INFORME Nº56

Tasa de ocupación informal con registros administrativos: los defectos de esta medición

Agosto 2025

Juan Bravo

FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN Y ECONOMÍA

OCEC udp

Observatorio del Contexto Económico

Informe N°56
Tasa de ocupación informal con registros administrativos: los defectos de esta medición

Juan Bravo[1]

Resumen

- Es, por decir lo menos, metodológicamente cuestionable construir una tasa como la tasa de ocupación informal usando 2 fuentes que son metodológicamente distintas. Quienes usan los registros administrativos de la Superintendencia de Pensiones para calcular la tasa de ocupación informal están mezclando una fuente que se basa en encuestas a hogares con otra que se mide a través de un registro administrativo que no se rige por las definiciones de mercado laboral (porque no fue creada para ello).
- Los registros administrativos que se dan a conocer mensualmente por la Superintendencia de Pensiones miden a los afiliados activos al sistema de AFP y que registran un pago de cotización en una AFP el mes de devengamiento de la remuneración anterior al informado. Pero, segmentos como el personal de fuerzas armadas, carabineros, etc. no cotizan en una AFP, sino que lo hacen en otros sistemas previsionales (DIPRECA, CAPREDENA, etc), y eso no los transforma en trabajadores informales. De acuerdo a la CASEN 2022 había 128.715 ocupados que cotizaron para pensión en un sistema previsional distinto al de AFP, equivalente al 1,4% del empleo total en dicha medición.
- En junio 2025, hubo 162.698 afiliados con cotizaciones declaradas pero no pagadas por remuneraciones devengadas en mayo 2025. No tiene mucho sentido considerar que aquellos trabajadores a los cuales su empleador les declaró la cotización de pensión en una AFP pero momentáneamente no las pagó, pasan desde la formalidad laboral a la informalidad por este hecho, una situación que, por lo demás, es permitida por la propia normativa. Además, como indica la propia Superintendencia de Pensiones la mayoría de estas cotizaciones se enteran en breve.
- La cifra mensual de registros administrativos de cotizantes de AFP no considera los denominados rezagos, esto es, cotizaciones que no pudieron ser abonadas a la cuenta individual del trabajador por errores que impiden identificar al trabajador al que corresponden dichas cotizaciones. Al mes de junio 2025 se contabilizaron 89.468 afiliados con rezagos por remuneraciones devengadas en mayo 2025. Ninguno de estos trabajadores es informal, por lo que al no considerarlos como ocupados formales se sobreestima el cálculo de la tasa de ocupación informal al usar el registro administrativo que mide a los afiliados activos al sistema de AFP y que registran un pago de cotización en una AFP.
- La medición mensual de afiliados activos al sistema de AFP y que registran un pago de cotización en una AFP de la Superintendencia de Pensiones no considera a quienes cotizan por los ingresos obtenidos a través de boletas de honorarios. Por ende, calcular la tasa de ocupación informal con dicho registro administrativo sobreestima el indicador, pues considera como informales a los ocupados independientes que emiten boleta de honorarios, al no estar contabilizados en dicha cifra. Al trimestre abril-junio 2025 había 256.006 ocupados independientes que emitieron boletas de honorarios por su trabajo en su ocupación principal y, por ende, clasificados como formales por la ENE, lo que equivale al 2,7% del empleo total.
- Hay hombres de 65 años o más y mujeres de 60 años o más que siguen trabajando como dependientes a pesar de haber cumplido la edad legal de pensión. En estos casos, sin embargo, la cotización para pensión deja de ser obligatoria. Así, este segmento de trabajadores puede tener contrato escrito, cotizaciones de salud y tener todos los derechos asociados a un contrato de trabajo, pero al medir la tasa de ocupación informal con el registro administrativo que mide a los afiliados activos al sistema de AFP y que registran un pago de cotización en una AFP, serían considerados como informales, elevando artificialmente la tasa de ocupación informal. Con todo, la medición del INE de informalidad laboral tiene este mismo problema. De acuerdo a las cifras de la ENE, al trimestre abril-junio 2025 había 92.084 trabajadores dependientes que tienen edad legal de pensión (hombres de 65 años o más y mujeres de 60 años o más) y cuyo empleador le paga las cotizaciones de salud, pero no las de pensión. Esto equivale al 1% del empleo total. Ninguno de estos trabajadores debería ser clasificado como informal, por lo que al considerarlos como tales se eleva artificialmente la tasa de ocupación informal.

[1] Director Observatorio del Contexto Económico de la Universidad Diego Portales (OCEC UDP)

I. Tasa de ocupación informal con registros administrativos: ¿cuál es el supuesto erróneo de esta forma de medirla?

En el último tiempo algunos analistas han optado por no utilizar la medición oficial de tasa de ocupación informal que se obtiene a partir de la Encuesta Nacional de Empleo (ENE) del INE y, en vez de ello, calculan una tasa de ocupación informal que consiste en tomar el número de ocupados de la ENE y le restan la cifra que publica mensualmente la Superintendencia de Pensiones respecto a los afiliados activos al sistema de AFP que registran un pago de cotización en el mes de devengamiento de la remuneración anterior al informado, para luego dividir este número sobre el total de ocupados de la ENE.

Es decir, desde la perspectiva de estos analistas, el INE sí mediría bien el total de empleos de la economía, pero no mediría bien su principal componente, el empleo formal.

Así, considerando que el número de ocupados de la ENE al trimestre marzo-mayo 2025 fue de 9.346.212 y que los afiliados activos al sistema de AFP que registran un pago de cotización en ese mismo trimestre móvil fueron 5.842.597[2], lo que arrojaría una "tasa de ocupación informal" (de acuerdo a quienes usan esta forma de calcularla) de 37,5% en ese periodo. Esta cifra es considerablemente mayor a la tasa de ocupación informal que reporta la ENE en ese trimestre móvil, que se ubicó en 26%.

El supuesto equivocado detrás del cálculo de la tasa de ocupación informal usando las cifras mensuales de afiliados que registran cotizaciones pagadas en AFP de la Superintendencia de Pensiones es que dicho registro administrativo mide adecuadamente el empleo formal total de la economía, en circunstancias que, la realidad es que no mide una parte relevante de estos empleos.

El objetivo de este informe es explicar las diversas razones por las que medir la tasa de ocupación informal con las cifras mensuales de afiliados que registran cotizaciones pagadas en AFP de la Superintendencia de Pensiones no sólo es metodológicamente cuestionable, sino que, sobreestima en forma importante el fenómeno.

[2] Los datos trimestrales de la Superintendencia de Pensiones corresponden a un promedio simple de los tres meses que lo componen, considerando además el hecho que los datos corresponden a cotizaciones sobre remuneraciones devengadas el mes anterior al informado.

II. ¿Qué es la informalidad laboral?

Antes de entrar en el punto de fondo es importante recordar qué es la informalidad laboral.

En Bravo y Acuña (2025) se realiza una revisión histórica del concepto de informalidad laboral[3]. Las definiciones más actualizadas relacionadas al fenómeno de la informalidad laboral fueron entregadas en la Resolución sobre las Estadísticas de la Economía Informal de la 21ª CIET. En ésta, se entregan distintas aproximaciones conceptuales como las "actividades productivas informales" que corresponden a "todas las actividades productivas realizadas por personas o unidades económicas que, en la legislación o en la práctica, no están sujetas a sistemas formales establecidos mediante normativas y leyes" (OIT, 2023)[4]. Por otra parte, el sector informal se define como el "conjunto de unidades económicas que son productoras de bienes y servicios principalmente destinados para generar ingresos y beneficios que no están formalmente reconocidas por las autoridades gubernamentales" (OIT, 2023). Finalmente, el empleo informal "consiste en actividades productivas realizadas por personas que, en la legislación o en la práctica, no están cubiertas por sistemas formales, como normativas y leyes que estipulen derechos y responsabilidades, obligaciones y protección de las unidades económicas y los trabajadores" (OIT, 2023).

En definitiva, el concepto de informalidad laboral dice relación con la realización de una ocupación en donde no se cumple la regulación exigida para su ejecución. Lo anterior requiere poder operativizar dicha definición para poder medirla.

En el caso de Chile, el Instituto Nacional de Estadísticas considera como ocupados informales:

i) A los trabajadores por cuenta propia o empleadores que no registran su actividad económica en el Servicio de Impuestos Internos (SII) ni tampoco poseen una contabilidad completa o simplificada que les permita realizar una efectiva separación de sus gastos.

ii) A todos los familiares no remunerados del hogar.

[3] Acuña, J. y Bravo, J. (2025). "Un estudio integral sobre la informalidad laboral en Chile", OCEC UDP y Cajas de Chile.

[4] OIT (2023). "Resolución I: Resolución sobre las estadísticas de la economía informal". 21ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, Ginebra.

iii) A los trabajadores dependientes (asalariados y servicio doméstico remunerado) cuyo empleador no les paga las cotizaciones de salud o previsión social.

III. ¿Por qué el registro administrativo de la Superintendencia de Pensiones no es apropiado para medir la tasa de ocupación informal?

Por supuesto, ya es, por decir lo menos, metodológicamente cuestionable construir una tasa como la tasa de ocupación informal usando 2 fuentes que son metodológicamente distintas. Quienes usan los registros administrativos de la Superintendencia de Pensiones para calcular la tasa de ocupación informal están mezclando una fuente que se basa en encuestas a hogares con otra que se mide a través de un registro administrativo que no se rige por las definiciones de mercado laboral (porque no fue creada para ello). Ello, a pesar de que la ENE cuenta con la información para poder obtener tanto el numerador como el denominador del indicador y así tener consistencia desde el punto de vista metodológico.
Sin considerar este planteamiento inicial, existe una serie de razones por las cuales calcular la tasa de ocupación informal con el registro administrativo de afiliados activos al sistema de AFP que registran un pago de cotización que publica mensualmente la Superintendencia de Pensiones sobreestima el cálculo de este indicador.
A continuación, se explican estas razones.

1. Ocupados que cotizan para pensión en una institución distinta a una AFP

Los registros administrativos que se dan a conocer mensualmente por la Superintendencia de Pensiones miden a los afiliados activos al sistema de AFP y que registran un pago de cotización en una AFP el mes de devengamiento de la remuneración anterior al informado.
Pero, por ejemplo, segmentos como el personal de fuerzas armadas, carabineros, etc. no cotizan en una AFP, sino que lo hacen en otros sistemas previsionales (DIPRECA, CAPREDENA, etc), y eso no los transforma en trabajadores informales. De acuerdo a las cifras de la CASEN 2022 había 128.715 ocupados que cotizaron para pensión en un sistema previsional distinto al de AFP, equivalente al 1,4% del empleo total en dicha medición.

El INE, en cambio, considera como formales a todos los trabajadores dependientes cuyo empleador le paga las cotizaciones de pensión y de salud, independiente de que el empleador haga el pago de la cotización para pensiones en una AFP o no.

2. Cotizaciones no pagadas a los trabajadores

Como se mencionó previamente los registros administrativos que se dan a conocer mensualmente por la Superintendencia de Pensiones miden a los afiliados activos al sistema de AFP y que registran un pago de cotización en una AFP en el mes de devengamiento de la remuneración anterior al informado. En consecuencia, tanto las cotizaciones declaradas pero no pagadas así como las no declaradas y no pagadas no son consideradas en dicha medición. De acuerdo a lo señalado por la propia Superintendencia de Pensiones, respecto del total de personas con cotizaciones acreditadas en meses posteriores, aproximadamente el 85% tiene acreditadas sus cotizaciones durante los 4 meses subsiguientes al devengamiento de la remuneración. Es decir, el grueso de las cotizaciones no pagadas en el mes correspondiente se acredita con relativa rapidez.

Las últimas cifras muestran que, en junio 2025, hubo 162.698 afiliados con cotizaciones declaradas pero no pagadas por remuneraciones devengadas en mayo 2025. No tiene mucho sentido considerar que aquellos trabajadores a los cuales su empleador les declaró la cotización de pensión en una AFP pero momentáneamente no las pagó, pasan desde la formalidad laboral a la informalidad por este hecho, una situación que, por lo demás, es permitida por la propia normativa. Además, como indica la propia Superintendencia de Pensiones la mayoría de estas cotizaciones se enteran en un periodo de tiempo breve.

En dicho contexto, no parece razonable considerar a estos ocupados como informales como lo hace la medición que usa la cifra de afiliados activos al sistema de AFP y que registran un pago de cotización en una AFP para calcular la tasa de ocupación informal.

En el caso de las cotizaciones no declaradas y no pagadas esto es más discutible, por el hecho de que la normativa exige que las cotizaciones sean declaradas. Con todo, el punto de fondo es si esos trabajadores pasaron a ser informales porque el empleador no les declaró la cotización en un determinado mes, en especial considerando que en la gran mayoría de los casos esto se regulariza posteriormente.

3. Rezagos

La cifra mensual de registros administrativos de cotizantes de AFP no considera los denominados rezagos, esto es, cotizaciones que no pudieron ser abonadas a la cuenta individual del trabajador por errores que impiden identificar al trabajador al que corresponden dichas cotizaciones. Al mes de junio 2025 se contabilizaron 89.468 afiliados con rezagos por remuneraciones devengadas en mayo 2025. Evidentemente, ninguno de estos trabajadores es informal, por lo que al no considerarlos como ocupados formales se sobreestima el cálculo de la tasa de ocupación informal al usar el registro administrativo que mide a los afiliados activos al sistema de AFP y que registran un pago de cotización en una AFP.

4. Independientes que emiten boleta de honorarios

En la medición del INE se consideran formales a aquellos ocupados independientes que emiten boleta de honorarios, pues para hacerlo necesariamente deben haber iniciado actividades ante el SII. Sin embargo, clasifica como informales a los trabajadores dependientes (es decir, que trabajan bajo subordinación) y que reciben su pago a través de boleta de honorarios, pues para los vínculos realizados bajo subordinación se exige que sea el empleador quien pague la cotización del trabajador (lo cual también es exigido por la ley).

Al trimestre abril-junio 2025 había 256.006 ocupados independientes que emitieron boletas de honorarios por su trabajo en su ocupación principal y, por ende, clasificados como formales por la ENE, lo que equivale al 2,7% del empleo total.

La medición mensual de afiliados activos al sistema de AFP y que registran un pago de cotización en una AFP de la Superintendencia de Pensiones no considera a quienes cotizan por los ingresos obtenidos a través de boletas de honorarios (ni en forma independiente ni en forma dependiente). Por ende, calcular la tasa de ocupación informal con dicho registro administrativo sobreestima el indicador, pues considera como informales a los ocupados independientes que emiten boleta de honorarios, al no estar contabilizados en dicha cifra.

5. Ocupados que cumplieron la edad legal de pensión y no están obligados a cotizar para pensión

Hay hombres de 65 años o más y mujeres de 60 años o más que siguen trabajando como dependientes a pesar de haber cumplido la edad legal de pensión. En estos casos, sin embargo, la cotización para pensión deja de ser obligatoria. Por ende, el no pagarla no incumple ninguna exigencia o normativa, pues este grupo de trabajadores está exento de cotizar para pensión. Así, este segmento de trabajadores puede tener contrato escrito, cotizaciones de salud y tener todos los derechos asociados a un contrato de trabajo, pero al medir la tasa de ocupación informal con el registro administrativo que mide a los afiliados activos al sistema de AFP y que registran un pago de cotización en una AFP, serían considerados como informales, elevando artificialmente la tasa de ocupación informal.

Con todo, cabe destacar que la medición del INE de informalidad laboral tiene este mismo problema, pues independiente de la edad del trabajador dependiente exige que el empleador le pague la cotización de pensión al trabajador para considerarlo formal, lo cual es incorrecto para el segmento de hombres de 65 años o más y mujeres de 60 años que son trabajadores dependientes.

De acuerdo a las cifras de la ENE, al trimestre abril-junio 2025 había 92.084 trabajadores dependientes que tienen edad legal de pensión (hombres de 65 años o más y mujeres de 60 años o más) y cuyo empleador le paga las cotizaciones de salud, pero no las de pensión. Esto equivale al 1% del empleo total. Ninguno de estos trabajadores debería ser clasificado como informal, por lo que al considerarlos como tales se eleva artificialmente la tasa de ocupación informal.

6. Ocupados independientes que no cotizan para pensión y que no están obligados a hacerlo, pero que ejercen su actividad formalmente

En la actualidad sólo los trabajadores independientes que emiten boletas de honorarios están afectos a la obligación de cotizar para pensión, pero no otros ocupados que ejercen de manera independiente.

En este contexto, en la medición de la ENE del INE, a los trabajadores por cuenta propia o empleadores se les considera formales ya sea si registran su actividad económica en el Servicio de Impuestos Internos (SII) o si poseen una contabilidad completa o simplificada que les permita realizar una efectiva separación de sus

gastos. En consecuencia, para estos ocupados en la medición oficial las cotizaciones para pensión no son el criterio para la clasificación como formal o informal, sino el hecho de que la actividad económica que ejecutan está formalizada.

La pregunta de fondo en este punto es si un independiente que tiene un negocio que está registrado ante el SII, emite boletas de venta, da facturas, etc. debe ser considerado como informal por no cotizar para pensión en una AFP. Siguiendo los estándares respecto a lo que se entiende por informalidad laboral por la OIT estos trabajadores no son informales, puesto que están cumpliendo la regulación exigida para ejercer su ocupación al haber formalizado la actividad económica que realizan, toda vez que están exentos de cotizar para pensión.

Por supuesto, desde la seguridad social es importante que las personas coticen para su pensión, pero es clave la distinción entre los conceptos de informalidad laboral y el de ocupados que no cotizan para pensión. Estos conceptos difieren precisamente porque puede haber ocupados formales que no cotizan para pensión, como son independientes que están exentos de cotizar pero que cumplen con haber iniciado sus actividades ante el SII.

Las cifras de la ESI 2024 del INE revelan que hay 517.761 ocupados independientes (empleador o cuenta propia) que son formales pero que no cotizan para pensión, equivalente al 5,9% del empleo total en dicha medición.

IV. La Encuesta Nacional de Empleo y sus atributos para la medición de la tasa de ocupación informal

La ENE es una encuesta por muestreo, lo que implica que los resultados obtenidos a través de ella son estimaciones, que están sujetas a margen de error y, por ende, a medidas de precisión estadística. Además, los datos son autorreportados, lo que, eventualmente puede llevar a errores del encuestado, aunque estos deberían ser acotados, pues la encuesta está diseñada para evitar este problema.

Con todo, la gran ventaja de la ENE es que es un instrumento que, a diferencia de los registros administrativos de la Superintendencia de Pensiones, sí está diseñado para medir indicadores del mercado laboral, apegándose a las definiciones económicas. En ningún caso esto es un problema de los registros administrativos, sino que, simplemente el objetivo de éstos no es realizar análisis de mercado laboral, puesto que su existencia obedece a objetivos regulatorios.

La ENE está armonizada con los estándares internacionales y las recomendaciones de la OIT y se adecúa a las definiciones económicas de mercado laboral pues fue diseñada justamente para su medición.

V. Conclusión

La discusión anterior revela que la cifra de registros administrativos que publica mensualmente la Superintendencia de Pensiones sobre afiliados activos al sistema de AFP y que registran un pago de cotización en una AFP por remuneraciones devengadas el mes previo está muy lejos de ser un indicador que mida adecuadamente el total de empleo formal y, en consecuencia, usarla para calcular la tasa de ocupación informal no sólo no es adecuado desde un punto de vista metodológico, sino que además sobreestima en forma importante el fenómeno.

La información de dichos registros administrativos es útil como un indicador más dentro de la batería de datos que se utilizan para el monitoreo de la situación laboral, pero es necesario tener en consideración las limitaciones que tiene para estos propósitos.

La informalidad laboral es un fenómeno muy relevante del cual debemos ocuparnos. Para ello, es necesario contar con información fidedigna y rigurosa desde el punto de vista técnico. Sobreestimar la magnitud del fenómeno distorsiona el diagnóstico, lo que no contribuye a combatirlo.

FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN Y ECONOMÍA

OCEC udp

Observatorio del Contexto Económico