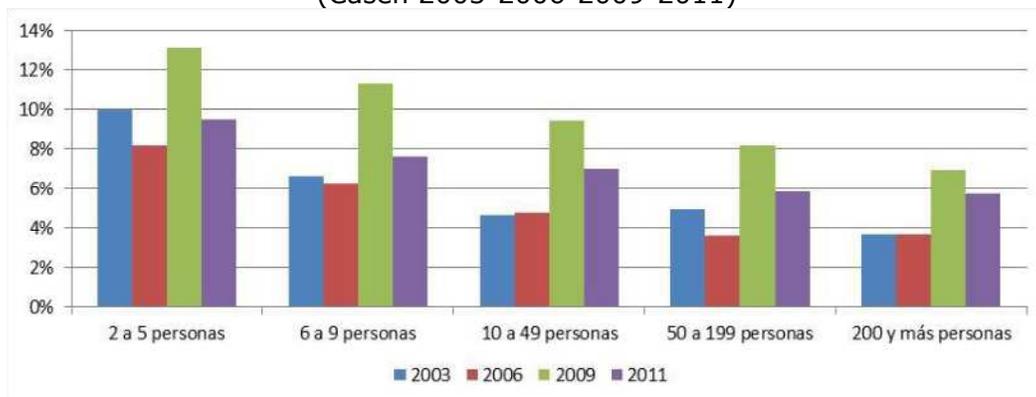


Gráfico A3.4
Evasión Previsional por Región
(Casen 2003-2006-2009-2011)

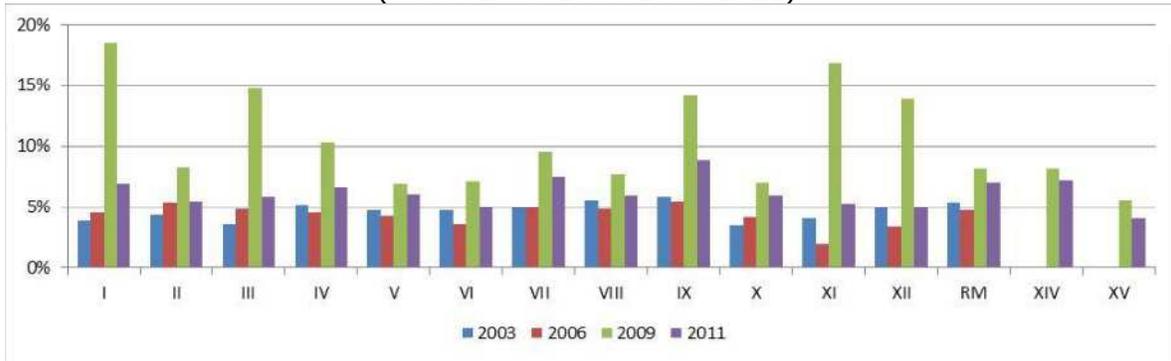


Gráfico A3.5
Evasión Previsional por Género
(Casen 2003-2006-2009-2011)

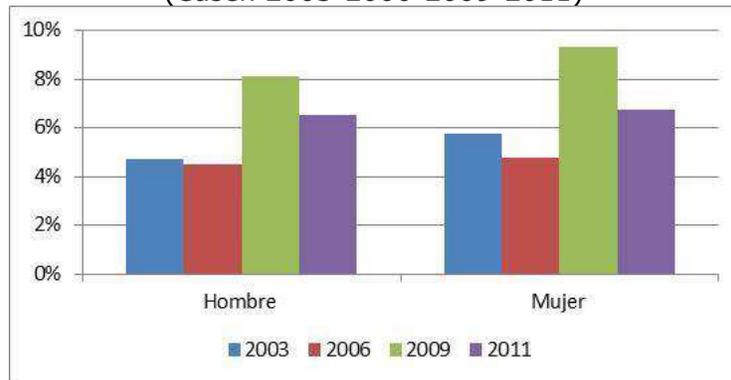


Gráfico A3.6
Evasión Previsional por Quintil de ingreso autónomo
(Casen 2003-2006-2009-2011)

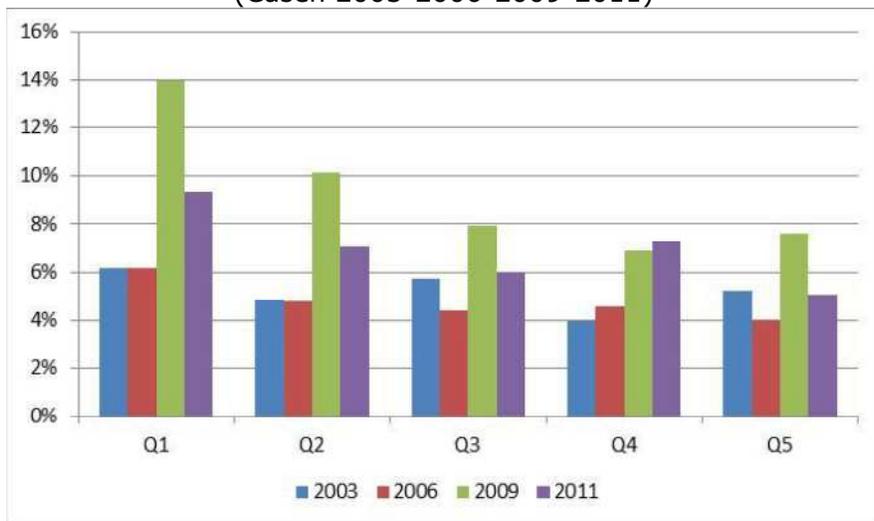


Gráfico A3.7
Evasión Previsional por Edad
(Casen 2003-2006-2009-2011)

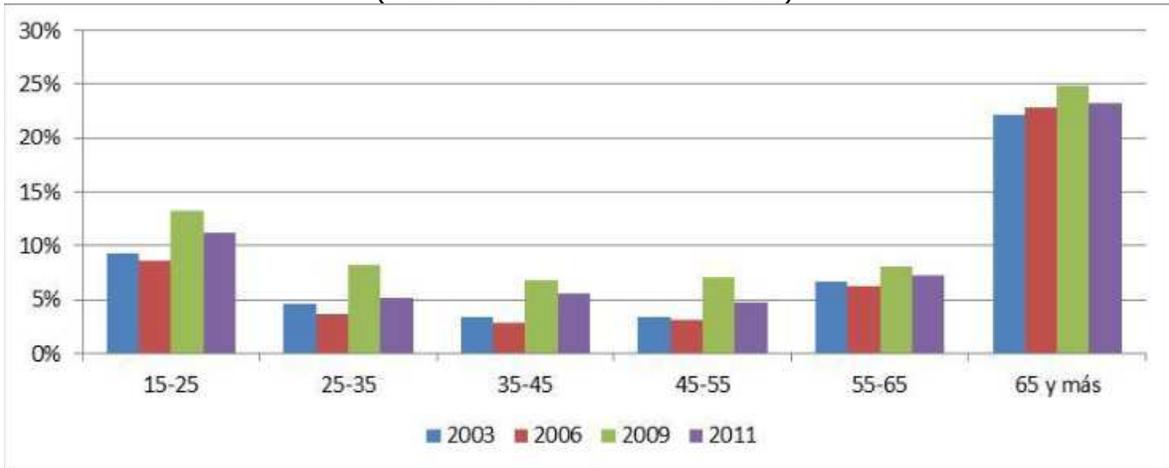
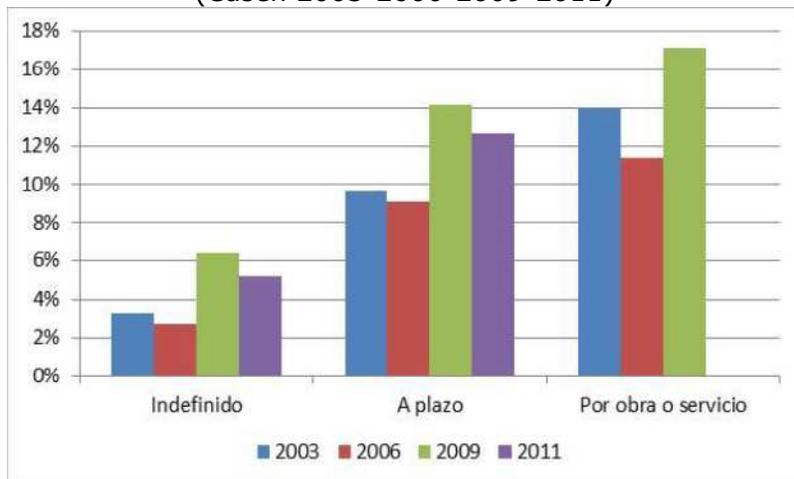


Gráfico A3.8
Evasión Previsional por Tipo de contrato
(Casen 2003-2006-2009-2011)



8. Anexo 4: Evasión Previsional, Análisis Condicional Casen 2006 y Casen 2009

Tabla A4.1
Efectos Marginales sobre Probabilidad de No Cotizar
(Asalariados con contrato)
(Casen 2006)

	Probabilidad de no cotizar		
	Variable	EM	P-value
Sector Económico	Agricultura	0,014	0,021 **
	Minería	0,009	0,390
	Industria Manufacturera	0,014	0,059 *
	Electricidad, gas y agua	0,037	0,041 **
	Comercio	0,028	0,001 ***
	Transporte	0,038	0,000 ***
	Establecimientos financieros	0,038	0,000 ***
	Servicios comunales	0,026	0,001 ***
Oficio	Directivo	-0,003	0,803
	Profesionales	-0,005	0,402
	Empleados de oficina	-0,013	0,008 ***
	Servicios y comercio	-0,010	0,053 *
	Agricultores	-0,012	0,022 **
	Oficiales, operarios, artesanos	-0,010	0,093 *
	Operadores maquinas	-0,015	0,004 ***
	Trabajadores no calificados	-0,010	0,050 **
Tamaño	2 a 5 personas	0,034	0,000 ***
	6 a 9 personas	0,014	0,010 ***
	50 a 199 personas	-0,010	0,004 ***
	200 y más personas	-0,006	0,051 *
Región	I	-0,013	0,071 *
	II	0,000	0,975
	III	-0,011	0,085 *
	IV	-0,010	0,049 **
	V	-0,009	0,019 **
	VI	-0,019	0,000 ***
	VII	-0,013	0,002 ***
	VIII	-0,007	0,033 **
	IX	-0,006	0,208
	X	-0,013	0,000 ***
	XI	-0,022	0,000 ***
	XII	-0,023	0,004 ***
	Hombre	0,002	0,562
Quintil	Q1	0,016	0,002 ***
	Q2	0,006	0,118
	Q4	0,007	0,092 *
	Q5	0,003	0,452
Edad	15-25	0,027	0,000 ***
	35-45	-0,006	0,089 *
	45-55	-0,003	0,485
	55-65	0,032	0,000 ***
	65 y más	0,201	0,000 ***
	Escolaridad	0,000	0,392
	Tamaño del hogar	-0,001	0,066 *
	Jefe de hogar	-0,010	0,002 ***
	Contrato a plazo	0,070	0,000 ***
	Contrao por obra o servicio	0,127	0,000 ***
	Número de Observaciones		47.035
	Pseudo R2		13,1%
	Clasificadas Correctamente		68,8%

*Significativo a 10%, **Significativo al 5%, *** Significativo al 1%

Tabla A4.2
Efectos Marginales sobre Probabilidad de No Cotizar
(Asalariados con contrato)
(Casen 2009)

	Probabilidad de no cotizar		
	Variable	EM	P-value
Sector Económico	Agricultura	0,026	0,015 **
	Minería	-0,013	0,401
	Industria Manufacturera	0,011	0,342
	Electricidad, gas y agua	0,004	0,854
	Comercio	0,020	0,089 *
	Transporte	-0,001	0,965
	Establecimientos financieros	0,005	0,697
	Servicios comunales	0,030	0,008 ***
Oficio	Directivo	-0,004	0,831
	Profesionales	0,012	0,375
	Empleados de oficina	0,008	0,456
	Servicios y comercio	0,019	0,064 *
	Agricultores	0,034	0,060 *
	Oficiales, operarios, artesanos	0,004	0,690
	Operadores maquinas	0,015	0,179
	Trabajadores no calificados	0,017	0,084 *
Tamaño	2 a 5 personas	0,032	0,001 ***
	6 a 9 personas	0,017	0,069 *
	50 a 199 personas	-0,015	0,022 **
	200 y más personas	-0,023	0,000 ***
Región	I	0,104	0,000 ***
	II	0,009	0,535
	III	0,050	0,000 ***
	IV	-0,008	0,354
	V	-0,021	0,004 ***
	VI	-0,030	0,000 ***
	VII	-0,021	0,011 **
	VIII	-0,024	0,000 ***
	IX	0,029	0,006 ***
	X	-0,034	0,000 ***
	XI	0,059	0,009 ***
	XII	0,008	0,809
	XIV	-0,024	0,041 **
	XV	-0,036	0,010 ***
		Hombre	-0,012
Quintil	Q1	0,044	0,000 ***
	Q2	0,016	0,016 **
	Q4	-0,002	0,719
	Q5	0,015	0,079 *
Edad	15-25	0,033	0,002 ***
	35-45	-0,016	0,017 **
	45-55	-0,009	0,186
	55-65	0,002	0,861
	65 y más	0,157	0,000 ***
	Escolaridad	-0,001	0,181
	Tamaño del hogar	0,000	0,983
	Jefe de hogar	-0,007	0,353
	Contrato a plazo	0,073	0,000 ***
	Contrao por obra o servicio	0,115	0,000 ***
	Número de Observaciones		38,562
	Pseudo R2		7,1%
	Clasificadas Correctamente		62,8%

*Significativo a 10%, **Significativo al 5%, *** Significativo al 1%

Tabla A4.2
Efectos Marginales sobre Probabilidad de No Cotizar
(Asalariados con contrato)
(Casen 2011)

		Probabilidad de no cotizar		
		Variable	EM	P-value
Sector Económico	Agricultura	0,029	0,017	**
	Minería	-0,006	0,630	
	Industria Manufacturera	0,015	0,275	
	Electricidad, gas y agua	0,007	0,784	
	Comercio	0,046	0,000	***
	Transporte	0,057	0,001	***
	Establecimientos financieros	0,025	0,071	*
	Servicios comunales	0,050	0,000	***
Oficio	Directivo	-0,016	0,428	
	Profesionales	-0,014	0,133	
	Empleados de oficina	-0,025	0,013	**
	Servicios y comercio	-0,013	0,180	
	Agricultores	-0,008	0,493	
	Oficiales, operarios, artesanos	-0,006	0,580	
	Operadores maquinas	-0,002	0,850	
	Trabajadores no calificados	-0,005	0,619	
Tamaño	2 a 5 personas	0,018	0,050	**
	6 a 9 personas	0,001	0,949	
	50 a 199 personas	-0,013	0,072	*
	200 y más personas	-0,012	0,056	*
Región	I	-0,008	0,213	
	II	-0,009	0,197	
	III	-0,019	0,010	***
	IV	-0,019	0,052	*
	V	-0,020	0,001	***
	VI	-0,029	0,000	***
	VII	-0,023	0,000	***
	VIII	-0,015	0,070	*
	IX	-0,005	0,527	
	X	-0,015	0,047	**
	XI	-0,030	0,000	***
	XII	-0,024	0,007	***
	XIV	-0,008	0,317	
	XV	-0,027	0,000	***
		Hombre	0,002	0,688
Quintil	Q1	0,033	0,007	***
	Q2	0,008	0,288	
	Q4	0,009	0,238	
	Q5	-0,005	0,504	
Edad	15-25	0,051	0,000	***
	35-45	0,009	0,196	
	45-55	0,005	0,528	
	55-65	0,039	0,000	***
	65 y más	0,221	0,000	***
	Escolaridad	0,000	0,640	
	Tamaño del hogar	-0,003	0,114	
	Jefe de hogar	-0,012	0,058	*
	Contrato a plazo	0,079	0,000	***
Número de Observaciones				39.386
Pseudo R2				7,5%
Clasificadas Correctamente				67,7%

Significativo a 10%, **Significativo al 5%, *** Significativo al 1%

9. Anexo 5: Compatibilidad de Estadísticas: CASEN, INE y Superintendencia de Pensiones

En el documento se presentaron algunas estimaciones poblacionales, las que fueron obtenidas de la encuesta CASEN. A continuación se presenta una comparación de estas estimaciones con las que pueden obtenerse de la encuesta de empleo del INE y con los datos administrativos de la Superintendencia de Pensiones.

La Tabla A5.1 muestra las estimaciones poblacionales de ocupados y cotizantes totales. En 2003, según la encuesta CASEN existían un total de 6 millones de ocupados, según la encuesta de empleo del INE para la misma fecha (Noviembre 2003) existían un total de 5,85 millones de ocupados. En los años 2006 y 2009 la comparación en la cantidad de ocupados según ambas fuentes de información entrega cifras similares, sin embargo, en 2011, se produce una diferencia entre ambas encuestas, según la encuesta CASEN existían un total de 6,9 millones de ocupados, sin embargo, según la encuesta de empleo del INE eran 7,5 millones.

Según, la encuesta CASEN 2003 existían un total de 3,7 millones de cotizantes, sin embargo, en los datos publicados por la Superintendencia de Pensiones para Noviembre de 2003 la cantidad de cotizantes era 2,9 millones. En 2006, también hay una diferencia importante entre la estimación de la CASEN, 4,2 millones de cotizantes, y los datos de la Superintendencia de Pensiones para Noviembre de 2006, 3,5 millones. La estimación de los cotizantes según la Casen 2009 coincide con los datos de la Superintendencia de Pensiones para el año 2009, siendo de 4 millones. En 2011, ambas cifras también son bastante similares, 4,6 y 4,7 millones respectivamente.

Tabla A5.1
Ocupados y Cotizantes
CASEN, INE y Superintendencia de Pensiones

Año	Casen		INE	Superintendencia de Pensiones
	Ocupados	Cotizantes Totales	Ocupados	Cotizantes
2003	6.003.507	3.693.085	5.845.091	2.895.347
2006	6.584.409	4.211.036	6.347.696	3.482.307
2009	6.497.607	4.024.135	6.646.279	4.040.275
2011	6.917.890	4.650.825	7.505.337	4.536.262

*Todas las estadísticas corresponden a Noviembre de cada año.

10. Anexo 6: Definición de Variables

a. Encuesta CASEN

Para definir a las personas que se encuentran **ocupados** según esta encuesta se utilizan las variables:

Casen 2003	o1 ¿Trabajó Ud. la semana pasada? o2 Aunque no trabajo la semana pasada, ¿tenía algún empleo?
Casen 2006	o1 La semana pasada, ¿trabajó al menos una hora sin considerar los quehaceres del hogar? o2 Aunque no trabajó la semana pasada, ¿realizó alguna actividad....? o3 Aunque no trabajo la semana pasada, ¿tenía algún empleo?
Casen 2009	o1 La semana pasada, ¿trabajó al menos una hora sin considerar los quehaceres del hogar? o2 Aunque no trabajó la semana pasada, ¿realizó alguna actividad....? o3 Aunque no trabajo la semana pasada, ¿tenía algún empleo?
Casen 2011	o1 La semana pasada, ¿trabajó al menos una hora sin considerar los quehaceres del hogar? o2 Aunque no trabajó la semana pasada, ¿realizó alguna actividad....? o3 Aunque no trabajo la semana pasada, ¿tenía algún empleo?

Los ocupados son las personas que responden que si a cualquiera de estas preguntas.

Para efectos de este estudio, las personas que se encontraban trabajando como empleados del sector público, empleados de empresas públicas o empleados del sector privado fueron definidas como **asalariados**:

Casen 2003 o9	Casen 2006 o19
1 Patrón o empleador 2 Trabajador por cuenta propia 3 Empleado u obrero del sector público 4 Empleado u obrero de empresas públicas 5 Empleado u obrero del sector privado 6 Servicio doméstico puertas adentro 7 Servicio doméstico puertas afuera 8 Familiar no remunerado 9 FF.AA y del orden	1 Patrón o empleador 2 Trabajador por cuenta propia 3 Empleado u obrero del sector público 4 Empleado u obrero de empresas públicas 5 Empleado u obrero del sector privado 6 Servicio doméstico puertas adentro 7 Servicio doméstico puertas afuera 8 Familiar no remunerado 9 FF.AA y del orden
Casen 2009 o23	Casen 2011 o15
1 Patrón o empleador 2 Trabajador por cuenta propia 3 Empleado u obrero del sector público 4 Empleado u obrero de empresas públicas 5 Empleado u obrero del sector privado 6 Servicio doméstico puertas adentro 7 Servicio doméstico puertas afuera 8 Familiar no remunerado 9 FF.AA y del orden	1 Patrón o empleador 2 Trabajador por cuenta propia 3 Empleado u obrero del sector público 4 Empleado u obrero de empresas públicas 5 Empleado u obrero del sector privado 6 Servicio doméstico puertas adentro 7 Servicio doméstico puertas afuera 8 FF.AA y del orden 9 Familiar no remunerado

Así, las alternativas de respuesta 3, 4 o 5 de las preguntas correspondientes son asalariados.

La Evasión Laboral corresponde a las personas ocupados como asalariados pero que no tienen contrato de trabajo. Para determinar si la persona se encontraba en situación de

Evasión Laboral se utilizaron las siguientes preguntas en cada una de las rondas de la encuesta CASEN.

Casen 2003	o11	En su trabajo actual principal, ¿tiene contrato de trabajo?
Con contrato		1 Si, firmó 2 Si, pero no ha firmado
Sin contrato		3 No tiene 9 No se acuerda o no sabe si firmo contrato
Casen 2006	o20	En su trabajo actual principal, ¿tiene contrato de trabajo?
Con contrato		1 Si, firmó 2 Si, pero no ha firmado
Sin contrato		3 No tiene 9 No se acuerda o no sabe si firmo contrato
Casen 2009	o25	En su trabajo actual principal, ¿tiene contrato de trabajo?
Con contrato		1 Si, firmó 2 Si, pero no ha firmado
Sin contrato		3 No tiene 9 No se acuerda o no sabe si firmo contrato
Casen 2011	o17	En su trabajo actual principal, ¿tiene contrato de trabajo escrito?
Con contrato		1 Si, firmó 2 Si, pero no ha firmado
Sin contrato		3 No tiene 9 No se acuerda o no sabe si firmo contrato

La Evasión Previsional corresponde a la situación en que ocupados asalariados con contrato no cotizan para el sistema de pensiones. Para determinar si una persona **cotiza** o no al sistema de pensiones se utilizaron las siguientes variables en cada uno de los años de la encuesta CASEN.

Casen 2003	o28	¿Se encuentra cotizando en algún sistema previsional?	Casen 2006	o29	¿Se encuentra cotizando en algún sistema previsional?
Cotiza		1 Si, AFP 2 Si, INP 3 Si, Capredena 4 Si, Dipreca 5 Si, Otra	Cotiza		1 Si, AFP 2 Si, INP 3 Si, Capredena 4 Si, Dipreca 5 Si, Otra
No cotiza		6 Esta afiliado pero no está cotizando 7 No esta afiliado	No cotiza		6 Esta afiliado pero no está cotizando 7 No esta afiliado
		9 No sabe			9 No sabe
Casen 2009	o31	¿Se encuentra afiliado a algún sistema previsional?	Casen 2011	o29	¿Se encuentra afiliado a algún sistema previsional?
		1 Si			1 Si
No cotiza		2 No	No cotiza		2 No
		9 No sabe			9 No sabe
	o32	¿Se encuentra cotizando en algún sistema previsional?		o30	¿Se encuentra cotizando en algún sistema previsional?
Cotiza		1 Si, AFP 2 Si, INP 3 Si, Capredena 4 Si, Dipreca 5 Si, Otra 6 Si, AFP cotización voluntaria	Cotiza		1 Si, AFP cotización obligatoria trabajador dependiente 2 Si, AFP cotización voluntaria trabajador independiente 3 Si, IPS ex-INP 4 Si, Capredena 5 Si, Dipreca 6 Si, Otra
No cotiza		7 No esta cotizando	No cotiza		7 No esta cotizando
		9 No sabe			9 No sabe

Una de las variables claves utilizadas para la caracterización de los problemas de Evasión Laboral y Evasión Previsional es la rama de actividad económica, en todos los años de la encuesta CASEN viene la variable rama que indica el sector económico

donde trabaja la persona, según la clasificación CIIU tomando el primer dígito. Las clasificaciones utilizadas son:

1. Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca
2. Explotación de Minas y Canteras
3. Industrias Manufactureras
4. Electricidad, Gas y Agua
5. Construcción
6. Comercio al por Mayor, Menor, Restaurantes y Hoteles
7. Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones
8. Establecimientos Financieros, Seguros, Bienes Inmuebles, y Servicios Prestados a las Empresas
9. Servicios Comunales, Sociales y Personales
0. Actividades no bien especificadas.

En 2011 se utiliza la nueva clasificación CIIU, para hacerla consistente con los años anteriores se hace la siguiente agrupación:

1	A B	Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura Pesca
2	C	Explotación de Minas y Canteras
3	D	Industrias Manufactureras
4	E	Suministro de Electricidad, Gas y Agua
5	F	Construcción
6	G H	Comercio al por mayor y menor, reparación de vehículos, motocicletas, efectos personales y enseres domésticos Hoteles y Restoranes
7	I	Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones
8	J K	Intermedicación financiera Actividades Inmobiliarias empresariales y de alquiler
9	L M N O P Q	Administración pública y defensa, planes de seguridad social de afiliación obligatoria Enseñanza Servicios Sociales y de Salud Otras actividades de servicios comunitarios, sociales y personales Hogares privados con servicio doméstico Organizaciones y Organos extraterritoriales

Otra de las variables utilizadas en el análisis es **oficio** que desempeña la persona, en cada una de las rondas de la encuesta se utiliza la clasificación CIUO a 1 dígito, la que se presenta a continuación:

1. Miembros del poder ejecutivo y de los cuerpos legislativos y personal directivo de la administración pública y de empresas.
2. Profesionales científicos e intelectuales.
3. Técnicos y Profesionales de nivel medio
4. Empleados de oficina

5. Trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados
6. Agricultores y trabajadores calificados agropecuarios y pesqueros
7. Oficiales, operarios, y artesanos de artes mecánicas y de otros oficios
8. Operadores de instalaciones y máquinas, y Montadores
9. Trabajadores no calificados
0. Fuerzas Armadas

El tamaño de la empresa se captura a través de la variable o14 en 2003, o13 en 2006, o14 en 2009 y o25 en 2011. La siguiente tabla muestra el resumen de las preguntas y alternativas para cada uno de los años.

Casen 2003		Casen 2006	
o14 ¿Cuántas personas trabajan en total en esa empresa (en Chile)?	<ul style="list-style-type: none"> A Una persona B 2 a 5 personas C 6 a 9 personas D 10 a 49 personas E 50 a 199 personas F 200 y más personas X No sabe 	o13 ¿Cuántas personas trabajan en total en esa empresa (en Chile)?	<ul style="list-style-type: none"> A Una persona B 2 a 5 personas C 6 a 9 personas D 10 a 49 personas E 50 a 199 personas F 200 y más personas X No sabe
Casen 2009		Casen 2011	
o14 ¿Cuántas personas trabajan en total en esa empresa (en Chile)?	<ul style="list-style-type: none"> A Una persona B 2 a 5 personas C 6 a 9 personas D 10 a 49 personas E 50 a 199 personas F 200 y más personas X No sabe 	o25 ¿Cuántas personas trabajan en total en este negocio, empresa o institución en Chile?	<ul style="list-style-type: none"> 1 Una persona 2 2 a 5 personas 3 6 a 9 personas 4 10 a 49 personas 5 50 a 199 personas 6 200 y más personas 9 No sabe

Con respecto a los **quintiles de ingresos** estos vienen contruidos para cada uno de los años en base al ingreso autónomo per-cápita del hogar.

Finalmente, las variables correspondientes a tipo de contrato se obtienes de las siguientes preguntas:

Casen 2003		Casen 2006	
o12a En su empleo principal, su relación contractual es de tipo:	<ul style="list-style-type: none"> 1 Plazo indefinido 2 Plazo fijo 3 Por obra, faena o servicio 4 De aprendizaje 5 Servicios transitorios 	o21 En su empleo principal, su relación contractual es de tipo:	<ul style="list-style-type: none"> 1 Plazo indefinido 2 Plazo fijo 3 Por obra, faena o servicio 4 De aprendizaje 5 Servicios transitorios
Casen 2009		Casen 2011	
o26 En su empleo principal, su relación contractual es de tipo:	<ul style="list-style-type: none"> 1 Plazo indefinido 2 Plazo fijo 3 Por obra, faena o servicio 4 De aprendizaje 5 Servicios transitorios 6 Subcontratación 	o16 En su trabajo principal, ¿qué tipo de contrato o acuerdo de trabajo tiene?	<ul style="list-style-type: none"> 1 Plazo indefinido 2 Plazo fijo

b. Encuesta de Protección Social 2006

A continuación se describen las variables y preguntas utilizadas para hacer el análisis de evasión laboral, evasión previsional y elusión previsional, a partir de la Encuesta de Protección Social. Las preguntas entre una ronda y otra no varían radicalmente por lo cuál se utilizará como referencia las del año 2006, que corresponde al año utilizado en las estimaciones comparativas con la encuesta CASEN.

En el módulo de historia laboral de la encuesta, se encuentran las preguntas referentes al estado laboral de la persona. Para determinar la situación actual se utiliza la última historia laboral reportada.

Para clasificar a los **ocupados** se utiliza la siguiente pregunta:

B2. En ese período, ¿en cuál de las siguientes situaciones se encontraba?

1. Trabajando
2. Cesante
3. Buscando trabajo por primera vez
4. Inactivo

Los **asalariados** son las personas que trabajan como empleados del sector público o privado, es decir, los que responden las alternativas 3 o 4 en la siguiente pregunta:

B8. ¿En esta ocupación Ud. trabaja como?

1. Patrón o empleador
2. Trabajador por cuenta propia
3. Empleado u obrero del sector público
4. Empleado u obrero del sector privado
5. Servicio doméstico puertas adentro
6. Servicio doméstico puertas afuera
7. Familiar no remunerado
8. FF.AA y del orden

Para determinar si el trabajador asalariado se encuentra en situación de evasión laboral, es necesario identificar si tienen contrato o no, para lo que se utiliza la siguiente pregunta:

B9. En este trabajo, ¿firmó contrato de trabajo?

1. Si, tiene contrato y lo firmó
2. No, tiene contrato pero no lo ha firmado
3. No tiene contrato
9. No sabe o no responde

Ahora para determinar si los asalariados con contrato se encuentran en situación de evasión previsional se debe identificar si se encuentran cotizando o no, lo que se hace a través de la siguiente pregunta:

B18. ¿Se encontraba cotizando en algún sistema previsional?

1. Si, AFP
2. Si, INP
3. Si, Capredena
4. Si, Dipreca
5. Si, otra caja
6. Si, no sabe donde cotizó
7. No cotizó
8. No sabe

Las personas que responden entre las alternativas 1 y 6 se encuentran cotizando, y las personas que responden la alternativa 7 no se encuentran cotizando.

Al igual que con la encuesta CASEN las variables de actividad económica y oficio están clasificadas de acuerdo a los códigos internacionales CIU y CIUO, se utilizan a un dígito.

Para determinar el **tamaño de la empresa** donde trabaja la persona se utiliza la siguiente variable:

B15. ¿Cuántas personas trabajan en total en esta empresa (en Chile)? Incluyendo al entrevistado.

1. Una persona
2. De 2 a 9 personas
3. De 10 a 19 personas
4. De 20 a 49 personas
5. De 50 a 99 personas
6. De 100 a 199 personas
7. De 200 a 499 personas

8. 500 personas o más
9. No sabe o no responde

Para construir el quintil de ingreso autónomo comparable con la encuesta Casen, se sumas todas las fuentes de ingresos autónomos de la persona y se divide por la cantidad de persona en el hogar.

A partir de las siguientes variables se construyen los índices de conocimiento del sistema de pensiones e índice de alfabetización financiera.

E15. ¿Sabe que porcentaje de su ingreso imponible le descuentan (descontaban o descontarían) mensualmente para el sistema de pensiones?

1. Si
2. No

E16. ¿Según la ley a que edad puede pensionarse el hombre? ¿y la mujer?

E17. ¿Sabe como se calculan las pensiones en las AFP?

1. En base al salario de los últimos años
2. Considerando el saldo en la cuenta individual, edad de retiro u otros elementos
9. No sabe

K1. Si la posibilidad de contraer una enfermedad es de 10 por ciento, ¿Cuántas personas de 1000 contraerían la enfermedad?

K2. Si 5 personas tienen los números premiados de la lotería y el premio es de 2 millones de pesos, ¿cuánto recibiría cada una?

K3. Suponga que Ud. tiene \$100 en una cuenta de ahorro, y la tasa de interés que gana por estos ahorros es de 2% al año. Si mantiene el dinero por 5 años en la cuenta, ¿Cuánto debería tener en la cuenta al término de estos 5 años?

1. Más de \$102
2. Exactamente \$102
3. Menos de \$102
4. No sabe

K4. Digamos que Ud. tiene \$200 en una cuenta de ahorro. La cuenta acumula 10 por ciento en intereses por año. ¿Cuánto tendrá en la cuenta al cabo de dos años?

K5. Suponga que Ud. posee \$100 en una cuenta de ahorro, la que entrega un interés de un 1% anual. Ud. sabe también que la tasa de inflación es de un 2% anual. Después de un año, si retira la plata de la cuenta de ahorro. Ud. podrá comprar... **Leer**

1. Más de \$100
2. Exactamente \$100
3. Menos de \$100
4. No sabe

K6. La siguiente frase, es ¿verdadera o falsa? "Comprar una acción de una empresa es menos riesgoso que comprar con el mismo dinero varias acciones de distintas empresas"

1. Verdadero
2. Falso

La suma de respuestas correctas en las preguntas E15, E16 y E17 constituye el índice de conocimiento del sistema de pensiones, y la suma de respuestas correctas en las preguntas K1 a K6 constituye el índice de alfabetización financiera.

Para construir el indicador de **Elusión Previsional**, personas que cotizan por menos, se utiliza la siguiente pregunta:

B19. ¿En base a que parte de su remuneración se hicieron sus cotizaciones previsionales?

1. Total de la remuneración
2. Un monto menor al recibido pero mayor al sueldo mínimo
3. Un monto menor al recibido pero igual al sueldo mínimo

Las personas que cotizan y responden las alternativas 2 o 3 se encuentran en situación de elusión previsional.

Capítulo 3

I. Introducción

El presente informe corresponde al Producto 4, de la consultoría "Análisis de la Evasión la Elusión en el Pago de las Cotizaciones Previsionales y Medidas de Política Pública para Superar sus Causas". El Contenido del Producto corresponde a cuatro objetivos específicos:

- Objetivo Específico iii.: Evaluar la fiscalización efectiva que se realiza. En particular, cómo opera, qué rol juegan las distintas instituciones, y las restricciones operativas que enfrentan.
- Objetivo Específico iv.: Proponer indicadores que permitan monitorear la magnitud de la evasión y/o elusión de las cotizaciones previsionales por cada una de las categorías económicas exploradas con anterioridad.
- Objetivo Específico v.: Analizar el proceso de cobranza judicial de cotizaciones en cuanto a los tópicos efectividad, capacidad y entregar propuestas para su mejora y/o reforma.
- Objetivo Específico vi.: Realizar un análisis específico sobre el tema de DNP y DNPA (Declaraciones y No-Pago Automáticas). Respecto de este último Objetivo, la propuesta de trabajo estableció que el contenido específico correspondería a la elaboración de términos de referencia técnicos, que sirva de base para la contratación de un estudio que permita profundizar el análisis de los mecanismos de DNP y DNPA.

A continuación se entregan los desarrollos de cada Objetivo específico en el orden solicitado.

II. Evaluación de la Fiscalización Efectiva del Pago de las Cotizaciones Previsionales

1. Introducción

El objetivo de la presente sección es evaluar la fiscalización efectiva que actualmente se realiza en el ámbito del cumplimiento de las obligaciones previsionales. En particular, se describirán los procesos de fiscalización, el rol que juegan las distintas instituciones y las restricciones operativas que enfrentan.

Al respecto, cabe mencionar que la responsabilidad de la fiscalización recae principalmente en la Dirección del Trabajo (DT). Es así que el artículo 19 del Decreto Ley 3500 radica en esa institución la función de fiscalizar el pago de las cotizaciones previsionales, y otorga a los Inspectores la facultad de aplicar las multas establecidas en la misma norma. Por lo tanto, el énfasis de la presente evaluación debe ser puesto, necesariamente, en el proceso de fiscalización de la DT, pues gran parte del éxito en el control de la evasión previsional se juega en su efectividad para detectar el incumplimiento y aplicar las sanciones que establece la ley.

Siguiendo el marco conceptual definido en la consultoría, el universo de situaciones de incumplimiento posibles de identificar se pueden resumir en cuatro categorías: (i) evasión laboral, que corresponde a trabajadores asalariados sin contrato; (ii) evasión previsional, que se refiere a trabajadores asalariados con contrato y sin cotizaciones al sistema de pensiones; (iii) elusión previsional en el caso de trabajadores asalariados con contrato, que cotizan sobre una renta inferior a la remuneración real; y (iv) elusión laboral, en el caso de trabajadores remunerados bajo la modalidad de honorarios y cuyo vínculo laboral corresponde al de un trabajador asalariado.

La fiscalización de las categorías (i), (iii) y (iv) son responsabilidad exclusiva de la DT. En cambio, en la categoría (ii), de evasión previsional, la ley asigna una responsabilidad a las AFP, al establecer el proceso de Declaración y No Pago Automático (DNPA). En este proceso, las AFP realizan acciones propias de una entidad fiscalizadora, como son el cruce de bases de datos para detectar comportamientos irregulares, el contacto con los empleadores para validar la hipótesis y el cobro de los montos evadidos.

Ahora bien, la fiscalización debe ser entendida como un proceso integral, que se inicia con una planificación de las acciones de fiscalización, continúa con la selección de casos a fiscalizar, la fiscalización documental y en terreno, la aplicación de multas y, finalmente, la cobranza. Esta última función, que recae en las AFP, es fundamental para disuadir el incumplimiento. La detección de comportamientos evasores y la aplicación de multas e intereses no tienen el efecto esperado si es que la cobranza no es efectiva. Por lo tanto, una evaluación del proceso actual de fiscalización debe contemplar también la evaluación de la cobranza que realizan las administradoras.

Tabla II.1.1
Entidades responsables de la fiscalización según categoría de incumplimiento

Categoría de incumplimiento	Descripción	Entidad fiscalizadora
Evasión laboral	Trabajadores asalariados sin contrato	Dirección del Trabajo
Evasión previsional	Trabajadores asalariados con contrato y sin cotizaciones al sistema de pensiones	Dirección del Trabajo AFP's respecto de DNPA
Elusión previsional	Trabajadores asalariados, con contrato, que cotizan sobre una renta inferior a la remuneración real	Dirección del Trabajo
Elusión laboral	Trabajadores remunerados bajo la modalidad de honorarios y cuyo vínculo laboral corresponde al de un trabajador asalariado	Dirección del Trabajo

En concordancia con lo anterior, se ha realizado un levantamiento de tres procesos: el proceso de fiscalización de la DT, el proceso de fiscalización de las DNPA y el proceso de cobranzas de las AFP. Este levantamiento se fundamenta en la revisión de la legislación vigente y en la información recabada de una serie de entrevistas, que se enumeran en la tabla siguiente.

Tabla II.1.2
Resumen de entrevistas realizadas

Entidad	Personas entrevistadas
Dirección del trabajo	<ul style="list-style-type: none"> • Jorge Arriagada, Jefe del Departamento de Fiscalización • Gabriel Ramírez, Subjefe del Departamento de Fiscalización
AFP PLANVITAL	<ul style="list-style-type: none"> • Jorge Setz, Gerente de Operaciones y Tecnología • Reginaldo Salazar, Jefe del Departamento de Cobranzas
AFP PROVIDA	<ul style="list-style-type: none"> • Iván Suranyi, Subgerente de Operaciones
PREVIRED	<ul style="list-style-type: none"> • Valentina Veloso, Gerente de Operaciones y Tecnología • Claudio Sepúlveda, Gerente de Apoyo al Giro • Vania Orloff, Subgerente Procesos y Procedimientos
Superintendencia de Pensiones	<ul style="list-style-type: none"> • Vicente Martínez
Juzgado de Cobranza	<ul style="list-style-type: none"> • Magistrado María Alejandra Cuadra, Juez Presidente

2. El proceso de fiscalización de la Dirección del Trabajo

2.1 El proceso general de fiscalización

Las facultades de fiscalización de la DT se establecen en tres textos legales. En primer lugar, en el DFL N° 2, de 1967, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, el cual señala que la DT es un Servicio técnico dependiente de dicho Ministerio, al que le corresponde particularmente, sin perjuicio de las funciones que leyes generales o especiales le encomienden, llevar a cabo las siguientes tareas:

- i. La fiscalización de la aplicación de la legislación laboral;
- ii. Fijar de oficio o a petición de parte por medio de dictámenes el sentido y alcance de las leyes del trabajo;
- iii. La divulgación de los principios técnicos y sociales de la legislación laboral;
- iv. La supervigilancia del funcionamiento de los organismos sindicales y de conciliación, de acuerdo con las normas que los rigen, y
- v. La realización de toda acción tendiente a prevenir y resolver los conflictos del trabajo.

Por su parte, el artículo 505 del Código Tributario indica que la fiscalización del cumplimiento de la legislación laboral y su interpretación corresponde a la DT, sin perjuicio de las facultades conferidas a otros servicios administrativos en virtud de las leyes que los rigen.

Finalmente, el DL 3500, de 1980, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, en su artículo 19, delega en la DT la fiscalización del cumplimiento de las obligaciones previsionales de los empleadores, invistiendo a sus Inspectores de la facultad de aplicar las multas que el mismo artículo establece.

En el ámbito interno, la fiscalización se regula mediante la Circular 88, de julio de 2001, siendo su propósito principal el sistematizar y actualizar los procedimientos vinculados a esta actividad. En términos resumidos, la circular distingue entre la Fiscalización Ordinaria y la Fiscalización Extraordinaria. La primera, es la que se compone de una fase investigativa de apreciación de hechos y otra resolutive con aplicación de sanciones cuando corresponda. La extraordinaria, en cambio, es aquella que sólo contempla la fase investigativa y culmina con un informe que sustenta otras decisiones o actos administrativos, distintos de la aplicación de sanciones.

Dentro de la fiscalización ordinaria, se distingue el Procedimiento General de Fiscalización y los Procedimientos Especiales. El procedimiento general es aquél que contiene las normas de aplicación regular para desarrollar la labor inspectiva, es decir, aquellas que se deben aplicar siempre y fielmente en todas aquellas situaciones que no tengan una regulación específica. Por su parte, los procedimientos especiales son aquellos en que existen normas excepcionales respecto de las establecidas en el procedimiento general, ya sea debido a la naturaleza o particularidades del concepto investigado, o a la existencia de normas legales o reglamentarias especiales. Entre ellos se encuentran la fiscalización de la informalidad laboral y las obligaciones previsionales.

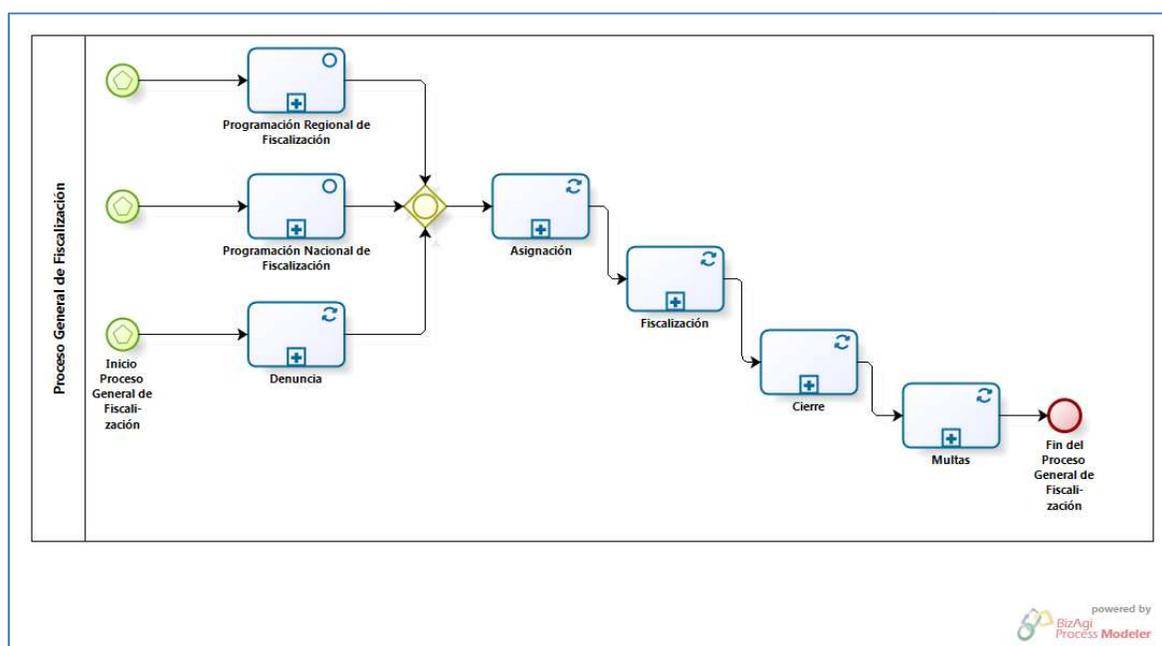
A su vez, el procedimiento general se puede originar en fiscalizaciones solicitadas y fiscalizaciones de oficio. Las fiscalizaciones solicitadas son aquellas que tienen su origen en una denuncia realizada por los trabajadores, directamente a la DT o a través de otras personas o reparticiones públicas que posteriormente transmiten dicha denuncia a la DT. Por su parte, las fiscalizaciones de oficio son aquellas que se realizan por disposición propia de la DT en cumplimiento de sus objetivos

institucionales, normalmente como parte de un programa nacional o regional de fiscalización.

En la Figura II.2.1 se muestra el proceso general de fiscalización, que comienza con la creación de planes y programas de fiscalización, nacionales o regionales, o bien a partir de una denuncia recepcionada en las distintas unidades dispuestas por la DT; continúa con la asignación del caso a un fiscalizador; la realización de la fiscalización en terreno; el cierre del caso; y la aplicación de multas cuando corresponda.

En lo que sigue se describe brevemente los elementos centrales de cada actividad.

Figura II.2.1
Diagrama general del proceso de Fiscalización



2.1.1 Creación de programas y denuncias

Las acciones programadas pueden surgir desde nivel central (planificación nacional) o de las propias direcciones regionales.

a. Acciones programadas en el nivel central.

Las acciones programadas en el nivel central surgen de una planificación anual que se realiza en noviembre de cada año, con la participación de los coordinadores inspectivos regionales. En esta planificación se define el número de actuaciones que se llevarán a

cabo en cada región, las actividades económicas a las que se dirigirán estas actuaciones y los aspectos específicos que se revisarán. Posteriormente, cada regional realiza la selección de las empresas específicas que se fiscalizarán.

La definición de las actividades económicas a las que se dará prioridad, se realiza en función de las estadísticas históricas de infraccionalidad y multas, entre otras variables. También se priorizan algunas actividades estacionales que suelen tener una alta informalidad laboral.

b. Acciones programadas en el nivel regional.

El nivel regional posee autonomía para generar sus propios planes, en función del conocimiento específico que cada una tiene de las actividades económicas y los comportamientos de las empresas de la región y para introducir planes de fiscalización eventuales, que se gatillan por hechos no anticipados.

Los planes regionales deben ser autorizados por el nivel central, y los resultados de las fiscalizaciones son ingresados en la aplicación centralizada DT-Plus.

c. Acciones por denuncias

Las denuncias pueden ser directas o indirectas. Las primeras corresponden a las efectuadas por los trabajadores o los sindicatos, y las segundas son las efectuadas por alguna autoridad. Las denuncias directas pueden ser presentadas por ventanilla, por escrito a través de la oficina de partes o por correo tradicional.

De acuerdo a información obtenida del Anuario Estadístico de la DT, en el año 2011 se realizaron 113.659 fiscalizaciones, de las cuales 86.504, equivalentes a un 76%, se originaron en denuncias. La diferencia, un 24%, surgieron de programas de fiscalización.

Aproximadamente un 66% de las denuncias provienen de trabajadores pertenecientes a micros y pequeñas empresas (MIPES).⁵¹

⁵¹ De acuerdo con el Código del Trabajo, micro empresa es aquella que tuviere contratados de 1 a 9 trabajadores, y pequeña empresa es aquella en que laboran de 10 a 49 trabajadores.

2.1.2 Asignación

Estas solicitudes de fiscalización son asignadas a los distintos fiscalizadores según el Promedio Local de Comisiones de Fiscalización Mensual (PLCM) determinado para cada unidad fiscalizadora.

Este proceso se refiere al acto de encomendar a un funcionario determinado (fiscalizador) la gestión de un cometido de fiscalización. Esta función es efectuada por el jefe de la Unidad de Fiscalización de la Inspección.

El objetivo de la asignación de cargas de trabajo es distribuirla equilibradamente entre los fiscalizadores que conforman la fuerza de trabajo de la unidad.

Los criterios de asignación son los siguientes:

- i. **Secuencial:** Asignación en orden cronológico de activación.
- ii. **Por materia:** Asignación conforme a la naturaleza del concepto o del empleador a fiscalizar que permitiría, en determinadas circunstancias, la asignación preferente a funcionarios que tengan mayor experticia.
- iii. **Sectorial geográfica:** Asignación a determinados funcionarios de la Unidad a los que se les ha asignado previamente una determinada área geográfica.
- iv. **Por Refiscalización:** Asignación de este tipo de fiscalizaciones procurando asignar al mismo fiscalizador que diligenció la fiscalización precedente.

Sin perjuicio de lo anterior queda a disposición del Jefe de Fiscalización la modificación de los criterios antes señalados conforme lo estime más apropiado.

Una vez recibida una denuncia se evalúa si es urgente o no. En el primer caso, se asigna a un fiscalizador dentro de sus actividades del mes en curso (asignación extraordinaria). Si no es urgente, se realiza una asignación ordinaria (mes siguiente).

Las asignaciones ordinarias, se establecen mensualmente, con la prohibición de destinar fiscalizaciones que excedan la máxima carga de trabajo que pueda realizar el fiscalizador en cada mes, basado en una asignación equivalente al 90% del Promedio Local de Comisiones de Fiscalización Mensuales por Fiscalizador de la respectiva Inspección (PLCM).

2.1.3 Fiscalización

Una vez asignado el caso, el fiscalizador prepara la visita inspectiva, recopilando el historial de la empresa y la documentación necesaria para plasmar la información de las materias requeridas para realizar la fiscalización encomendada (fase investigativa). La información se recaba desde el Sistema DT-Plus, del Boletín de Infractores a la Legislación Laboral y Previsional y del Sistema de Archivo por Empleador.

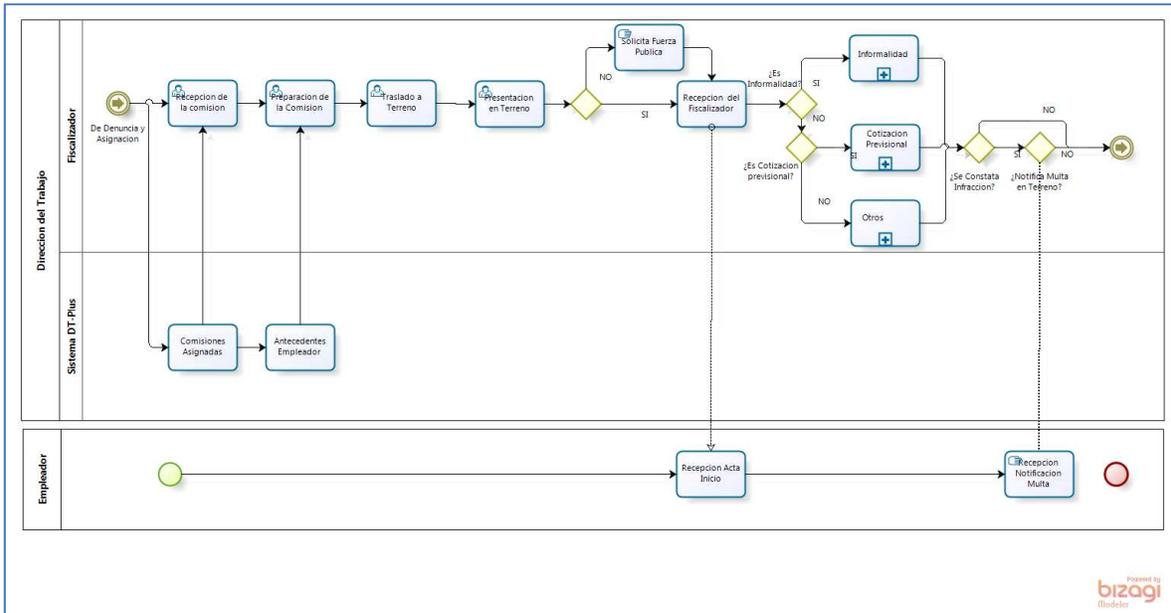
Posteriormente, se procede a ejecutar la fiscalización en terreno, la que contempla, entre otros, la inspección perceptiva, entrevistas con trabajadores, revisión documental y resolución de la fiscalización. Los detalles de la acción en terreno dependen de las materias que se vayan a fiscalizar.

En casos excepcionales el empleador puede negar el acceso del fiscalizador. Cuando ello acontece, se solicita la asistencia de Carabineros.

Si en el proceso de fiscalización se confirma que el empleador incurrió en una o más infracciones y le corresponde ser multado el fiscalizador tiene la opción de confeccionar y notificar la multa en terreno, proceso normal, en caso contrario deberá hacerlo al ingresar el resultado de la comisión al sistema.

En la Figura II.2.2 se muestra el detalle del subproceso de fiscalización.

Figura II.2.2
Subproceso de Fiscalización



2.1.4 Cierre

La etapa de cierre de la fiscalización consiste en consolidar y documentar el resultado de la visita inspectiva, esto involucra registrar en el sistema DT-Plus las actividades de la labor realizada.

2.1.5 Multas

Cuando el proceso de fiscalización culmina con la aplicación de multas, el fiscalizador debe ingresar al sistema DT-Plus las sanciones, individualmente, lo que permitirá su posterior remisión y cobro por parte de la Tesorería General de la República.

La sanción la determina, aplica, notifica e informa el mismo fiscalizador de terreno que realiza la visita e informa el cometido, ingresando él mismo todos los eventos descritos en el Sistema Informático DT-Plus. No obstante, el fiscalizador debe tener presente que, más allá del margen de subjetividad entregado a su responsabilidad, la sanción administrativa es una herramienta jurídica institucional, cuya aplicación debe ceñirse a los criterios definidos por la DT.

Independiente de que la infracción detectada haya sido subsanada antes o durante la visita inspectiva, ésta debe ser sancionada. En todo caso, y como se señala en la

circular 88, la sanción puede ser moderada de manera significativa en las circunstancias atenuantes de reprochabilidad, reparación del daño, colaboración con la fiscalización, etc. En tales circunstancias "las excepciones deben entenderse restrictivamente, es decir, requerirán una definición expresa en tal sentido, ya sea en determinados procedimientos especiales o extraordinarios que no contemplan la aplicación de sanciones; o en instrucciones específicas de la Superioridad (por ejemplo, en determinados Programas de Fiscalización que pudieran tener una finalidad meramente informativa, introductoria o educativa de normativa nueva, etc.)."

La aplicación del monto de la sanción dependerá del tipo de infracción que se detecte, para ello se utiliza la Norma Legal que rija dicha infracción.

Existen algunas sanciones que se encuentran establecidas por Norma Legal, como es el caso justamente de las infracciones previsionales, en las cuales no procede la aplicación de criterios atenuantes y agravantes.

En el marco de las refiscalizaciones a empresas sancionadas, se contempla la opción de sancionar en más de una oportunidad a la empresa si ella no logra subsanar las infracciones que dieron origen a la sanción.

La circular 88 señala también que las sanciones a aplicar serán de similar monto, pudiendo aumentar en forma moderada en cada sanción. Es decir, se espera que el quiebre de la conducta infractora se produzca más por la repetición de multas de similar monto, aplicadas tras procedimientos rápidos y expeditos que, por ejemplo, por el uso matemático de la duplicidad a partir de la reincidencia. En todo caso, no se descarta la aplicación de las normas sobre reincidencia para determinadas situaciones en que haya circunstancias agravantes.

Finalmente, una vez notificada la deuda al empleador, éste tiene la posibilidad de reclamarla, utilizando la vía administrativa o judicial. Si el sancionado decide no apelar y pagar directamente, lo realiza en Tesorería General de la República, utilizando Formulario propio de Tesorería F-10 o formulario de multa F-42, dependiendo de si la deuda está o no ya registrada en las bases de datos de TGR.

En el año 2011 se cursaron 23.794 multas, en un total de 113.659 fiscalizaciones. Es decir, se aplicó multa en el 21% de los casos.

2.2 El subproceso de fiscalización de las cotizaciones previsionales (evasión previsional)

Hay que distinguir si la fiscalización tiene como único propósito el aspecto previsional o si abarcará otras materias, además de la previsional. En el segundo caso se realiza lo que se denomina una "fiscalización de oficina", en que se le pide al empleador que concurra a la DT con la documentación necesaria para revisar el correcto pago de cotizaciones. Este tipo de fiscalización es una excepción a la práctica habitual de la DT, que ha sido implementada recientemente.

La fiscalización previsional considera la revisión de un período de seis meses hacia atrás, desde la activación de la fiscalización.

Se verifica la congruencia mensual entre los aportes previsionales, las remuneraciones imponibles y la cantidad de trabajadores, a partir de las propias planillas de cotizaciones y el libro auxiliar de remuneraciones o, si este no fuese exigible, los comprobantes de pago de remuneraciones.

Además de la comprobación anterior, que es realizada con cifras agregadas para el universo de los trabajadores, es obligatorio para los fiscalizadores revisar, y contrastar con el resto de la documentación, a lo menos los comprobantes de remuneración de una muestra de hasta 15 trabajadores.

En caso de detectarse una incongruencia en la cuadratura, se instruye al empleador, mediante el "Formulario N° 22: Acta de Constatación de diferencias previsionales y citación para verificar correcciones", para que dentro de un plazo no superior a 10 días detecte las causas de la misma y subsane las eventuales infracciones que concurren, citándolo para verificar el cumplimiento en oficina.

Al mismo tiempo se le informa de la posibilidad de reconsiderar las multas previsionales vigentes, rebajándolas según una escala gradual que es función de la velocidad con que se corrijan las infracciones. La rebaja de multas es muy sustancial si se identifican y subsanan los incumplimientos antes de la citación; menor, si se subsanan con posterioridad; menor aún si se subsanan con posterioridad a la visita a terreno que haya sido necesaria para identificar los errores y sancionarlos; y nula si no se subsanan los errores y pagos de diferencias.

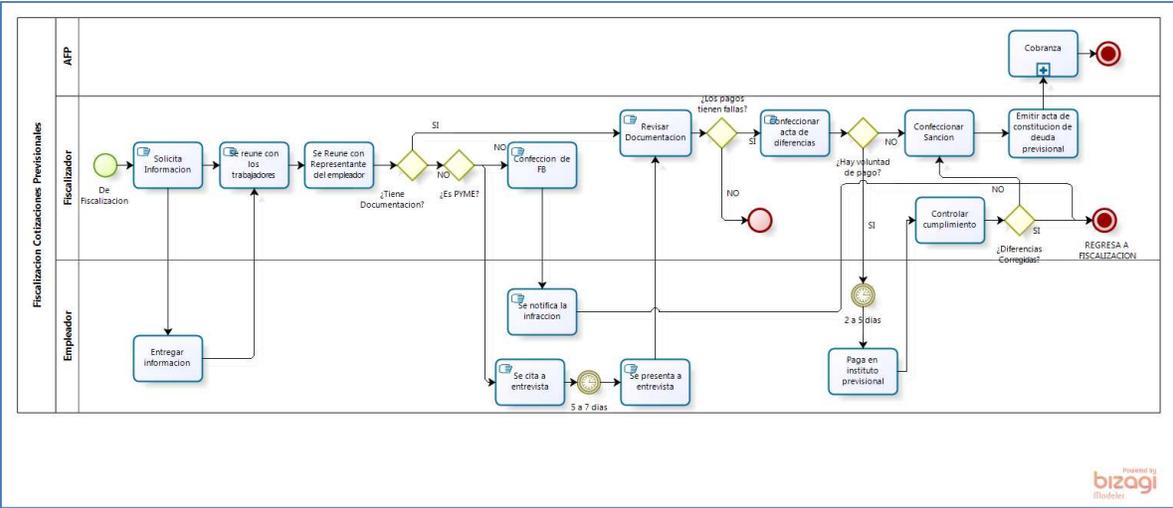
Independientemente de si el empleador cumplió con la instrucción de identificar las causas de la incongruencia, le corresponde al fiscalizador realizar la misma tarea y aplicar las sanciones que correspondan, en forma inmediata, sin perjuicio de revalidar los criterios para la reconsideración de multas en caso de corrección de las infracciones.

En caso de incomparecencia a la citación se aplican multas específicas por ese hecho, y se procede en los mismos términos indicados en el párrafo anterior.

Si el empleador no acredita el cumplimiento dentro del plazo para reconsiderar las multas, se procede a confeccionar Actas de Fiscalización sobre las deudas respectivas, las que son remitidas a las AFP para su cobro.

Durante el año 2011 se realizaron 24.569 fiscalizaciones en materia previsional, de un total de 329.485 materias fiscalizadas, lo que representa un 7,5% del total. De esta cantidad, 16.826 (68%) se originaron en denuncias.

Figura II.2.3
Subproceso de Fiscalización de Cotizaciones Previsionales



2.3 El subproceso de fiscalización de la informalidad laboral

La informalidad laboral se define como la presencia de una relación de trabajo en la que existe falta de cumplimiento simultaneo de las siguientes obligaciones:

- Escrituración de contrato cuya copia se haya entregado al trabajador.
- Uso correcto del Sistema de registro Control de Asistencia.
- Otorgamiento de comprobante de pago de remuneraciones.

- Declaración o pago de cotizaciones previsionales.

A través de la circular 88, la DT define un procedimiento a aplicar en caso de informalidad, que es de carácter obligatorio, ya sea que se trate de fiscalizaciones cuyo objetivo es detectar informalidad o bien cuando se detecte en el curso de alguna fiscalización.

En la visita a terreno se debe individualizar a todos los trabajadores afectados por la informalidad laboral, usando el "Formulario 05: Acta de Formalización de Trabajadores", en el que se consigna la declaración de cada uno de ellos sobre cada uno de los aspectos esenciales de la relación de trabajo establecidos en el artículo 10 del Código del Trabajo, culminando con la firma de cada trabajador.

En este procedimiento se acentúa al máximo la necesidad de revisar y constatar la identidad de los trabajadores, accediendo a la cédula nacional de identidad de cada uno de ellos.

Al concluir la visita inspectiva se aplican las sanciones laborales que se hayan constatado. Respecto de las sanciones previsionales, sólo son aplicables si producto de la fiscalización pudo detectarse huella documental cierta de la existencia de una relación de trabajo, como por ejemplo, liquidaciones de sueldo, registro control de asistencia o contrato escriturado sin copia entregada.

Posteriormente, se entrega una copia del Formulario 05 al empleador para facilitar la regularización y corrección de las infracciones detectadas y con ello fundar una eventual solicitud de reconsideración o desactivar futuras refiscalizaciones.

Finalmente, se le informa a todos los trabajadores afectados de las posibles presiones del empleador para regularizar formalmente la informalidad detectada, por ejemplo, a través de contratos de honorarios; así como de la conveniencia de recibir asesoría, en la propia DT o de otros especialistas, para orientar un curso de acción que permita resolver el problema tomando en cuenta la situación específica de cada trabajador.

Durante el año 2011 se realizaron 6.189 fiscalizaciones en materia de informalidad laboral, de un total de 329.485 materias fiscalizadas, lo que representa un 1,9% del total. De esta cantidad, 5.714 (92%) se originaron en denuncias.

3. El proceso de fiscalización de las DNPA

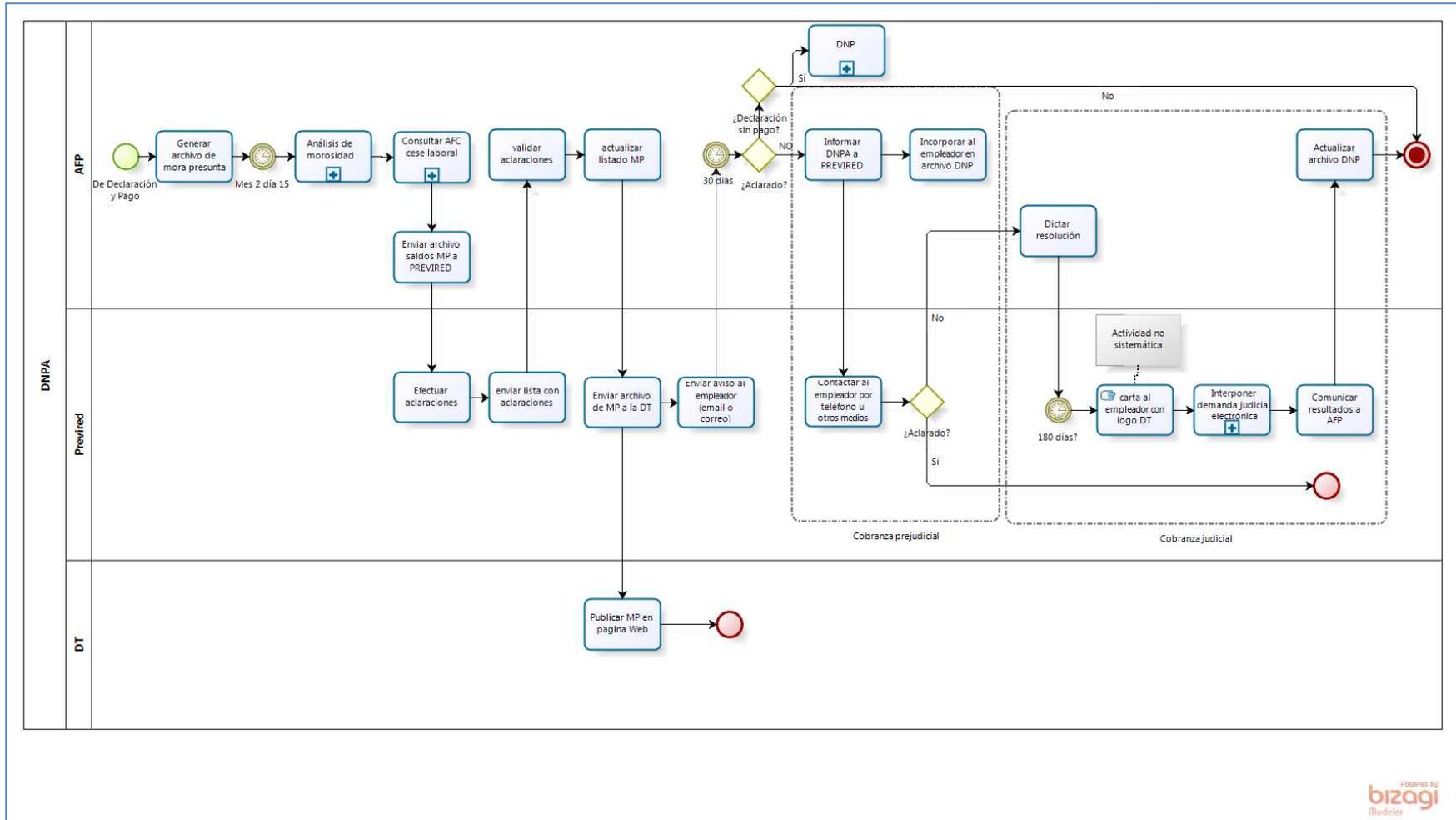
La Declaración y No Pago Automático (DNPA) de las cotizaciones previsionales se vincula al concepto de Mora Presunta (MP), que consiste en una presunción de deuda previsional, que surge cuando un empleador deja de pagar las cotizaciones de un trabajador, sin dar aviso del término de la relación laboral. Se debe recordar que la ley establece la obligación para los empleadores de informar el término de la relación laboral, en la misma planilla de pago de cotizaciones y al mes subsiguiente de ocurrido el hecho.

Si bien el concepto de MP nace junto con el actual sistema previsional, el proceso de DNPA surge con la Reforma Previsional de 2008, en la que se modifica el artículo 19 del D.L. 3500 para establecer la obligación de las AFP de realizar acciones de fiscalización y cobranza sobre aquellos montos. La modificación introducida establece que "las Administradoras deberán agotar las gestiones que tengan por objeto aclarar la existencia de cotizaciones previsionales impagas y, en su caso, obtener el pago de aquéllas de acuerdo a las normas de carácter general que emita la Superintendencia (de Pensiones). Para estos efectos, si la Administradora no tuviere constancia del término de la relación laboral de aquellos trabajadores que registran cotizaciones previsionales impagas, deberá consultar respecto de dicha circunstancia a la Sociedad Administradora de Fondos de Cesantía. Transcurrido el plazo de acreditación de cese o suspensión de la relación laboral, sin que se haya acreditado dicha circunstancia, se presumirá sólo para los efectos del presente artículo e inicio de las gestiones de cobranza conforme a las disposiciones del inciso décimo noveno de este artículo, que las respectivas cotizaciones están declaradas y no pagadas."

Hasta antes de esta modificación, las administradoras no se involucraban en la fiscalización de esta posible evasión previsional, y solo podían realizar acciones de cobro sobre estas deudas en caso de una denuncia del trabajador o a raíz de una fiscalización de la DT en que se determinara una deuda cierta.

En la Figura III.3.1 se muestra la secuencia de actividades que conforman el proceso DNPA, en el cual intervienen las administradoras, PREVIRED, la DT y los juzgados.

Figura II.3.3
Proceso de Fiscalización DNPA



3.1 Generación del archivo de MP

El proceso se inicia cada mes con la identificación que las administradoras hacen de los casos de MP (para facilitar el seguimiento de los tiempos del proceso se ejemplificará suponiendo que el "mes actual" es septiembre). Para ello, identifican qué empleadores declararon y pagaron cotizaciones en mes anterior (agosto) y no declararon en el mes actual (septiembre).

El día 15 del mes siguiente (octubre) se realiza un proceso de análisis de morosidad, con apoyo del sistema informático, en que se busca si hay pago o declaración de los casos previamente identificados como MP o si el empleador ha informado movimiento del trabajador.

Como resultado del proceso anterior se genera un nuevo archivo de morosidad presunta, el que es puesto a disposición de la AFC el mismo día (se deja archivo en casilla de transmisión).

La AFC procesa el archivo para cruzarlo con sus bases de datos y verificar si consta en ellas el término de la relación laboral de los trabajadores con MP. Como resultado, se genera un archivo de respuesta en que se informa tal eventualidad para cada caso.

Las administradoras cargan esta base de datos y generan un archivo con saldo de empleadores en mora presunta. Este archivo es enviado a PREVIRED aproximadamente el día 20 (octubre).

Mensualmente se generan del orden de \$20 mil millones en mora presunta.

3.2 Aclaraciones

PREVIRED recibe el archivo e inicia un proceso denominado "aclaración", que consiste en hacer una serie de búsquedas de información para descubrir aquellos casos de MP que en realidad tienen una explicación. Se busca si las cotizaciones están pagadas en otra AFP, o si el cese del trabajador está declarado en la planilla de otra AFP. Los empleadores suelen cometer errores de procedimientos que llevan a tales situaciones. Por ejemplo, a veces ocurre que una empresa tiene 3 trabajadores, 2 en la AFP 1 y el tercero en la AFP 2. Se despide al trabajador de la AFP 2 y el empleador, para no llenar la planilla de esa AFP, informa el despido en la planilla de la AFP 1, y queda erróneamente clasificado como MP.

Este proceso permite limpiar más o menos un 20% de los casos de MP. No es un procedimiento establecido en la norma, pero se realiza por acuerdo de las administradoras, para evitar notificaciones injustificadas.

Posteriormente, en torno al día 26 (octubre), PREVIRED devuelve el archivo de MP a las AFP con las propuestas de aclaraciones. Cada AFP revisa y valida las aclaraciones y genera un listado definitivo para el envío de notificaciones a los empleadores. Este listado puede ser más extenso o más reducido que el original, pues las administradoras pueden considerar improcedentes algunas de las aclaraciones propuestas por PREVIRED, pero al mismo tiempo eliminan otros registros para los que cuentan con nuevos antecedentes.

Aproximadamente el día 28 del mismo mes se envía un archivo de morosidad presunta a la DT, para que ésta proceda a su publicación en el sitio Web, en donde existe una aplicación que permite que esta información puede ser consultada por los empleadores, digitando el RUT de la empresa.

3.3 Cobranza prejudicial

PREVIRED toma este archivo y envía un aviso a los empleadores mediante correo electrónico o, en caso de no contar con un e-mail válido del empleador, por correo físico, recordándoles que disponen hasta el último día hábil del mes subsiguiente a aquél en que debieron efectuar la declaración de cotizaciones, para acreditar el término o suspensión de la relación laboral con uno o más de sus trabajadores. Esta notificación debe ocurrir el último día hábil del mes siguiente a aquel en que el empleador dejó de pagar (último día hábil de octubre). En la misma carta, que se envía a nombre de "AFPs de Chile", se consolidan las MP de todas las AFP. PREVIRED no aparece mencionada en la comunicación.

El empleador tiene un plazo de 30 días para pagar o aclarar la situación. Si esto no ocurre, la MP se transforma en DNPA. Las administradoras informan estos casos a PREVIRED, para que se inicie el proceso de cobranza o aclaración prejudicial. Mensualmente se generan de \$6 mil a \$7mil millones en DNPA.

PREVIRED utiliza para este proceso un Contact Center, que realiza llamadas telefónicas a los empleadores y, de ser necesario, otras acciones como visitas a los empleadores.

Cabe señalar que, al no tratarse de deuda cierta como en el caso de la Declaración y No Pago (DNP), la cobranza debe ser enfrentada de manera distinta. En palabras del Gerente de Apoyo al Giro de PREVIRED, considerando que con una alta probabilidad no hay deuda previsional, se requiere una aproximación sutil y gentil hacia los empleadores, diferente de las acciones con carácter de amenaza que realizan las empresas de cobranza. Esta característica particular de las DNPA es la que explicaría que las AFP hayan optado por delegar en PREVIRED este proceso, en vez de las empresas de cobranza que utilizan en el caso de las DNP.

Hasta la fecha se ha aclarado del orden del 80% de la deuda por DNPA.

3.4 Cobranza judicial

Si después de transcurrido un plazo de 180 días no se ha logrado el pago de la deuda ni la aclaración de la MP, se debe interponer la demanda judicial, acción que es también realizada por PREVIRED a través de un servicio de interposición electrónica de demandas. Asimismo, esta entidad se encarga de la administración y tramitación de las demandas judiciales.

El proceso de demanda judicial en las DNPA no está suficientemente estructurado como en los casos de deuda cierta. Es así que hasta la fecha sólo se han presentado demandas respecto de un período pivote de 13 meses, que va desde octubre 2008, mes en que se inician las DNPA, a octubre de 2009. Sin embargo, al presentar demandas se hace sobre todas las DNPA que puedan tener los empleadores demandados, es decir, también sobre las posteriores al período pivote.

Cabe señalar que el servicio del contact center se sigue realizando durante todo el proceso, incluso en la etapa de demanda judicial, pues es de interés de las administradoras resolver estos casos lo antes posible.

Es importante destacar que ocasionalmente, y en forma previa a la interposición de demanda judicial, PREVIRED envía cartas a los empleadores a nombre de la DT. Esta acción, que no ha sido sistematizada, forma parte de la colaboración entre ambas instituciones.

4. El proceso de cobranza de las AFP

4.1 Declaración y pago de cotizaciones

Para tener una comprensión acabada del proceso de cobranza que efectúan las administradoras, conviene referirse en primer lugar al proceso de declaración y pago, que es de donde surgen las deudas previsionales que posteriormente ingresan a dicho proceso, particularmente las DNP.

El proceso se inicia con la declaración por parte del empleador, la que puede ser efectuada por tres vías: electrónica, mixta y manual. En la vía electrónica el empleador declara y paga a través de las aplicaciones Web de PREVIRED o de las CCAF. La vía mixta es la que permite ingresar la declaración por la aplicación Web e imprimir un cupón de pago para realizar el pago en la AFP o las entidades recaudadoras. Finalmente, en la vía manual se declara y paga en la AFP o entidades recaudadoras. En los dos primeros casos, la ley otorga un plazo extendido, hasta el día 13 del mes siguiente a aquel en que se devengaron las remuneraciones. En el caso del pago manual, el plazo es hasta el día 10 del mismo mes.

En cualquiera de las tres vías de declaración y pago, las entidades recaudadoras reciben el dinero de las cotizaciones, el que posteriormente debe ser traspasado a las cuentas de las administradoras, para que sean ingresados en las cuentas individuales de los afiliados. Se inicia en ese momento un subproceso que en el diagrama 5 se ha denominado “administración de fondos”, en cual no será descrito, pues se aleja del propósito de este análisis.

Una vez que las administradoras reciben las declaraciones –cuestión que ocurre de manera instantánea en las vías electrónica y mixta, y con cierto desfase en la vía manual—son sometidas a una serie de procesos paralelos. Desde el punto de vista de la fiscalización y cobranza son cuatro los relevantes.

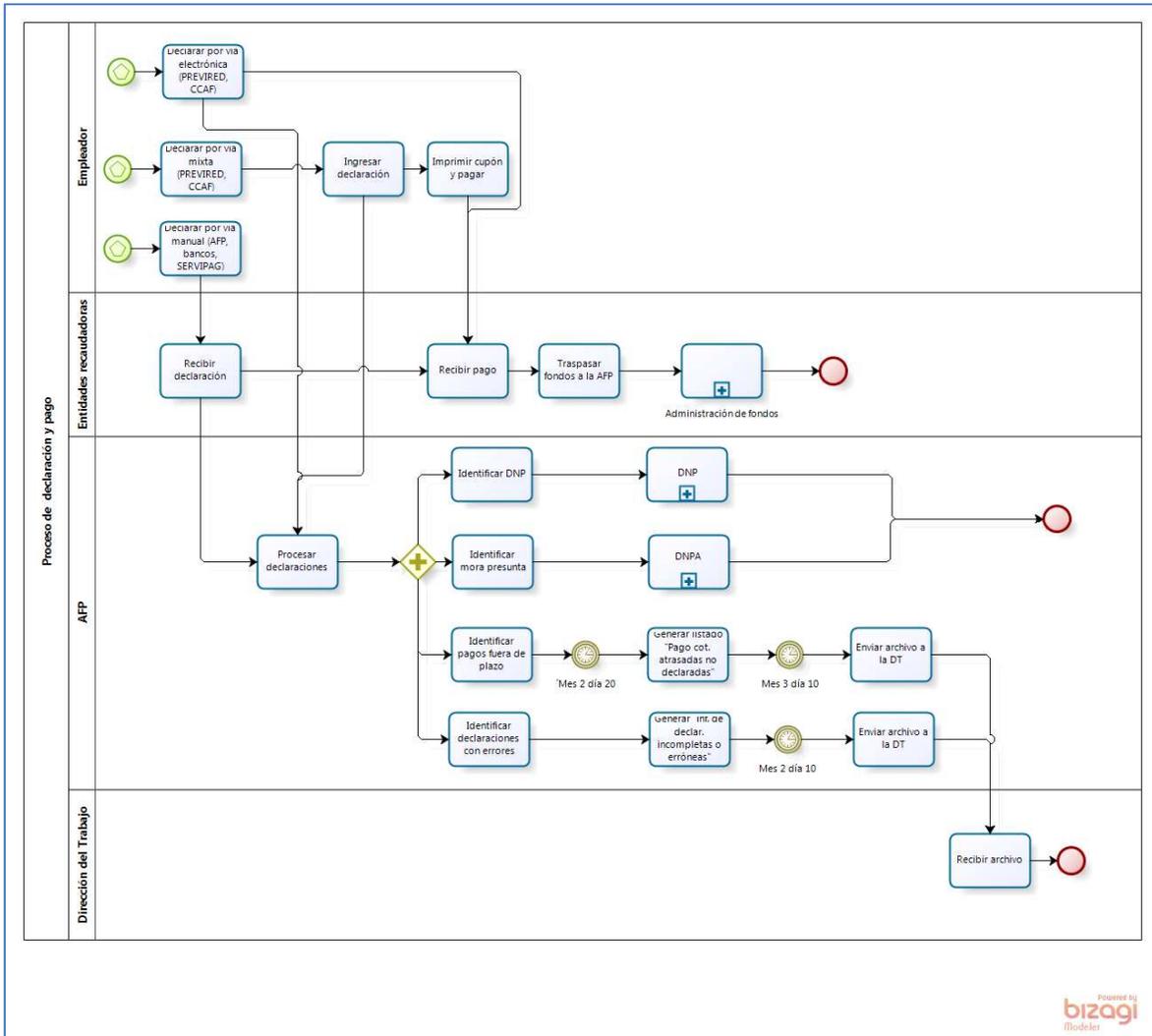
En primer lugar, se identifican todas aquellas declaraciones que no tienen asociado un pago, las que darán origen al subproceso DNP, que será desarrollado más adelante.

En segundo lugar, se identifica la mora presunta, esto es, empleadores que declararon el mes anterior y dejaron de hacerlo en el mes vigente, sin haber informado el término de la relación laboral. Este procesamiento de información es el que da origen al Subproceso DNPA, que fuera descrito anteriormente.

En tercer lugar, se identifican los pagos fuera de plazo, respecto de los cuales no existía una DNP. Con esta información se genera un listado, denominado "Pago de cotizaciones atrasadas no declaradas". Ese archivo debe ser enviado a la DT hasta el día 10 del mes subsiguiente a aquel en que se recibió el pago, con el propósito de que dicho servicio aplique las multas estipuladas en la ley, que alcanzan a 0,75 UF por trabajador. Cabe señalar que la DT recibe ese archivo pero no ejecuta acción alguna, pues de acuerdo a lo señalado en las entrevistas, no tienen la capacidad técnica para hacer una emisión masiva de multas.

En cuarto lugar, se identifican las declaraciones con errores u omisiones, con las cuales se genera el archivo "Información de declaraciones incompletas o erróneas", el que debe ser enviado a la DT hasta el día 10 del mes siguiente al de recepción de las mismas. La DT recibe el archivo, pero no aplica multas, por las mismas razones que en el caso de las declaraciones fuera de plazo.

Figura II.4.1
Proceso de Declaración y Pago de Cotizaciones



4.2 Declaración y No Pago (DNP)

De acuerdo a lo establecido en el artículo 19 del DL 3500, las administradoras están obligadas a seguir las acciones tendientes al cobro de las cotizaciones adeudadas y sus reajustes e intereses, aun cuando el afiliado se hubiere cambiado de ella.

La deuda previsional puede tener los siguientes orígenes:

- i. Declaración y no pago de cotizaciones (DNP)
- ii. Acta de fiscalización de la DT
- iii. Pago de cotizaciones con cheques sin fondos (cheques protestados)
- iv. Reclamo del afiliado ante el tribunal (artículo 4 ley 17322)

- v. Sentencia judicial por demanda del trabajador al empleador
- vi. Reclamo del afiliado en la AFP

En esta sección se describirá el proceso de cobranza de las DNP. Sin embargo, se debe tener en cuenta que las deudas previsionales con orígenes distintos siguen prácticamente el mismo proceso. La única excepción son las DNPA, que por lo mismo, y por tratarse además de un proceso de fiscalización particular, ha sido analizado de manera independiente.

La DN es una deuda cierta, que ha sido reconocida por el empleador por voluntad propia, es decir, sin que medie un proceso de fiscalización.

A la fecha, las deudas por DNP alcanzan aproximadamente a los \$182 mil millones. Las DNP generadas cada mes equivalen más o menos a un 3% de la recaudación mensual.

El proceso se inicia con la identificación y registro de las DNP en una base de datos especialmente diseñada para este fin, de acuerdo con instrucciones de la Superintendencia.

A más tardar el último día hábil del mes siguiente a aquel en que se presentó la DNP, las administradoras deben enviar a los empleadores, por correo electrónico o correo físico, avisos escritos recordándoles las cotizaciones previsionales pendientes de pago, incluidos los reajustes e intereses a esa fecha. Las administradoras deben registrar la fecha de envío del aviso en el archivo DNP. Además, están obligadas a mantener a disposición de la Superintendencia, por un período no inferior a 5 años, los antecedentes de respaldo del aviso escrito enviado al empleador moroso.

A veces hay errores en los datos necesarios para el envío del aviso, porque se toman los antecedentes de la misma declaración. Si la información es incompleta o errónea, se hace previamente una corrección manual, buscando los datos más completos en las declaraciones anteriores.

Por lo general, antes de este evento las administradoras no toman ninguna acción, pues el 45 o 50% de los deudores paga dentro del mes, sin que medie ninguna acción de cobranza.

4.2.1 Cobranza prejudicial

Aproximadamente unos 15 días después de enviado el aviso se inicia la cobranza prejudicial. Para ello, la AFP envía la base de datos de morosos a una empresa externa de abogados, para que realice las demás acciones de cobranza prejudicial. Estas acciones corresponden principalmente a llamados telefónicos, a través de un call center.

En paralelo, pero bimestralmente, se hace una nómina con las DNP que es enviada a la DT, para que se publique en el Boletín Laboral (administrado por DICOM), indicando la identificación del empleador, el período adeudado, el monto de la deuda y los trabajadores.

La empresa de cobranza tiene un tiempo aproximado de tres meses para concluir las acciones de cobranza prejudicial, al cabo del cual devuelve la base de datos indicando los resultados del proceso.

La AFP recibe la base de datos de morosos aproximadamente el día 135, contados desde que el empleador hizo la declaración. Se espera la recaudación del mes para descargar a quienes hayan pagado en ese período y al día 150, más o menos, la administradora emite la resolución de cobranza, la que es timbrada por el Gerente General y despachada al estudio jurídico.

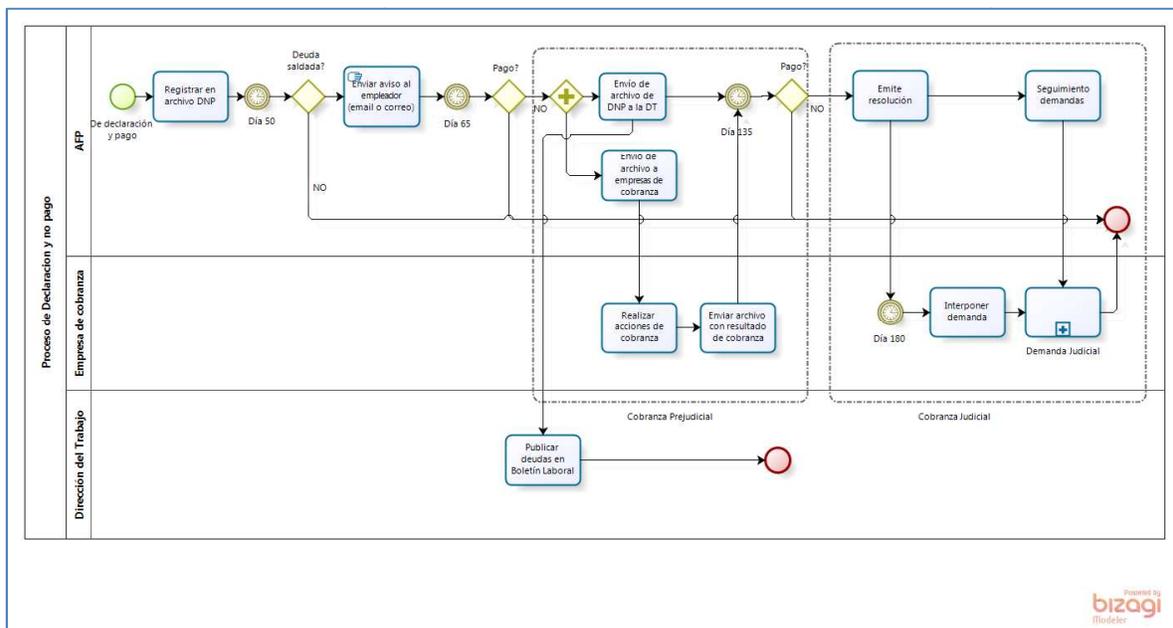
4.2.2 Cobranza judicial:

Con la resolución, el día 180 o antes, los abogados interponen la demanda judicial. En ella se especifican los fundamentos de hecho y derecho. Las AFP demandan directamente sólo en casos excepcionales, por ejemplo, cuando un abogado abandona los juicios.

La AFP hace seguimiento de los casos en cobranza judicial. Para ello, en general cuentan con un equipo de gente que se dedican a hacer seguimiento y controlar la gestión de las oficinas de cobranza. A su vez, los estudios jurídicos entregan reportes periódicos sobre el estado de los juicios, utilizando para ello archivos con estructura predeterminada o sistemas tipo workflow, que permiten el seguimiento en línea por parte de la AFP.

En opinión de los entrevistados, las administradoras tienen suficientes estímulos para desarrollar una efectiva labor de cobranza. Por una parte, existe un índice de Medición de la Calidad del Servicio, que entre otras variables, considera la gestión de cobranza: capacidad de recuperar las deudas antes de seis meses. Se considera tanto el tiempo de recuperación como el porcentaje de recuperación, dando un mayor puntaje a la recuperación temprana de las deudas. Por otra parte, las sanciones que se aplican en caso de negligencia en la cobranza (juicio sin tramitación, fuera de plazo o prescripción) también estimulan un trabajo eficiente.

Figura II.4.2
Subproceso de Declaración y No Pago (DNP)



5. Identificación de puntos críticos

5.1 Respetto de la Dirección del Trabajo

- i. La fiscalización de la DT es principalmente reactiva. Es así que las denuncias representan en torno a un 75% del total de actuaciones en terreno. En el ámbito previsional prácticamente no hay planes de fiscalización, sino que solo se actúa por denuncias o se detectan incumplimientos en el contexto de la fiscalización de otras materias. Se debería evolucionar hacia una fiscalización mayoritariamente preventiva, en donde las denuncias sean cada vez menos y se resuelvan con menos recursos.

- ii. En la actualidad la DT prácticamente no realiza cruces de datos para seleccionar casos a fiscalizar, puesto que no recibe información de terceros y tampoco solicita información periódica y sistemática a los empleadores. Ni siquiera se dispone de un directorio con el universo de empresas. Esta falta de información impide aplicar criterios de riesgos individuales en la generación de programas de fiscalización.
- iii. Una excepción a lo anterior es un plan de fiscalización de informalidad, en el ámbito de lo que se ha definido como elusión laboral, cuando los trabajadores son remunerados bajo la modalidad de honorarios, manteniendo un vínculo laboral correspondiente al de un trabajador asalariado. El plan, que se ha realizado dos veces, consiste en pedir información al Servicio de Impuestos Internos, sobre empresas que tienen trabajadores a honorarios y que cumplen ciertas condiciones que son indiciarias de la infracción. El plan ha sido calificado como exitoso, pues se constató infracción en el 40% de los casos y se logró la formalización de la mayor parte de los trabajadores involucrados. La primera vez fue realizado como parte de un programa piloto, en el contexto de una consultoría para implementar un modelo de gestión de riesgos.
- iv. El uso potencial de bases de datos para la fiscalización representa una oportunidad de introducir un cambio radical en la actividad de creación de planes y, por ende, una mejora significativa en el cumplimiento. Además, el uso de información permitiría disminuir apreciablemente los recursos destinados a atender cierto tipo de denuncias, los que podrían ser reorientados para aumentar las fiscalizaciones de oficio, produciendo de esta manera un círculo virtuoso.
- v. Para lograr lo anterior, se estima conveniente actualizar las atribuciones de la DT para requerir información de tercero. Se podría establecer una facultad genérica que dote de suficiente flexibilidad a la DT para requerir información, o bien, confiriendo atribuciones específicas sólo para aquella información que se determine necesaria, como por ejemplo, información de carácter tributario que podría proveer el SII.
- vi. La DT no está aplicando algunas de las sanciones que se contemplan en el ámbito previsional, lo que lógicamente no contribuye a reducir la evasión tributaria. Es el caso de la multa por declaración y pago fuera de plazo, la que sólo se aplica cuando se detecta como parte de una fiscalización, pero no se aplica masivamente a los casos reportados por las administradoras. Tampoco se aplican masivamente las sanciones por declaraciones erróneas o incompletas.

- vii. El actual sistema de sanciones no genera los incentivos para ir reduciendo los incumplimientos. Existen diversas normas que permiten atenuar las multas, como por ejemplo, el otorgamiento a las MIPES de un plazo de cinco días para corregir la falta, sin aplicación de multas, lo que significa que el poder disuasivo es nulo. Es interesante notar que desde el punto de vista de un modelo clásico de incumplimiento, que es determinado por una combinación entre la probabilidad de detección y la sanción aplicable, la decisión racional para una MIPE es no pagar las cotizaciones, al menos hasta que sea descubierto por la autoridad, puesto que tal comporta no tiene costos. También está la posibilidad de remplazar las multas por acciones de capacitación.
- viii. Un análisis somero de la información pública sobre remuneraciones del sector público permite concluir que los fiscalizadores de la DT tienen, en promedio, remuneraciones bastante inferiores a las de otras entidades fiscalizadoras, como el SII y la Superintendencia de Pensiones. Si se quiere contar con una DT más efectiva en su rol de fiscalizador de la evasión previsional, es importante avanzar en la profesionalización de los inspectores y el pago de remuneraciones consistentes con ello.

5.2 Respetto de la cobranza previsional

En relación con la DNPA, existe una apreciación negativa de parte de algunos actores, por cuanto pareciera ser un procedimiento poco rentable, toda vez que menos del 1% de la mora presunta termina siendo deuda efectiva. Al respecto, se debe señalar que tal situación es normal cuando se comienza a aplicar un cruce de información para detectar incumplimientos, pues al no existir controles anteriores, los empleadores no ven la importancia de cumplir ciertas obligaciones legales como el informe del cese de la relación laboral. A medida que pase el tiempo, las omisiones de este tipo tenderán a disminuir, situación que ya se observa, a juicio de los profesionales entrevistados en PREVIRED.⁵²

Si bien en el caso de la DNPA la ley establece un plazo de 180 días para emitir resolución y presentar demanda judicial, esto no se está cumpliendo, básicamente por la incapacidad del sistema para absorber un tan elevado número de demandas. Es así que se acordó con la SP ejecutar un piloto calendarizado de interposición de demandas, acuerdo que fue formalizado a través del Oficio 25454. Dicho oficio además

⁵² Según lo manifestado por algunos entrevistados, existen también problemas de calidad de las bases de datos de algunas AFP, lo que podría tener incidencia en el número de falsas DNPA. No se tienen mayores antecedentes que permitan evaluar esta conjetura.

establece la formación de un grupo de trabajo en que participan las administradoras, la AFC, la Corporación Administrativa del Poder Judicial (CAPJ) y la SP. La ejecución del piloto se llevó a cabo y ahora se está definiendo la calendarización del flujo en régimen de la interposición de demandas por DNPA. Es así que hasta ahora sólo se han presentado demandas respecto del período octubre de 2008 a octubre de 2009. Frente a esto, algunos plantean la búsqueda de alternativas de cambio legal que eviten judicializar estos casos, en tanto no mejore sustancialmente la calidad de la información. Sugieren que al menos se extienda el tiempo disponible para aclarar las DNPA.

Para acelerar el proceso de mejora de la calidad de la información, se estima conveniente comenzar a aplicar multas a quienes no cumplan la obligación de informar los términos de relaciones laborales, así como a quienes cometan otro tipo de errores que lleven a identificar erróneamente deudas previsionales.

Vinculado con lo anterior, se sugiere evaluar la posibilidad de que las administradoras puedan cobrar, por cuenta de la DT, las multas que ella debe aplicar. Esta sugerencia fue planteada por algunos entrevistados y, consultados los profesionales de la DT, no manifestaron reparos a tal posibilidad.

Existen propuestas que apunta a establecer en la ley la posibilidad de que las administradoras puedan proponer convenios de pago a los deudores. Al respecto, la Ley N° 20.446 autorizó por una sola vez a las AFP, para celebrar convenios de pago por las cotizaciones previsionales adeudadas por los empleadores, correspondientes a remuneraciones que se pagaron o debieron pagarse durante el año 2009 y hasta el mes de mayo de 2010. Esta ley abre la posibilidad de evaluar la efectividad de una norma de esta naturaleza. Si se concluye que ha sido una experiencia exitosa, podría entonces introducirse una norma similar en carácter permanente.

5.3 Indicadores de procesos

Se sugiere establecer dos indicadores que permitan evaluar la calidad de los procesos de fiscalización de la DT, los que se muestran en la siguiente tabla.

Indicador	Valor 2011
1. Cantidad de fiscalizaciones realizadas en materia de cotizaciones previsionales	24.569
2. Cantidad de fiscalizaciones realizadas en materia de informalidad laboral	6.189

III. Indicadores de evasión y elusión previsional

1. Definiciones

Tal como se presentó en el informe del producto 3, se han definido los siguientes indicadores para el análisis de la evasión y elusión previsional:

Evasión Laboral (EvL): corresponde a la situación en que un trabajador asalariado no tiene contrato con su empleador, es decir, este trabajador no sólo carece de cotizaciones al sistema de pensiones sino que a todo el sistema de seguridad social (salud, accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, seguro de cesantía, asignaciones familiares, entre otros), y queda desprotegido en relación a otros derechos laborales (indemnización, despidos arbitrarios, derechos de sindicalización, entre otros).

$$EvL = \frac{\text{Asalariados sin contrato}}{\text{Asalariados}}$$

Existe la posibilidad de que trabajadores sin contrato igual reciban el pago de sus cotizaciones previsionales. De este modo y de acuerdo a comentario recibido en la presentación del Producto 3 de la presente consultoría, se define el indicador de **Evasión Laboral Previsional (EvLP)**, el que corresponde a la situación en que un

trabajador asalariado no tiene contrato con su empleador ni tampoco recibe el pago de sus cotizaciones previsionales.

$$EvLP = \frac{\textit{Asalariados sin contrato y sin pago de cotizaciones}}{\textit{Asalariados}}$$

Por otra parte, entenderemos por **Evasión Previsional (EvP)**, cuando a un trabajador asalariado con contrato no se le realiza el pago de sus cotizaciones previsionales. Así en estos casos el empleador no cumple con su obligación de transferir las cotizaciones previsionales a la Administradora de Fondos de Pensiones (AFP), a pesar de la existencia de un contrato laboral y más allá del mecanismo de declaración y no pago.

$$EvLP = \frac{\textit{Asalariados con contrato que no cotizan}}{\textit{Asalariados con contrato}}$$

La **Evasión Previsional Total (EvPT)** incluye a estos dos componentes, la evasión laboral y la evasión previsional, y son estos dos componentes los que requieren un análisis desde el punto de vista de la política pública en protección social.

$$EvPT = \frac{\textit{Asalariados sin cotizaciones}}{\textit{Asalariados}}$$

La **Elusión Previsional (EIP)** corresponde a la situación en la que legalmente el empleador cumple con contratar al trabajador y pagar cotizaciones previsionales, sin embargo, realiza un pago de cotizaciones por un salario menor que el recibido por el trabajador.

$$EIP = \frac{\textit{Asalariados que cotizan por menos}}{\textit{Asalariados que cotizan}}$$

Para el cálculo de estos indicadores se ha definido como asalariados a las personas que trabajan como empleados del sector público o privado. Sin embargo, estos indicadores también pueden ser calculados para los trabajadores en servicios domésticos.

2. Construcción de los indicadores

Para construir los indicadores presentados en la sección anterior es necesario disponer de fuentes de información que de manera constante y consistente en el tiempo proporcionen los valores correspondientes al numerador y denominador de cada uno de los indicadores. Es fundamental que tanto la información del numerador como el denominador del indicador sean obtenidas de la misma fuente de información.

La información necesaria para construir los indicadores presentados es la siguiente:

Asalariados: corresponde a las personas que trabajan como empleados públicos o privados.

Servicio doméstico: personas que trabajan como servicio doméstico puertas adentro o puertas afuera.

Asalariados sin contrato: corresponde a las personas asalariadas, que no han firmado contrato de trabajo con su empleador.

Asalariados sin contrato que cotizan: corresponde a las personas asalariados que no han firmado contrato de trabajo con su empleador pero que recibe el pago de sus cotizaciones previsionales.

Asalariados con contrato que no cotizan: corresponde a las personas asalariadas que trabajan con contrato pero que no reciben el pago de sus cotizaciones previsionales.

Asalariados con contrato que cotizan por menos de su remuneración: corresponde a los trabajadores asalariados que trabajan con contrato, y le realizan el pago de sus cotizaciones previsionales, pero la cotización es por un monto menor a su remuneración.

En el informe del Producto 3 se utilizó como fuente de información la encuesta Casen para la construcción de los indicadores de evasión laboral y previsional, y la Encuesta de Protección Social para el indicador de elusión previsional. La encuesta CASEN permite obtener los indicadores cada dos años, y a partir del año 2011 de manera anual. La EPS permite obtener indicadores cada dos o tres años.

A efectos de mantener mediciones permanentes y contar con un monitoreo estrecho de la evasión laboral, los consultores proponen utilizar la Encuesta Nacional de Empleo (ENE) levantada por el INE, la que tiene periodicidad trimestral.

3. Indicadores de Evasión y Elusión Previsional: 2003 al 2011

La Tabla III.3.1 nos muestra los valores calculados para poder construir los indicadores a partir de la encuesta CASEN, desde el año 2003 hasta el año 2011. Los valores presentados en esta tabla son los que nos permiten calcular para estos años los diferentes indicadores de evasión laboral y previsional.

La Tabla III.3.2 nos muestra que de acuerdo a la información presentada en la Tabla 3.1 en el año 2003 un 20,6% de los asalariados trabajaba sin contrato, y este porcentaje de trabajadores en situación de evasión laboral se reduce a 13,2% en el año 2011. Con respecto al indicador de evasión laboral previsional, es decir, trabajadores asalariados que no tienen contrato y no cotizan (excluyendo a quienes no teniendo contrato pueden cotizar), en el año 2003 un 15,6% de los asalariados se encontraban en esta situación, y en el año 2011 se reduce a un 9,6%. Por otra parte, se obtiene que en el año 2003 un 5% de los asalariados con contrato no recibieron el pago de sus cotizaciones previsionales, este porcentaje se incrementa a 8,2% en el año 2009 pero disminuye en el año 2011 a 6,6%. Así, considerando tanto a los asalariados sin contrato y sin cotizaciones, así como los asalariados con contrato que no cotizan, se tienen que en el año 2003 19,6% de los asalariados no cotizan para el sistema de pensiones, porcentaje que se ha reducido a un 15,3% en el año 2011.

Tabla III.3.1
Cantidad de Asalariados y Servicio Doméstico
en situación de evasión laboral y previsional
(CASEN 2003 al 2011)

	2003	2006	2009	2011
Ocupados	6.003.507	6.584.409	6.497.607	6.917.890
Asalariados	4.016.718	4.543.661	4.591.851	4.897.417
Asalariados sin contrato	827.474	835.615	788.911	647.790
Asalariados sin contrato y no cotizan	626.796	614.016	548.823	469.949
Asalariados con contrato	3.189.244	3.695.939	3.802.940	4.249.627
Asalariados con contrato y no cotizan	159.715	168.694	312.001	279.218
Servicio Doméstico	374.195	368.155	315.046	376.724
Servicio doméstico sin contrato	199.476	206.312	180.669	190.675
Servicio doméstico sin contrato y no cotizan	171.596	174.609	150.142	164.779
Servicio doméstico con contrato	174.719	155.978	134.377	186.049
Servicio doméstico con contrato y no cotizan	19.696	20.376	25.206	22.417

Tabla III.3.2
Indicadores Evasión Laboral y Previsional
Asalariados
(CASEN 2003 al 2011)

	2003	2006	2009	2011
Evasión Laboral	20,6%	18,4%	17,2%	13,2%
Evasión Laboral Previsional	15,6%	13,5%	12,0%	9,6%
Evasión Previsional	5,0%	4,6%	8,2%	6,6%
Evasión Previsional Total	19,6%	17,2%	18,7%	15,3%

Nota: La evasión previsional total no corresponde a la suma de evasión laboral previsional y evasión previsional ya que no tienen denominador común.

Los mismos indicadores pueden ser obtenidos para las personas que trabajan como servicio doméstico, la que en términos de definiciones no habían sido considerados parte de los asalariados. La Tabla III.3.3 nos muestra los indicadores para las personas que trabajan como servicio doméstico. En el año 2003, un 53,3% de las personas que trabajaban como servicio doméstico lo hacían sin contrato, estos porcentajes se incrementan en los años 2006 y 2009, y disminuyen a 50,6% en el año 2011. Ahora si se excluye del indicador de evasión laboral a las personas sin contrato que cotizan, se obtiene que en el año 2011 un 43,7% del servicio doméstico se encontraba en evasión laboral previsional. Por otra parte, podemos ver que los indicadores de evasión previsional, personas con contrato que no cotizan, son el doble o más que en servicio doméstico que en el grupo de asalariados ya evaluado. En el año 2011 un 12% del servicio doméstico con contrato no recibía el pago de sus cotizaciones. Así, el nivel total de evasión previsional en el servicio doméstico era de 51,1% en el año 2003, y 49,7% en el año 2011.

Tabla III.3.3
Indicadores Evasión Laboral y Previsional
Servicio Doméstico
(CASEN 2003 al 2011)

	2003	2006	2009	2011
Evasión Laboral	53,3%	56,0%	57,3%	50,6%
Evasión Laboral Previsional	45,9%	47,4%	47,7%	43,7%
Evasión Previsional	11,3%	13,1%	18,8%	12,0%
Evasión Previsional Total	51,1%	53,0%	55,7%	49,7%

Nota: La evasión previsional total no corresponde a la suma de evasión laboral previsional y evasión previsional ya que no tienen denominador común.

Finalmente, la Tabla III.4.4 muestra el resumen de indicadores considerando ambos tipos de trabajadores, asalariados y servicio doméstico.

Tabla III.3.4
Indicadores Evasión Laboral y Previsional
Asalariados y Servicio Doméstico
(CASEN 2003 al 2011)

	2003	2006	2009	2011
Evasión Laboral	23,4%	21,2%	19,8%	15,9%
Evasión Laboral Previsional	18,2%	16,1%	14,2%	12,0%
Evasión Previsional	5,3%	4,9%	8,6%	6,8%
Evasión Previsional Total	22,3%	19,9%	21,1%	17,8%

Nota: La evasión previsional total no corresponde a la suma de evasión laboral previsional y evasión previsional ya que no tienen denominador común.

Por otra parte, con las mismas definiciones, es posible construir el indicador de evasión previsional total y de elusión previsional a partir de los datos de la Encuesta de Protección Social, obteniendo resultados estadísticamente significativos. La Tabla III.3.5 muestra los valores de los indicadores para los años 2004, 2006 y 2009.

Tabla III.3.5
Indicadores Evasión Previsional Total y Elusión Previsional
Asalariados
(EPS 2004, 2006 y 2009)

	2004	2006	2009
Evasión Previsional Total	17,3	16,4	13,7
Elusión Previsional	7,0	7,5	5,4

4. Indicadores de Evasión Laboral y Previsional para grupos de interés

En el informe del Producto 3 se presentó un análisis de las características del empleador y del trabajador que afectaban la probabilidad de que un asalariado se encontrara en situación de evasión laboral y evasión previsional, en análisis condicional de estas variables nos permite entender cuales serán las características claves que nos permiten identificar grupos con mayor vulnerabilidad, y así seguir sus indicadores en el tiempo.

4.1 Evasión Laboral

De acuerdo a lo analizado en el informe del producto 3, las siguientes variables son claves para analizar la evolución de la evasión laboral:

- Sector económico
- Tamaño de la empresa
- Quintil de ingresos

4.1.1 Sector económico

La Tabla III.4.1 muestra los indicadores de evasión laboral, es decir asalariados que no tienen contrato de trabajo, por sector económico y para los años 2003 al 2011. Podemos apreciar de manera consistente en el tiempo lo sectores económicos de agricultura, construcción y comercio presentan niveles de evasión laboral que están sobre el promedio, en especial resalta el sector de agricultura donde alrededor de un 30% de los asalariados trabajan sin contrato, y es el único sector que su nivel de evasión laboral se incrementa en el año 2009 con respecto al año 2006.

Tabla III.4.1
Indicador de Evasión Laboral
Sector Económico
(Casen 2003 a 2011)

	2003		2006		2009		2011	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Agricultura	188.944	34,6%	169.422	28,3%	173.760	31,3%	134.412	27,1%
Minería	3.956	4,8%	5.108	5,0%	4.480	3,5%	5.551	3,0%
Industria Manufacturera	105.405	17,5%	117.340	17,5%	70.310	13,9%	53.742	10,0%
Electricidad, gas y agua	2.830	8,6%	1.839	5,4%	2.523	5,5%	2.145	4,1%
Construcción	94.657	27,0%	94.562	20,5%	83.275	20,4%	74.567	14,9%
Comercio	150.959	21,2%	159.617	20,0%	168.536	19,6%	187.810	16,7%
Transporte	84.430	25,3%	81.827	21,9%	65.765	17,3%	56.547	13,8%
Establecimientos financieros	48.775	14,6%	49.674	12,9%	47.124	11,2%	30.936	6,2%
Servicios comunales	145.238	14,4%	152.280	14,3%	162.408	13,2%	100.994	9,2%
Total	827.474	20,6%	835.533	18,4%	788.911	17,2%	647.790	13,2%

4.1.2 Tamaño de la empresa

Con respecto al tamaño de la empresa, también se puede observar que de manera consistente en el tiempo son las empresas de menos de 10 trabajadores son las que presentan niveles de evasión laboral por sobre el promedio. Los niveles de evasión, a pesar de mostrar una disminución en el tiempo en todo tipo de empresas, son bastante elevados en las empresas de 2 a 5 trabajadores, en el año 2003 la mitad de los trabajadores de empresas pequeñas trabajaba sin contrato, en el año 2011 un 36% de los asalariados se encuentra en esta situación.

Tabla III.4.2
Indicador de Evasión Laboral
Tamaño de la empresa
(Casen 2003 a 2011)

	2003		2006		2009		2011	
	N	%	N	%	N	%	N	%
2 a 5 personas	268.326	50,1%	229.127	45,0%	180.951	44,6%	135.567	36,0%
6 a 9 personas	97.211	31,7%	92.896	31,8%	79.076	27,2%	61.360	23,9%
10 a 49 personas	177.842	20,0%	189.546	18,6%	151.307	16,0%	114.983	13,9%
50 a 199 personas	89.812	13,0%	92.227	11,8%	76.044	10,5%	56.557	8,4%
200 y más personas	103.727	8,3%	110.352	8,0%	104.244	7,8%	116.308	6,3%
Total	827.474	20,6%	835.533	18,4%	788.911	17,2%	647.790	13,2%

4.1.3 Quintil de ingresos

La Tabla III.4.3 nos muestra que los mayores niveles de evasión laboral se concentran en los quintiles de ingresos más bajos, en el año 2003 cerca de un 38% de las personas asalariadas del primer quintil de ingresos trabajaban sin contrato, este porcentaje disminuye a un 26,7% en el año 2011 pero sigue estando muy por encima del promedio.

Tabla III.4.3
Indicador de Evasión Laboral
Quintil de ingresos
(Casen 2003 a 2011)

	2003		2006		2009		2011	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Q1	202.360	37,6%	189.987	32,1%	159.726	31,9%	140.971	26,7%
Q2	218.771	26,3%	199.397	21,8%	190.819	21,1%	159.878	17,0%
Q3	172.192	19,4%	177.452	17,3%	176.567	17,0%	142.944	12,3%
Q4	141.748	15,3%	147.751	14,3%	148.762	13,2%	136.318	11,4%
Q5	92.403	11,1%	120.946	12,5%	113.037	11,1%	67.679	6,3%
Total	827.474	20,6%	835.533	18,4%	788.911	17,2%	647.790	13,2%

4.1.4 Grupos vulnerables

El modelo estimado para la probabilidad de tener contrato de un asalariado presentado en el Producto 3, también nos permite calcular las probabilidades de evasión previsional para los grupos de mayor vulnerabilidad, manteniendo todo lo demás constante. Para poder obtener estos indicadores se debe estimar el modelo de probabilidad de tener contrato (para los asalariados) tal como se presentó en el informe del Producto 3, luego obtener la probabilidad predicha de tener contrato según

el modelo para cada una de las observaciones, y finalmente el indicador corresponde al promedio de la probabilidad predicha para cada uno de los grupos de interés.

La Tabla III.4.4 presenta los indicadores para estos grupos más vulnerables desde el año 2003 al 2011, podemos notar que independiente del sector económico las empresas pequeñas siempre tienen problemas importantes de evasión laboral, pero este problema se acentúa aún más en el sector agricultura.

Tabla III.4.4
Indicador de Evasión Laboral
Sector Económico y Tamaño de la Empresa
(Casen 2003 a 2011)

Sector	Tamaño de Empresa	2003	2006	2009	2011
Agricultura	2 a 5 personas	61,5%	51,7%	55,8%	51,4%
	6 a 9 personas	44,8%	39,2%	37,3%	39,5%
	10 a 49 personas	32,6%	26,3%	30,6%	31,0%
Construcción	2 a 5 personas	60,6%	50,4%	49,4%	39,4%
	6 a 9 personas	40,2%	36,7%	32,3%	24,8%
	10 a 49 personas	25,9%	21,9%	22,8%	16,2%
Comercio	2 a 5 personas	47,2%	44,0%	46,4%	39,4%
	6 a 9 personas	28,7%	30,7%	27,7%	25,8%
	10 a 49 personas	17,0%	18,3%	20,1%	19,2%
Transporte	2 a 5 personas	54,3%	50,1%	47,8%	36,6%
	6 a 9 personas	32,8%	34,5%	26,8%	25,7%
	10 a 49 personas	22,9%	21,8%	19,9%	17,3%
Industria Manufacturera	2 a 5 personas	46,5%	44,5%	39,5%	27,5%
	6 a 9 personas	28,7%	30,1%	23,9%	18,8%
	10 a 49 personas	17,3%	17,7%	16,2%	11,6%
Servicios Comunales	2 a 5 personas	44,0%	41,4%	40,9%	31,3%
	6 a 9 personas	26,9%	29,2%	24,4%	20,8%
	10 a 49 personas	14,3%	15,9%	16,0%	12,8%
Establecimientos financieros	2 a 5 personas	36,2%	33,5%	32,9%	21,7%
	6 a 9 personas	23,6%	21,7%	19,1%	11,2%
	10 a 49 personas	13,9%	13,2%	12,1%	7,9%
Electricidad, gas y agua	2 a 5 personas	32,0%	20,2%	21,5%	21,7%
	6 a 9 personas	20,1%	24,4%	11,3%	13,5%
	10 a 49 personas	9,0%	4,8%	8,4%	6,1%
Minería	2 a 5 personas	30,2%	28,7%	21,9%	21,1%
	6 a 9 personas	16,2%	17,6%	11,1%	13,1%
	10 a 49 personas	8,0%	7,8%	5,7%	7,1%

4.2 Evasión Previsional

Las estimaciones del informe Producto 3 también permitieron identificar las características que son claves en determinar la evasión previsional:

- Sector económico

- Tamaño de la empresa
- Tipo de contrato

4.2.1 Sector económico

La Tabla III.4.5 nos muestra los niveles de evasión previsional, es decir, asalariados con contrato que no cotizan por sector económico al cuál pertenece el trabajador. El nivel de evasión previsional era en torno a un 5% en los años 2003 y 2006, siendo mayor en el sector de agricultura. En el año 2009 se incrementa de manera importante a un 8,5%, y de manera mas significativa aún en el sector agricultura. En el año 2011 vuelve a disminuir la evasión previsional.

Tabla III.4.5
Indicador de Evasión Previsional
Sector Económico
(Casen 2003 a 2011)

	2003		2006		2009		2011	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Agricultura	26.521	7,5%	26.358	6,2%	47.843	13,3%	29.474	8,2%
Minería	2.249	2,9%	2.117	2,2%	5.881	4,9%	4.817	2,7%
Industria Manufacturera	23.206	4,7%	18.601	3,4%	27.962	6,7%	24.379	5,1%
Electricidad, gas y agua	744	2,5%	1.497	4,8%	2.404	5,7%	1.634	3,2%
Construcción	12.962	5,1%	16.265	4,5%	29.024	9,3%	27.273	6,4%
Comercio	24.953	4,5%	28.633	4,5%	58.059	8,8%	70.438	7,6%
Transporte	10.910	4,4%	12.486	4,3%	19.764	6,5%	25.887	7,4%
Establecimientos financieros	9.536	3,4%	17.875	5,4%	24.368	6,7%	24.708	5,3%
Servicios comunales	48.373	5,7%	44.522	4,9%	93.539	9,1%	70.486	7,2%
Total	159.715	5,1%	168.694	4,6%	312.001	8,5%	279.218	6,6%

4.2.2 Tamaño de la empresa

Por otra parte, la Tabla III.4.6 nos muestra que el tamaño de la empresa para la cuál trabaja el asalariado es determinante en los niveles de evasión previsional. En las empresas de menos de 10 trabajadores, la evasión previsional está por sobre el promedio, especialmente en las empresas de 2 a 5 trabajadores donde el nivel de evasión previsional es de 9,5% en el año 2011.

Tabla III.4.6

Indicador de Evasión Previsional
Tamaño de la empresa
(Casen 2003 a 2011)

	2003		2006		2009		2011	
	N	%	N	%	N	%	N	%
2 a 5 personas	26.444	10,0%	22.518	8,1%	28.245	13,1%	22.713	9,5%
6 a 9 personas	13.784	6,7%	12.383	6,3%	22.908	11,3%	14.756	7,6%
10 a 49 personas	32.801	4,7%	39.383	4,8%	72.341	9,5%	49.608	7,0%
50 a 199 personas	29.520	5,0%	25.118	3,6%	50.987	8,1%	36.350	5,9%
200 y más personas	41.577	3,7%	46.520	3,7%	82.898	6,9%	99.304	5,8%
Total	159.715	5,1%	168.694	4,6%	312.001	8,5%	279.218	6,6%

4.2.3 Tipo de contrato

La Tabla III.4.7 nos muestra los niveles de evasión previsional según tipo de contrato del asalariado, notando que los tipos de contrato por obra o servicio son los que tienen niveles de evasión más elevados, en el año 2003 era de 14% y en el 2009 17%. Los trabajadores asalariados con contrato a plazo también se encuentran por sobre el promedio.

Tabla III.4.7

Indicador de Evasión Previsional
Tipo de contrato
(Casen 2003 a 2011)

	2003		2006		2009		2011	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Indefinido	80.270	3,3%	73.512	2,7%	178.669	6,4%	177.002	5,2%
A plazo	39.204	9,7%	48.008	9,1%	69.592	14,2%	102.216	12,6%
Por obra o servicio	39.642	14,0%	46.379	11,4%	62.058	17,1%		
Total	159.715	5,1%	168.694	4,6%	312.001	8,5%	279.218	6,6%

4.2.4 Grupos vulnerables

El modelo estimado para la probabilidad de cotizar de un asalariado con contrato, presentado en el informe del Producto 3, también nos permite calcular las probabilidades de evasión previsional para los grupos de mayor vulnerabilidad manteniendo todo lo demás constante. Para poder obtener estos indicadores se debe estimar el modelo de probabilidad de cotizar (para los asalariados), tal como se presentó en el informe del producto 3, luego obtener la probabilidad predicha de cotizar según el modelo para cada una de las observaciones, y finalmente el indicador

corresponde al promedio de la probabilidad predicha para cada uno de los grupos de interés.

La Tabla III.4.8 presenta los indicadores para estos grupos más vulnerables desde el año 2003 al 2011. Podemos notar que independiente del sector económico las empresas pequeñas siempre tienen problemas importantes de evasión previsional, pero este problema se acentúa aún más en el sector agricultura.

Tabla III.4.8

Indicador de Evasión Previsional
Sector Económico y Tamaño de la Empresa
(Casen 2003 a 2011)

Sector	Tamaño de Empresa	2003	2006	2009	2011
Agricultura	2 a 5 personas	9,8%	7,9%	14,9%	9,1%
	6 a 9 personas	7,8%	6,6%	13,6%	8,0%
	10 a 49 personas	7,4%	6,1%	13,5%	8,6%
Construcción	2 a 5 personas	9,5%	11,2%	12,7%	8,5%
	6 a 9 personas	6,5%	7,3%	12,6%	7,8%
	10 a 49 personas	4,6%	4,8%	10,1%	6,9%
Servicios Comunes	2 a 5 personas	12,1%	8,5%	14,3%	11,2%
	6 a 9 personas	8,6%	6,4%	12,1%	9,0%
	10 a 49 personas	5,2%	5,2%	10,3%	7,5%
Industria Manufacturera	2 a 5 personas	9,9%	6,4%	10,8%	6,9%
	6 a 9 personas	6,1%	5,3%	10,8%	6,9%
	10 a 49 personas	4,3%	3,4%	8,1%	5,2%
Comercio	2 a 5 personas	9,9%	8,0%	13,8%	9,5%
	6 a 9 personas	5,9%	5,7%	12,0%	8,0%
	10 a 49 personas	3,7%	4,6%	9,9%	8,3%
Transporte	2 a 5 personas	9,4%	9,1%	11,0%	13,0%
	6 a 9 personas	6,8%	5,7%	7,8%	9,7%
	10 a 49 personas	4,1%	4,4%	6,6%	8,6%
Electricidad, gas y agua	2 a 5 personas	7,4%	8,2%	8,5%	4,8%
	6 a 9 personas	3,0%	13,6%	9,2%	6,4%
	10 a 49 personas	3,2%	4,7%	7,5%	3,6%
Minería	2 a 5 personas	8,6%	6,4%	9,2%	4,8%
	6 a 9 personas	7,3%	8,2%	10,3%	3,1%
	10 a 49 personas	3,8%	3,2%	6,9%	3,1%
Establecimientos financieros	2 a 5 personas	6,8%	9,2%	11,6%	8,3%
	6 a 9 personas	4,8%	7,1%	9,2%	5,4%
	10 a 49 personas	2,8%	5,1%	7,8%	6,5%

4.3 Evasión Laboral Previsional

En cuanto a Evasión Laboral Previsional, es decir, asalariados sin contrato pero que no cotizan, las tres características más importantes sobre este indicador son:

- Sector económico
- Tamaño de la empresa
- Quintil de ingresos

4.3.1 Sector económico

La Tabla III.4.9 nos muestra los niveles de evasión laboral previsional por sector económico al cuál pertenece el trabajador. El nivel de evasión laboral previsional era un 15,6% en el 2003 y ha ido disminuyendo en el tiempo hasta ser 9,6% en el año 2011, el sector económico con un nivel de evasión laboral previsional más elevado es agricultura siendo cerca de 28% en el 2003 y 22% en el 2011, otros sectores con niveles por sobre el promedio son construcción, comercio y transporte.

Tabla III.4.9
Indicador de Evasión Laboral Previsional
Sector Económico
(Casen 2003 a 2011)

	2003		2006		2009		2011	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Agricultura	153.792	28,2%	134.010	22,3%	131.681	23,8%	108.816	21,9%
Minería	2.081	2,5%	2.206	2,2%	2.647	2,1%	2.340	1,3%
Industria Manufacturera	78.165	13,0%	87.244	13,0%	48.126	9,5%	40.066	7,5%
Electricidad, gas y agua	1.366	4,2%	1.286	3,8%	1.610	3,5%	1.405	2,7%
Construcción	68.118	19,4%	60.031	13,0%	53.335	13,1%	50.055	10,0%
Comercio	120.080	16,9%	126.840	15,8%	129.489	15,0%	144.713	12,9%
Transporte	60.960	18,3%	61.774	16,5%	44.407	11,7%	43.182	10,5%
Establecimientos financieros	37.587	11,3%	31.680	8,2%	30.993	7,4%	20.459	4,1%
Servicios comunales	103.719	10,3%	106.153	10,0%	103.883	8,4%	57.861	5,3%
Promedio	626.796	15,6%	614.016	13,5%	548.823	12,0%	469.949	9,6%

4.3.2 Tamaño de la empresa

Por otra parte, la Tabla III.4.9 nos muestra que el tamaño de la empresa para la cuál trabaja el asalariado es determinante en los niveles de evasión laboral previsional. En las empresas de menos de 10 trabajadores, la evasión laboral previsional está por sobre el promedio, especialmente en las empresas de 2 a 5 trabajadores donde el nivel de evasión previsional es de 30,5% en el año 2011, 3 veces el nivel promedio.

Tabla III.4.10
Indicador de Evasión Laboral Previsional
Tamaño de la empresa
(Casen 2003 a 2011)

	2003		2006		2009		2011	
	N	%	N	%	N	%	N	%
2 a 5 personas	226.987	42,3%	189.469	37,0%	143.558	35,4%	114.648	30,5%
6 a 9 personas	80.099	26,1%	74.418	25,3%	61.468	21,2%	47.435	18,5%
10 a 49 personas	136.808	15,4%	137.565	13,5%	104.398	11,1%	83.079	10,0%
50 a 199 personas	58.270	8,5%	59.929	7,6%	50.260	6,9%	40.516	6,0%
200 y más personas	65.935	5,3%	67.187	4,8%	61.390	4,6%	68.121	3,7%
Total	626.796	15,6%	614.016	13,5%	548.823	12,0%	469.949	9,6%

4.3.3 Quintil de ingresos

La Tabla III.4.10 nos muestra los niveles de evasión laboral previsional según quintil de ingresos, podemos notar que en el primer quintil los niveles de evasión laboral previsional son aproximadamente el doble que el valor promedio.

Tabla III.4.11
Indicador de Evasión Laboral Previsional
Quintil de ingresos
(Casen 2003 a 2011)

	2003		2006		2009		2011	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Q1	165.558	30,7%	151.714	25,5%	124.245	24,8%	110.366	20,9%
Q2	165.402	19,9%	150.302	16,4%	138.688	15,3%	119.555	12,7%
Q3	131.829	14,9%	131.510	12,8%	122.011	11,7%	99.737	8,6%
Q4	102.192	11,0%	100.447	9,7%	98.481	8,8%	98.700	8,2%
Q5	61.815	7,4%	79.961	8,3%	65.398	6,4%	41.591	3,9%
Total	626.796	15,6%	614.016	13,5%	548.823	12,0%	469.949	9,6%

4.3.4 Grupos vulnerables

El modelo estimado para la probabilidad de no tener contrato ni cotizar de un asalariado nos permite, al igual que en los casos anteriores, identificar los grupos de mayor vulnerabilidad.

La Tabla III.4.11 presenta los indicadores para estos grupos más vulnerables desde el año 2003 al 2011. Podemos notar que independiente del sector económico las empresas pequeñas siempre tienen problemas importantes de evasión laboral previsional, pero este problema se acentúa aún más en el sector agricultura.

Tabla III.4.12
Indicador de Evasión Laboral Previsional
Sector Económico y Tamaño de la Empresa
(Casen 2003 a 2011)

Sector	Tamaño de Empresa	2003	2006	2009	2011
Agricultura	2 a 5 personas	52,5%	41,7%	42,0%	39,1%
	6 a 9 personas	41,3%	36,8%	33,1%	41,4%
	10 a 49 personas	30,4%	23,5%	23,1%	25,7%
Construcción	2 a 5 personas	61,3%	46,6%	41,7%	38,7%
	6 a 9 personas	38,8%	27,6%	28,6%	14,2%
	10 a 49 personas	16,7%	12,5%	11,1%	8,9%
Comercio	2 a 5 personas	41,4%	37,8%	37,9%	33,9%
	6 a 9 personas	23,7%	24,2%	23,1%	19,5%
	10 a 49 personas	12,2%	15,8%	13,1%	11,0%
Transporte	2 a 5 personas	46,2%	39,7%	36,8%	28,9%
	6 a 9 personas	26,1%	19,2%	13,9%	20,1%
	10 a 49 personas	18,5%	20,7%	13,6%	12,5%
Industria Manufacturera	2 a 5 personas	41,3%	41,1%	39,5%	33,0%
	6 a 9 personas	23,4%	28,7%	18,1%	17,2%
	10 a 49 personas	13,9%	12,8%	7,5%	5,6%
Servicios Comunales	2 a 5 personas	31,6%	32,4%	29,3%	18,7%
	6 a 9 personas	18,3%	19,5%	18,3%	9,1%
	10 a 49 personas	8,7%	7,2%	6,6%	5,8%
Establecimientos financieros	2 a 5 personas	28,2%	18,0%	25,2%	12,5%
	6 a 9 personas	15,1%	15,9%	10,1%	6,9%
	10 a 49 personas	12,9%	9,0%	5,7%	3,4%
Electricidad, gas y agua	2 a 5 personas	5,2%	1,5%	12,8%	10,8%
	6 a 9 personas	3,6%	4m6%	3,4%	2,7%
	10 a 49 personas	2,1%	1,7%	3,5%	5,3%
Minería	2 a 5 personas	31,4%	34,9%	48,4%	23,4%
	6 a 9 personas	14,3%	17,5%	13,2%	26,8%
	10 a 49 personas	3,0%	4,4%	3,0%	4,6%

IV. Análisis del proceso de cobranza judicial de cotizaciones en cuanto a los tópicos efectividad, capacidad y entrega de propuestas para su mejora y/o reforma.

1. Introducción. Aspectos metodológicos y limitaciones.

El presente capítulo da cuenta del cumplimiento del objetivo específico v. del presente estudio, cual es, **analizar el proceso de cobranza judicial de cotizaciones en**

cuanto a los tópicos efectividad, capacidad y entregar propuestas para su mejora y/o reforma.

Para tal efecto, se realizaron tres líneas de actividades: i) entrevistas a actores claves; ii) revisión de datos, y iii) una revisión de una muestra representativa de causas de cobranza previsional.

El foco de este análisis estuvo en la identificación de dos indicadores de efectividad: (i) tiempo de respuesta del sistema y (ii) tasa de recuperación de cotizaciones. Por otra parte, se ha intentado algún nivel de análisis sobre la capacidad del sistema, con las limitaciones que señalaremos más adelante.

Las **entrevistas a actores claves** (semi-estructuradas) contemplaron fundamentalmente recabar información de las instituciones que cuentan con información sobre este proceso. El objeto de esta actividad consistió en identificar la percepción de dichos actores sobre el funcionamiento del proceso y el eventual aval de dicha percepción en datos, con especial foco en los conceptos señalados en el párrafo anterior (efectividad y capacidad del sistema).

Además de las entrevistas consignadas en el Informe sobre Institucionalidad al Jefe del Departamento de Desarrollo Institucional de la CAPJ; al Jefe de la División de Control de Instituciones de la SP; y a los equipos operativos de las AFPs Provida y Planvital, y de Previred (algunas de las cuales fueron complementadas para este objetivo específico vía mail), se efectuaron las siguientes entrevistas enfocadas especialmente en el análisis de la cobranza judicial:

- i. Sr. Mario Lara, Administrador de la Unidad de Apoyo Administrativo a la Tramitación de Causas Laborales y de Cobranza Previsional (en dos ocasiones);
- ii. Sra. María Alejandra Cuadra, jueza del Juzgado de Cobranza Laboral y Previsional de Santiago;
- iii. Sra. Paulina Sariego, jueza del Juzgado de Cobranza Laboral y Previsional de Santiago;
- iv. Sr. Vicente Martínez, jefe de la División de Control de Instituciones de la SP (segunda entrevista);
- v. Sr. Manuel Figueroa, Gerente General de ORPRO, y
- vi. Sr. Ricardo Alamos, Fiscal de ORPRO.

La segunda actividad consistió en la **revisión de datos** tanto de fuentes públicas, como de aquellos proporcionados por los organismos a cargo del proceso, que nos permiten afirmar cuál es la efectividad y cómo se encuentra hoy la capacidad del sistema, en este último caso, para una primera aproximación al tema.

La última actividad considerada para el cumplimiento específico de este objetivo consistió en la **revisión de un número representativo de causas de cobranza previsional**. Para tal efecto, se realizó un levantamiento de un número representativo de causas de cobranza previsional en el Juzgado de Cobranza Laboral y Previsional de Santiago (el más grande de Chile) a través de la información disponible en el sitio web del Poder Judicial sobre las carpetas de tramitación de dichas causas. La información recabada permitió completar algunos aspectos del análisis.

Considerando un nivel de confianza del 95% y un margen de error del 5%, se seleccionaron aleatoriamente **385 causas**, para un universo de 46.181 causas de cobranza previsional ingresadas el año 2011. Estas causas corresponden a los ingresos caratulados con la letra "P", para ese año.

Cabe señalar al respecto que los ingresos signados con esta letra corresponden al mayor volumen de causas ingresadas (76% para el año 2011) y se refieren a la cobranza previsional conforme al nuevo procedimiento⁵³.

Otro aspecto metodológico a considerar es que dentro de las 46.181 causas se encuentran cobranzas previsionales de distintos tipos de cotizaciones. Como ha de recordarse, el presente estudio se enfoca exclusivamente en la problemática de las cotizaciones de AFP, razón por la cual se consideró una muestra de reemplazo para el caso de encontrarse dentro de las 385 primeras causas seleccionadas con causas sobre cobranza de otro tipo de cotizaciones (v.gr. de la AFC) toda vez que el Poder Judicial no distingue este subconjunto de causas en relación con el tipo de demandante, esto es, si se trata de una AFP (como nos interesa en este estudio) o de otro tipo de institución.

⁵³ El nuevo procedimiento rige a contar del año 2006, de manera coetánea con el inicio del funcionamiento de los nuevos juzgados de cobranza laboral y previsional. Las deudas devengadas antes de esa fecha son cobradas con el procedimiento antiguo, lo que sucede hasta el día de hoy.

Lo anterior redundó en definitiva en lo siguiente:

Tabla IV.1.1

Muestra original y de reemplazo para el análisis de causas de cobranza previsional en el juzgado de cobranza laboral y previsional de Santiago

Muestra	Casos analizados
Muestra original	234
Muestra de reemplazo	151
Muestra final	385

Antes de cerrar este apartado, cabe recordar –tal como se adelantó en el Plan de Trabajo de esta consultoría- que un análisis acabado del proceso de cobranza judicial que permita evaluar la efectividad y, especialmente, la capacidad del sistema, entregando propuestas acabadas para su mejora y/o reforma, excede las posibilidades del presente estudio (tiempo destinado y marco presupuestario). En efecto, para contar con una evaluación certera, se requeriría contar con información representativa a nivel nacional de una serie de aspectos tales como tiempos de respuesta del sistema, montos demandados y tasa de recuperación, entre otros.

El presente capítulo avanza en esta línea. Se trata de una primera sensibilización respecto del tema, con un levantamiento propio de información, aunque acotado en relación con los recursos y plazos considerados para el presente estudio. Sin embargo, un buen análisis de la capacidad del sistema exige mirar la carga de trabajo de los tribunales, estudio que no resulta factible acometer en el contexto de la presente consultoría (no obstante las percepciones y datos que se han recogido en las actividades ya explicadas).

Por eso, como resultado de este objetivo específico se propone la elaboración de términos de referencia técnicos, que sirvan de base para la contratación de un estudio posterior que permita profundizar dicho análisis.

Por último, cabe señalar que la formulación de propuestas –con base en los insumos recogidos con las limitaciones reseñadas- queda pendiente para las entregas finales de esta consultoría.

2. Antecedentes generales

El foco de esta primera mirada está en la nueva institucionalidad encargada de tramitar las causas de cobranza previsional. Esta nueva institucionalidad está comprendida fundamentalmente por los juzgados de cobranza laboral y previsional, creados a través de la ley N° 20.022. Dicha ley creó las siguientes unidades jurisdiccionales:

- Juzgado de Cobranza Laboral y Previsional de Santiago.
- Juzgado de Cobranza Laboral y Previsional de San Miguel.
- Juzgado de Cobranza Laboral y Previsional de Valparaíso.
- Juzgado de Cobranza Laboral y Previsional de Concepción.

Estos nuevos juzgados vinieron a introducir una figura inédita en el Poder Judicial, cual es, la especialización de la función ejecutiva.

Para tener un orden general de la magnitud del sistema, los cuatro juzgados concentran prácticamente un 40% del total de los ingresos de causas de cobranza laboral y previsional en Chile, lo que se puede apreciar en la siguiente tabla:

Tabla IV.2.1

Ingreso de causas de cobranza laboral y previsional, por tipo de juzgado (especializado/no especializado) año 2010

Juzgado	Número de causas ingresadas
San Miguel	9.020
Santiago	60.719
Valparaíso	9.243
Concepción	11.541
Subtotal Justicia especializada	81.503
Resto de Chile (no especializado)	124.150
Total	205.653

Fte. Elaboración propia conforme a datos disponibles en www.poderjudicial.cl

Estas cuatro jurisdicciones representan las cuatro agrupaciones de comunas con más ingresos, sólo acercándose a este nivel el Juzgado de Letras del Trabajo de La Serena, con 8.155 causas de este tipo. Al respecto es muy importante tener presente que en aquellas comunas donde no hay Juzgado de Cobranza Laboral y Previsional pero existe un Juzgado de Letras del Trabajo (como La Serena) será este último tipo de tribunales el competente para conocer de la cobranza previsional y, por su parte, en aquellas comunas donde no hay ni uno ni otro, corresponde al Juez de Letras con competencia común el conocimiento de este tipo de causas. Así, podemos encontrar tres tipos generales de tribunales a cargo de tramitar las causas de cobranza previsional:

- Juzgados de Cobranza Laboral y Previsional
- Juzgados de Letras del Trabajo⁵⁴
- Juzgados de Letras (con competencia común⁵⁵)

Dadas los límites del presente estudio, el foco de análisis está puesto en la justicia especializada y, particularmente, en el caso de Santiago que, como puede apreciarse en el cuadro anterior, es, por lejos, el principal tribunal, concentrando por sí solo el 30% de los ingresos nacionales.

Con todo, es importante -para tener una primera aproximación en torno al funcionamiento del sistema- resaltar la información de término de causas que entrega el Poder Judicial, a nivel nacional. Al respecto, cabe señalar que los tribunales no logran terminar más causas de las que ingresan en el respectivo año calendario. Así, para el mismo año 2010, el sistema presenta 205.653 ingresos y sólo 120.643 términos, es decir, un 59%. Como veremos más adelante, se evidencia un problema respecto de causas que van quedando pendientes y que año a año aumentan.

En la misma línea, un estudio reciente encargado por el Ministerio de Justicia⁵⁶ para evaluar la Reforma a la Justicia Laboral sostiene que "la única salvedad a esta positiva evaluación (referida a la celeridad del nuevo sistema) se produce respecto de los plazos de tramitación del procedimiento ejecutivo⁵⁷, cuya duración en promedio alcanza a más del doble de la duración del procedimiento de aplicación general,

⁵⁴ Conocen causas declarativas laborales y también la ejecución de las mismas junto a la cobranza previsional.

⁵⁵ Conocen distintos tipos de causas. Dependiendo del lugar donde se ubiquen pueden conocer materias tan disímiles como familia, civil e incluso ejercer como jueces de garantía en un juicio penal.

⁵⁶ <http://www.minjusticia.gob.cl/es/documentos/file/236-estudio-de-evaluacion-de-la-reforma-procesal-laboral-a-un-ano-de-su-implementacion-en-todo-el-pais.html>

⁵⁷ Incluye todo tipo de causas ejecutivas.

empinándose sobre los 140 días. La duración de la tramitación de las causas sustanciadas por el procedimiento ejecutivo, implica que hasta el 31 de diciembre de 2010, menos del 40% de las causas ingresadas el 2010 habían terminado. En el caso de las causas sustanciadas en los demás procedimientos el porcentaje de causas ingresadas el año 2010 que se encontraban terminadas al 31 de diciembre de 2010 se encumbra sobre el 90% en el caso específico del procedimiento monitorio, y en tutela y aplicación general el porcentaje era de un 72%.”

Efectuadas estas primeras observaciones del sistema (magnitud de ingresos y tasa de término de causas ingresadas), pasemos a mirar con más detalle los datos referidos al Juzgado de Cobranza Laboral y Previsional de Santiago.

Tabla IV.2.2
Ingreso de causas por procedimiento y año
Juzgado de Cobranza Laboral y Previsional de Santiago

Procedimiento	Año de Ingreso							Total
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
A	30.831	13.168	6.786	3.463	4.032	4.657	2.244	65.181
C				179	3.929	3.091	2.429	9.628
D						3.838	42.416	46.254
J				382	3.392	2.925	957	7.656
L	318	473	500	406	1		1	1.699
P	12.332	51.232	51.814	58.889	49.086	46.181	30.803	300.337
R	33	171	127	252	279	55	37	954
Total Ingreso por	43.514	65.044	59.227	63.571	60.719	60.747	78.887	431.709

Fte. CAPJ

El foco de nuestro análisis se concentra, como hemos señalado, en las causas “P”, que corresponde a las cobranzas previsionales con el nuevo procedimiento, es decir, aquellas originadas fundamentalmente en DNP. Como puede apreciarse en el cuadro precedente, paulatinamente han ido disminuyendo las causas signadas con la letra “A”, que corresponden al antiguo procedimiento. Otra observación importante para este estudio la constituye la irrupción desde el año 2011 y, especialmente, en el presente año 2012, de las causas “D” que corresponden a DNPA. Con todo, cabe señalar que entre estos tres tipos de causas el año 2011 se concentra el 90% del ingreso de causas de este tribunal, y en lo que se registra para el año 2012 ese porcentaje

aumenta a un 95% con un fuerte aumento de causas originadas en una DNPA, causas que llegan a superar a la cobranza previsional con origen en DNP.

En relación con las causas "P", como hemos señalado, el Poder Judicial no distingue dentro de ellas a qué tipo de cotización previsional se refieren; no obstante, con el levantamiento de causas que hemos efectuado, sobre las primeras 385 causas revisadas (lo que incluye demandantes de todo tipo), podemos observar la siguiente distribución de las mismas en relación con el tipo de cotización de que se trata:

Tabla IV.2.3
Distribución de causas por tipo de cotización demandada año 2011
Juzgado de Cobranza Laboral y Previsional de Santiago

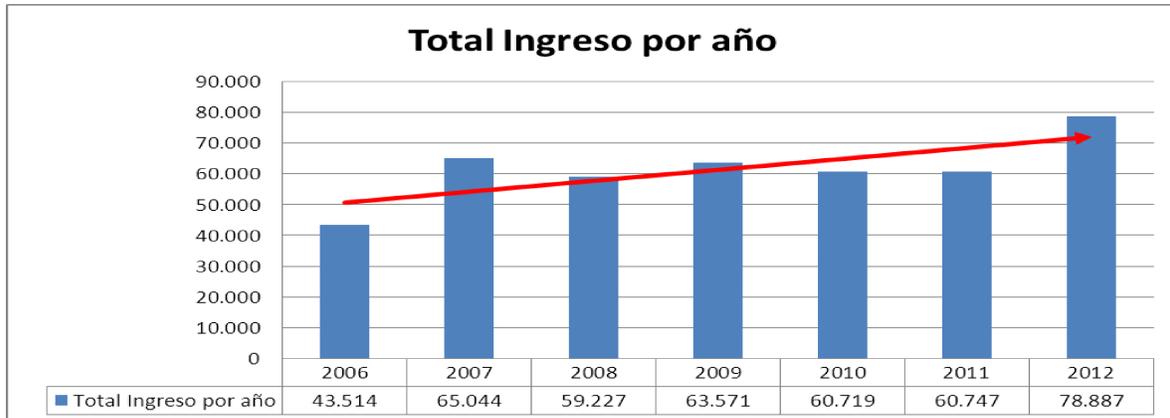
Tipo de cotización	Cantidad de demandas	Porcentaje
AFPs	238	61,8%
AFC	113	29,4%
Isapres	15	3,9%
IPS	10	2,6%
CCAF	5	1,3%
Mutualidades	4	1,0%
	385	100,0%

Como puede verse, la mayoría de las causas "P" corresponde a cobranza de cotizaciones de AFPs.

El resto de las causas ingresadas al tribunal corresponde a cumplimientos de sentencias (letra "C"), otros títulos ejecutivos (letra "J") y reclamos (letra "R").

En todo caso, cabe consignar que de los datos aparece un sostenido aumento de los ingresos, tal como puede verse en el siguiente gráfico.

Gráfico IV.2.1
Evolución Ingreso de causas año 2006-2012
Juzgado de Cobranza Laboral y Previsional de Santiago



Fte. CAPJ

Adicionalmente, cabe hacer presente que el ingreso de causas (al igual que el sistema en su conjunto) no logra ser terminado por la capacidad instalada, generándose un relevante stock de causas pendientes. Así, en el caso del juzgado de cobranza laboral y previsional de Santiago se encuentran pendientes 267.000 causas desde aquellas ingresadas el año 2006 hasta la fecha.

En la misma línea, la SP registra al 31 de diciembre de 2011 un stock de juicios pendientes (sólo de cotizaciones de AFP) de 873.251 causas, a nivel nacional⁵⁸.

Según los mismos datos de la Superintendencia un 61,4% de dichas causas corresponden a pendientes en trámite normal, un 38% corresponde a demandados inubicables (del orden de 331.000 causas) y un 0,7% a causas asociadas a alguna quiebra.

En términos monetarios, este pasivo asciende al 31 de diciembre de 2011 a \$ 721.000 millones. La deuda global del sistema⁵⁹ alcanzaba, a la misma fecha, del orden de \$ 862.000 millones. La diferencia entre las dos cifras (\$ 141.000 millones) se encontraba en cobranza pre-judicial.

Reafirmando la constatación anterior, del muestreo de causas efectuado en el contexto de la presente consultoría, del total de causas "P" referidas a cobranza de cotizaciones

⁵⁸ No incluye causas originadas en DNPA.

⁵⁹ No incluye DNPA.

de AFP e ingresadas el año 2011 en el juzgado de cobranza laboral y previsional de Santiago, un 56,7% se encuentra pendiente a la fecha (octubre de 2012).

Para una mayor profundidad en el conocimiento de la "deuda histórica" podemos recurrir a las conclusiones de la SP sobre el tema⁶⁰:

1. Del total de 215.834 empleadores que tienen cotizaciones impagas, 121.666 tiene sólo en una A.F.P. (56,37%); 41.959 en dos A.F.P. (19,44%) y 26.087 en tres A.F.P. (12,09%). Si se suman todos estos empleadores entre una y tres A.F.P se tiene un total de 189.712, que representan un 87,88%. Por otra parte, solo 26.122 empleadores tienen cotizaciones impagas entre cuatro y seis A.F.P., lo que representa un 12,10%. Debe destacarse, que en el último tramo de seis A.F.P., hay solo 928 empleadores que representan un 0,43% del total de empleadores morosos.
2. Cabe destacar, que de este análisis se concluye que al 31 de diciembre de 2011 la cantidad de empleadores morosos ha aumentado en 97.198, esto es un 82% respecto de la situación al 31 de diciembre de 1999, o sea, existiría una mayor cantidad de empleadores que se encuentra declarando y no pagando las cotizaciones previsionales lo que explica que haya aumentado la deuda previsional.
3. A medida que aumenta la cantidad de A.F.P. en las cuales se tienen cotizaciones previsionales impagas, la cantidad de empleadores disminuye (1 A.F.P. = 121.666 empleadores y 6 A.F.P. = 928 empleadores). Sin embargo, deben analizarse los montos totales en pesos y el promedio de las cotizaciones previsionales impagas.
 - a) En 1 A.F.P. hay 121.666 empleadores, representando un 56,37%, pero solo con el 6,52% del monto total en pesos.
 - b) Entre 2 A.F.P. y 3 A.F.P., hay 68.046 empleadores, que representan un 31,53%, pero con 21,69% del monto total en pesos.

⁶⁰ Informe Anual de Cotizaciones Previsionales Impagas (al 31 de diciembre de 2011) – División de Control de Instituciones – Superintendencia de Pensiones.

c) Entre 4 A.F.P. y 6 A.F.P., hay 26.122 empleadores, que representa un 12,10%, pero con un 71,80% del monto total en pesos.

Por lo tanto, a medida que aumenta la cantidad de A.F.P., la cantidad de empleadores disminuye, pero el monto total en pesos de cotizaciones previsionales impagas se concentra en los últimos tramos, es decir, con grandes montos en pesos.

4. Si se analiza el promedio de cotizaciones impagas, se tiene lo siguiente:

a) Promedio por trabajador = \$ 496.794

b) Promedio por empleador = \$ 3.997.732

Cabe destacar, que la deuda promedio por trabajador, desde el año 1999 al año 2011, aumentó desde \$ 117.764 a \$ 496.794 (321,85%) y que la deuda promedio por empleador aumentó desde \$ 1.018.023 a \$ 3.997.732 (292,69 %).

En el caso del promedio por empleador, si se desglosa por número de A.F.P., se tiene que a medida que aumenta la cantidad de A.F.P., disminuye la cantidad de empleadores, pero el promedio de cotizaciones previsionales impagas aumenta.

1 A.F.P. = 121.666 empleadores = \$ 462.447

6 A.F.P. = 928 empleadores = \$ 31.202.899

5. Al analizar las cotizaciones impagas por tramos en pesos, se tiene que en los rangos menores hasta \$ 500.000 se concentra un 60,50% de los empleadores (130.603 empleadores), pero solo con un 2,14 % del monto total en pesos de la deuda.

Por otra parte en los tramos superiores a \$ 500.000 (\$ 500.001 hasta mayor a \$ 50.000.000) se concentra el restante 39,49% de los empleadores (85.231 empleadores) pero con 97,83% del monto total en pesos, destacando que en el último tramo (mayor a \$ 50.000.000) existen 3.084 empleadores (1.43%) pero con un 50,27 % del monto total en pesos.

6. Del total de 873.251 juicios vigentes hay 535.552 que se encuentra en trámite normal (61,33%) y 331.821 juicios que están clasificados como inubicables **con un altísimo** 38%. Los juicios por quiebra solo alcanzan a 5.878 (0,67%).
Respecto de estos juicios en la condición de inubicables, al 31 de diciembre de 2011 (331.821) se produjo un aumento respecto del 31 de diciembre de 1999 (167.198), de un 98,46% (164.623 juicios).
De los 331.821 juicios inubicables hay 85.281 juicios (25,7%) que corresponden a los generados en los últimos 7 años (2005 a 2011).
7. De los juicios en trámite normal (535.552 juicios), hay 236.539 juicios (44,17%) que corresponden a los generados en los años últimos 7 años (2005 a 2011).
Respecto de estos juicios en trámite normal, al 31 de diciembre de 2011 (535.552) se produjo un aumento respecto del 31 de diciembre de 1999 (242.141), de un 121,17% (293.411 juicios).
8. Los sectores laborales que registran mayores cotizaciones impagas son las Actividades de Servicios Comunitarios, Sociales y Personales con un monto de M\$ 124.244.984 (16,69%), Construcción con 107.479.984 (14,44%) y Comercio al por mayor y menor; Reparación vehículos automotores/enseres domésticos con M\$ 100.962.768 (13,57%).
9. Las regiones del país con mayor monto de cotizaciones previsionales impagas son la Región Metropolitana con un monto de M\$ 413.983.177 (47,98%), la VIII Región con M\$ 100.173.627 (11,61%) y la V Región con M\$ 82.790.500 (9,60%).

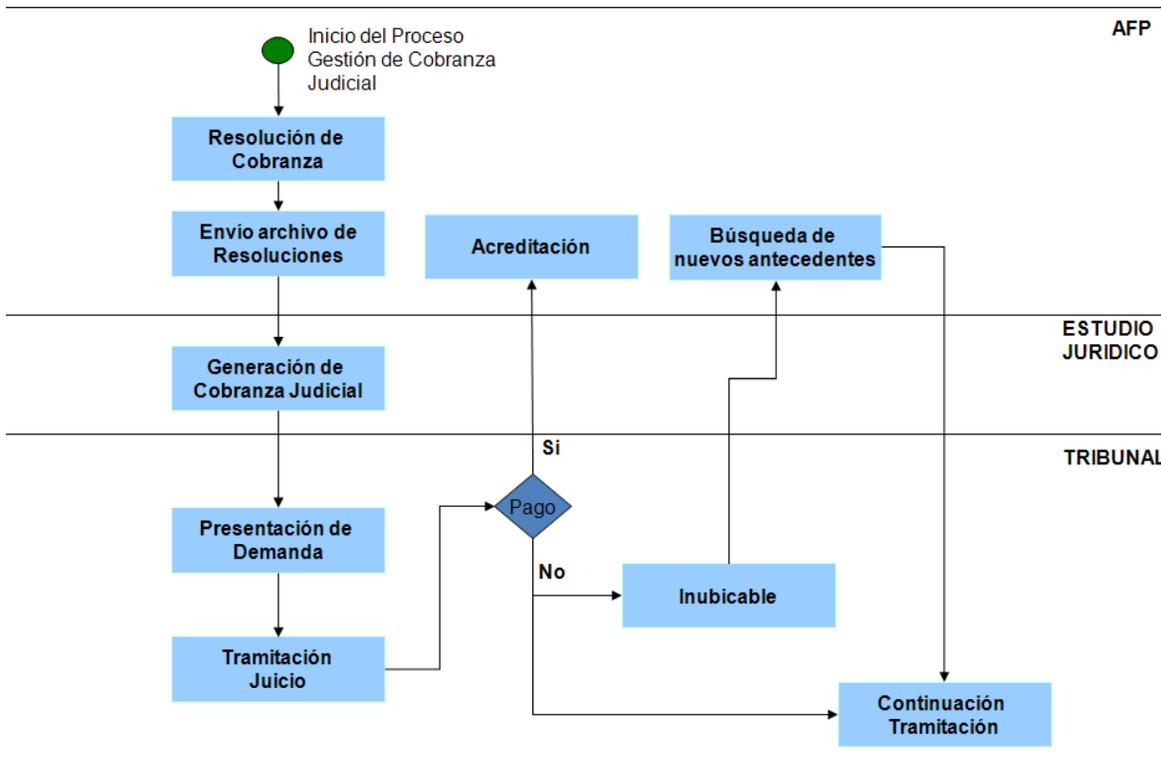
3. Efectividad del sistema

Realizada esta descripción general del sistema, pasemos a revisar los aspectos referidos a su efectividad. Como hemos señalado, esta evaluación se hará sobre la base de dos indicadores: tiempo de respuesta del sistema y tasas de recuperación.

3.1 Plazos de Tramitación

Para este análisis del proceso judicial, entenderemos por plazo de duración de los juicios el lapso comprendido entre su inicio y término, en la fase "TRIBUNAL" conforme a la siguiente figura.

Figura IV.3.1
Proceso de cobranza judicial



Fte. AFP Planvital, Gerencia de Operaciones.

En relación con los tiempos de respuesta del sistema judicial fue posible extraer la siguiente información.

Conforme a los registros del Poder Judicial, en el juzgado de Santiago, el tiempo promedio de duración de un juicio de cobranza previsional, conforme al nuevo procedimiento (causas "P") es de **245 días**. El detalle de la duración de los juicios, según tipo de causa puede verse en la siguiente tabla.

Tabla IV.3.1
Duración promedio días por tipo de causas
Juzgado de Cobranza Laboral y Previsional de Santiago

Tipo de Causas	Duración Promedio en Días
Ejecutivo Previsional Antiguo	435
Ejecutivo Previsional	245
DNPA	67
Exhorto	254
Reclamo	311
Cumplimiento	143
Ejecutivo Laboral Antiguo	313
Otros Títulos ejecutivos	178
Duración Promedio de Causas	262

Fte. CAPJ

Este promedio corresponde al periodo completo de funcionamiento de la nueva judicatura (2006-2012). De dichos datos se puede colegir que aún cuando las causas sometidas al nuevo procedimiento tienen en promedio una duración menor que las sometidas al procedimiento antiguo (245 vs 435) y que las causas previsionales tienen una duración promedio menor al total de causas (245 vs 262), parece ser un plazo todavía extenso si se compara, por ejemplo, con la duración de un juicio declarativo en el contexto de la reforma a la Justicia Laboral que en promedio alcanza a 61 días para el procedimiento de aplicación general⁶¹.

Los datos entregados por el Poder Judicial no se refieren a tipo de demandante/cotización, sin embargo, la SP cuenta con datos específicos de cobranza de cotizaciones de AFP, señalan que la duración promedio de los juicios de cobranza previsional es de 292 días en la región Metropolitana y de 278 días en las restantes regiones del país. Adicionalmente, la Superintendencia registra una mejora de los

⁶¹ <http://www.minjusticia.gob.cl/es/documentos/file/236-estudio-de-evaluacion-de-la-reforma-procesal-laboral-a-un-ano-de-su-implementacion-en-todo-el-pais.html>

plazos en relación con el sistema antiguo, donde la duración promedio era de 351 días en la región Metropolitana y de 392 en el resto del país.

En definitiva, los plazos de duración de los juicios pueden resumirse en el siguiente cuadro, según la fuente correspondiente.

Tabla IV.3.2
Duración promedio días causas de cobranza previsional
según fuente de información

Fuente	Duración Promedio en Días
CAPJ	245 ⁶²
SP	292 ⁶³

Fte. Elaboración propia

Sobre este punto es importante destacar la opinión de los principales clientes del sistema. En ese ámbito, la entrevista con ORPRO, una de las principales empresas de cobranza de créditos da cuenta de una visión positiva de la reforma, reportándose un avance entre el procedimiento antiguo y el nuevo; desde luego, en el ámbito civil la cobranza es "mucho más lenta"; sin embargo, "el alto número de ingresos ha hecho colapsar el sistema", destacándose que "sin reforma hubiese sido un caos".

3.2 Tasas de recuperación

La recuperación de cotizaciones por parte del sistema parece ser alta. En efecto, los actores de la industria coinciden en reconocer una importante recaudación de cotizaciones adeudadas, especialmente en el proceso de cobranza prejudicial (dentro de los seis primeros meses). Un porcentaje minoritario de las cotizaciones adeudadas pasa a cobranza judicial, recuperándose al cabo de dos años también un porcentaje relevante. El detalle del reporte de los actores entrevistados puede apreciarse en el siguiente cuadro, el que no contempla la cobranza de DNPA⁶⁴.

⁶² Comprende todo tipo de cotizaciones en el Juzgado de Santiago

⁶³ Comprende sólo cotizaciones de AFPs en Región Metropolitana

⁶⁴ Como se ha consignado en el primer informe de este estudio, hay coincidencia de los actores del sistema en que de las DNPA sólo se recupera efectivamente un 1% de lo supuestamente adeudado. El resto de los casos corresponde a aclaraciones.

Tabla IV.3.3

Tasa de recuperación cotizaciones adeudadas (DNP) por AFPs entrevistadas

AFP	Tasa de recuperación prejudicial	Tasa de recuperación judicial
Provida	75-80%	50%
Planvital	85%	66,6%

Fte. Elaboración propia sobre la base de entrevistas

Con todo, una lectura distinta de estas cifras indica que un porcentaje no menor de cotizaciones que son requeridas de cobro por el sistema judicial no llega a recuperarse, lo que se suma a la constatación del stock de causas pendientes en el sistema desde el año 1981 y los montos de pago pendientes que bordean los USD 1.800.000.000 (poco más del 1% del fondo total de las AFP acumulado a la fecha).

Para el Poder Judicial, no existe una preocupación respecto del recupero de cotizaciones. No obstante, para el juzgado de cobranza laboral y previsional de Santiago, la CAPJ registra que en un 87% de los casos ingresados desde su creación se da cuenta de pago y que este porcentaje aumenta más aún en el caso del cobro de las cotizaciones previsionales (sumando causas con procedimiento antiguo y nuevo), conforme al detalle que se observa a continuación.

Tabla IV.3.4**Forma de término de causas de cobranza laboral y previsional
Juzgado de cobranza laboral y previsional de Santiago**

	Total de Causas Terminadas por Tipo de Término	
Abandono	6	0,002%
Acumulación	11	0,004%
Avenimiento	1.166	0,391%
Conciliación	2	0,001%
Desistimiento	1.578	0,530%
Incompetencia	1.764	0,592%
No da curso a la demanda	16.849	5,655%
Retiro de la Demanda	15.898	5,336%
Sentencia	1.095	0,368%
Transacción	35	0,012%
Da Cuenta de Pago	259.530	87,110%
Total general	297.934	

Tabla IV.3.5

**Causas de cobranza laboral y previsional que terminan por pago
Juzgado de cobranza laboral y previsional de Santiago**

	Porcentaje de Causas Terminadas por DA CUENTA DE PAGO - Según Procedimiento	
Ejecutivo Previsional Antiguo	29.336	11,3%
Cumplimiento	1.464	0,6%
DNPA	3.849	1,5%
Exhorto	4.376	1,7%
Otros Títulos ejecutivos	1.155	0,4%
Ejecutivo Laboral Antiguo	199	0,1%
Ejecutivo Previsional	219.065	84,4%
Reclamo	86	0,0%
Total general	259.530	

Por su parte, el muestreo de causas efectuado para el presente estudio arroja los siguientes hallazgos:

- i. La cuantía promedio de los juicios de cobranza previsional (sólo AFP) es de \$ 179.769.
- ii. Del total de causas ingresadas el año 2011, a la fecha de revisión de las carpetas (octubre de 2012), es decir, habiendo transcurrido a lo menos 9 meses de tramitación, un 43,3% de ellas se encuentra terminada, prácticamente todas dando cuenta de pago. En este caso, la cuantía promedio de las causas en que hay pago es de \$ 135.639.
- iii. En términos globales, los montos demandados en la muestra seleccionada ascienden a \$ 68.851.695 y se han recuperado \$ 20.481.543, lo que representa una tasa de recupero del 29,7% de lo demandado. Con todo cabe recordar que las tasas de recupero entregadas por los actores del

sistema se consideran en un periodo de dos años de trámite judicial, condición que no cumple ninguna de las causas del muestreo.

Para las empresas de cobranza están todos los incentivos puestos en cobrar, pues del cobro dependen sus ingresos. Esto sucede especialmente en la fase pre-judicial, toda vez que en esa etapa existe certeza respecto de cubrir sus gastos, conforme a la regulación vigente en materia de protección al consumidor (en este caso se carga un 10% de monto recuperado al deudor). En la fase judicial, en cambio, se depende de lo que el tribunal respectivo decrete como costas personales (honorarios por la cobranza), encontrándose criterios disímiles a nivel nacional, lo que puede traducirse en definitiva en un costo para la empresas de cobranza, si se fija costas por debajo del gasto que significa el proceso.

4. Capacidad del sistema

En relación con la capacidad del sistema, las constataciones recogidas en el presente apartado se basan en la percepción de los actores. Dicha percepción indica que el sistema judicial no cuenta con suficientes recursos para administrar de manera adecuada la demanda de causas de cobranza previsional.

Al respecto se percibe una sobre-carga de trabajo, tanto a nivel de jueces como de funcionarios.

Sobre el particular cabe señalar que la masividad de los ingresos de cobranza previsional no guarda necesariamente relación con la carga de trabajo, toda vez que existe otro tipo de causas, como son los cumplimientos de sentencias laborales, de mayor complejidad y que involucran, por ejemplo, mayor presentación de escritos y, por ende, más tiempo de dedicación para su resolución.

La percepción de los actores entrevistados es que los ingresos masivos no representan mayor carga de trabajo, pues se han adoptado las medidas informáticas para administrar esa demanda de manera eficiente, así, por ejemplo, el Poder Judicial ha facilitado el ingreso masivo de demandas por DNPA. En la misma línea, la SP ha mejorado la regulación de este segmento de potenciales demandas, aumentando el plazo de cobranza (aclaración) prejudicial, con el objeto de contener una eventual "avalancha" de demandas en el sistema.

Volviendo a los aspectos que involucran una mayor carga de trabajo para los tribunales, las cifras de la CAPJ muestran que el juzgado de cobranza laboral y previsional de Santiago ha tenido un aumento sostenido desde el año 2006 a la fecha de la presentación de escritos, generación de liquidaciones y giro de cheques, por mencionar tres procesos relevantes en el trabajo interno del tribunal.

Por otra parte, las juezas entrevistadas declaran una prioridad en la tramitación de las causas asociadas al cumplimiento de sentencias declarativas laborales, situación que se ha hecho presente desde el año 2009 con la entrada en vigencia de la reforma a la justicia laboral. La declaración de prioridad respecto de estas causas guarda relación, en primer lugar, con el hecho que existe un trabajador que aparece como "cliente" del tribunal, exigiendo el cumplimiento del fallo que lo favorece. Hasta entonces, el tribunal no se enfrentaba sino a usuarios institucionales. Además, este tipo de procesos ha significado un aumento de la carga de trabajo pues -como se ha dicho- su trámite es más complejo que una simple cobranza previsional.

Estas percepciones se reafirman al ver que el sistema, tanto a nivel nacional como en Santiago, no logra terminar más causas que las que ingresan dentro del mismo año.

En la misma línea cabe señalar que en promedio un juez de cobranza laboral y previsional en Santiago está generando, según CAPJ, 244 resoluciones al día, cuando un juez de garantía produce 21 y uno de familia 44. Al respecto, llama la atención que suponiendo una jornada efectiva de 420 minutos diarios, los jueces están dedicando en promedio 1,7 minutos para cada resolución lo que, en concepto de los entrevistados, puede redundar en una merma de calidad y, desde luego, en la imposibilidad física de dedicar tiempo a, por ejemplo, gestionar el stock de causas pendientes.

Todo parece indicar que las dotaciones consideradas para esta judicatura se han hecho insuficientes, dado el actual contexto de generación de causas. Al respecto, cabe consignar que la dotación legal del juzgado de cobranza laboral y previsional de Santiago es de 23 funcionarios, sin embargo ya cuenta con una dotación efectiva de 80, sin lograr una adecuada administración de la demanda.

Se destaca tanto por CAPJ como por la SP y actores como Previred, el hecho que el Poder Judicial ha invertido en sistemas e instalación de capacidades para mejorar la gestión de la cobranza, sin embargo, se plantea que esto ha llegado a un límite y que es necesario acometer ajustes más estructurales.

Con todo, cabe señalar que el Poder Judicial se encuentra en proceso de licitar un estudio sobre carga de trabajo de esta judicatura, el que permitirá identificar con precisión cuáles son las brechas de capacidad productiva que tiene el sistema.

Por último, la visión recogida de las empresas de cobranza da cuenta de otros elementos adicionales a tener presente: la escasa capacidad del sistema en lo que se refiere a oferta de auxiliares de la administración de justicia, concretamente, escasez de receptores, lo que constituye un verdadero cuello de botella para notificaciones y apremios, aún cuando la reforma constituyó un avance en la materia, todavía se hace insuficiente; un caso similar, pero con un impacto menor lo constituiría la escasez de martilleros para el remate de bienes.

5. Conclusiones

De la información recabada en los apartados precedentes podemos extraer las siguientes conclusiones:

- i. El sistema judicial especializado en cobranza laboral y previsional concentra mayoritariamente sus ingresos en el ámbito de la cobranza previsional.
- ii. Dentro de la cobranza previsional, la mayor proporción de ingresos lo constituye la cobranza de cotizaciones de AFP.
- iii. El sistema, tanto a nivel nacional como en Santiago, no logra terminar más causas que las que ingresan dentro del mismo año, por lo que se ha ido generando un importante stock de causas pendientes.
- iv. Hay un porcentaje significativo de cotizaciones que el sistema judicial no logra cobrar. A la fecha se acumula una deuda judicializada que supera los USD 1.500.000.000.
- v. La mayor parte de la deuda se concentra en un segmento acotado de empleadores.
- vi. La cuantía promedio de los juicios de cobranza previsional (sólo AFP) en Santiago es de \$ 179.769.
- vii. Los plazos de duración de los juicios de cobranza de cotizaciones de AFP son de 292 días en la región Metropolitana y de 278 días en el resto de Chile.
- viii. Los cambios de procedimiento de la reforma a la justicia laboral coinciden con una disminución de los tiempos promedio de duración de los juicios, no

obstante que comparativamente con otro tipo de juicios parece haber espacio para reducir plazos.

- ix. Existe una percepción de los actores de que el sistema judicial no cuenta con suficientes recursos para administrar de manera adecuada la demanda de causas de cobranza previsional, tanto a nivel de jueces como de auxiliares. Dicha percepción parece tener asidero en resultados objetivos.
- x. No obstante lo anterior, se percibe que la última reforma al sistema judicial ha sido un avance.

6. Orientaciones para nuevos estudios

BASES TÉCNICAS: ESTUDIO CONJUNTO CONSEJO CONSULTIVO PREVISIONAL Y COMISIÓN DE USUARIOS DEL SISTEMA DE PENSIONES: ANÁLISIS ESPECÍFICO SOBRE EL PROCESO DE COBRANZA JUDICIAL DE COTIZACIONES PREVISIONALES.

MATERIA: Términos técnicos de referencia para la contratación de estudio que realice un análisis detallado sobre el funcionamiento del proceso de cobranza judicial de cotizaciones previsionales, específicamente de las cotizaciones para el sistema de pensiones establecido en el DL N° 3.500 de 1980. Se debe analizar las mejores prácticas en sistemas de cobranza judicial, tanto en Chile como en el exterior, identificando mejoras para el proceso vigente, en orden a aumentar su efectividad. Adicionalmente, se deberá efectuar un análisis focalizado en las causas pendientes de cobro en el sistema, con el objeto de caracterizar dichas causas y proponer mecanismos para la resolución de dichos juicios. Por último, deberá efectuarse un estudio de carga de trabajo de los juzgados con competencia en el ámbito de la cobranza previsional, con el objeto de identificar brechas y proponer mejoras orgánicas.

1. ANTECEDENTES

ASPECTOS GENERALES GENERALES

Este estudio ha sido encargado por la Subsecretaría de Previsión Social a solicitud del Consejo Consultivo Previsional (CCP) y de la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones (CU). Ambas entidades fueron creadas por la Ley 20.255, de 2008.

La Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones tiene como función informar sobre las evaluaciones y el funcionamiento del sistema de pensiones y proponer las estrategias de educación y difusión de dicho sistema, a la Subsecretaría de Previsión Social y a otros organismos públicos del sector.

Por su parte, dentro de las funciones que debe cumplir el CCP está la de asesorar a los Ministros del Trabajo y Previsión Social y de Hacienda en las materias relacionadas con el Sistema de Pensiones Solidarias (SPS), en particular sobre el potencial impacto en el mercado laboral, los incentivos al ahorro previsional, y los efectos fiscales de políticas públicas relativas a esta materia.

JUSTIFICACIÓN Y ASPECTOS ESPECÍFICOS DEL ESTUDIO

En investigaciones preliminares que se han presentado al CCP y en informes recibidos en la CU, se concluye que para aminorar la evasión y la elusión en un sistema donde se combina un pilar solidario con otro de capitalización individual, es fundamental que el componente contributivo se haga obligatorio para todos los trabajadores y la cotización sea debidamente fiscalizada. De lo contrario, las presiones sobre los beneficios del pilar solidario y la consecuente demanda por recursos fiscales aumentarán, en relación directa a la evasión y/o elusión. En consecuencia preocupa la existencia de fallas en el proceso de pago de las cotizaciones previsionales.

Al respecto cabe señalar que conforme a la información recabada en estudios previos, existe al 31 de diciembre de 2011 un stock de juicios pendientes (sólo de cotizaciones de AFP) de 873.251 causas, a nivel nacional⁶⁵.

Según los mismos datos, un 61,4% de dichas causas corresponde a pendientes en trámite normal, un 38% corresponde a demandados inubicables (del orden de 331.000 causas) y un 0,7% a causas asociadas a alguna quiebra.

En términos monetarios, este pasivo asciende a la misma fecha a \$ 721.000 millones.

El sistema judicial no logra terminar más causas que las que ingresan dentro del mismo año, por lo que este importante stock de causas pendientes va aumentando cada año. En otros términos, hay un porcentaje significativo de cotizaciones que el sistema judicial no logra cobrar.

⁶⁵ No incluye causas originadas en DNPA.

Por otra parte, se registra como plazos de duración de los juicios de cobranza de cotizaciones de AFP un promedio de 292 días en la región Metropolitana y de 278 días en el resto de Chile.

Los cambios de procedimiento de la reforma a la justicia laboral coinciden con una disminución de los tiempos promedio de duración de los juicios, no obstante que comparativamente con otro tipo de juicios parece haber espacio para reducir plazos. Así, por ejemplo, los juicios laborales conforme al procedimiento de aplicación general demoran sólo 61 días en promedio.

Finalmente, hay que tener presente que existe una percepción de los actores de que el sistema judicial no cuenta con suficientes recursos para administrar de manera adecuada la demanda de causas de cobranza previsional. Dicha percepción parece tener asidero en resultados objetivos

2. OBJETIVO GENERAL DE LA CONSULTORÍA

Realizar análisis detallado sobre el funcionamiento del proceso de cobranza judicial de cotizaciones previsionales establecidas en el DL N° 3.500, de 1980. El análisis debe abarcar un benchmark interno y externo, la caracterización de las causas pendientes en el sistema y una estimación de la carga de trabajo del actual sistema.

Lo anterior con el objeto de entregar al Consejo Consultivo Previsional y la Comisión de Usuarios los antecedentes necesarios para proponer medidas que permitan mejorar la efectividad del sistema de cobranza judicial de cotizaciones previsionales.

3. OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE LA CONSULTORÍA:

- i. Análisis y sistematización de la información secundaria sobre el funcionamiento de del proceso de cobranza judicial de cotizaciones previsionales.
- ii. Revisión y sistematización de experiencias de cobranza en general y de cotizaciones previsionales en particular en, a lo menos, cinco países. Identificación de estándares de efectividad de los sistemas observados. Para el caso de la cobranza de cotizaciones previsionales se deberá considerar, especialmente a países que cuenten con sistemas de pensiones de

capitalización individual, tales como México y Colombia y otras experiencias de países de la OECD.

- iii. Revisión y sistematización de experiencias de cobranza en otros ámbitos distintos del previsional, dentro de Chile. Especialmente en el ámbito civil y tributario. Identificación de estándares de efectividad de los sistemas observados.
- iv. Análisis de las causas de cobranza previsional pendientes en el sistema judicial chileno, para efectos de su caracterización en atención a elementos como cuantía, tipo de demandado, situación procesal, etc.
- v. Realizar un análisis que determine las capacidades institucionales de los tribunales con competencia en cobranza laboral y previsional, a nivel de jurisdicciones más relevantes, considerando:
 - a. Procesos de trabajo
 - b. Carga de trabajo asociada a dichos procesos
 - c. Recursos humanos involucrados en los procesos
 - d. Brechas entre carga y capacidad del sistema
- vi. Con la información sistematizada en los objetivos específicos anteriores, realizar propuestas para mejorar el funcionamiento del sistema en al menos las siguientes áreas:
 - a. Diseño de procesos de trabajo y otros aspectos de carácter operativo.
 - b. Recursos necesarios para ejecutar los procesos (humanos, financieros, bases de datos y sistemas de información).
 - c. Aspectos normativos, que pueden incluir aspectos legales y normas de menor nivel.
 - d. Administración y resolución de stock de causas pendientes en el sistema.

4. INFORMES

Se deberán entregar los siguientes informes:

Primer Informe: Plan de trabajo detallado

Segundo Informe: debe contener los resultados de los objetivos específicos i. y ii.

Tercer Informe: debe contener las correcciones solicitadas por la CU y el CCP al Primer Informe y los resultados del objetivo específico iii.

Cuarto Informe: debe contener las correcciones solicitadas por la CU y el CCP al Segundo Informe y los resultados de los objetivo específicos iv.

Informe Final: debe contener las correcciones solicitadas por la CU y el CCP al Tercer Informe y los resultados del objetivo específico v.

5. Equipo Profesional

El equipo profesional a cargo de la consultoría debe contar con los siguientes perfiles:

- i. Jefe de Proyecto
 - a. Profesional con especialización y experiencia en el diseño y evaluación de políticas públicas.
 - b. Al menos diez años de experiencia laboral
 - c. En particular deberá contar con experiencia en el diseño y evaluación de políticas públicas en el área de justicia.
- ii. Formación y Experiencia del equipo de trabajo:
 - a. El equipo deberá estar conformado por a lo menos dos profesionales con título de abogado: i) con experiencia en el diseño y evaluación de políticas públicas en el sector justicia; y ii) con al menos 10 años de experiencia laboral.

- b. Un especialista en levantamiento y rediseño de proceso de trabajo: i) con al menos 10 años de experiencia laboral; ii) con experiencia comprobada en el sector justicia en levantamiento y rediseño de procesos de trabajo.
- c. Un especialista en investigación social: i) con al menos 10 años de experiencia laboral; ii) con experiencia comprobada en el sector justicia en dirigir investigaciones con levantamiento y análisis de datos.
- d. Profesionales de apoyo (al menos 3): i) con al menos 5 años de experiencia laboral; ii) experiencia en diseño y evaluación de políticas públicas.

6. Tiempos y costos estimados

La consultoría deberá desarrollarse en un tiempo no mayor a 24 semanas:

- El primer informe deberá ser entregado la primera semana de trabajo.
- El Segundo informe deberá ser entregado la semana 8.
- El Tercer informe deberá ser entregado la semana 14.
- El Cuarto Informe deberá ser entregado la semana 18.
- El Quinto Informe deberá ser entregado la semana 22

El costo estimado de los servicios no podrá superar las UF 3.000

V. BASES TÉCNICAS: ESTUDIO CONJUNTO CONSEJO CONSULTIVO PREVISIONAL Y COMISIÓN DE USUARIOS DEL SISTEMA DE PENSIONES: ANÁLISIS ESPECÍFICO SOBRE EL FUNCIONAMIENTO Y RESULTADOS DE LOS MECANISMOS DE DECLARACIÓN Y NO PAGO Y DECLARACIÓN Y NO PAGO ATOMÁTICO

MATERIA: Términos técnicos de referencia para la contratación de estudio que realice un análisis detallado sobre el funcionamiento y resultados de los mecanismos de Declaración (DNP) y no Pago y Declaración y no Pago Automático (DNPA). Se debe analizar la institucionalidad con que operan los mecanismos y sus capacidades, los aspectos normativos, los procesos de trabajo, las herramientas con que se cuenta

(incluyendo los sistemas de información) y sus resultados en términos de recaudación de cotizaciones previsionales. Adicionalmente, se deberán proponer medidas de política y programáticas que permita mejoras la efectividad y eficiencia de la recaudación de las cotizaciones previsionales de los trabajadores afiliados al sistema de capitalización individual.

1. Antecedentes

Aspectos Generales

Este estudio ha sido encargado por la Subsecretaría de Previsión Social a solicitud del Consejo Consultivo Previsional (CCP) y de la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones (CU). Ambas entidades fueron creadas por la Ley 20.255, de 2008.

La Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones tiene como función informar sobre las evaluaciones y el funcionamiento del sistema de pensiones y proponer las estrategias de educación y difusión de dicho sistema, a la Subsecretaría de Previsión Social y a otros organismos públicos del sector.

Por su parte, dentro de las funciones que debe cumplir el CCP está la de asesorar a los Ministros del Trabajo y Previsión Social y de Hacienda en las materias relacionadas con el Sistema de Pensiones Solidarias (SPS), en particular sobre el potencial impacto en el mercado laboral, los incentivos al ahorro previsional, y los efectos fiscales de políticas públicas relativas a esta materia.

Justificación y aspectos específicos del estudio

En investigaciones preliminares que se han presentado al CCP y en informes recibidos en la CU, se concluye que para aminorar la evasión y la elusión en un sistema donde se combina un pilar solidario con otro de capitalización individual, es fundamental que el componente contributivo se haga obligatorio para todos los trabajadores y la cotización sea debidamente fiscalizada. De lo contrario, las presiones sobre los beneficios del pilar solidario y la consecuente demanda por recursos fiscales aumentarán, en relación directa a la evasión y/o elusión. En consecuencia preocupa la existencia de fallas en la normativa y en la fiscalización y control del pago de cotizaciones previsionales.

Actualmente la Ley permite la declaración y no pago (DNP) de las cotizaciones, y recientemente creó la figura de la declaración y no pago automática (DNPA). La CU y el CCP desean realizar un estudio en profundidad sobre la eficiencia de estos mecanismos legales, que buscan resguardar el pago de las cotizaciones previsionales, y la evidencia de la agilización de los procesos de cobro de dichas cotizaciones.

Desde un punto de vista normativo de los mecanismos bajo estudio (DNP y DNPA), el DL N° 3.500, de 1980 y sus posteriores modificaciones (reforma previsional de 2008), contiene normas centrales que los rigen. En primer lugar, el **artículo 17**, dispone que los trabajadores afiliados al Sistema, menores de 65 años de edad si son hombres, y menores de 60 años de edad si son mujeres, estarán obligados a cotizar en su cuenta de capitalización individual el 10 por ciento de sus remuneraciones y rentas imponibles.

Además, se deberá efectuar una cotización adicional en la misma cuenta y calculada sobre la misma base que será determinada por cada Administradora y que estará destinada a su financiamiento, incluido el pago de la prima del seguro de invalidez y sobrevivencia. Tratándose de trabajadores dependientes, la parte de la cotización adicional destinada al financiamiento del seguro será de cargo del empleador, con excepción de los trabajadores jóvenes que perciban subsidio previsional, mientras se encuentren percibiendo dicho subsidio.

Durante los períodos de incapacidad laboral, afiliados y empleadores deberán efectuar las cotizaciones a que se refiere este artículo. Las entidades pagadoras del subsidio deberán efectuar las retenciones correspondientes y enterar dichas cotizaciones en las instituciones que correspondan.

Posteriormente, el **artículo 19** regula en detalle el sistema de declaración y pago de cotizaciones; éste un conjunto de aspectos del funcionamiento de los mecanismos bajo estudio, entre las cuales está:

- i. **Regla general de declaración y pago:** Las cotizaciones deberán ser declaradas y pagadas por el empleador, el trabajador independiente, el afiliado voluntario o la entidad pagadora de subsidios, según corresponda, en la Administradora de Fondos de Pensiones a que se encuentre afiliado el trabajador, dentro de los diez primeros días del mes siguiente a aquél en que se devengaron las remuneraciones y rentas afectas a aquéllas, o aquel en que se

autorizó la licencia médica por la entidad correspondiente, en su caso, término que se prorrogará hasta el primer día hábil siguiente si dicho plazo expirare en día sábado, domingo o festivo. El trabajador independiente a que se refiere el inciso primero del artículo 90 pagará las cotizaciones a que se refiere este Título, en la forma y oportunidad que establece el artículo 92 F. Los afiliados voluntarios podrán enterar sus cotizaciones en forma mensual o mediante un solo pago por más de una renta o ingreso mensual, con un máximo de doce meses.

- ii. **Declaración y pago electrónicos:** Cuando un empleador realice la declaración y el pago de cotizaciones a través de un medio electrónico, el plazo mencionado anteriormente se extenderá hasta el día 13 de cada mes, aun cuando éste fuere día sábado, domingo o festivo.
- iii. **Declaración y no pago (DNP):** El empleador o la entidad pagadora de subsidios que no pague oportunamente, y cuando le correspondiere, según el caso, las cotizaciones de los trabajadores o subsidiados, deberá declararlas en la Administradora correspondiente, dentro del plazo señalado en el numeral 1). La declaración deberá contener a lo menos, el nombre, rol único tributario y domicilio de la persona natural o jurídica que efectúa la declaración, con indicación del representante legal de ella cuando proceda, nombre y rol único tributario de los trabajadores o subsidiados y el monto de las respectivas remuneraciones imponibles.
- iv. **Declaración y no pago automática (DNPA):** En caso de no realizar la declaración dentro del plazo que corresponda, el empleador tendrá hasta el último día hábil del mes subsiguiente del vencimiento de aquél, para acreditar ante la Administradora respectiva la extinción de su obligación de enterar las cotizaciones previsionales de sus trabajadores, debido al término o suspensión de la relación laboral que mantenían. A su vez, las Administradoras deberán agotar las gestiones que tengan por objeto aclarar la existencia de cotizaciones previsionales impagas y, en su caso, obtener el pago de aquéllas. Para estos efectos, si la Administradora no tuviere constancia del término de la relación laboral de aquellos trabajadores que registran cotizaciones previsionales impagas, deberá consultar respecto de dicha circunstancia a la Sociedad Administradora de Fondos de Cesantía. Transcurrido el plazo de acreditación de cese o suspensión de la relación laboral, sin que se haya acreditado dicha circunstancia, se presumirá sólo para los efectos del presente artículo e inicio de

las gestiones de cobranza, que las respectivas cotizaciones están declaradas y no pagadas.

Desde el punto de vista institucional-organizacional, la **Superintendencia de Pensiones y las AFP** son las entidades responsables de controlar la evasión previsional (pago de cotizaciones de los trabajadores asalariados con contrato, afiliados al sistema de pensiones de capitalización individual). En el caso de declaraciones y no pago (DNP) y de la declaración y no pago automática (DNPA), las AFP tienen a cargo el rol de ejecución y la Superintendencia de Pensiones (SP) fiscaliza que cumplan sus obligaciones. Entonces, cada AFP es responsable por las cotizaciones de sus afiliados, para lo cual cuenta con atribuciones en materia de cobranza prejudicial y con la responsabilidad del oportuno envío de antecedentes para la realización de la cobranza judicial.

Sobre la coordinación del sistema, la SP cuenta con atribuciones para “coordinarse con las instituciones que sean competentes en materias de fiscalización de la declaración y pago de las cotizaciones previsionales del decreto ley N° 3.500, de 1980”. Sin embargo, esto difiere de atribuciones para “coordinar”, esto es, un mandato para tomar decisiones respecto del conjunto del proceso, incluyendo funciones de otras entidades, con herramientas y recursos funcionales a dicho efecto.

Adicionalmente, estudios solicitados por CCP y la CU establecen que las AFP no son entidades con atribuciones y recursos para llevar a cabo la coordinación completa del proceso de control y fiscalización. Claramente no tienen atribuciones normativas, no cuentan con el estatus institucional para tener una vinculación con los tribunales de justicia que permita hacer un seguimiento estrecho de las causas, para proponer cambios en los procedimientos, allegar recursos para cristalizar estos cambios, reunir la información pública y privada que les permita realizar una mejor fiscalización, entre otros temas. Por el contrario, son entidades reguladas, en este sentido, acatadoras de normativa impuesta por otras entidades. Adicionalmente, estos estudios señalan que en este ámbito de fiscalización, en lo que se refiere a los recursos disponibles, en el área de “cobranza”, tanto la SUPEN, como las AFP (incluyendo a PREVIRED, entidad contratada por las AFP para realizar la recaudación electrónica y parte del procesos de cobranza) declaran contar con recursos suficientes para las labores de cobranza de

cotizaciones. Sin embargo, esta declaración está probablemente vinculada a inexistencia de responsabilidad final por el control del pago de cotizaciones.

Una mirada crítica desde los procesos de trabajo establece que respecto del DNPA, existe una apreciación negativa de parte de algunos actores, por cuanto pareciera ser un procedimiento poco rentable, toda vez que menos del 1% de la mora presunta termina siendo deuda efectiva. Sin embargo, esto se puede deber a una situación normal cuando se comienza a aplicar un cruce de información para detectar incumplimientos de ciertos compromisos, pues al no existir controles anteriores, los empleadores no ven la importancia de cumplir ciertas formalidades como el informe del cese de la relación laboral. Parece recomendable que para acelerar el proceso de mejora de la calidad de la información, pueda aplicar multas a quienes no cumplan la obligación de informar los términos de relaciones laborales, así como a quienes cometan otro tipo de errores que lleven a identificar erróneamente deudas previsionales.

Adicionalmente, podría existir problema en la calidad de las bases de datos de las AFP, que explica en parte el alto número de falsas DNPA y la no recepción de avisos de cobranza por parte de algunos empleadores.

Finalmente, se observa cierta rigidez en las normas a efecto de facilitar a los empleadores cumplir con sus compromisos previsionales morosos. Existen propuestas que apunta a establecer en la ley la posibilidad permanente de que las administradoras puedan proponer convenios de pago a los deudores.

2. Objetivo General

Realizar análisis detallado sobre el funcionamiento y resultados de los mecanismos de Declaración y no Pago y Declaración y no Pago Automático. El análisis debe abarcar la institucionalidad con que operan los mecanismos, su normativa y actual nivel de capacidades, los procesos de trabajo, las herramientas con que se cuenta (incluyendo los sistemas de información) y sus resultados en términos de recaudación de cotizaciones previsionales. Adicionalmente, se deberán proponer medidas de política y programáticas que permita mejoras la efectividad y eficiencia de la recaudación de las cotizaciones previsionales de los trabajadores afiliados al sistema de capitalización individual.

Lo anterior con el objeto de entregar al Consejo Consultivo Previsional y la Comisión de Usuarios los antecedentes necesarios para proponer medidas que minimicen la subdeclaración o evasión en el pago de las cotizaciones previsionales, a través de herramientas de fiscalización y normativas.

3. Objetivos específicos

- i. Revisión y sistematización de los resultados de estudios y antecedentes previos. En particular del estudio "Análisis de la evasión y la elusión en el pago de las cotizaciones previsionales y medidas de política pública para superar sus causas".
- ii. Realizar juicio experto sobre el arreglo institucional que sustenta la operación del DNP y el DNPA:
 - a. Existencia de capacidad de control y accountability sobre los resultados en materia de evasión previsional
 - b. Existencia de facultades para la coordinación entre instituciones involucradas
 - c. Existencia de mandato y atribuciones para cumplir sus funciones
- iii. A partir de los estudios realizados con anterioridad y revisados por el consultor, se debe realizar un levantamiento de detalle de los procesos de trabajo del DNP y el DNPA.
- iv. Realizar un análisis que determine las capacidades institucionales de las entidades a cargo del DNP y DNPA:
 - a. Recursos humanos
 - b. Recursos financieros
 - c. Despliegue geográfico de las instituciones
 - d. Herramientas, en particular sistemas de información y atribuciones para el acceso a bases de datos pertinentes

- v. Realizar un análisis de detalle sobre los resultados obtenidos de los resultados obtenidos en materia de recaudación de cotizaciones previsionales, respecto del DNP y DNPA.

Un aspecto específico a revisar es el efecto de la implantación del DNPA sobre la recaudación. Se desea saber si la sola existencia del DNPA produjo cambios de conducta (mayor recaudación) en los empresarios responsables de cancelar las cotizaciones previsionales.

Un segundo aspecto específico que se desea examinar, es la diferencia de procesos existentes para el pago con retraso de las cotizaciones previsionales entre las AFPs y el IPS, verificando si efectivamente existen diferencia en los resultados.

Un tercer aspecto específico que se solicita examinar es la revisión de la experiencia de reprogramación de deuda en 2009, incluyendo un juicio de experto sobre su posible aplicación futura.

Un cuarto aspecto específico es establecer la reincidencia de empleadores en los actos de evasión que registre la DT.

- vi. Con la información sistematizada en los objetivos específicos anteriores, realizar un análisis del sistema de incentivos que operan en el funcionamiento del DNP y DNPA. En particular:
 - a. Dirección y efecto de los incentivos que enfrentan los empresarios que deben cancelar las contribuciones previsionales y los trabajadores
 - b. Sistema de incentivos detrás de la aplicación de multas por parte de la Dirección del trabajo (oportunidad, montos, condonaciones). Diferenciando por tamaño de empresa.
 - c. Incentivos que enfrentan las instituciones ligadas al los procesos: DT, SP, AFPs.
 - d. Incentivos

- vii. Realizar propuestas para mejorar el funcionamiento del DNP y DNPA y en general de la recaudación de cotizaciones previsionales en al menos las siguientes áreas:
 - a. Aspectos normativos, que pueden incluir aspectos legales y normas de menor nivel.
 - b. Diseño institucional: i) mandatos; ii) atribuciones; iii) recursos
 - c. Diseño de procesos de trabajo y otros aspectos de carácter operativo.
 - d. Recursos necesarios para ejecutar los procesos, humanos, financieros.
 - e. Desarrollo de herramientas: bases de datos, sistemas de información

4. Informes

Se deberán entregar los siguientes informes:

Primer Informe: Plan de trabajo detallado

Segundo Informe: debe contener los resultados de los objetivos específicos i. y ii.

Tercer Informe: debe contener las correcciones solicitadas por la CU y el CCP al Primer Informe y los resultados de los objetivos específicos iii. y iv.

Cuarto Informe: debe contener las correcciones solicitadas por la CU y el CCP al Segundo Informe y los resultados de los objetivos específicos v. y vi.

Quinto Informe: debe contener las correcciones solicitadas por la CU y el CCP al Tercer Informe y los resultados del objetivo específico vii.

5. Equipo Profesional

El equipo profesional a cargo de la consultoría debe contar con los siguientes perfiles:

- i. Jefe de Proyecto
 - a. Economista con especialización académica y experiencia laboral en el diseño y evaluación de políticas públicas.
 - b. Al menos diez años de experiencia laboral

- c. En particular deberá contar con experiencia en el diseño y evaluación de políticas públicas en el área de la seguridad social.
- ii. Formación y Experiencia del equipo de trabajo:
 - a. El equipo deberá estar conformado por a lo menos un profesional con título de abogado: i) con experiencia en la elaboración de normas relativas a la institucionalidad de la seguridad social; ii) con experiencia en el desarrollo de normas relativas a la recaudación y control de cotizaciones previsionales; iii) con al menos 10 años de experiencia laboral.
 - b. Un especialista en levantamiento y rediseño de proceso de trabajo: i) con al menos 10 años de experiencia laboral; ii) con experiencia comprobada en el sector público en levantamiento y rediseño de procesos de trabajo.
 - c. Profesionales de apoyo (al menos 3): i) con al menos 5 años de experiencia laboral; ii) experiencia en diseño y evaluación de políticas públicas; iii) con experiencia en levantamiento y rediseño de procesos.

6. Tiempos y costos estimados

La consultoría deberá desarrollarse en un tiempo no mayor a 24 semanas:

- El primer informe deberá ser entregado la primera semana de trabajo.
- El Segundo informe deberá ser entregado la semana 8.
- El Tercer informe deberá ser entregado la semana 14.
- El Cuarto Informe deberá ser entregado la semana 18.
- El Quinto Informe deberá ser entregado la semana 22

El costo estimado de los servicios no podrá superar las UF 2.000

Capítulo 4

I. Introducción

El presente informe corresponde al Producto 8, de la consultoría "Análisis de la Evasión y la Elusión en el Pago de las Cotizaciones Previsionales y Medidas de Política Pública para Superar sus Causas". El Contenido del Producto corresponde a la revisión del Producto 7, referido a los últimos dos objetivos específicos de la consultoría:

Objetivo Específico vii.: Proponer un conjunto de políticas que permitan mejorar la fiscalización de la evasión y elusión en el pago de las cotizaciones previsionales o generar incentivos que conduzcan a reducir estas prácticas en determinados sectores de la economía.

Objetivo Específico viii.: Evaluar y proponer medidas sobre cómo es posible de hacer a los trabajadores más partícipes de este proceso de información y cobranza en casos de elusión y/o evasión de cotizaciones previsionales.

A continuación se expondrán las propuestas de política en las dos áreas solicitadas atendiendo al trabajo desarrollado para los anteriores objetivos específicos, esto es:

- i. Análisis de la actual institucionalidad (marco legal e incentivos presentes) encargada de regular, fiscalizar y sancionar, y las herramientas técnicas con que cuenta para esta labor.
- ii. Identificación, descripción y análisis de la evasión y/o elusión del pago de las cotizaciones previsionales, distinguiendo tanto el tipo de trabajadores, como las características de las empresas y del sector de la economía donde se desenvuelven.
- iii. Evaluación la fiscalización efectiva que se realiza. En particular, cómo opera, qué rol juegan las distintas instituciones, y las restricciones operativas que enfrentan.
- iv. Propuesta de indicadores que permitan monitorear la magnitud de la evasión y/o elusión de las cotizaciones previsionales por cada una de las categorías económicas exploradas con anterioridad.
- v. Análisis del el proceso de cobranza judicial de cotizaciones en cuanto a los tópicos efectividad, capacidad y entregar propuestas para su mejora y/o reforma.

II. Propuestas de Políticas para mejorar la fiscalización y control de la Evasión y Elusión de cotizaciones previsionales⁶⁶

1. La magnitud del problema de evasión y elusión y la necesidad del diseño de política

El análisis cuantitativo desarrollado sobre de la evasión y elusión, a partir de los datos de la encuesta CASEN y la Encuesta de Protección Social (EPS), muestra la necesidad de contar con el diseño de un conjunto de políticas y programas a efectos de permitir una adecuada fiscalización y control del pago de cotizaciones previsionales en Chile. En efecto, la evasión previsional calculada para el período 2003-2011, a partir de datos CASEN, revela que, aproximadamente, uno de cada cinco trabajadores asalariados no cotiza, debiendo por norma realizar ahorro previsional de manera obligatoria.

La Tabla I.1.1 muestra el nivel y evolución de las distintas categorías de evasión identificadas a lo largo de la consultoría⁶⁷.

⁶⁶ Un tema que no se ha estudiado hasta la fecha es la situación previsional de los extranjeros que trabajan en Chile. Esta es una situación que ha tenido un crecimiento importante en la última década y que en muchos casos está caracterizada por la informalidad laboral y el incumplimiento de las obligaciones previsionales. Se recomienda realizar un estudio especial sobre esta realidad, ya que nuestras encuestas actuales no son capaces de identificar esta situación, debido a problemas de significancia estadística.

⁶⁷ Las categorías identificadas son las siguientes: i) Evasión Laboral: corresponde a la situación en que un trabajador asalariado no tiene contrato con su empleador; ii) Evasión Laboral Previsional: corresponde a la situación en que un trabajador asalariado no tiene contrato con su empleador ni tampoco recibe el pago de sus cotizaciones previsionales; iii) Evasión Previsional: corresponde a un trabajador asalariado con contrato que no se le realiza el pago de sus cotizaciones previsionales y; iv) Evasión Previsional Total: corresponde a la situación de un trabajador asalariado, con o sin contrato, que no se le realiza el pago de cotizaciones previsionales.

Tabla II.1.1⁶⁸
Indicadores Evasión Laboral y Previsional
Asalariados y Servicio Doméstico
(CASEN 2003 al 2011)

	2003	2006	2009	2011
Evasión Laboral	23,4%	21,2%	19,8%	15,9%
Evasión Laboral Previsional	18,2%	16,1%	14,2%	12,0%
Evasión Previsional	5,3%	4,9%	8,6%	6,8%
Evasión Previsional Total	22,3%	19,9%	21,1%	17,8%

Nota: La evasión previsional total no corresponde a la suma de evasión laboral previsional y evasión previsional ya que no tienen denominador común.

En números absolutos, de acuerdo a los resultados de CASEN 2011, cerca de 750.000 trabajadores estarían afectados por una situación de evasión. Esto representaría cerca de \$900 millones de dólares al año (cerca de 0,4% del PIB) en cotizaciones previsionales impagas⁶⁹.

La Tabla I.1.2, muestra el nivel y evolución de la elusión previsional⁷⁰, obtenida a partir de datos de la EPS. Este nivel de elusión, que no considera el trabajo doméstico, revela también cifras significativas, que agravan el fenómeno del no pago de cotizaciones previsionales⁷¹.

⁶⁸ Es importante observar que la caída sostenida de la evasión laboral previsional se debe a un mejoramiento de la formalidad en el mercado de trabajo. La Tabla II.1.1, muestra como los trabajadores asalariados sin contrato caen más de 8 puntos entre el 2003 y el 2011. Resulta clave entonces los esfuerzos que se puedan implementar para disminuir esta informalidad.

⁶⁹ Para el cálculo se ha asumido un salario promedio de \$500.000.

⁷⁰ La Elusión Previsional corresponde a la situación en la que legalmente el empleador cumple con contratar al trabajador y pagar cotizaciones previsionales, sin embargo, realiza un pago de cotizaciones por un salario menor que el recibido por el trabajador.

⁷¹ Cabe señalar que se trata de datos autoreportados, lo que puede estar escondiendo situaciones en las que el trabajador no sabe que se le cotiza por un monto menor a su remuneración.

Tabla II.1.2
Indicador de Elusión Previsional
Asalariados
(EPS 2004, 2006 y 2009)

	2004	2006	2009
Elusión Previsional	7,0	7,5	5,4

Es importante señalar que el análisis cuantitativo realizado, así como el conjunto de antecedentes recabados en esta consultoría en distintas áreas, resulta ser una investigación que no registra antecedentes en Chile y, por tanto, por primera vez es posible contar con una estimación, sistematización y análisis sobre el fenómeno de la evasión y elusión previsional. Los resultados expuestos, muestran evidencia de que el problema es de gran relevancia e impacto futuro sobre el nivel de las pensiones percibidas por los trabajadores y sobre los compromisos fiscales expresados en los beneficios del sistema de pensiones solidarias. Las cifras indican la presencia de un problema mucho mayor al que se esperaría en una situación normal de rezago en el pago de cotizaciones previsionales.

Tan importante como lo anterior es que el análisis de los aspectos institucionales y de procesos de trabajo muestra que Chile no cuenta con una fiscalización y control adecuado del pago de cotizaciones previsionales. La suma de estos antecedentes, justifican ampliamente la necesidad del diseño e implementación de políticas.

A efectos de poder establecer metas adecuadas para la nueva acción de política, resulta necesario desarrollar un estudio de benchmark internacional en materia de evasión y elusión de cotizaciones previsionales⁷². Este estudio debe abarcar a países de Latinoamérica y países de la OECD, analizando situaciones de naciones con sistemas de pensiones similares al de Chile y otras de mayor nivel de desarrollo. Entendiendo que las cifras de evasión y elusión relevadas en este estudio son consideradas inadecuadamente altas para la realidad de Chile, el estudio debe permitir identificar un nivel "razonable" u "óptimo" de evasión y elusión a alcanzar para nuestro sistema de

⁷² Un indicador interesante de incorporar al estudio es la evasión de la cotización de salud en Chile. La cotización de salud corresponde al pago de un bien en el presente para su consumo en el presente, a diferencia de la cotización para pensiones (pago presente y consumo futuro), razón por la cual los trabajadores mantienen una mayor preocupación por el cumplimiento de esta cotización. Basado en esto, la cotización para salud debería presentar una menor evasión, pudiendo servir de indicador o meta para la cotización para pensiones.

pensiones. En otras palabras, un nivel de evasión y elusión de equilibrio entre los costos que produce este fenómeno para los trabajadores y el Estado, y los esfuerzos institucionales necesarios para controlarlo y aminorarlo que, desde luego, redundan en un indicador distinto de cero.

A priori, es prudente señalar, en función de los resultados obtenidos, una meta que podría ser un porcentaje inferior a dos dígitos, respecto de la población que se encuentra obligada por ley a cotizar. Adicionalmente, una vez emprendidas las medidas para mejorar la fiscalización y control, resulta posible fijar un período de cinco años para aplicar medidas de política pública y alcanzar la meta propuesta (bajo 10%).

2. Determinación de Prioridades

A partir de los resultados obtenidos en el estudio, se propone establecer prioridades respecto de las acciones de fiscalización y control de cotizaciones previsionales. Estas prioridades se relacionan tanto con ámbitos institucionales como por el funcionamiento del mercado de trabajo. A continuación se detallan.

2.1. El ámbito de acción de la Dirección del Trabajo (DT)

Desde un punto de vista institucional, resulta necesario priorizar el ámbito de acción de la Dirección del Trabajo (DT). Esta priorización se justifica por tres factores. En primer lugar, el análisis cuantitativo muestra que la evasión laboral previsional (en el ámbito de fiscalización de la DT) resulta ser sensiblemente superior a la evasión previsional (en el ámbito de fiscalización de la institucionalidad del sistema de capitalización individual). La Tabla I.1.1, ya expuesta, revela que evasión laboral previsional en 2011 duplica a la evasión previsional y en los años 2003 y 2006 la triplica. A esto deben sumarse las categorías de elusión que también debe controlar la DT. En términos de números absolutos, extrapolando los resultados de CASEN, la evasión laboral previsional alcanzaba aproximadamente a 635.000 trabajadores en 2011 y la evasión previsional a cerca de 302.000 trabajadores el mismo año. Por tanto, si se quiere avanzar hacia metas exigentes se debe priorizar estos espacios de evasión y elusión.

En segundo lugar, el ámbito de acción de la DT resulta ser el más amplio y complejo de abarcar. Se trata fundamentalmente de situaciones de informalidad laboral, entre las que se encuentran: i) trabajadores asalariados sin contrato que no cotizan (evasión laboral previsional); ii) trabajadores asalariados con contrato que cotizan por un monto

inferior a su remuneración (elusión previsional); iii) trabajadores remunerados bajo la modalidad de honorarios, actualmente sin obligatoriedad de cotizar, pero con un vínculo laboral que corresponde al de un trabajador asalariado (elusión laboral). Todas estas condiciones resultan de mayor heterogeneidad y dificultad de control que aquellas vinculadas al ámbito de la institucionalidad del Sistema de Capitalización Individual, que debe fiscalizar el correcto y oportuno pago de las cotizaciones de trabajadores asalariados con contrato (formales), afiliados al sistema de pensiones.

En tercer lugar, en la DT se observa en los hechos una menor prioridad institucional y mayores problemas en términos de recursos y atribuciones en comparación a la institucionalidad del sistema de capitalización individual. Junto con esto, se observa una menor densidad institucional, que se traduce en menos recursos y dedicación a estas materias. Para el control del pago de cotizaciones de los trabajadores asalariados formales, se cuenta con la Superintendencia de Pensiones, el conjunto de AFPs, responsables directos del cumplimiento del pago de la cotización y con el concurso de entidades subcontratadas, como son Previred y empresas de cobranza. Propuestas específicas de política en el ámbito institucional se detallan más adelante.

2.2. Los trabajadores de casa particular

Un segundo nivel de priorización dice relación con la situación de los trabajadores (principalmente mujeres) de casa particular o servicio doméstico. La Tabla I.2.1, sobre la base de datos CASEN, muestra que cerca del 50% de estos trabajadores enfrentan problemas de evasión, siendo más altas que las cifras agregadas de la evasión laboral como la previsional. Estos resultados permiten concluir que estas trabajadoras y trabajadores, con una alta probabilidad, serán beneficiarios del Sistema de Pensiones Solidarias, presionando al alza los compromisos fiscales en el sistema de pensiones y afectando negativamente las pensiones finales que se obtengan.

Si bien es cierto que los trabajadores de servicio doméstico son menos del 8% del total de asalariados (cerca de 377.000 extrapolando resultados de CASEN 2011), se trata de una población particularmente vulnerable.

Tabla II.2.1
Indicadores Evasión Laboral y Previsional
Servicio Doméstico
(CASEN 2003 al 2011)

	2003	2006	2009	2011
Evasión Laboral	53,3%	56,0%	57,3%	50,6%
Evasión Laboral Previsional	45,9%	47,4%	47,7%	43,7%
Evasión Previsional	11,3%	13,1%	18,8%	12,0%
Evasión Previsional Total	51,1%	53,0%	55,7%	49,7%

Nota: La evasión previsional total no corresponde a la suma de evasión laboral previsional y evasión previsional ya que no tienen denominador común.

Un aspecto específico que debe abordarse para el diseño de política, es la pérdida de beneficios sociales que enfrentan muchas trabajadoras de casa particular (aún cuando no se restringe sólo a esta población) en el caso de formalizar un contrato de trabajo. Esta situación se verifica, por ejemplo, por el actual funcionamiento de la normativa ligada al sistema de subsidios familiares. En general debe revisarse y modificarse, cuando se pertinente, aquella legislación que directa o indirectamente suprime beneficios sociales, producto de la inserción laboral de mujeres de un grupo familiar.

Por otro lado, aún cuando no fue posible realizar un análisis cuantitativo específico respecto de la elusión previsional en esta población, esta debe ser una importante preocupación a abordar. En la presente consultoría no se contó con información que permitiera establecer el nivel de elusión previsional de esta población, debido a problemas de significancia estadística, sin embargo, resulta un práctica común, realizar cotizaciones previsionales por un monto menor a la remuneración realmente percibida por las trabajadoras de casa particular⁷³.

2.3. Sector económico, tamaño de empresa y región

Un tercer nivel de priorización, dice relación con los análisis realizados respecto de diversas variables como, región, tamaño de empresa, sector económico, género, ingresos, oficio, edad, entre otras. De este análisis se ha concluido que los factores o variables que tienen un carácter causal en materia de evasión son el sector económico

⁷³ Para el año 2009, de acuerdo a datos de la EPS, la elusión previsional femenina alcanzó un 4,6%, inferior a la masculina de 5,9%. Sin embargo, este resultado agregado (para todos los asalariados con contrato), no resulta ser un reflejo adecuado de la situación de las trabajadoras de casa particular.

y tamaño de la empresa. En ambos casos se observa que la evasión se concentra en alguna de las categorías agrupadas por variable.

En el caso del sector económico, se observa que los mayores niveles de evasión laboral se concentra en Agricultura, Comercio y Construcción. En 2011, utilizando los resultados de CASEN, estos sectores mostraron niveles de evasión laboral de 27,1%, 16,9% y 14,9% respectivamente, siendo el promedio de 13,2%. En este mismo año, el número de trabajadores asalariados afectados por la evasión laboral en estos tres sectores se estiman en, aproximadamente, 397.000 personas, que representan el 61% del total. Es decir, en términos relativos y absolutos el fenómeno de evasión laboral se concentra en estos sectores.

Respecto del tamaño de la empresa, en 2011, los indicadores de evasión laboral muestran un nivel de 36% en las empresas de entre 2 a 5 trabajadores, un 23,9% en las empresas de 6 a 9 trabajadores y un 13,9% en aquellas de 10 a 49 trabajadores, con un promedio ya indicado de 13,2%. Para el año 2011, se estima que existían 312.000 trabajadores afectados por la evasión laboral, lo que representa el 48% del total de trabajadores en esta condición. En este caso también se demuestra que en términos relativos y absolutos el fenómeno de evasión laboral se concentra empresas de menor número de trabajadores, aún cuando esta concentración es menos acentuada que en el caso de sectores económicos.

Respecto de la evasión previsional, se observa que desde un punto de vista de los indicadores cuatro sectores muestran niveles superiores al promedio el año 2011: Agricultura (8,2%), Comercio (7,6%), Transporte (7,4%) y Servicios comunales (7,2%), siendo el promedio de 6,6%. Se ha estimado que en estos sectores en 2011, existían 196.000 trabajadores afectados por la evasión previsional, lo que representa un 70% del total de trabajadores asalariados en esta condición. En este caso, los indicadores que muestran la situación relativa no aparecen con desviaciones tan significativas respecto del promedio, sin embargo, en términos absolutos el problema se concentra fuertemente en los sectores de comercio y servicios comunales, ambos con números superiores a los 70.000 trabajadores afectados por la evasión previsional.

El análisis por tamaño de empresa es menos conclusivo en este caso. Si bien en términos relativos, las empresas de menor tamaño muestran indicadores por sobre el promedio, desde el punto de vista de los números absolutos, las empresas de 200 y

más trabajadores concentran el 36% de los asalariados afectados por la evasión previsional.

La dimensión regional, puede no ser explicativa de los fenómenos de evasión y elusión, sin embargo, resulta estratégica al momento de diseñar e implementar medidas para su fiscalización y control. Esto debido a la lógica territorial de la acción del Estado, que entre otros temas se expresa en la división organizacional de sus servicios. La asignación de recursos presupuestarios y la definición de tareas en muchos servicios públicos tiene una fuerte dimensión regional. En el análisis cuantitativo se observó que las regiones con una mayor ruralidad y con preeminencia en el empleo del sector Agrícola, mostraban significativos niveles de evasión laboral, este es el caso de las regiones VII (40%), IX (38%) y IV (36%).

De los antecedentes aquí expuestos se concluye que no es sólo posible, sino que necesario, establecer prioridades al momento de diseñar, planificar e implementar acciones de fiscalización y control de cotizaciones previsionales.

2.4. Ingresos no imponibles

Un aspecto no abordado en el presente trabajo, pero que sin embargo requiere de la atención de la autoridad responsable es el abuso de la remuneración por medio de ingresos no imponibles. Al respecto, el artículo 41 del Código del Trabajo (CT) sostiene que se entiende por remuneración las contraprestaciones en dinero y las adicionales en especie avaluables en dinero que debe percibir el trabajador del empleador por causa del contrato de trabajo.

No obstante, a reglón seguido, sostiene que no constituyen remuneración las asignaciones de movilización, de pérdida de caja, de desgaste de herramientas y de colación, los viáticos, las prestaciones familiares otorgadas en conformidad a la ley, la indemnización por años de servicios establecida en el artículo 163 y las demás que proceda pagar al extinguirse la relación contractual ni, en general, las devoluciones de gastos en que se incurra por causa del trabajo.

Al respecto, cabe señalar que no existe un límite a esos componentes, sin embargo, la jurisprudencia administrativa ha sostenido que estos componentes deben ser prudentes y razonables de acuerdo a factores tales como el mercado y geografía en la cual está cada empresa.

Es importante tener presente que el Gobierno ha anunciado su intención de poner un límite a las asignaciones no imponibles de las remuneraciones. Sin embargo, esta no es una materia en donde exista consenso. Informaciones de prensa⁷⁴ dan cuenta de diversas opiniones de expertos sobre el tema.

A juicio de Alvaro Pizarro, director del Instituto Libertad y ex director del Trabajo, hoy no existe un parámetro que permita determinar claramente cuánto es una proporción "razonable" de estas asignaciones del sueldo. Para el también ex director del Trabajo Marcelo Albornoz sería una buena medida legislar sobre esta materia, porque vendría a resolver un problema histórico que siempre se ha presentado en el ámbito laboral. Precisa que "en muchas oportunidades se elevan indebidamente los montos por asignaciones para encubrir remuneraciones que no están afectas a pagos de cotizaciones previsionales ni tampoco impuestos".

Christian Alvarado, abogado de Grasty Quintana Majlis & Cía., estima que si lo que se quiere es establecer expresamente que las asignaciones de colación o movilización deben ser racionales o acotadas no se requiere de un proyecto de ley, porque esos son los criterios de los tribunales y son materia del SII. "No innovaría mucho en ese escenario", indica.

En tanto, la ex directora del Trabajo María Ester Feres dice que si lo que se propone es sustituir el artículo 41 dejando una sola definición de remuneración conforme al actual artículo 172⁷⁵, "me parecería excelente, ya que estaríamos incrementando la remuneración imponible para todos los efectos laborales y previsionales".

⁷⁴ <http://diario.latercera.com/2011/06/27/01/contenido/negocios/10-74393-9-expertos-divididos-por-limites-a-asignaciones-de-remuneraciones.shtml>

⁷⁵ Art. 172. Para los efectos del pago de las indemnizaciones a que se refieren los artículos 168, 169, 170 y 171, la última remuneración mensual comprenderá toda cantidad que estuviere percibiendo el trabajador por la prestación de sus servicios al momento de terminar el contrato, incluidas las imposiciones y cotizaciones de previsión o seguridad social de cargo del trabajador y las regalías o especies evaluadas en dinero, con exclusión de la asignación familiar legal, pagos por sobretiempo y beneficios o asignaciones que se otorguen en forma esporádica o por una sola vez al año, tales como gratificaciones y aguinaldos de navidad.

3. Propuestas de política sobre el ordenamiento de las instituciones.

En el diagnóstico institucional realizado se establecieron los problemas de mayor relevancia respecto del ordenamiento de la institucionalidad a cargo de la fiscalización y control de cotizaciones previsionales. Estos se concentran en los siguientes aspectos:

- i. No se observa la existencia de un “propietario” o una entidad a cargo del control y fiscalización de cotizaciones previsionales. Esto quiere decir que: i) no existe una entidad con el mandato, las atribuciones (entre otras de coordinación), estructura y recursos humanos y financieros, para estar a cargo del fenómeno en su conjunto (de las distintas categorías de evasión y elusión), ii) las entidades involucradas, aún en su responsabilidad por una parcialidad del fenómeno, no dan cuenta sobre los resultados en materia de evasión y elusión y no cuentan con un mandato que los comprometa con metas.
- ii. Se observa una separación institucional considerable, respecto del ámbito del control y la fiscalización de las categorías de evasión y elusión entre la DT (control de la evasión y elusión en el ámbito de la informalidad y otras irregularidades) y la institucionalidad a cargo del sistema de capitalización individual (control de las cotizaciones de los trabajadores asalariados fundamentalmente formales). Un aspecto fundamental de esta separación es la escasa coordinación entre instituciones, lo que redundará en una pérdida de sinergia y de resultados en el control. Resulta enteramente probable que un determinado grupo de trabajadores y de empresas, transiten de una modalidad a otra en materia de evasión y elusión y, por tanto, en el esquema actual pasen a jurisdicciones institucionales distintas, sin que exista el flujo de información que permita un seguimiento y control eficaz y oportuno.
- iii. Como ya se indicó, la DT está a cargo de la fiscalización y control de las categorías de evasión y elusión que, en el análisis cuantitativo, presentaron un mayor nivel relativo y absoluto. Al mismo tiempo la DT realiza esta labor en un ambiente de menor densidad institucional (menores apoyos técnicos y profesionales), declara falta de recursos humanos para estas tareas y el análisis de procesos evidencia debilidades relevantes en la ejecución de las tareas de fiscalización (la fiscalización es sustantivamente reactiva a las denuncias, con escasa capacidad de planificación y uso adecuado de la información con que cuenta el sector público).

Las propuestas para enfrentar estos problemas de ordenamiento institucional deben combinar medidas de largo plazo con otras que permitan tomar acción con un

horizonte de corto y mediano plazo. En efecto, las transformaciones institucionales de relevancia requieren de la tramitación de proyectos de ley, que en el caso de involucrar la regulación del ejercicio del derecho a la seguridad social, están afectos a quórum calificado para su aprobación (la mayoría de los parlamentarios en ejercicio en ambas cámaras del Congreso). Con frecuencia estos proyectos de ley demoran varios años en su tramitación, dependiendo de las prioridades de políticas del Ejecutivo en ejercicio. Por tal motivo, las acciones que se encuentran al alcance de las autoridades administrativas, resultan indispensables para avanzar.

Respecto de propuestas estructurales que requieren de proyectos de ley, se pueden identificar dos escenarios. En primer lugar, se propone reestructurar la institucionalidad, estableciendo la existencia de un "propietario" de las tareas de fiscalización y control de cotizaciones previsionales. Esta entidad debe contar con las siguientes características:

- i. Mandato, que debe establecer explícitamente esta tarea (dándole prioridad institucional) en toda su amplitud (las distintas categorías de evasión y elusión) y debe rendir cuenta por el establecimiento de metas y la consecución de sus resultados.
- ii. Atribuciones. Fundamentalmente estas atribuciones deben considerar la facultad de coordinación del conjunto de acciones de las instituciones que participan (en el Ejecutivo) de los procesos de fiscalización y control, y la facultad de solicitar y contar con la información relevante para llevar a cabo estas funciones. Más adelante se detallan estos aspectos. En particular deben contar con capacidad de coordinación sobre la Superintendencia de Pensiones, las Administradoras de Fondos de Pensiones (y a través de estas las entidades subcontratadas para ejercer labores de cobranza). Adicionalmente se deberá estudiar el nivel de coordinación necesario respecto de otras entidades ligadas al control de cotizaciones de seguridad social (Superintendencia de Salud, Superintendencia de Seguridad Social, Instituto de Previsión Social).
- iii. Organización interna. Esta debe explicitar la existencia de áreas de trabajo y responsables específicos por los resultados en materia de fiscalización de cotizaciones. Esto quiere decir que en el organigrama de la institución responsable debe crearse áreas de trabajo (unidades) que se encuentren claramente a cargo de esta tarea.

- iv. Recursos. Estos, desde luego, deben consultar los humanos y financieros. Pero, además, debe establecerse el conjunto de apoyos técnicos necesarios para cumplir sus funciones, en particular, el desarrollo permanente de sistemas de información. Respecto de los sistemas de información: i) deberá contar con un sistema accesible y obligatorio, en donde los empleadores registren a los trabajadores contratados y los términos de contrato; ii) cuente con acceso al Sistema de datos Previsionales; iii) acceso al sistema de información del Seguro de Cesantía; iv) Sistema de información para la planificación y el control de la fiscalización; v) acceso a los sistemas de información sobre el control de los mecanismos de Declaración y no Pago y Declaración y no Pago Automática; vi) acceso a información de impuestos internos sobre contribuyentes (pago de honorarios, entre otros).

El diseño de detalle de esta solución debe considerar tres aspectos relevantes:

- i. En nuestro ordenamiento institucional, la DT aparece como la institución a cargo de la fiscalización y control del cumplimiento de los derechos y obligaciones en el mercado del trabajo. Se trata de un servicio público, con atribuciones normativas y, por tanto, con un estatus apropiado para que, con un fortalecimiento como el propuesto, sea capaz de asumir la tarea de actuar como "propietario". Sin embargo, por el conjunto de tareas a cargo de la DT, su reforma puede ir más allá de las obligaciones previsionales, cuestión que introduce mayor complejidad en la tramitación de un proyecto de ley.
- ii. La existencia de un "propietario" no significa que las tareas que hoy desarrollan otras instituciones deban ser trasladadas. Se deberá estudiar cada caso, pero para muchas tareas, la existencia de un propietario puede expresarse en facultades de coordinación.
- iii. El diseño institucional debe considerar que el cumplimiento de las obligaciones previsionales incluye otras áreas de la seguridad social y sus expresiones institucionales, distintas a las de pensiones (cotizaciones de salud común, salud laboral, seguro de cesantía).

Un segundo escenario de rediseño institucional, consiste en mantener la actual separación de funciones en dos ámbitos institucionales y desarrollar los siguientes aspectos:

- i. Proyecto de ley de fortalecimiento de la DT, el cual debe consultar todas las áreas aludidas con anterioridad (mandato, atribuciones, organización interna y recursos),

a efecto de controlar oportuna y eficazmente los efectos de la informalidad laboral sobre las cotizaciones previsionales. Algunos aspectos de mayor detalle en los procesos serán desarrollados más adelante.

- ii. Establecimiento de un proceso de coordinación de los dos ámbitos de fiscalización y control. Esta coordinación debe consultar aspectos ligados al traspaso de información necesaria para desarrollar las acciones de fiscalización, como a procesos operativos que permitan establecer y cobrar multas, y vincularse con los tribunales de justicia, entre otros aspectos.

Para el corto y mediano plazo debe establecerse un proceso de coordinación que, utilizando las atribuciones administrativas hoy existentes, permita diseñar y aplicar una nueva estrategia de fiscalización que establezca metas y responsables. Esta coordinación debe estar a cargo directamente de la Ministra(o) del Trabajo y no de la Subsecretaría de Previsión Social, debido, entre otras materias, a que la DT se encuentra inserta en el espacio de responsabilidad de la Subsecretaría de Trabajo.

Se propone la creación de un Comité de Coordinación y Seguimiento del Control de Pago de Cotizaciones Previsionales, presidido por la Ministra(o) del Trabajo e integrado por el Subsecretario(a) de Previsión Social, el Director(a) de la DT, que actuaría como Secretario Ejecutivo y el Superintendente(a) de Pensiones. También debe contemplarse el funcionamiento de uno o más Comités Técnicos, ligados a la Secretaría Ejecutiva, integrados por profesionales de los servicios señalados y ejecutivos de las AFP's y otras entidades privadas que, por sub contrato, participan de los procesos de fiscalización y cobranza⁷⁶.

El propósito de esta coordinación es establecer nuevas prioridades institucionales que deben expresarse de la siguiente manera:

- i. Establecimiento de metas de control de evasión y elusión, en sus distintas categorías.
- ii. Rediseños organizacionales que permitan establecer nuevos procesos de trabajo y responsables dentro de los servicios.
- iii. Rediseño de procesos de trabajo ligados a las operaciones de fiscalización, control y cobranza.

⁷⁶ Se deberá evaluar la participación de los organismos públicos vinculados al control de cobranza de cotizaciones, de otras áreas de la seguridad social: Superintendencia de Salud y SUSESO.

- iv. Utilización de bases de datos, capacidades de procesamiento y de generación de información útil y necesaria para el conjunto de las instancias de fiscalización.
- v. Definiciones de prioridades presupuestarias y sus montos, a efecto de sostener los requerimientos de recursos para las tareas a emprender.

4. Sistema de Monitoreo

Una nueva tarea fundamental, tanto en la institucionalidad propuesta en régimen, como para aquella que se establezca en el corto plazo, es la constitución de un sistema de monitoreo. Este sistema debe estar constituido, al menos, por el conjunto de indicadores propuesto en el marco de esta consultoría.

El sistema de monitoreo debe considerar un triple objetivo: i) el establecimiento de metas a alcanzar y los tiempos involucrados para su consecución; ii) entregar orientaciones básicas para la planificación de las acciones de fiscalización, en particular en materia de focalización, y iii) permitir el seguimiento de corto y mediano plazo de la evolución de la evasión y elusión.

El análisis cuantitativo mostró que las crisis económicas producen efectos relevantes en el deterioro de indicadores de pago de cotizaciones. Esto pone de manifiesto que el cumplimiento de las obligaciones se ve afectado de manera relevante por el comportamiento de la economía. Por ello, resulta necesario que el sistema de monitoreo cuente con herramientas que permitan seguir la coyuntura. El sistema debe nutrirse de información que permita construir indicadores de corto plazo, para lo que se recomienda la utilización de la encuesta de empleo del INE, que permitirá obtener información trimestral sobre la situación de evasión laboral.

Por otro lado, el impasse recientemente producido en la encuesta CASEN, probablemente de paso a la revisión de la periodicidad de su aplicación. Si es que la decisión fuera aplicar esta encuesta cada dos años, se recomienda que se ejecute en los años en que no se toma la EPS. De este modo se tendría una medición al año en materia de evasión laboral y previsional.

5. Nuevos incentivos

En el funcionamiento de la institucionalidad actual se observa la necesidad de revisar los incentivos con que operan los actores públicos, los trabajadores y las empresas, a efectos de mejorar el cumplimiento del pago de cotizaciones.

Una primera transformación significativa de los incentivos está dada por la propuesta de reordenamiento del rol de las instituciones antes expuesto. En efecto, la constitución de un "propietario" del control de la evasión y elusión, con un mandato explícito y claro, y atribuciones adecuadas a su rol (coordinación e información), mejorará sustantivamente los incentivos del mundo público ligado al control de la evasión y elusión de cotizaciones previsionales.

En el desarrollo de la consultoría se han identificado tres áreas de política respecto de los incentivos, adicionales a lo ya expuesto:

- i. Respecto de los trabajadores, resulta necesario fortalecer los esfuerzos en materia de educación previsional e información⁷⁷⁸. El análisis cuantitativo muestra que los problemas de mayor relevancia en materia de evasión y elusión, están asociados a la informalidad laboral y que estos fenómenos se concentran en determinados segmentos. Respecto de esta realidad es necesario que las nuevas acciones de educación previsional consideren dos aspectos. En primer lugar, la educación previsional, junto con entregar información sobre el funcionamiento del sistema de pensiones, debe hacer hincapié en los **derechos previsionales y las consecuencias sobre la pensión futura del incumplimiento del pago de cotizaciones**.

Es necesario que los trabajadores cuenten con herramientas para enfrentar conversaciones con sus empleadores a objeto de hacer efectivos adecuadamente sus derechos laborales y previsionales, junto con un monitoreo sistemático de su cumplimiento. Por tanto, es necesario desarrollar **metodologías para que estas herramientas consideren acciones prácticas, tanto colectivas (al alero de la organizaciones de trabajadores) como individuales, al inicio de la**

⁷⁷ Durante el primer semestre del presente año, el el marco de la evaluación de programas gubernamentales (EPG) un panel de expertos realizó una evaluación del Fondo para la Educación Previsional, administrado por la Subsecretaría de Previsión Social. En las conclusiones del estudio destacan la necesidad de establecer acciones focalizadas y de planificación plurianual, a efectos de producir resultados efectivos sobre poblaciones vulnerables. Esta evaluación ha sido un antecedente tomado en cuenta para la elaboración de la presente propuesta.

⁷⁸ Las acciones de educación previsional y de información, corresponde a la medida propuesta por los consultores para hacer a los trabajadores más partícipes de este proceso de cobranza en casos de elusión y/o evasión de cotizaciones previsionales.

relación laboral y durante su transcurso. Para la efectividad del monitoreo, resulta indispensable que el trabajador cuente con **información oportuna y clara sobre el cumplimiento del pago de cotizaciones.** Es necesario perfeccionar la entrega de esta información, para lo que el mejoramiento del acceso virtual a la cuenta de cada trabajador (con los respaldos de seguridad pertinentes) o a parte de esa información (que no exponga datos sensibles y, por ende, pueda entregarse de manera más abierta) resultará clave para esta tarea.

En segundo lugar, **estas acciones deben estar focalizadas** del mismo modo propuesto para la fiscalización, es decir, de acuerdo a los énfasis identificados por sector económico, tamaño de la empresa, región y también considerando particularmente la situación de los trabajadores de casa particular.

Para llevar a cabo las acciones de educación previsional, el Estado cuenta con dos importantes herramientas. En primer lugar, el Fondo para la Educación Previsional, que ha logrado importantes coberturas (más de 500.000 acciones al año). Adicionalmente a la planificación de acciones focalizadas, de acuerdo a los criterios antes expuestos, se recomienda que esta focalización tenga un carácter plurianual, a efecto de lograr los impactos en las distintas subpoblaciones sobre las que se actúe. Este instrumento debe establecer metas de cobertura de las subpoblaciones focalizadas y evaluaciones de acuerdo a los cambios de comportamiento esperados (por ejemplo, disminución de la informalidad).

Un segundo instrumento es la plataforma de atención del IPS. La ley de reforma previsional de 2008, de otorga al IPS la facultad de contar con una plataforma de atención (Centros de Atención Previsional Integral), que entre otras funciones debe atender las inquietudes de los trabajadores respecto del conjunto del sistema de pensiones, para lo cual la institución debe contar con sistemas de información y personal debidamente calificado. En la actualidad la plataforma de atención del IPS se ha orientado como ventanilla de trámites del Estado (Chile Atiende). Resulta indispensable evaluar si esta plataforma se encuentra cumpliendo con las tareas que la ley 20.255 establece para el IPS, debido a lo central que resulta para los trabajadores contar con una entidad cercana (oficinas distribuidas a lo largo del país y plataformas a distancia y virtuales) que permita resolver dudas y allegar información del sistema de pensiones.

Finalmente, un área no analizada en el presente trabajo, pero que adquirirá gran importancia en los próximos años, es la educación previsional para los trabajadores independientes que reciben remuneraciones bajo la modalidad de honorarios.

- ii. Se propone estudiar la introducción una política de incentivos a los fiscalizadores. En el análisis de la institucionalidad, se observó la inexistencia de incentivos a los funcionarios de los organismos públicos a cargo de la fiscalización del pago de cotizaciones previsionales. Junto con los rediseños institucionales propuestos en la sección anterior, es necesario estudiar las alternativas para desarrollar una política de incentivos remuneracionales específicos a la tarea de fiscalización del cumplimiento del pago de cotizaciones previsionales. De acuerdo lo antes señalado, esta política debería estar dirigida principalmente al cuerpo de fiscalizadores de la DT.

Es importante establecer que esta no debería constituir una acción aislada, por cuanto introducir incentivos en la actual estructura, no tendrá los efectos esperados. La DT con un nuevo mandato, atribuciones, estructura y recursos, permitirá a sus fiscalizadores contar con el respaldo y herramientas necesarias para alcanzar metas de control de la evasión y elusión.

- iii. Es necesario reestructurar el sistema de multas. En los informes, ya entregados, se han identificado un conjunto de problemas en el diseño y aplicación del sistema de multas frente al incumplimiento o errores en el pago de cotizaciones. En lo fundamental, se trata de tres aspectos: i) la DT, en la práctica, no aplica las multas establecidas por situaciones de declaración y pago fuera de plazo y por declaraciones erróneas o incompletas; ii) el actual sistema de sanciones en los procesos que controla la DT no genera los incentivos para ir reduciendo los incumplimientos. Existen diversas normas que permiten atenuar las multas, como por ejemplo, el otorgamiento a las MYPES de un plazo para corregir la falta, sin aplicación de multas, lo que significa que el poder disuasivo es nulo; iii) en el ámbito institucional del sistema de pensiones, existe un conjunto de rigideces, que desincentivan el pago de cotizaciones atrasadas. El nivel de escalamiento de las multas e intereses genera un nivel de endeudamiento de magnitudes tan elevadas, que frecuentemente los empleadores prefieren mantenerse morosos. A esto se suma la inexistencia de planes de programación del pago de cotizaciones atrasadas, lo que puede ejercer presiones sobre la disposición de efectivo que las empresas no pueden afrontar.

Sobre este diagnóstico se propone un rediseño del sistema de multas atendiendo a las siguientes orientaciones básicas: i) la DT debe contar con la capacidad y voluntad de cobrar las multas que su normativa establezca. Un sistema de multas que no se ejerce genera incentivos contrarios a los originalmente buscados; ii) las multas deben escalar sus montos sobre la base de dos variables: el tiempo de

mora y la reiteración de la falta por parte de un empleador; iii) los montos de multas deben estar regulados para producir efectos disuasivos, es decir, que en la evaluación de los deudores convenga pagar y pagar a tiempo las cotizaciones⁷⁹; iv) debe diseñarse e implementarse facilidades en el pago de multas y deuda, frente a la voluntad del empleador de pagar cotizaciones atrasadas. Estas facilidades deben consultar la programación de pago en cuotas en una cantidad acotada de meses.

Adicionalmente se propone estudiar los resultados sobre la norma establecida en el Artículo 91, numeral 11, letra e), de la ley 20.255 de Reforma Previsional. Este establece que los empleadores que no paguen las cotizaciones previsionales no podrán recibir recursos provenientes de instituciones públicas o privados, financiados con cargo a recursos fiscales de fomento productivo, sin acreditar previamente estar al día en el pago de dichas cotizaciones. La misma norma establece que los empleadores que durante los 24 meses inmediatamente anteriores hayan pagado dentro de plazo las cotizaciones previsionales, tendrán prioridad en el acceso a dichos recursos. Existe una norma en la misma dirección en la ley de compras de Estado (artículo 4º Inciso segundo).

Las normas antes descritas, consideran una suerte de premios y castigos al pago oportuno de las cotizaciones previsionales. Junto con la evaluación propuesta, se deberá estudiar la posibilidad de extender la aplicación de estas disposiciones, a otras áreas: franquicias tributarias, subsidios a la contratación, programas públicos que incluyan subsidios o asistencia técnica en el mundo agrícola, entre otras.

Un aspecto de gran relevancia ligado al los incentivos que enfrentan los actores del sistema de pensiones, es el efecto de la aparición del Sistema de Pensiones Solidarias en el comportamiento sobre cumplimiento del pago de cotizaciones previsionales del Sistema de Capitalización Individual obligatorio. Dado lo reciente de la aplicación de la reforma previsional de 2008, no es posible aún obtener evidencia que indique el signo y grado de los posibles cambios de comportamiento, esto, en parte, debido a que los efectos de la crisis internacional contaminan los resultados observados sobre el cumplimiento de las obligaciones previsionales. Sin embargo, es necesario que de manera sistemática se realicen los estudios necesarios para evaluar esta situación y

⁷⁹ Los montos de las multas deben estar en proporción a lo adeudado y de esta forma generar incentivos correctos a pagar. Esto también representa una medida que se adapta al tamaño de la empresa morosa.

proponer medidas de política para paliar posibles efectos adversos⁸⁰. La ejecución de estos estudios debe ser de responsabilidad de la autoridad a cargo del diseño de política (Ministerio del Trabajo, Subsecretaría de Previsión Social) y el Consejo Consultivo Previsional está llamado a cumplir un rol importante, exigiendo su realización, analizando sus resultados y en la elaboración de propuestas de política.

6. Recomendaciones de política ligadas a los procesos de trabajo

A continuación se detallan un conjunto de recomendaciones ligadas al mejoramiento de los procesos de trabajo de la institucionalidad a cargo del la fiscalización del pago de cotizaciones previsionales. Estas recomendaciones, pudieran requerir para su plena implementación de un proyecto de ley. Sin embargo, en su mayoría se trata de iniciativas que total o parcialmente pueden ser implementadas con las atribuciones normativas con que hoy cuentan los servicios y empresas intervinientes.

6.1. Respeto de la Dirección del Trabajo (DT)

a. Planes de Fiscalización

La fiscalización en materia del pago de cotizaciones previsionales que hoy realiza la DT es principalmente reactiva. Es así que las denuncias representan en torno a un 75% del total de actuaciones en terreno. En el ámbito previsional prácticamente no hay planes de fiscalización, sino que sólo se actúa por denuncias o se detectan incumplimientos en el contexto de la fiscalización de otras materias.

Se recomienda que esta institución realice un giro radical y de corto plazo en esta materia, evolucionando hacia una fiscalización mayoritariamente preventiva, en donde las acciones que se detonan por denuncias, disminuyan de manera progresiva como resultado de la acción preventiva. Un efecto secundario positivo de asumir esta iniciativa es que es posible resolver cada caso con menos recursos, debido a que las acciones preventivas evitan que se desate un conjunto de procesos adicionales (aplicación de multas, cobranzas judiciales, visitas reiteradas, entre otras).

⁸⁰ Un aspecto particular que se debe evaluar es el efecto de la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS) y el Aporte Previsional Solidario sobre los incentivos a cotizar. En efecto, teóricamente, un mayor valor de la PMAS debería aumentar los incentivos a cotizar, producto que las cotizaciones aumenta su pensión final y, adicionalmente, se logra cubrir a una mayor población.

Esta medida se encuentra dentro de las facultades administrativas de este servicio, por lo que su implementación dependerá de las prioridades institucionales, los recursos con que se disponga y la información que la DT sea capaz de obtener.

b. Acceso a información pertinente para la fiscalización

En la actualidad la DT prácticamente no recibe información de terceros para apoyar la selección de casos a fiscalizar; tampoco solicita información periódica y sistemática a los empleadores. Es más, el servicio no dispone de un directorio con el universo de empresas. Esta falta de información impide aplicar criterios de riesgos individuales para la generación de programas de fiscalización, lo que en realidad representa un obstáculo casi insalvable para el desarrollo de planes de fiscalización preventiva.

En el mediano plazo, se requiere dotar a la DT de las atribuciones para contar con la información que le permita realizar una fiscalización preventiva. La experiencia observada en la administración del Estado en Chile, es que esta es una facultad que debe estar consagrada por ley. Esto debido a que en general las instituciones que cuentan con información están sujetas a regulaciones que restringen el uso de datos personales o garantizan el secreto estadístico. A esto se debe sumar una cultura de trabajo que no facilita la acción coordinada.

Se recomienda establecer una facultad genérica que dote de suficiente flexibilidad a la DT para requerir información, o bien, confiriendo atribuciones específicas sólo para aquella información que se determine necesaria como, por ejemplo, información de carácter tributario que podría proveer el SII.

En el corto plazo, a partir de la propuesta de ordenamiento institucional que establece el Comité de Coordinación y Seguimiento del Control de Pago de Cotizaciones Previsionales, es posible permitir (con los resguardos adecuados) que la DT acceda a la información a la que tiene acceso el Ministerio de Trabajo y que de esta instancia se pida información a otras entidades, como el SII.

Un aspecto de particular relevancia, es la realización de un estudio y propuestas de diseño para el desarrollo de un sistema y de la normativa necesaria que le permita a la DT contar con un registro exhaustivo y actualizado de trabajadores contratados por empresas y de trabajadores que terminen su vínculo laboral. Este sistema y registro resulta particularmente relevante para el proceso de cobranza de cotizaciones,

especialmente, para el funcionamiento eficiente del mecanismo de Declaración y no Pago Automático (DNPA).

Hoy la DT cuenta con normativa que hace obligatorio para las empresas declarar la existencia de trabajadores contratados y de los ceses de contrato. Sin embargo, esto no ocurre en la práctica, por lo que un primer paso debe ser el análisis de las causales de esta situación anómala. Cabe destacar que, conforme dispone el artículo 9 del Código del Trabajo, el contrato de trabajo es consensual. Sin embargo, deberá constar por escrito. El empleador que no haga constar por escrito el contrato dentro del plazo de quince días de incorporado el trabajador, o de cinco días si se trata de contratos por obra, trabajo o servicio determinado o de duración inferior a treinta días, será sancionado con una multa a beneficio fiscal de una a cinco unidades tributarias mensuales.

Adicionalmente, conforme dispone el artículo 2 del DL 3.500 de 1980, el empleador deberá comunicar la iniciación o la cesación de los servicios de sus trabajadores, a la Administradora de Fondos de Pensiones en que éstos se encuentren afiliados, dentro del plazo de treinta días contados desde dicha iniciación o término. La infracción a esta norma será sancionada con una multa a beneficio fiscal equivalente a 0,2 unidades de fomento, cuya aplicación se sujetará a lo dispuesto en el inciso octavo del artículo 19, es decir, corresponderá a la Dirección del Trabajo la fiscalización del cumplimiento de dicha obligación, estando investidos sus Inspectores de la facultad de aplicar las multas establecidas en el inciso séptimo del mismo artículo 19 a propósito de la declaración y no pago de cotizaciones previsionales:

- i. Si el empleador o la entidad pagadora de subsidios no efectúa oportunamente la declaración a que se refiere el inciso anterior, o si ésta es incompleta o errónea, será sancionado con una multa a beneficio fiscal de 0,75 unidades de fomento por cada trabajador o subsidiado cuyas cotizaciones no se declaren o cuyas declaraciones sean incompletas o erróneas.
- ii. Si la declaración fuere incompleta o errónea y no existen antecedentes que permitan presumir que es maliciosa, quedará exento de esa multa el empleador o la entidad pagadora de subsidios que pague las cotizaciones dentro del mes calendario siguiente a aquél en que se devengaron las remuneraciones respectivas.
- iii. Tratándose de empleadores de trabajadores de casa particular, la multa será de 0,2 unidades de fomento para el caso que las cotizaciones se paguen el mes subsiguiente a aquél en que se retuvieron de las remuneraciones de estos

trabajadores, y de 0,5 unidades de fomento si se pagan después de esta fecha, aún cuando no hubieren sido declaradas.

c. Planes de fiscalización de contratos a honorarios

Una excepción a la baja planificación de acciones de fiscalización de la DT, está constituida por el diseño y aplicación de un plan de fiscalización al abuso de la aplicación de contratos a Honorarios, ámbito que en la presente consultoría se ha definido como elusión laboral. En concreto se trata de identificar y sancionar situaciones en que trabajadores son remunerados bajo la modalidad de honorarios, manteniendo un vínculo laboral correspondiente al de un trabajador asalariado.

El plan, se ha aplicado en dos oportunidades y se ha materializa producto del acceso a información del Servicio de Impuestos Internos, sobre empresas que tienen trabajadores a honorarios y que cumplen ciertas condiciones que son indicativas de la infracción. En la DT, sus directivos han calificado este plan como exitoso. Cabe destacar que esta acción se ha realizado en el marco de las facultades administrativas actuales.

Se recomienda, que la DT realice una evaluación externa de la experiencia, que permita perfeccionarla y sea la base de su aplicación de manera periódica.

Adicionalmente, la evaluación mencionada debe generar como producto un análisis y propuestas para la fiscalización de otras áreas de informalidad laboral.

6.2. Respecto del la institucionalidad ligada al sistema de capitalización individual

a. Delegación de la aplicación de multas

En la actualidad la institucionalidad ligada al sistema de capitalización individual no cuenta con facultades para la aplicación de multas por las irregularidades en el pago de cotizaciones. Frente a la identificación e individualización de infracciones, debe notificarse a la DT para que sea este último servicio el que finalmente aplique la multa.

Como se reveló, la DT muestra una escasa capacidad y voluntad de realizar esta tarea de manera sistemática. Pero, sin embargo, aún cuando esta situación sea subsanada, existe una posible pérdida de oportunidad en este proceso, cuestión que resulta clave para la recuperación de cotizaciones impagas.

Por los motivos expuestos, se propone evaluar la posibilidad de que la DT pueda aplicar multas, a través de un aplicativo informático que le permita integrarse con plataformas como Previred o de las instituciones que reciben el pago de cotizaciones de seguridad social. La referida evaluación debe comprender variables económicas y jurídicas, las primeras vinculadas a los eventuales desincentivos para pagar y las segundas referidas a establecer los resguardos adecuados para un debido proceso sancionatorio.

7. La justicia especializada

El problema de mayor relevancia detectado en el análisis del proceso de cobranza judicial de cotizaciones, es la percepción de los actores consultados que indica que el sistema judicial no cuenta con suficientes recursos para administrar de manera adecuada la demanda de causas de cobranza previsional.

Al respecto se percibe una sobre-carga de trabajo, tanto a nivel de jueces como de funcionarios.

Sobre el particular cabe señalar que la masividad de los ingresos de cobranza previsional no guarda necesariamente relación con la carga de trabajo, toda vez que existe otro tipo de causas, como son los cumplimientos de sentencias laborales, de mayor complejidad y que involucran, por ejemplo, mayor presentación de escritos y, por ende, más tiempo de dedicación para su resolución.

Las cifras de la Corporación Administrativa del Poder Judicial (CAPJ) muestran que el juzgado de cobranza laboral y previsional de Santiago ha tenido un aumento sostenido desde el año 2006 a la fecha de la presentación de escritos, generación de liquidaciones y giro de cheques, por mencionar tres procesos relevantes en el trabajo interno del tribunal.

Por otro lado, las juezas entrevistadas en el marco del presente trabajo declaran una prioridad en la tramitación de las causas asociadas al cumplimiento de sentencias declarativas laborales, situación que se ha hecho presente desde el año 2009 con la entrada en vigencia de la reforma a la justicia laboral. La declaración de prioridad respecto de estas causas guarda relación, en primer lugar, con el hecho que existe un trabajador que aparece como "cliente" del tribunal, exigiendo el cumplimiento del fallo que lo favorece. Hasta entonces, el tribunal no se enfrentaba sino a usuarios institucionales. Además, este tipo de procesos ha significado un aumento de la carga

de trabajo pues -como se ha dicho- su trámite es más complejo que una simple cobranza previsional.

Estas percepciones se reafirman al ver que el sistema, tanto a nivel nacional como en Santiago, no logra terminar más causas que las que ingresan dentro del mismo año, acumulándose un stock de causas y, por ende, de deuda impaga.

En promedio, un juez de cobranza laboral y previsional en Santiago está generando, según CAPJ, 244 resoluciones al día, cuando un juez de garantía produce 21 y uno de familia 44. Al respecto, llama la atención que suponiendo una jornada efectiva de 420 minutos diarios, los jueces están dedicando en promedio 1,7 minutos para cada resolución lo que, en concepto de los entrevistados en el marco de la consultoría, puede redundar en una merma de calidad y, desde luego, en la imposibilidad física de dedicar tiempo a, por ejemplo, gestionar el stock de causas pendientes.

Todo parece indicar que las dotaciones consideradas para esta judicatura se han hecho insuficientes, dado el actual contexto de generación de causas. Al respecto, cabe consignar que la dotación legal del juzgado de cobranza laboral y previsional de Santiago es de 23 funcionarios, sin embargo, ya cuenta con una dotación efectiva de 80, sin lograr una adecuada administración de la demanda.

Cabe señalar que el Poder Judicial se encuentra en proceso de licitar un estudio sobre carga de trabajo de esta judicatura, el que permitirá identificar con precisión cuáles son las brechas de capacidad productiva que tiene el sistema.

Una vez obtenidos los resultados del estudio aludido, deberían implementarse las acciones de fortalecimiento que sean pertinentes, con el horizonte de no permitir la acumulación de causas sin resolver, mejorar el resultado en materia de recuperación de deudas previsionales y resolver, si existiera, el stock de causas pendientes y de deuda asociada.

Otro aspecto relevante a considerar en el futuro inmediato guarda relación con la necesidad de abordar mejoras al procedimiento de cobranza y las herramientas que se utilizan para tal efecto en sede judicial.

En esa línea, reconociéndose que en la última reforma al procedimiento de cobranza se establecieron medidas positivas, como explicitar la posibilidad de recurrir ante la Tesorería General de la República para retener dinero de deudores, tanto las juezas

como la empresa de cobranza entrevistadas coinciden en que es posible y deseable contar con otros mecanismos, donde el acceso a información sobre los bienes del deudor constituyen un tema central.

Al respecto, debe pensarse en una reforma que permita a través de los tribunales, con el objeto de precaver cualquier vulneración de los derechos de los deudores, acceder de manera más eficaz (on-line) a información sobre bienes tales como, inmuebles, vehículos, activos financieros, acciones, muebles registrables en general, etc. cuya existencia está centralizada en determinadas instituciones, como el Servicio de Impuestos Internos, el Servicio de Registro Civil e Identificación, los Conservadores de Bienes Raíces, entre otros. Lo anterior significaría un progreso respecto de lo existente en la medida que la rapidez para ejecutar medidas precautorias sobre bienes es clave para la efectividad del sistema. En la actualidad se reporta por las juezas entrevistadas que hay que hacer “malabares” para obtener información.

Sobre el particular, se recomienda:

- Hacer un benchmarking internacional sobre prácticas efectivas de cobranza (se nombra desde ya en entrevistas con juezas el caso de Brasil y los sistemas desarrollados a través del Consejo Nacional de Justicia de dicho país, BACENJUD⁸¹, que permite la relación on-line de los tribunales con el Banco Central para facilitar la ejecución de medidas precautorias sobre activos financieros, y RENAJUD⁸², que permite la relación on-line de los tribunales con el Departamento Nacional de Tránsito, para facilitar la ejecución de medidas precautorias sobre vehículos motorizados)
- Identificar todas las fuentes de información prioritarias a las que deberían tener acceso on-line los tribunales de cobranza, como las ya sugeridas del caso brasileño y otras tales como las bases de datos del Servicio de Impuestos Internos.
- Diseñar un plan para desarrollar un Sistema de Información Judicial de implementación gradual que permita mejorar la eficacia de la ejecución de medidas precautorias, permitiendo: acceso a información sobre bienes de los deudores y ejecución de las medidas precautorias en forma on-line.

⁸¹ <http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/sistemas/bacenjud>

⁸² <http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/sistemas/renajud>

- El sistema de información debería abarcar otros aspectos, como la centralización de datos sobre domicilios de las personas, con el objeto de facilitar el proceso de notificación de demandas y la aplicación de apremios.

Por otra parte, es importante consignar una serie de propuestas que surgieron de las entrevistas con actores del sistema, que parecen orientadas hacia la efectividad de la cobranza, y que deberán ser evaluadas:

- Viabilizar la ampliación de demandas establecida en el artículo 5° bis de la ley 17.322⁸³. La premisa es que de esa manera se facilitaría la relación con los deudores contumaces que, como hemos visto en informes anteriores concentran la mayoría de la deuda judicializada. Dicha norma no se está aplicando, según lo reportado, por dificultades del sistema informático con que cuentan los tribunales. Al respecto, un tema a analizar se refiere a la posibilidad de contar con carpetas electrónicas de deudores, revisando incluso la posibilidad de prescindir de consideraciones territoriales para la competencia de los juzgados.
- Homologar la aplicación del arresto como apremio en todas las jurisdicciones del país, al respecto cabe señalar que, según se reporta en entrevista con empresa de cobranza, en la jurisdicción de la Corte de Apelaciones de Rancagua (que abarca toda la VI región) por definición de dicha Corte el arresto en estas causas no se aplica, lo que disminuye sensiblemente la posibilidad de cobro. Vale la pena recordar que se trata de una zona agrícola por excelencia, sector donde se registran altos índices de evasión-elusión.
- Homologar un criterio para la definición de costas personales por parte de los tribunales. Al respecto cabe señalar que no existe uniformidad de criterios por parte de los tribunales para establecer a cuánto ascienden los honorarios de las empresas de cobranza por sus gestiones judiciales, llegándose en algunos casos a la fijación de honorarios irrisorios lo que puede significar un desincentivo para el cobro de cotizaciones en esta instancia. Al contrario, en la etapa pre-judicial

⁸³ ARTICULO 5° BIS En este procedimiento, requerido de pago el deudor en conformidad al artículo 6º, la institución ejecutante podrá ampliar la demanda, incluyendo resoluciones de cobranza que se dicten respecto del mismo ejecutado que sean posteriores a aquella o aquellas que dieron origen a la ejecución, como asimismo, resoluciones fundadas en el Nº 2 del artículo anterior. En este caso, el nuevo requerimiento de pago se notificará por cédula o por otro medio que las partes designen.

se asegura también el cobro de honorarios a una tasa pre-fijada, dentro del marco de la ley del consumidor, con cargo al deudor⁸⁴.

- Hacer un levantamiento de mecanismos de fraude al sistema, que pueden redundar en prácticas elusivas para, posteriormente, corregir la regulación. Por ejemplo, se cita el hecho que las sucesiones pueden operar, conforma la ley del impuesto a la renta, por un plazo determinado, con el RUT del causante. Al hacerse extensiva esa práctica a la declaración de cotizaciones previsionales, se cumple con la ley, pero una vez iniciada la cobranza no hay a quien notificar la respectiva demanda.
- Revisar con el Ministerio Público la factibilidad de dar prioridad las causas penales sobre apropiación indebida referida a cotizaciones previsionales, evaluando la posibilidad de impedir la aplicación del principio de oportunidad⁸⁵.
- Evaluar la factibilidad de perseguir en su patrimonio a personas naturales responsables de elusión o evasión previsional (por ejemplo, administradores de sociedades deudoras)

Finalmente, es importante establecer desde ya una coordinación con el Ministerio de Justicia respecto de la reflexión que se está llevando en esa cartera respecto de la cobranza civil, con el objeto de compartir experiencias y evaluaciones de los sistemas de ejecución⁸⁶ y analizar cómo se enmarcarían los ajustes procesales propuestos para la cobranza previsional en la reforma a la justicia civil. Es importante recordar al respecto que el Código de Procedimiento Civil es la norma supletoria de cobranza previsional. Por otra parte, cabe consignar que el modelo de nuevo Código Procesal Civil discurre sobre la lógica de introducir una nueva institución el sistema, el oficial de ejecución, resultando indispensable evaluar la pertinencia de ese cambio institucional en el caso de la cobranza civil.

⁸⁴ En el caso de la empresa entrevistada, asciende a un 10% de lo recuperado.

⁸⁵ Es la facultad de los fiscales del Ministerio Público de no iniciar la investigación de un [delito](#) o de no continuar la ya iniciada cuando el hecho no comprometa gravemente el interés público. Con todo, no procede cuando la [pena](#) mínima asignada al [delito](#) excede la de [presidio](#) o reclusión menor en su grado mínimo, esto es, excede los 540 días de privación de libertad ni cuando se trate de delitos cometidos por funcionarios públicos en el ejercicio de sus cargos.

⁸⁶ En Chile pueden mencionarse además de la cobranza civil y previsional, la ejecución en el ámbito tributario y de familia. Todos estos ámbitos cuentan con distintas particularidades.

Resumen de propuestas

En el presente informe se desarrollan 16 propuestas de política, ordenadas en 6 ámbitos distintos. Para una mejor comprensión del conjunto de orientaciones que se entregan, la Tabla II.8.1 sintetiza las medidas que se exponen.

Tabla II.8.1
Resumen de Ámbitos, Propuestas y Requerimientos

Ámbito	Propuesta	Requerimiento
Determinación de prioridades	1. Fortalecer la fiscalización en la Dirección del Trabajo (DT)	Se requieren acciones administrativas en CP y acciones legales para su funcionamiento en régimen
	2. Fortalecer la fiscalización del cumplimiento de cotización para los trabajadores de casa particular	Acción administrativa. Requerimiento legal para que DT tenga facultades para solicitar información
	3. Respecto de la evasión laboral, concentrar la fiscalización en: i) sectores: agricultura, comercio y construcción; ii) tamaño: empresas de menos de 50 trabajadores	Acción administrativa
	4. Respecto de la evasión previsional, concentrar la fiscalización en: agricultura, comercio, transporte y servicios comunales	Acción administrativa
Ordenamiento de las instituciones	5. Estructural escenario 1: se establece un "propietario"	Proyecto de ley
	6. Estructural escenario 2: división de funciones, fortalecimiento de la DT y coordinación	Proyecto de ley
	7. Corto Plazo: creación del Comité de Coordinación y Seguimiento	Acción administrativa
Monitoreo	8. Sistema de Información de Monitoreo y Seguimiento	Acción administrativa
Incentivos	9. Fortalecer la Educación previsional, incorporando nuevos contenidos, focalización y repotenciando el rol del IPS	Acción administrativa
	10. Estudio sobre incentivos remuneracionales a los fiscalizadores de la DT	El estudio es una acción administrativa. Su aplicación requerirá de un proyecto de ley
	11. Nuevo sistema de multas	El nuevo sistema propiamente requiere de un proyecto de ley
Procesos de trabajo	12. Elaboración e implementación de planes de fiscalización en la DT	Acción administrativa
	13. Acceso a la información para la DT	En el CP es una acción administrativa, sin embargo, el fortalecimiento de la DT requiere de un proyecto de ley
	14. Perfeccionar e implementar planes de fiscalización de contratos a honorarios	Acción administrativa
	15. Delegación de la aplicación de multas para las AFP	Hay que estudiar los márgenes de las acciones administrativas disponibles. Si no es posible para avanzar se requerirá de un proyecto de ley
Justicia	16. Fortalecimiento de capacidades de los tribunales que ven causas de cumplimiento de pago de cotizaciones	Proyecto de ley
	17. Mejoras al procedimiento de cobranza y las herramientas que se utilizan para tal efecto en sede judicial	Proyecto de ley. Adicionalmente, se requiere explorar mejoras de proceso mediante acciones de carácter administrativo