
Economía Informal, Trabajadores Independientes y Cobertura de la Seguridad Social en Argentina, Chile y Uruguay¹

Fabio M. Bertranou

Oficina Internacional del Trabajo
Santiago, Chile

Versión Preliminar
22/11/2007

Resumen

Este artículo examina la situación laboral de los trabajadores independientes frente a la cobertura de la seguridad social en Argentina, Chile y Uruguay. Estos trabajadores representan alrededor del 24 por ciento de la fuerza laboral empleada y en su gran mayoría se desempeñan en la economía informal. El alcance de la protección social a los trabajadores independientes se ha convertido en un tema relevante en las agendas de reforma de los sistemas de seguridad social. La baja cobertura de este colectivo heterogéneo de trabajadores, conjuntamente con las dificultades para implementar políticas y estrategias efectivas que permitan aumentarla, han motivado la necesidad de evaluar las diversas dimensiones que implica el diseño de los programas de seguridad social. Mientras que en Argentina y Uruguay estos trabajadores cuentan con cobertura legal obligatoria a través de un régimen general como también de un régimen simplificado para pequeños contribuyentes, los resultados globales no han sido satisfactorios. Por otro lado, Chile está discutiendo en el Congreso una propuesta que propone incorporar la cotización obligatoria para los no asalariados. El trabajo finaliza identificando y comentando algunas temas relevantes de diseño de los programas de seguridad social que pueden tener implicancias variadas en el financiamiento, la cobertura y la informalidad.

1. Introducción

Los países del Cono Sur de América Latina (Argentina, Chile y Uruguay o ACU) concurrentemente presentan numerosas similitudes como así también algunas divergencias en cuanto a las características de sus mercados laborales y las respectivas regulaciones que los afectan. También existen diferencias en cuanto al enfoque de las políticas de protección social, especialmente en lo que concierne al trabajo independiente. Sin embargo, hay un elemento en común que consiste en el interés desde el punto de vista de la política pública sobre la necesidad de desarrollar y fortalecer estrategias y programas que permitan cerrar la brecha de cobertura en material de protección social, particularmente para los trabajadores por cuenta propia.

Este interés de las políticas públicas respecto a ampliar la cobertura de la protección social está estrechamente relacionada con las características y dimensiones que tiene la economía informal. Es conocido que una parte significativa de la informalidad en América

¹ Este artículo se ha desarrollado a partir de estudios nacionales realizados para abordar el tema de la cobertura de la seguridad social de los trabajadores independientes en Argentina (MTEySS-OIT, 2007), Chile (Bertranou y Vásquez, 2007) y Uruguay (Lanzilotta, 2007). Agradezco el apoyo y la motivación de Emmanuel Reynaud (OIT Ginebra) para vincular el tema de la cobertura de la seguridad social a la problemática general de la informalidad.

Latina está explicada por la magnitud del segmento de trabajadores que desarrollan tareas como independientes. Si bien en el cono sur de América Latina la incidencia de este colectivo en el empleo total es menor que para el promedio de la región, no deja de ser significativa.

Además, ACU tienen una larga historia institucional en materia de políticas y programas de protección social. Los enfoques y modelos que han ido sucediéndose en el tiempo han intentado abordar primordialmente la protección del empleo asalariado, sin embargo, más recientemente, también ha habido una creciente preocupación por los trabajadores independientes.

Este interés tiene numerosas motivaciones:

- a. Los trabajadores independientes representan una proporción importante de la fuerza laboral empleada. En los países del cono sur representan más del 23 por ciento del empleo. Este es un colectivo muy heterogéneo que abarca desde patrones en grandes y pequeñas empresas hasta trabajadores por cuenta propia con muy disímiles ingresos. Esta heterogeneidad implica una muy desigual distribución de los riesgos y de la vulnerabilidad, es decir, las capacidades para afrontar las consecuencias de los shocks de ingresos. El diseño de políticas de protección social para este colectivo con gran heterogeneidad plantea desafíos adicionales.
- b. El tamaño del empleo independiente parece tener cierta relación con el ciclo económico. Una importante hipótesis que parece validarse en algunos períodos y países se refiere a que el mismo tiene un comportamiento contracíclico al servir como refugio en caso del deterioro de la situación económica y del empleo asalariado.² De esta manera, el empleo en un segmento tradicionalmente desprotegido pareciera aumentar en las crisis y las caídas del ciclo económico, justamente cuando debería incrementarse el nivel de protección.
- c. Tradicionalmente ha existido una brecha por parte de los sistemas de protección social en cuanto a los derechos y obligaciones relativas al trabajo independiente y asalariado. La protección social en general, y la seguridad social basada en esquemas de seguro social en particular, han tenido un sesgo en su organización y financiamiento hacia los trabajadores asalariados. La preeminencia de los esquemas de naturaleza *Bismarkiana* han llevado a que los trabajadores asalariados cuenten con mayor y mejor protección que los independientes. De esta forma, las brechas de cobertura entre asalariados y no asalariados es importante, existiendo interés en cerrarlas.
- d. La falta de cobertura de seguridad social es una de las numerosas dimensiones que manifiestan la informalidad laboral relativa al trabajo independiente. De esta forma, se ha experimentado para estos trabajadores con políticas que han implementado esquemas de simplificación tanto en materia registral como en el cumplimiento de obligaciones tributarias y de cotizaciones de la seguridad social con el objeto de ampliar la inclusión sociolaboral (regímenes simplificados). Estas experiencias han arrojado resultados variados.
- e. Relacionado al punto anterior, existe controversia respecto al posible *trade off* entre eficiencia y equidad para los regímenes simplificados. Los regímenes simplificados pueden servir para aumentar la inclusión de importantes colectivos pero a expensas de la reducción de la cobertura de los regímenes generales (“efecto desplazamiento”),

² Lanzilotta (2007) encuentra para Uruguay que en el período 1986-2006, el coeficiente de correlación entre el empleo por cuenta propia y la tasa de crecimiento del PIB es negativa alcanzando a -0.39.

aumentando las probabilidades de errores de inclusión³ al alentar la evasión y elusión. Esto también debilitaría los mecanismos de solidaridad.

- f. Las referencias legales referidas a trabajadores independientes para distintas coberturas de riesgos sociales se encuentran ausentes o dispersas en la legislación sociolaboral. Lo mismo sucede con la institucionalidad relativa a la protección social.⁴
- g. La creciente preocupación por el aumento del trabajo asalariado precario que se manifiesta a través de categorías laborales que adoptan la forma de trabajo independiente. Estos asalariados encubiertos han crecido y se han transformado en una zona gris de difícil abordaje para la autoridad laboral.⁵

Éstas son numerosas y variadas motivaciones para abordar el tema de la cobertura de la seguridad social de los trabajadores independientes; a continuación se examinan sólo algunos aspectos específicos para el caso de ACU: el tamaño del empleo para los independientes, la cobertura legal, la cobertura estadística y finalmente algunas consideraciones para las políticas públicas de Trabajo Decente.

2. Sector informal, economía informal y los trabajadores independientes

¿Por qué hay tantos trabajadores informales en América Latina?; ¿por qué hay tantos trabajadores independientes en esta región?; ¿por qué la cobertura de la seguridad social es tan baja para dichos trabajadores? Estas notas están distantes de indagar en profundidad respecto a las explicaciones causales de estos fenómenos, sin embargo, es posible reconocer que los mismos son producto de varios factores. Por un lado, las limitaciones estructurales en la generación de empleo asalariado de calidad; por otro, también concurren los problemas de diseño de los programas de la seguridad social como las restricciones institucionales para una efectiva política pública. De esta forma, la baja cobertura para muchos trabajadores es explicada por el tipo de inserción laboral y su baja capacidad contributiva. También la escasa cobertura es producto de las inconsistencias en el diseño de los programas, la falta de incentivos adecuados para la adhesión como también la incapacidad estatal de hacer cumplir la obligatoriedad de las cotizaciones. A continuación se realiza una descripción de algunos aspectos conceptuales relativos al tema del trabajo independiente y la informalidad, para luego examinar el tamaño y características del empleo de los trabajadores independientes en ACU.

A partir de 2002 la OIT incorporó una nueva definición para la informalidad. De esta forma, a su definición tradicional de sector informal asociado a actividades de subsistencia en categorías marginales de la economía, se amplió el concepto para incorporar como una categoría a los trabajadores que no están sujetos a la legislación laboral. Anteriormente esta era un aspecto que reflejaba una de las dimensiones del sector informal. Es decir, independientemente de pertenecer a las tradicionales definiciones de sector formal e informal, si los trabajadores en el sector formal no cuentan con cobertura de la legislación laboral (generalmente contrato y/o cotizaciones a la seguridad social), son considerados como parte de la economía informal.

³ Error Tipo II: inclusión de personas que no deberían ser incorporadas al régimen simplificado.

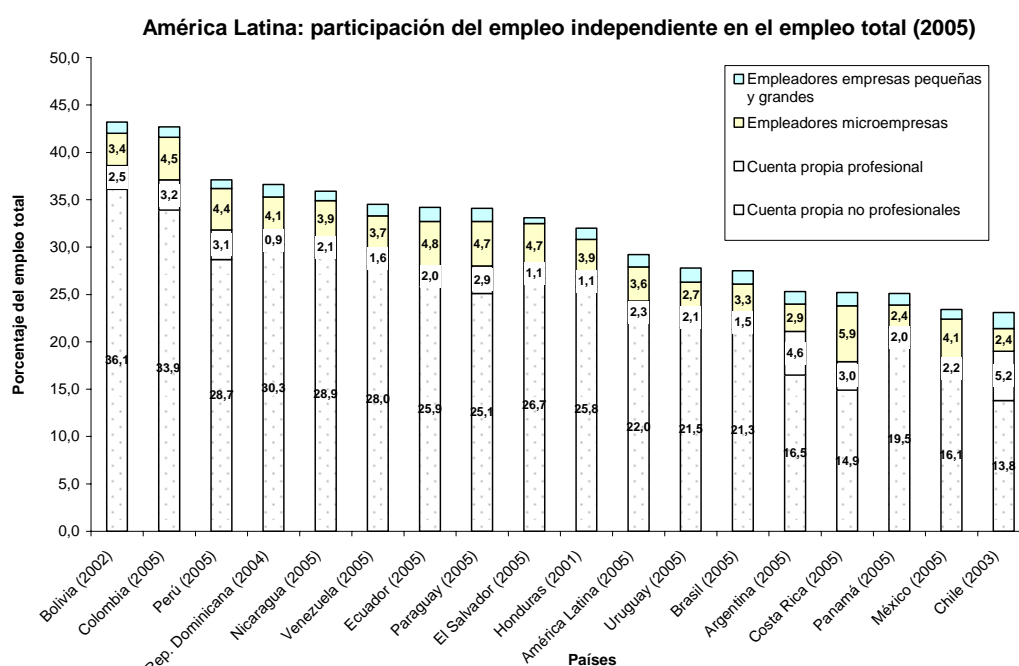
⁴ Así, por ejemplo, lo demuestra para Argentina uno de los estudios de referencia para este trabajo: MTEySS-OIT (2007)

⁵ Algunos países han convalidado una nueva realidad de derechos y obligaciones para dichos trabajadores como es el caso de España que recientemente ha aprobado un nuevo Estatuto del trabajo autónomo en donde adicionalmente al régimen profesional común se establece uno para el trabajador “autónomo económicamente dependiente”. (Ley 20/2007, BOE núm. 166)

Así, la economía informal es el conjunto de actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que, tanto en la legislación como en la práctica, están insuficientemente contempladas por los sistemas formales o no lo están en absoluto (OIT, 2002). De esta manera, en lo relativo al trabajo independiente, pueden coexistir en el concepto de la economía informal, trabajadores por cuenta propia realizando actividades de subsistencia con otros calificados que realizan actividades en forma no asalariada y generan ingresos que denotan cierta capacidad contributiva.⁶

Las dimensiones del empleo independiente en América Latina son variadas debido a la diferente realidad sociodemográfica y productiva de los países de la región donde coexisten países con ingresos medios e ingresos bajos. Este trabajo considera a ACU, es decir tres países de ingresos medios, por lo tanto, las consideraciones e implicancias de política no son totalmente generalizables para la región.

De acuerdo a estimaciones de OIT (2006) el promedio (no ponderado) de incidencia del empleo independiente en el total fue de 29.2 por ciento, compuesto en un 83.2 por ciento por trabajadores por cuenta propia y un 16.8 por ciento por patrones (gráfico 1). ACU presenta una incidencia menor al promedio regional: Uruguay 27.8 por ciento (año 2005), Argentina 25.3 por ciento (año 2005) y Chile 23.1 por ciento (año 2003). La mayor participación para los tres países también corresponde a los cuenta propia no calificados, alcanzando a 77.3 por ciento del total de independientes en Uruguay, 65.2 por ciento en Argentina y 59.7 por ciento en Chile. El caso de Chile contrasta con los otros casos en la región debido a que una mayor cantidad trabajadores por cuenta propia se han identificado como calificados o profesionales. Sin embargo, otros estudios de la estructura del empleo que utilizan otras fuentes de información estadística reportan una menor participación de los cuenta propia calificados.⁷



⁶ Es importante destacar que la 17ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo validó el mencionado marco conceptual que relaciona el concepto de empleo en el sector informal, basado en la unidad de producción, con el concepto de empleo informal, más amplio y basado en el puesto de trabajo. (Hussmans, 2004).

⁷ Ver Bertranou y Vásquez (2007). Las diferencias pueden deberse al tratamiento de la variable que corresponde con el nivel de escolaridad.

A partir de los estudios nacionales realizados para este relevamiento sobre la situación de la cobertura de seguridad social de los trabajadores independientes, los datos más recientes para los tres países muestran una incidencia de 23.5 por ciento para Argentina, 25.6 por ciento para Chile y 27.7 por ciento para Uruguay⁸ (cuadro 1). Un aspecto interesante que presentan las distintas encuestas de hogares utilizadas para este análisis descriptivo se refiere a la posibilidad de desagregar a los trabajadores por cuenta propia de acuerdo a diferentes criterios. Esto permite considerar dimensiones relevantes para el diseño y evaluar la factibilidad y alcance que podrían tener regímenes simplificados para trabajadores con baja capacidad contributiva o también para el diseño de políticas de fiscalización.

En Argentina, para examinar a los trabajadores por cuenta propia, es decir sin considerar a los patrones, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS, 2006) ha utilizado en las evaluaciones tres categorías: profesionales (11 por ciento del total de cuenta propia), oficios (76 por ciento) y trabajadores de subsistencia (13 por ciento). En Chile, considerando al salario mínimo como referencia para establecer las cotizaciones mínimos que deben realizarse en caso de adherir voluntariamente al sistema de pensiones, los cuenta propia pueden ser categorizados como aquellos con y sin capacidad contributiva. Los primeros alcanzan al 70 por ciento, mientras que los segundos al 30 por ciento. Finalmente, para el caso de Uruguay, una desagregación usualmente realizada se refiere a los cuenta propia con y sin local, siendo mayoritariamente estos últimos los que realizan sus actividades comerciales en la vía pública, o que laboran en sectores como la agricultura y la construcción. Los cuenta propia sin local alcanzan al 28 por ciento mientras los que cuentan con local o inversión a un 72 por ciento.

En general se encuentran características sociodemográficas similares para los tres países en relación a la edad, la participación de la mujer, la inserción laboral en determinados sectores económicos, las horas trabajadas y los ingresos. A continuación se resaltan algunos hechos estilizados.

a. Edad y ciclo laboral

La edad promedio de los trabajadores independientes es mayor que la encontrada para los asalariados. Por ejemplo, en Chile la edad promedio de los asalariados es 38 años mientras que para los independientes 43 años. Esto se debe a que la participación en el empleo total de los independientes es mayor a edades más avanzadas. Una de las razones que podría explicar dicho comportamiento es la mayor proporción de empleo independiente que se produce a partir de los 50 años explicada seguramente por un fenómeno de exclusión del mercado laboral formal asalariado. Por el lado de la demanda, la explicación puede estar dada por el mayor costo que puede implicar un trabajador con experiencia, por el lado de la oferta la depreciación de las calificaciones para el trabajo. El trabajo independiente se convierte en una oportunidad para la generación de ingresos. Finalmente, también podría argumentarse el interés de obtener condiciones más flexibles de inserción laboral. El trabajo no asalariado, tanto formal como informal puede dar oportunidades para horarios flexibles y adaptación de las jornadas laborales.

Otro aspecto a considerar tiene que ver con ciclo laboral. Algunas hipótesis respecto al empleo informal se han centrado en examinar si el empleo informal es una puerta de ingreso al empleo para los jóvenes, para luego transitar a la formalidad como adultos para finalmente ir nuevamente a la informalidad al acercarse la edad de retiro o posteriormente a las edades legales de retiro establecidas por los sistemas de pensiones. En relación al ciclo laboral, también es notorio observar que la dinámica reciente del mercado laboral en numerosos países, muestra que

⁸ Como fuera mencionado, las diferencias entre Panorama Laboral y los datos presentados en este trabajo radican en los diferentes relevamientos utilizados. Para el caso de Argentina, el módulo especial para informalidad y en el caso de Chile la Encuesta de Protección Social (EPS) en lugar de la Encuesta CASEN. En el caso de Uruguay, se utiliza un relevamiento más reciente (2006).

las carreras laborales son más inestables y cambiantes. Es decir, hay un grupo de trabajadores que alternan entre empleos como asalariados con otras actividades realizadas como independientes. La EPS 2002 y 2004 de Chile muestra que la población entre 18 y 60 años que reportó trabajar como asalariado contaba en su historia laboral con un 4.6 por ciento de empleo como independiente. En el caso de los que reportaron estar con un empleo por cuenta propia, reportaron que habían tenido dicha condición el 67 por ciento de su historia laboral. Esto tiene implicancias importantes para el diseño de los programas de seguridad social debido a que no siempre los trabajadores independientes mantienen esta categoría de empleo durante toda la vida laboral.

b. Participación de las mujeres en el empleo independiente

La proporción de mujeres en el empleo por cuenta propia es menor que para los asalariados. En el caso de los patrones es aún más bajo siendo mayoritariamente en este caso hombres. Por ejemplo, en Argentina las mujeres representan el 44 por ciento del empleo asalariado, tan sólo 33 por ciento del empleo independiente y el 26 por ciento para los patrones. Similarmente, en Chile la participación del empleo femenino, que es para los estándares regionales bajo dado que sólo alcanza al 36 por ciento, para los independientes sólo alcanza al 27 por ciento.

De esta forma, así como la mujer domina el empleo de servicio doméstico, los hombres ganan participación relativa en el trabajo independiente. Esto está explicado en parte por la inserción ocupacional por sectores económicos.

c. Inserción por sectores económicos

La participación del trabajo independiente se concentra mayoritariamente en tres sectores: comercio, construcción y agricultura. Estos son justamente algunos de los sectores en donde el déficit de trabajo decente es más notorio. Si además se consideran los ingresos que generan los trabajadores en sus actividades como cuenta propia, puede observarse que en el comercio y la agricultura es donde existe una mayor presencia de trabajadores con esta característica. Por ejemplo, en el caso de Chile, uno de cada dos trabajadores por cuenta propia en la agricultura tiene ingresos menores al salario mínimo, mientras que en el comercio dicha relación alcanza a uno de cada tres trabajadores (Bertranou y Vásquez 2007).

d. Horas trabajadas e ingresos

Una de las dimensiones más notorias de la heterogeneidad de esta categoría de empleo se refiere a los ingresos laborales, que lógicamente también está relacionado con las horas trabajadas. Si bien, en promedio las horas trabajadas para ACU son similares entre asalariados e independientes, dichos promedio esconden distribuciones bastantes distintas. La distribución de horas trabajadas de los independientes tiene mayor dispersión debido a la mayor importancia, por un lado, del trabajo a tiempo parcial y, por otro, la mayor cantidad de horas que en promedio trabajan los empleadores. Esto último sumado a las diferencias en la escolaridad (mayor en promedio para los asalariados que para los independientes) se traduce en ingresos más heterogéneos dando como resultado una importante cantidad de trabajadores por cuenta propia sin capacidad contributiva.

3. Cobertura legal de los trabajadores independientes en ACU⁹

3.1. Cobertura legal en Argentina

Este país cuenta con una larga historia en materia de cobertura legal de los trabajadores independientes¹⁰, en particular a lo que se refiere a las contingencias de vejez, invalidez y sobrevivencia. Actualmente pueden identificarse tres regímenes distintos dos corresponden al nivel nacional y uno a los estados provinciales.

a. Régimen nacional general de autónomos

En 1994 se realiza la reforma estructural del sistema de jubilaciones y pensiones con la instauración de un esquema mixto con alcance nacional denominado Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP). Están obligatoriamente comprendidas en este sistema todas las personas físicas mayores de 18 años que se desempeñen en relación de dependencia en la actividad privada o pública o que ejerzan actividades lucrativas en forma autónoma. Algunas categorías están excluidas de la cobertura legal por parte del SIJP, entre las que se encuentran los profesionales universitarios que realizan actividades en forma independientes y se encuentran afiliados a cajas de jubilaciones y pensiones provinciales. Otras categorías excluidas son el personal de las fuerzas armadas y de seguridad, que cuentan con regímenes propios, y los funcionarios estatales adheridos a cajas provinciales.

La legislación actual define como trabajadores autónomos a todas aquellas “personas que por sí solas o conjunta o alternativamente con otras, asociadas o no, ejerzan habitualmente actividades que no configuren una relación de dependencia. Por ejemplo, la conducción y administración de sociedades, las actividades profesionales desempeñadas por graduados universitarios; la producción o cobranza de seguros, o similares; otras actividades lucrativas. Para la definición del trabajador autónomo son fundamentales, por lo tanto, los siguientes requisitos: (a) habitualidad en el ejercicio de la actividad; (b) territorialidad; y (c) riesgo empresario.

b. Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (Monotributo)

Por otra parte, si los trabajadores independientes se encuadran en la condición de pequeño contribuyente, pueden optar por inscribirse en el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes conocido como Monotributo (M). El mismo es un esquema nacional que establece un régimen tributario integrado y simplificado, relativo a los impuestos a las ganancias y al valor agregado y al sistema previsional. La definición de pequeño contribuyente tiene en cuenta, entre otros: (a) los ingresos brutos del contribuyente; (b) el espacio afectado a la actividad y (c) la energía eléctrica consumida. Todos aquellos trabajadores independientes que se encuadren en la definición de pequeño contribuyente y opten por el Monotributo, están sujetos a un Régimen Especial de los Recursos de la Seguridad Social para Pequeños Contribuyentes.

El régimen simplificado e integrado de Monotributo también es aplicable a los pequeños contribuyentes eventuales.¹¹ Los requisitos para adherir al Monotributo Eventual

⁹ El cuadro A.1 del anexo contiene un resumen de esta sección.

¹⁰ En 1954 se estableció un régimen jubilatorio nacional con tres fondos o cajas para empleadores, profesionales e independientes. Este régimen cubría las contingencias de vejez, invalidez y sobrevivencia. Posteriormente en 1968 se establece un único régimen para los trabajadores autónomos. En 1994 se realiza la reforma estructural del sistema de jubilaciones y pensiones que implementa el régimen actualmente vigente.

¹¹ Una cuarta categoría que podrían encuadrarse en este régimen simplificado es la que corresponde a los trabajadores del servicio doméstico. Estos pueden pertenecer tanto a la categoría ocupacional asalariados

(ME) se relacionan con: (a) las características de la actividad, es decir si es eventual u ocasional y (b) los ingresos brutos del contribuyente. Asimismo, cuando el pequeño contribuyente inscripto en el Régimen Simplificado también lo esté en el Régimen Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social, estará exento del pago unificado siempre que, adicionalmente, se cumplan ciertos requisitos. Este será el denominado Monotributo Social (MS). El Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social tiene por finalidad la de registrar a las personas en condiciones de vulnerabilidad social debidamente acreditada, o que se encuentren desempleadas o que resulten real o potencialmente beneficiarias de programas sociales.

c. Profesionales universitarios: Cajas Provinciales

Finalmente, es importante destacar que paralelamente a los regímenes descritos, existen múltiples cajas previsionales provinciales para profesionales, quienes se encuentran eximidos de cotizar al régimen nacional. Las cajas provinciales que cubren a los profesionales universitarios han sido creadas de acuerdo con atribuciones de la Constitución Nacional por Leyes Provinciales y tienen como característica distintiva que se relacionan con la matrícula de las profesiones. Son administradas por los interesados y su organización administrativa y financiera varía en cada caso, influyendo la antigüedad de las mismas y las características de cada profesión.

En Argentina se registran 76 cajas de profesionales provinciales y, aproximadamente, 500.000 profesionales afiliados a las mismas. Estos trabajadores independientes se encuentran obligatoriamente comprendidos en el régimen provincial y su incorporación al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones es voluntaria. En general, podría suponerse que este grupo constituye el menos vulnerable debido a que presenta mayores ingresos y en numerosos casos también cuentan con afiliación al régimen nacional, en la medida que realizan simultáneamente actividades asalariadas. Por ejemplo, numerosos profesionales ejercen la profesión y la docencia en forma simultánea.

3.1.1. Otras consideraciones relevantes: asimetrías entre asalariados e independientes

Finalmente para el caso de Argentina, es importante destacar que la fragmentación en diversos regímenes responde a la progresiva incorporación que han ido teniendo los trabajadores independientes y a la necesidad de diseñar esquemas que se ajusten a la realidad sociolaboral de los mismos. Sin embargo, actualmente rige una estructura con fuertes diferencias y desigualdades entre los regímenes como así también en relación al trabajo asalariado. Por ejemplo, el acceso a ciertas prestaciones como son las asignaciones familiares, no están contempladas para los trabajadores independientes. La cobertura de salud no está prevista para el régimen general de autónomos, en cambio sí lo está para los del régimen simplificado. Estos aspectos, con sus particularidades nacionales, también están presentes en los casos de Chile y Uruguay que se examinan a continuación.

3.2. Cobertura legal en Chile

Los trabajadores independientes en Chile no están obligados a afiliarse obligatoriamente al sistema de pensiones y las cotizaciones una vez afiliado son voluntarias. Los aportes voluntarios se realizan por el ingreso imponible que los afiliados declaren como tal, con un

como cuenta propia. En el primer caso, el servicio doméstico está regulado por el Régimen Especial para Trabajadores del Servicio Doméstico siempre que trabajen al menos 6 horas semanales, por lo tanto en términos generales encuadran en un régimen diseñado como trabajo asalariado. Es importante destacar, sin embargo, que este régimen presenta dentro de sus principales características normativas grandes semejanzas con las del Monotributo. En el segundo caso, los trabajadores pueden, al no encuadrar en el régimen específico para servicio doméstico, adherir al M.

mínimo equivalente al salario mínimo. Esta característica prevalece desde la reforma estructural de 1981 que introdujo un régimen de contribuciones definidas en cuentas individuales administradas en forma privada por compañías especializadas en gestión de fondos de pensiones.

Actualmente se encuentra en trámite parlamentario en el Congreso un proyecto de ley para la reforma previsional que propone la participación obligatoria de los independientes al como ocurre con los dependientes. La motivación de la reforma consiste en igualar derechos y deberes entre ambos tipos de trabajadores y, a la vez, permitir un aumento en los niveles de cobertura de la seguridad social permitiendo una mejor protección para la vejez.

La propuesta de reforma previsional enviada al Congreso en 2006 establece que la afiliación al sistema de pensiones pase a ser obligatoria en forma gradual. Durante los tres primeros años de aplicación de la ley se realizará un activo proceso de educación previsional. Luego se empezará a aplicar la obligación de cotizar, salvo que la persona en forma expresa manifieste lo contrario. Durante este período la obligación de cotizar se efectuará sobre el 40 por ciento, 70 por ciento y 100 por ciento de la renta imponible, en el cuarto, quinto y sexto año respectivamente. Desde el séptimo y hasta el noveno año los trabajadores deberán cotizar en el sistema de pensiones sobre la totalidad de su renta imponible. En el décimo año de aplicación de la ley se incorporará la cotización de salud, sin perjuicio que el trabajador la pueda pagar voluntariamente con anticipación.

En el proyecto de ley se propone que los trabajadores independientes realicen sus contribuciones al sistema de pensiones en forma anual mediante la declaración de renta. Para estos trabajadores se define la renta imponible anual como el 80 por ciento del conjunto de rentas brutas gravadas¹², obtenida por el afiliado independiente en el año calendario anterior a la declaración de dicho impuesto. Los trabajadores independientes que no reciben estos ingresos están exentos de la obligatoriedad de cotizar, lo pueden hacer en forma voluntaria.

3.3. Cobertura legal en Uruguay

Este país, al igual que Argentina, tiene una larga historia en materia de consideraciones legales para la cobertura de los trabajadores independientes. Similarmente pueden identificarse tres regímenes para estos trabajadores: un régimen general para las denominadas unidades económicas unipersonales, el Régimen de Monotributo y finalmente las cajas para profesionales universitarios.

a. Régimen general para unipersonales

En el año 1996 el sistema jubilaciones y pensiones administrado por el Banco de Previsión Social fue reformado estableciendo un régimen mixto. Existe un primer pilar de beneficios definidos (régimen de reparto) denominado de solidaridad intergeneracional, administrado por el sector público y un segundo pilar de beneficios definidos de ahorro individual obligatorio (régimen de capitalización), administrado por entidades privadas. La ley prevé también un tercer pilar, similar al segundo, pero de ahorro voluntario, para los trabajadores de ingresos superiores a determinado nivel.

En este marco, y dentro de este régimen general bajo la administración del BPS, se encuentran abarcados los trabajadores de empresas unipersonales (con y sin personal). De esta forma, las sociedades unipersonales sin personal, poseen un mínimo de aportación de 11 Bases Fictas de Contribución (BFC), y las unipersonales con personal, se rigen por el máximo salario

¹² Ingresos provenientes del ejercicio de las profesiones liberales o de cualquiera otra profesión u ocupación lucrativa que no represente sueldos, sobresueldos, salarios, premios, dietas, gratificaciones, participaciones, que también incluye obreros agrícolas y taxistas no dueños de taxis.

que pagan con un mínimo de 15 BFC. Dependiendo de la edad del trabajador en el momento de la reforma en 1996 existen distintas regulaciones para definir el nivel de aportación y la flexibilidad para el cambio de categorías.¹³

b. Régimen de Monotributo

El régimen tributario especial denominado “Monotributo” prevé un tratamiento de carácter especial para empresas de muy pequeña dimensión económica, en cuanto a la cantidad de trabajadores, la amplitud de los locales, y el monto de las ventas. Este régimen no constituye un régimen de aseguramiento personal, sino que se trata de un régimen tributario global especial para pequeñas empresas. En términos generales el régimen de Monotributo admite que estas empresas paguen un único tributo, en sustitución de todos los impuestos nacionales (excepto los de importación) y de las cotizaciones al sistema de seguridad social, y habilita a los trabajadores involucrados a acceder a todas las prestaciones de la seguridad social (excepto al seguro de desempleo).

El régimen, fue instaurado en el año 2001, y en su formato inicial, comprendía algunas actividades económicas especiales: a las empresas unipersonales de reducida dimensión económica que desarrollan actividades comerciales en la vía pública y en espacios públicos, tanto ambulantes como estables. Debido a su escaso éxito en cuanto a la inclusión de buena parte de trabajadores que se desempeñaban en actividades de tipo informal, la Ley de Reforma Tributaria de 2006 (vigente a partir de julio de 2007) introdujo algunas modificaciones tendientes a flexibilizar la normativa en cuanto a las condiciones exigidas con el objetivo de lograr la inclusión de una mayor proporción de trabajadores. Entre ellas se deben destacar: la eliminación de la restricción de lugar de desarrollo de la actividad, al tipo de actividades (se incluyen algunas actividades de producción), el tipo de sociedades (se amplía la cobertura a las sociedades de hecho y no sólo a las unipersonales familiares), las condiciones de venta (se habilita la venta a crédito), al límite máximo de facturación y abre la posibilidad de vender (en algunas actividades) no sólo al consumidor final sino también a empresas y al Estado.

c. Profesionales universitarios

Los profesionales universitarios se encuentran amparados en dos instituciones: la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios (CJPPU) y la Caja Notarial de Seguridad Social, y su actividad es regulada por el Banco Central del Uruguay. La primera Caja incluye a los egresados universitarios que realizan libre ejercicio de su profesión, salvo los escribanos que poseen su propio instituto de seguridad social.

La CJPPU está organizada como un régimen de beneficio definido instituido sobre la base de sueldos fictos de aportación distribuidos en 10 categorías, que atiende principalmente los riesgos de IVS (invalidez, vejez y sobrevivencia). A partir de agosto de 2008 se abrirá un segundo pilar de adscripción voluntaria, por el cual la Caja queda facultada para actuar como agente recaudador de ahorros previsionales voluntarios.

La Caja Notarial de Seguridad Social abarca a los escribanos públicos y a sus empleados. Las prestaciones por vejez, invalidez y sobrevivencia (IVS), a cargo de la Caja Notarial de Seguridad Social, son las jubilaciones, los subsidios por enfermedad y por expensas funerarias, y las pensiones. A su vez, este instituto posee un Sistema Notarial de Salud por el que se hace cargo de los servicios tendientes a la cobertura de contingencias relativas a la salud de sus afiliados.

¹³ Para mayores detalles ver Lanzilotta (2007).

4. Cobertura estadística de los trabajadores independientes

La medición de la cobertura de la protección social es un tema complejo pero sumamente necesario para el adecuado diseño de políticas, particularmente si la intención es definir prioridades en las estrategias para su extensión. Tradicionalmente los estudios de cobertura estadística han contemplado el uso de fuentes administrativas y de encuestas de hogares para dicho propósito. Cada una de estas fuentes presenta ventajas como así también restricciones que no serán discutidas en este informe.¹⁴

En cuanto a los registros administrativos, la mayor restricción tiene que ver con la fragmentación de los sistemas (Argentina o Uruguay) o la falta de una base unificada de registros administrativos (Chile). Las encuestas de hogares también presentan restricciones debido a que generalmente tienen un buen relevamiento para los trabajadores asalariados pero es más limitada la información para los trabajadores independientes. Por ejemplo, para el caso de Argentina, los trabajadores independientes fueron incluidos en forma ad-hoc en el Módulo de Informalidad relevado en el año 2005 en el Gran Buenos Aires (MTEySS, 2007). Por lo tanto, no existe información a nivel nacional ni del ámbito rural. La Encuesta Continua de Hogares de Uruguay es también un relevamiento para las áreas urbanas.

Otra restricción importante que tiene que ver con que las Encuestas de Hogares se refiere a que generalmente una foto de la cobertura de cotizaciones a la seguridad social. Esto no necesariamente implica que los cotizantes estén cubiertos ante los riesgos dado que para las prestaciones de largo plazo, como por ejemplo las pensiones por vejez, se requiere un tiempo determinado de cotizaciones para acceder a las mismas. Por ello, se ha comenzado a utilizar una medida de cobertura más comprensiva que ha tomado la denominación de “densidad de cotización”. Esta es una variable difícil de construir a partir de los registros administrativos y, por lo tanto, de extrapolar, pero sin embargo entrega una mejor idea de la proporción de la vida laboral del trabajador que ha sido cubierta por las cotizaciones.

Diversas estimaciones para ACU muestran que considerando las densidades de contribuciones, el panorama de la cobertura es menos alentador que el que muestra el indicador más tradicional de cobertura: porcentaje de cotizantes en relación a la población ocupada en un momento del tiempo.

Para el caso de la cobertura de salud, las medidas alcanzan generalmente a los indicadores de cobertura del seguro de salud. Sin embargo, debido a que también la provisión de protección social en salud se realiza a través de la red de prestadores públicos para los no asegurados, el acceso a las prestaciones es más comprensivo que en otros seguros de naturaleza contributiva. La cobertura puede medirse mejor con las encuestas de utilización de servicios de salud, el financiamiento de estas prestaciones y el nivel de gasto de bolsillo que deben experimentar las familias. Asimismo, las mayores diferencias en la cobertura para distintas categorías de trabajadores no tienen que ver con el alcance de la cobertura de los seguros o el acceso a las prestaciones sino más bien la calidad de estas últimas. Esto se debe a que los que cuentan con seguros sociales administrados por entidades de la seguridad social o privados tienen acceso a mejores coberturas en términos de mayor calidad y menores tiempos de espera para el acceso a los servicios.

El cuadro 3 presenta datos comparables de la cobertura del segmento de trabajadores independientes para ACU. Con sistemas de afiliación y cotización obligatoria, Argentina y Uruguay, alcanzan una cobertura que supera levemente el 35 por ciento, mientras que Chile, con cotizaciones voluntarias, sólo alcanza al 27 por ciento. La cobertura de patrones es alta superando incluso a la cobertura de los asalariados para Argentina y Uruguay. Los cuenta propia

¹⁴ Rofman y Luchetti (2006) examinan los problemas de medición de la cobertura para los sistemas de pensiones en América Latina y CEPAL (2006, págs. 81-83) para los sistemas de salud.

son, por los motivos enunciados en las secciones anteriores, los que cuentan con menor cobertura.

Algunas particularidades que surgen de estas estadísticas generales de cobertura son las siguientes:

a. Argentina

Del total de trabajadores independientes que realizan contribuciones en forma regular a la seguridad social, el 67 por ciento lo hace en el régimen simplificado de Monotributo mientras que el 23 por ciento restante lo hace en el régimen general de Autónomos o en alguna caja provincial de profesionales. La proporción de cotizantes al Monotributo aumenta a 76 por ciento si sólo se consideran los trabajadores por cuenta propia (MTEySS, 2007). Este aspecto se comentará en la próxima sección por sus diversas implicancias.

Asimismo, en el mismo relevamiento sobre informalidad laboral del año 2005 se indagó sobre las motivaciones o razones para contar con la categoría ocupacional como independiente. El 56.5 por ciento respondió que optaba por ser independiente porque no encontraba trabajo como asalariado. Este porcentaje subía a 58 por ciento para los independientes formales, es decir, que prevalecía la hipótesis de exclusión del empleo asalariado y bajaba a 26 por ciento en el caso de los independientes formalizados (aquellos que realizaban cotizaciones). Para estos últimos las principales razones para contar con la categoría de trabajador independiente son: (a) haber tenido una oportunidad para establecer un negocio y (b) la decisión personal por una mayor posibilidad de progreso.

Un aspecto importante para el caso de Argentina tiene que ver con las percepciones respecto a las instituciones de seguridad social y la cobertura que las mismas brindan. A partir de un estudio cualitativo se detectó una muy baja confianza en el sistema, conjuntamente con la percepción de que las prestaciones que otorgaba el sistema eran bajas y las cotizaciones altas. Sin embargo, un análisis de la relación entre la carga financiera que representan las cotizaciones y las prestaciones a recibir, mostró que tanto el régimen general como el simplificado estaban notoriamente subsidiados. En otras palabras, para un trabajador es “rentable” estar afiliado y cotizar en el sistema. Este ejercicio, sin embargo, debe complementarse con una realidad más compleja que tiene que ver con los recurrentes cambios en la normativa y la implementación de moratorias para aumentar la inclusión previsional de aquellos trabajadores que cuentan con bajas o nulas densidades de cotizaciones (MTEySS-OIT, 2007).

b. Chile

Las medidas de cobertura para este país son notoriamente más altas cuando se utilizan encuestas de hogares. Los registros administrativos sólo muestran una cobertura del 4 por ciento para los registrados como independientes. Este pareciera ser un problema de los registros debido a que la base de datos informa la categoría laboral del trabajador al iniciar su afiliación sin considerar los cambios en su historia laboral. Otro aspecto relativo a los indicadores provenientes de las Encuestas de Hogares puede resultar en algún grado de sobreestimación de la cobertura a partir de la posible confusión entre estar afiliado o estar cotizando en el sistema. La simple afiliación no garantiza cobertura. Esto no hace más que reflejar algo detectado no sólo en Chile sino también en todos los países de América Latina: los trabajadores tienen un escaso conocimiento del funcionamiento del sistema, de sus derechos y obligaciones. Este problema de educación previsional se agrava para el caso de los países que hicieron reformas estructurales, como ACU, e introdujeron un componente de capitalización con múltiples administradores y, en algunos casos como Chile, con múltiples fondos de inversiones.

La Encuesta de Protección Social (2004) indagó sobre las motivaciones para no haber cotizado en el sistema de pensiones entre los independientes. La respuesta dominante (47 por

ciento) correspondió a la ausencia de obligatoriedad. Un 30.9 por ciento adujo no contar con recursos para afrontar las cotizaciones. Asimismo, se detectó una predisposición a cotizar en la medida que el sistema otorgara otras prestaciones de más corto plazo como es el caso de la salud.

c. Uruguay

Un resultado generalmente observado en América Latina con los programas de protección social de naturaleza contributiva en un contexto laboral con desigualdades importantes en ingresos, y por lo tanto de capacidades contributivas, se refiere al sesgo resultante en la cobertura. Uruguay no es distinto en esta materia, a pesar que es uno de los países de la región que presenta mejores índices en materia de desigualdad.

El cuadro 4 muestra la distribución por quintiles de ingreso familiar, tanto del total de trabajadores como de aquellos que cuentan con cobertura de seguridad social (cotizan en el momento de la encuesta). Los datos revelan que los patrones están concentrados en los quintiles de ingreso más altos, también la cobertura de los mismos se centra en dicho quintiles, siguiendo de esta manera cierta proporcionalidad. No sucede lo mismo cuando se observa el patrón de distribución y cobertura de trabajadores por cuenta propia, en particular si los mismos se desagregan entre aquellos “con local” y “sin local”. Para el primer caso, los trabajadores tienen aproximadamente la misma presencia en todos los quintiles de ingreso, si embargo la cobertura se concentra en los quintiles superiores. Por el contrario, para los segundos, es decir aquellos trabajadores que laboran en forma independiente sin capital físico, la concentración está en los primeros quintiles de ingreso mientras la cobertura, al igual que el resto de los trabajadores, en los de mayor ingreso.

5. Consideraciones para las políticas públicas de Trabajo Decente

Esta sección pretende identificar y comentar algunos temas relativos a los trabajadores independientes y las políticas de protección social en el contexto general de las políticas de Trabajo Decente para la economía informal.

a. Trabajadores independientes: protección social más allá de si es resultado de una elección o de la exclusión

Desde el punto de vista conceptual existe una importante controversia referida a las causas que generan una mayor o persistente economía informal en América Latina, incluyendo el crecimiento del trabajo independiente. Por un lado, existe una mirada en la que estos fenómenos son el resultado de la incapacidad de las economías para generar empleos con una considerable productividad, por lo tanto, el trabajo independiente es un refugio para realizar actividades que generen ingresos de subsistencias, es decir, es el resultado de un fenómeno de exclusión. Asimismo, también la exclusión puede ser explicada por el insuficiente desarrollo de políticas de mercado de trabajo que mejoren la empleabilidad de las personas en un mundo laboral cada vez más dinámico y con cambios en la demanda de trabajo hacia trabajadores calificados. Otros argumentos se centran en aspectos institucionales que refieren a las restricciones que imponen las regulaciones laborales, incluyendo el diseño (prestaciones y financiamiento) de la seguridad social. De esta manera, los trabajadores independientes optarían por dicha categoría marginándose de los empleos formales como forma de eludir o evadir dichas restricciones. También las empresas tenderían a subcontratar servicios con trabajadores independientes para reducir costos, transfiriendo también riesgos hacia estos trabajadores.

Más allá de la discusión conceptual y de la evidencia empírica que puede apoyar una u otra hipótesis, la realidad del mercado laboral muestra una importante heterogeneidad en cuanto la distribución del capital humano, físico y social. Esto limita para muchos las posibilidades de

inserción laboral como un trabajador asalariado productivo o para la generación de emprendimiento productivos independientes que sean viables económicamente. Además, el cambio tecnológico en diversos ámbitos, por ejemplo las comunicaciones, como así también las preferencias por modalidades laborales que se apartan del esquema tradicional de lugar fijo de trabajo con horarios preestablecidos, podrían generar que el trabajo independiente lejos de reducirse al desarrollarse la economía pueda, por el contrario, aumentar.

Por lo tanto, las políticas de protección social y los modelos de seguridad social deben atender a esta realidad cambiante, adaptándose para mejorar la inclusión y los niveles de protección. En América Latina los sistemas deben progresivamente incorporar legalmente a los trabajadores independientes conjuntamente con el rediseño de los esquemas de financiamiento para minimizar los efectos distorsivos en las decisiones de participación y empleo.

b. Políticas de protección social y efectos sobre la informalidad

La informalidad es un fenómeno multidimensional, por lo tanto, considerar a aquellos que carecen de protección social como informales representa una mirada simplista. Asimismo, la solución a los problemas de la informalidad, lógicamente, no pasa únicamente por la provisión de más y mejor protección social. Sin embargo, los arreglos en esta materia son un aspecto crucial. El diseño de la protección social (prestaciones, condiciones de acceso y financiamiento) no es trivial. Dicho diseño puede tener un efecto considerable en las decisiones de las empresas y los trabajadores en cuanto al empleo, como así también el tipo y forma de inserción laboral.

La unificación y estandarización de los programas y coberturas pareciera ser un requisito necesario para desalentar incentivos perversos que permitan un crecimiento de los independientes como respuesta a la búsqueda de mayor competitividad a través de la reducción de costos y niveles de protección. Sin embargo, escasos países en la región pueden afrontar la expansión de programas universales comprensivos de protección social en el corto plazo. Los programas universales de renta mínima también han sido criticados por sus posibles desincentivos al esfuerzo laboral. Por otro lado, los programas focalizados también generan efectos distorsionadores en el comportamiento de los beneficiarios. Una opción viable para numerosos países de América Latina pareciera calibrar una combinación de programas contributivos y no contributivos. Un esquema de naturaleza solamente contributiva sólo podría atender la situación del trabajo asalariado y de los independientes de alto ingreso. Dado que, en general, los componentes contributivos y no contributivos ya existen en el sistema de protección social de los países de ingreso medio, cabría avanzar en generar estrategias y políticas para cerrar las brechas de cobertura y permitir una adecuada integración o articulación para evitar la fragmentación y segmentación.

Una opción que han desarrollado algunos países como Argentina, Brasil y Uruguay es el diseño de regímenes simplificados para contribuyentes de pequeña escala, incluyendo a los independientes. En la sección sobre cobertura legal fueron resumidos algunos aspectos de estos regímenes para Argentina y Uruguay denominados “Monotributo”, sin embargo, puede mencionarse que Brasil comenzó con una experiencia en este sentido en 1997. También en 2007 en este último país ha implementado el “Plan Simplificado de Inclusión Previsional” que consiste en un esquema para trabajadores autónomos con una alícuota reducida. La cotización mínima anterior representaba el 20 por ciento del salario mínimo, la misma fue reducida a un 11 por ciento, equiparando así con la cotización personal que realizan los asalariados. El pago de la cotización puede realizarse en forma mensual o trimestral para atender la situación de trabajadores que tienen fluctuación en sus ingresos.

Si bien los regímenes simplificados que integran impuestos con cotizaciones de seguridad social para pequeños contribuyentes han servido para incorporar a la formalidad a numerosas unidades debido a que financieramente hay un fuerte incentivo para hacerlo, existen

dudas de su efecto global. Por un lado, al integrar el impuesto al valor agregado en un sólo pago junto a las otras obligaciones fiscales, los monotributistas y sus clientes no pueden reclamar los créditos del IVA. Esto en última instancia genera un posible encadenamiento de economía informal que no ha sido evaluado. También existen dudas respecto al efecto desplazamiento que ha producido este programa, es decir, trabajadores inscritos como monotributistas que seguramente se hubieran registrado en el régimen general o hubieran permanecido en forma asalariada en las empresas.

c. Algunas dimensiones adicionales de política pública

c.1. ¿Régimen de cotización obligatoria o voluntaria?

Una característica distintiva de los seguros sociales para el *risk pooling* (mancomunación de riesgos) es la obligatoriedad en la cobertura y el financiamiento. En un contexto de desigual capacidad contributiva, es razonable pensar en un financiamiento acorde a dichas posibilidades. Esta sería la segunda característica distintiva de los seguros sociales. En países de ingreso medio, como son los analizados en este trabajo, no parecieran existir razones importantes para contar con un sistema de protección para los trabajadores independientes de carácter voluntario. El mandato también genera la posibilidad de igualar no sólo obligaciones sino también derechos para estos trabajadores.

c.2. ¿Régimen especial o régimen general?

En la mayoría de los países los trabajadores independientes tienen un tratamiento diferenciado por las características propias de las actividades económicas que realizan. Esto ha permitido acomodar los programas a la realidad laboral de dichos trabajadores. Sin embargo, en la medida que el régimen especial no se encuentre articulado con el régimen general puede producir ineficiencias, desincentivos en la participación y problemas de cobertura. En relación a esto último, un aspecto importante tiene que ver con la portabilidad en el caso de las prestaciones de largo plazo como las pensiones.

c.3. Amplitud de la cobertura y asimetrías con trabajadores asalariados

Un aspecto relevante en la definición de políticas de expansión de la protección social a los independientes consiste en definir las prioridades en los riesgos sociales a cubrir como así también el diseño de un paquete de prestaciones lo suficientemente atractivo para su inclusión. Anteriormente fueron mencionados algunos relevamientos de percepciones y opiniones respecto a la seguridad social en Argentina y Chile por parte de los independientes y se detectó que la cotización para pensiones (jubilación, vejez y sobrevivencia) no parece representar un incentivo demasiado fuerte, menos aún en un contexto de debilidad para forzar el cumplimiento de las regulaciones. De esta forma, la articulación de un paquete de prestaciones de corto y largo plazo puede resultar importante cambiar percepciones y la adhesión en los programas. El ejemplo del Monotributo en Argentina, que incluye la cobertura de salud a partir de una prima altamente subsidiada, pareciera haber resultado relevante para aumentar la afiliación. En el caso de Chile, la propuesta de reforma previsional incluye no sólo la incorporación de la cobertura de pensiones y salud sino también el acceso a las asignaciones familiares y otros beneficios que pueden otorgar las Cajas de Compensación.

Por último, cabe destacar el hecho de que, si bien los trabajadores independientes presentan particularidades distintivas que requieren el ajuste o calibración de los instrumentos de protección social a sus realidades sociolaborales, las políticas y estrategias de extensión para los mismos deben contemplar el marco y la lógica generales del sistema de protección social. De esta manera, se evitarían posibles fragmentaciones y eventuales inequidades que podrían perpetuarse con el paso del tiempo. La implementación de regímenes simplificados para los trabajadores autónomos que no corresponden al estereotipo tradicional del trabajador asalariado,

constituye una alternativa interesante que merece ser explorada y desarrollada. Ahora bien, su puesta en práctica debe realizarse en forma articulada y debe guardar coherencia con los demás componentes del sistema de protección social.

Referencias

CEPAL (2006). La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad. Santiago, Chile.

Bertranou, Fabio M. y Javiera Vásquez (2007). “Trabajadores independientes y cobertura de seguridad social en Chile”. Documento preliminar. OIT. Santiago, Chile.

Bertranou, Fabio M. y Javiera Vásquez (2006). “Trabajadores independientes y el sistema de pensiones en Chile”. OIT Notas: Seguridad Social y Reforma del Sistema de Pensiones en Chile. Nro.1, OIT. Santiago, Chile. Marzo.

Hussmanns, R. (2004). “Defining and measuring informal employment”. International Labour Office. Ginebra.

Lanzilotta, Bibiana (2007). “El empleo por cuenta propia y la cobertura de la seguridad social en el Uruguay”. Documento preliminar. OIT. Santiago, Chile.

MTEySS-OIT (2007). “Trabajadores independientes y cobertura de de la seguridad social”. Documento en Prensa. OIT. Buenos Aires.

MTEySS (2006). La heterogeneidad del cuentapropismo en la Argentina. Serie Estudios. Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales. Buenos Aires.

MTEySS (2007). La informalidad laboral en el Gran Buenos Aires. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Banco Mundial e INDEC, Buenos Aires.

OIT (2002). El trabajo decente y la economía informal. 90ª Conferencia Internacional del Trabajo. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra.

OIT (2006a). Panorama Laboral 2006. OIT. Lima.

Rofman, Rafael y Leonardo Luchetti (2006). “Social Security in Latin America: Concepts and Measurements of Coverage”, World Bank, Washington.

Cuadro 1

Dimensión del empleo independiente como proporción del empleo total (2004-2006)

	Argentina EPHC-INDEC(2006)		Chile EPS (2004)		Uruguay ECH-INE (2006)	
Total empleo independiente	23.5		25.6		27.7	
Patrones	4.3		3.7		4.7	
Cuenta propia	19.2		21.8		23.0	
<i>Cuenta propia</i>	19.2 (100%)		21.8 (100%)		23.0 (100%)	
- Profesionales		2.2 (11%)				
- Cuenta propia oficios		14.5 (76%)				
- Cuenta propia subsistencia		2.5 (13%)				
- Sin capacidad contributiva				6.5 (30%)		
- Con capacidad contributiva				15.3 (70%)		
- Sin local						6.5 (28%)
- Con local						16.5 (72%)

Fuente: Elaboración propia con datos de OIT-MTEySS (2007), Bertranou y Vásquez (2007) y Lanzilotta (2007),

Cuadro 2

Cobertura legal de los trabajadores independientes en Argentina

Régimen	Trabajadores independientes comprendidos
1. Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP)	RG: Trabajador independiente del Régimen General (Ley N° 24.241)
2. SIJP - Régimen Especial de los Recursos de la Seguridad Social para Pequeños Contribuyentes	a) M: Pequeño Contribuyente (Ley N° 24.977); ME: Pequeño Contribuyente Eventual (Ley N° 24.977); b) N° 24.977); c) MS: Pequeño Contribuyente inscripto en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social (Ley N° 24.977).
3. Cajas de Profesionales Provinciales	Profesionales universitarios obligatoriamente comprendidos en algún régimen previsional provincial (Leyes provinciales).

Fuente: MTEySS-OIT (2007)

Cuadro 3
 Cobertura de cotizaciones a la seguridad social: trabajadores independientes
 Argentina, Chile y Uruguay
 En porcentajes

	Argentina (2005)	Chile (2004)	Uruguay (2006)
Asalariados	57.2	85.2	77.3
<i>Asalariados con contrato</i>		96.8	
<i>Asalariados sin contrato</i>		24.3	
Independientes	37.4	27.0	35.7
- Patrones	71.4	64.3	85.3
- Cuenta propia	31.6	20.6	25.6
<i>Cuenta propia sin local</i>			6.4
<i>Cuenta propia con local</i>			33.2
Total	54.2	70.3	65.5

Cuadro 4
 Distribución de la cobertura de seguridad social por quintiles de ingreso
 Trabajadores independientes
 Uruguay, Año 2006

Categoría ocupacional	Quintil de Ingresos					Total
	1	2	3	4	5	
Patrones						
- Trabajadores	1.7	5.7	12.0	24.8	55.9	100.0
- Trabajadores cubiertos	0.6	3.8	10.4	25.8	59.4	100.0
Cuenta Propia						
- Trabajadores						
- Trabajadores cubiertos	2.5	8.1	15.9	26.5	47.0	100.0
Cuenta Propia con Local						
- Trabajadores	15.2	19.5	21.1	21.1	23.1	100.0
- Trabajadores cubiertos	2.0	7.4	15.8	26.8	48.0	100.0
Cuenta Propia sin Local						
- Trabajadores	35.9	25.6	18.6	12.9	7.1	100.0
- Trabajadores cubiertos	8.8	16.8	17.5	22.3	34.5	100.0

Fuente: Elaborado con datos de Lanzilotta (2007).

ANEXO

Cuadro A.1

Cobertura legal de seguridad social para trabajadores independientes

Categoría de trabajador independiente	Argentina	Chile	Uruguay
	Afiliación obligatoria	Afiliación voluntaria (*)	Afiliación obligatoria
Patrones	- Régimen de Autónomos - Régimen de Monotributo	Régimen contributivo administración privada	- Régimen general para unipersonales - Régimen de Monotributo
Profesionales	- Cajas de Profesionales (Provincias) - Régimen de Autónomos - Régimen de Monotributo	Régimen contributivo administración privada	Cajas Profesionales
Trabajadores de oficio	Afiliación obligatoria - Régimen de Monotributo	Régimen contributivo administración privada	- Régimen general para unipersonales - Régimen de Monotributo
Trabajadores de subsistencia	Afiliación obligatoria - Régimen de Monotributo Social	Régimen contributivo administración privada	- Régimen de Monotributo

(*) Proyecto de ley de reforma previsional actualmente en el Congreso tiene previsto una incorporación obligatoria gradual comenzando con aquellos con mayor capacidad contributiva.