

TRABAJADORES INDEPENDIENTES

y protección social en América Latina

• Argentina • Brasil • Chile • Colombia • Costa Rica • Uruguay

Fabio M. Bertranou, Coordinador



BPS
Instituto de Seguridad Social


CENTRO de ESTUDIOS
Seguridad Social
Salud y Administración
BPS
URUGUAY


Organización
Internacional
del Trabajo

TRABAJADORES INDEPENDIENTES

y protección social en América Latina

• Argentina • Brasil • Chile • Colombia • Costa Rica • Uruguay

Fabio M. Bertranou, Coordinador

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza o por correo electrónico a: pubdroit@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

OIT-BPS

TRABAJADORES INDEPENDIENTES y protección social en América Latina.

Santiago, Oficina Internacional del Trabajo, 2009

168p.

ISBN 978-92-2-323174-3 (impreso)

ISBN 978-92-2-323175-0 (versión web pdf)

TRABAJADOR INDEPENDIENTE/ TRABAJO A CUENTA PROPIA/ PROTECCIÓN SOCIAL/
SEGURIDAD SOCIAL/ ADMINISTRACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL/ ARGENTINA/ BRASIL/
CHILE/ COLOMBIA/ COSTA RICA/ URUGUAY/

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT así como los catálogos o listas de nuevas publicaciones pueden obtenerse en Avda. Dag Hammarskjöld 3177, Vitacura, Santiago de Chile o pidiéndolas a Casilla 19.034, CP 6681962, e-mail: biblioteca@oit Chile.cl

Vea nuestro sitio en la red: www.oit Chile.cl

Índice

Coordinador: Fabio Bertranou

Prólogo	5
----------------------	----------

Capítulo I

TRABAJADORES INDEPENDIENTES Y LA PROTECCIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA: DESEMPEÑO LABORAL Y COBERTURA DE LOS PROGRAMAS DE PENSIONES	7
<i>Fabio Bertranou, Leonor Saravia</i>	

Capítulo II

EL EMPLEO POR CUENTA PROPIA Y LA COBERTURA DE SEGURIDAD SOCIAL EN URUGUAY	35
<i>Bibiana Lanzilotta</i>	

Capítulo III

TRABAJADORES INDEPENDIENTES Y LA SEGURIDAD SOCIAL EN ARGENTINA	85
<i>Pablo Casalí, Moira Ohaco</i>	

Capítulo IV

TRABAJADORES INDEPENDIENTES Y COBERTURA PREVISIONAL EN BRASIL Y CHILE	111
<i>Leonor Saravia</i>	

Capítulo V

TRABAJADORES INDEPENDIENTES Y LA SEGURIDAD SOCIAL EN COLOMBIA	129
<i>Ronald Gomez</i>	

Capítulo VI

LA COBERTURA DE LOS TRABAJADORES INDEPENDIENTES EN LA SEGURIDAD SOCIAL DE COSTA RICA	149
<i>Fabio Durán Valverde</i>	

Prólogo

La presente publicación se realiza en el marco de la inauguración del Centro de Estudios del Banco de Previsión Social. El proyecto materializa un relevante logro institucional, producto de la decisión de promover la formación y educación en Seguridad Social instalada en su plan estratégico 2005-2010. El desarrollo del Centro de Estudios también es fruto de la cooperación brindada por la OIT y otras agencias del Sistema de Naciones Unidas a través del Proyecto Fortalecimiento de las Instituciones Sociales del Programa UNA ONU en Uruguay implementado durante 2008-2009.

El Centro de Formación ha sido concebido como un espacio de formación, investigación y reflexión con visión regional y mundial. El mismo pretende ser flexible e integrador, conjugando distintos actores nacionales e internacionales, contribuyendo así activamente al fortalecimiento del sistema de protección social uruguayo.

En relación al contenido de esta publicación, se destaca que la protección social es una de las dimensiones claves para la Agenda de Trabajo Decente que promueve la OIT. El objetivo de ampliar y fortalecer los regímenes de protección social de los trabajadores fue adoptado por los países de la región a través de la Agenda Hemisférica de Trabajo Decente 2006-2015, donde se establece una meta de incremento de la cobertura del 20% en los próximos 10 años. De esta manera, el colectivo de trabajadores independientes se convierte en un grupo particularmente relevante para la formulación e implementación de políticas públicas, debido a su histórica importancia relativa y baja cobertura en el contexto de América Latina. En los países de menor ingreso en la región, uno de cada tres trabajadores es independiente, mientras que los países de ingreso medio, uno de cada cuatro califica en dicha categoría.

Asimismo, tanto la OIT como el Banco de Previsión Social de Uruguay, a través del acuerdo de cooperación establecido en 2005, han determinado como una prioridad atender la problemática relativa a la extensión de la cobertura de la seguridad social. En tal sentido, se han realizado diversas actividades que apuntan a dicho objetivo. En 2007 se realizó un estudio sobre las asignaciones familiares que contribuyó a desarrollar una reforma en esta rama de la seguridad social con el propósito de ampliar su cobertura, en particular a las familias con trabajadores que se desempeñan en la economía informal. El tema de la cobertura de los trabajadores independientes ha sido también un ámbito de preocupación debido a su fuerte participación

en el empleo informal, como también por su menor acceso a las coberturas del sistema de protección social.

Esta publicación contiene un capítulo introductorio sobre la problemática del trabajo independiente en América Latina y varios estudios nacionales sobre el tema. Los países relevados son Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay. El más extenso de los capítulos consiste en un trabajo realizado para Uruguay en el marco de la cooperación técnica con el Banco de Previsión Social, mientras que los otros estudios nacionales son contribuciones que realizaron especialistas de la OIT, consultores y funcionarios gubernamentales del área de la seguridad social. Es importante mencionar que en Uruguay se desarrollan actualmente un conjunto de reformas que buscan mejorar la inclusión social, particularmente de los trabajadores independientes y sus familias.

Las contribuciones permiten distinguir la importante heterogeneidad laboral que presenta el colectivo de trabajadores independientes, como así también las distintas respuestas nacionales que se han ido sucediendo en el tiempo. Algunas de ellas han resultado más promisorias que otras, generando un cúmulo de experiencia que permitirá ir gradualmente formalizando la situación socio laboral de los independientes y de esta manera mejorar el alcance y efectividad de la protección social.

Finalmente, es oportuno mencionar que la coordinación de la actividad y edición del documento estuvo a cargo de Fabio M. Bertranou, Especialista en Seguridad Social de la Oficina Subregional de la OIT para el Cono Sur de América Latina, contando con la valiosa colaboración de la consultora Leonor Saravia, quien contribuyó en la co-autoría de dos de los capítulos. La publicación estuvo a cargo de Marilu Celedón, también perteneciente a OIT Santiago. Por parte del Banco de Previsión Social, el economista Gabriel Lagomarsino realizó invaluable aportes en la definición del estudio para el caso de Uruguay, y Eduardo Méndez contribuyó con ideas y capacidad de gestión para materializar esta publicación en el marco del nuevo Centro de Estudios del BPS.

Ernesto Murro
Presidente
Banco de Previsión Social
Uruguay

Guillermo Miranda
Director
Oficina Subregional de la OIT
para el Cono Sur de América Latina

Santiago, agosto de 2009

Capítulo I

TRABAJADORES INDEPENDIENTES Y LA PROTECCIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA: DESEMPEÑO LABORAL Y COBERTURA DE LOS PROGRAMAS DE PENSIONES

*Fabio Bertranou
Leonor Saravia*

INTRODUCCION

En la literatura referente al tema del trabajo independiente existe un debate respecto al papel que tiene este tipo de empleo para las economías en desarrollo. Éste se centra en si el emplearse como independiente responde a una elección o a una opción que permite la subsistencia de los trabajadores. En el primer caso, se entiende que la oferta laboral de trabajo independiente refleja la capacidad o talento gerencial de los individuos, mientras que en el segundo, ésta reflejaría una opción de empleo transitorio que provee un nivel de ingreso relativamente bajo que permite la subsistencia de estos trabajadores mientras encuentran otro empleo de mejores condiciones. La OIT (1990), en el informe de la Conferencia Internacional del Trabajo, considera que los trabajadores independientes son todos aquellos quienes trabajan por cuenta propia (que no tienen personal asalariado) o como empleadores (propietarios de empresas no constituidas en sociedad y en las cuales trabajan ellos mismos). Así, este colectivo de trabajadores engloba categorías heterogéneas con diferencias sustantivas.

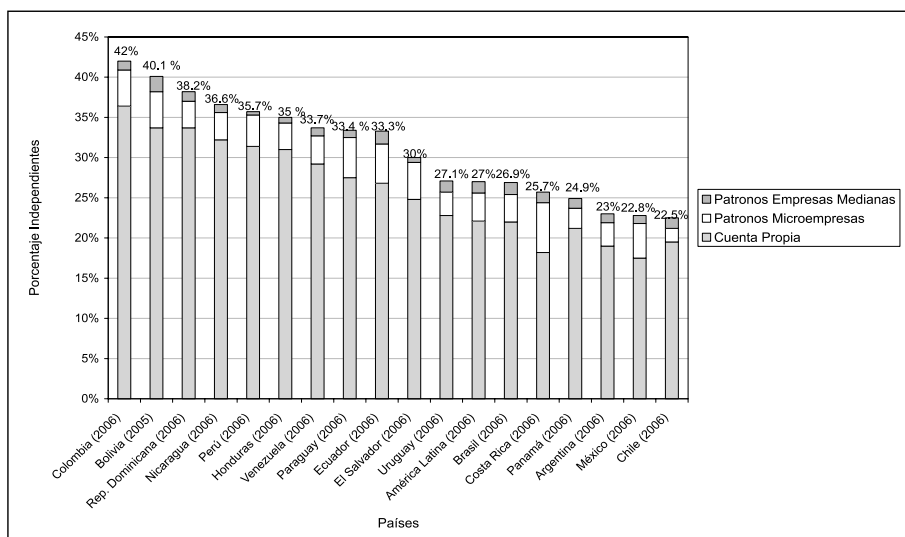
La literatura económica neoclásica ha tratado el tema del empleo independiente de forma marginal, pues, por lo general, los estudios se han centrado en el análisis del mercado laboral de las economías de países desarrollados, donde este tipo de empleo concentra una menor proporción de trabajadores en relación a las economías en vías de desarrollo. En efecto, durante el año 2006, para los países de la OECD, el empleo independiente representó el 16% del empleo total; porcentaje que ha venido decayendo a partir del año 1991, fecha en la cual representaba cerca del 20% del empleo total (OECD, 2008). Por otra parte, según las estadísticas del mercado laboral

entregadas por la OIT (2007), el porcentaje de trabajadores independientes en América Latina se ha mantenido relativamente estable durante el período comprendido entre los años 1995 y 2006, concentrando un porcentaje de la población ocupada que varía entre el 27% y 28%, aproximadamente.

Como presenta el gráfico 1, en América Latina, el empleo independiente, en promedio, representó un porcentaje cercano al 27% durante el año 2006, lo que significa que, aproximadamente, uno de cada cuatro individuos ocupados trabajó como independiente. No obstante, es importante destacar la gran variación que existe en la proporción de individuos ocupados como independientes en los distintos países latinoamericanos. En la mayoría de estos, el porcentaje de trabajadores independientes es superior al 30% de la población ocupada; éste es el caso de Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana. Incluso, en el caso de Bolivia y Colombia este tipo de empleo representa más del 40% de la población ocupada. En el caso de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Panamá y Uruguay, la proporción del empleo independiente en relación a la población ocupada es cercana al 25%. Así, al observar cada país individualmente, es posible constatar tanto la relevancia que tiene el autoempleo para la economía de estos países, como también la gran dispersión que existe en la proporción de la población ocupada que éste representa.

Gráfico 1

América Latina: Participación del empleo independiente en el empleo total



Fuente: Panorama Laboral (OIT, 2007).

Debido a la importancia que tiene la categoría de trabajadores independientes en el total del empleo y a que ésta parece no ser transitoria, ha existido una preocupación creciente en términos de política pública acerca de cómo proveer protección social a los mismos. La cobertura de jubilaciones y pensiones es una de las áreas de mayor preocupación debido a que, tradicionalmente, ésta se ha brindado a través de esquemas contributivos que han tenido un desempeño aceptable para los trabajadores asalariados formales. Este capítulo busca resumir algunos aspectos conceptuales relativos al trabajo independiente, comentar algunas tendencias y características del empleo por cuenta propia en América Latina y plantear algunas reflexiones introductorias respecto a cómo abordar la protección social de los mismos.

1. ANALISIS ECONÓMICO DEL MERCADO LABORAL Y EL TRABAJO INDEPENDIENTE

Uno de los debates en el que se ha centrado parte de la literatura es aquel que se enmarca en los cuestionamientos acerca de la naturaleza de la oferta laboral de trabajo independiente de los individuos. Por un lado, se encuentran quienes argumentan que dicha oferta refleja una elección por participar en este mercado, pues los individuos que deciden emplearse como independientes poseerían habilidades empresariales que les llevan a obtener un salario de mercado y los retornos que sus habilidades implican. Por otro lado, están quienes ven el trabajo independiente como una oportunidad de empleo que les permite a los individuos obtener un nivel de ingreso mínimo de subsistencia durante el período de búsqueda de una mejor alternativa laboral. Si el empleo independiente es el resultado de una elección racional realizada por el individuo, se asume que el mercado laboral es eficiente económicamente, no así en el caso que éste tipo de empleo sea considerado como de subsistencia.

Blau (1985), desarrolló un modelo teórico contextualizado en las economías en desarrollo en el cual considera las habilidades gerenciales de los individuos como un factor de producción adicional al capital y al trabajo. Bajo los supuestos de que dichas habilidades tienen un impacto positivo sobre la productividad marginal del capital y del trabajo, y de que éstas no tienen retorno alguno en el mercado, del modelo se deriva que la asignación de tiempo destinado al empleo asalariado o independiente dependerá, entre otras cosas, de las habilidades gerenciales que el individuo posea. De hecho, encuentra que mientras mayores sean estas habilidades, mayor será la cantidad de tiempo dedicado a emplearse como independiente y menor el dedicado al empleo asalariado, así como también mayor será la intensidad de uso del capital. Además, obtiene que, dada la cantidad de

capital y trabajo utilizados, las habilidades gerenciales incrementan el nivel de producción y también resultan en aumentos de la cantidad óptima de capital y trabajo empleados. De esta forma, teóricamente, las habilidades gerenciales contribuirían a que los independientes obtuvieran ingresos más elevados en relación a los individuos de similares características empleados como asalariados.

Por otra parte, Yamada (1996), bajo un modelo de equilibrio general y utilizando datos de corte transversal para Lima (Perú) de los años 1985 – 1986 y 1990, investiga si el empleo independiente es el resultado de una decisión racional hecha por los individuos. Sobre la base de los resultados obtenidos de un *Modelo de Selección*, él concluye que existiría evidencia de que los individuos escogen voluntariamente emplearse como independientes y que los salarios obtenidos por estos trabajadores son competitivos. El modelo también mostraría que las habilidades gerenciales de los individuos tienen un efecto positivo en la decisión de emplearse como independientes. Sin embargo, es importante mencionar que durante el período analizado, la economía del país en estudio se encontraba en un momento de crisis económica, lo que puede afectar los resultados obtenidos. En efecto, como el mismo autor señala, existiría una relación negativa entre el crecimiento económico y tamaño del empleo independiente, de tal manera que los individuos podrían estar empleándose en mayor medida como independientes en respuesta al momento de dificultad económica vivida entonces, lo que podría afectar las conclusiones obtenidas.

En una segunda sección de su trabajo, Yamada (1996), utilizando información de un pseudo-panel construido con información de los individuos presentes en las encuestas levantadas en 1985-1986 y 1990, muestra que el movimiento (traspaso) que realizan los individuos entre el empleo asalariado e independiente es el resultado de la búsqueda de una alternativa laboral que maximiza sus ingresos esperados. De esta forma, sólo aquellos individuos que tengan éxito se mantendrán en el mercado laboral independiente de manera estable en el tiempo. Sin embargo, es importante no perder de vista que la muestra considerada en el pseudo-panel puede adolecer de problemas de representatividad.

Otra discusión ligada al tema del trabajo independiente es la referente a la formalidad/informalidad de éste tipo de empleo, pues, por sus características, éste no ha sido fácil de categorizar. En este sentido, dependiendo de la interpretación que se utilice para describir la informalidad/formalidad del empleo será posible clasificarlo.

En el informe de la OIT para Kenia, redactado a comienzos de los años setenta, se introdujeron el término “informal” y el concepto de “sector informal”¹ para referirse a las actividades de subsistencia realizadas por aquellos trabajadores ocupados en los segmentos marginales o periféricos de la economía. Los temas tratados en este informe incentivaron la realización de otros estudios que ayudaron a conocer y a caracterizar al “sector informal” en diferentes contextos nacionales y culturales. Sin embargo, en la Memoria de 1991, desarrollada a objeto de la 78ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1991, se hizo notar la poca claridad que tenía hasta el momento la definición de “sector informal”. Por lo tanto, bajo esta consideración, se estableció que se entendería como tal a aquel sector de la economía que contiene a pequeñas unidades de producción, pertenecientes usualmente a trabajadores independientes o por cuenta propia y que se caracterizan por presentar bajos niveles de productividad y porque quienes trabajan en ellas reciben ingresos bajos e irregulares, y su empleo es inestable. Generalmente, estas unidades no están reconocidas ni reglamentadas por el Estado, y, muchas veces, las circunstancias las llevan a funcionar al margen de la legalidad o a hacerlo de manera parcial, quedando los trabajadores excluidos de la protección social, de la legislación laboral y de otras medidas establecidas para su protección. (OIT, 1991).

Con el paso del tiempo y con los cambios vinculados al proceso de globalización, que han llevado a una mayor flexibilización del empleo, el concepto de “sector informal” ha ido quedando obsoleto, dando paso al concepto de “economía informal”. Esto, porque se ha visto que la economía informal ha incrementado su magnitud y complejidad al incorporar a una gran diversidad de trabajadores y empresas que operan en la informalidad, es decir, no están reconocidos por la Ley, por lo que reciben escasa o nula protección jurídica y social, lo que los deja en una situación de gran vulnerabilidad.

Con el fin de adoptar una definición estadística internacional de la “economía informal”, en la 15ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo de 1993 (15ª CIET), se estableció la clasificación de los trabajadores de los sectores formal e informal según su situación en el empleo y no basada en las características de la persona empleada o de su puesto de trabajo.

¹ El concepto de “sector informal” se utilizó, en un primer momento, para designar principalmente las actividades de subsistencia de quienes trabajan en los segmentos marginales de la economía. Sin embargo, éste no refleja las diferentes formas que el fenómeno del trabajo informal ha tomado con el tiempo. Luego de la 15ª CIET (1993), se acordó la clasificación de los trabajadores de los sectores formal e informal según su situación de empleo. Sobre esta base, la expresión “economía informal” se utiliza desde entonces para hacer referencia al concepto general de informalidad, el que incluye tanto las relaciones de producción como las relaciones de empleo (OIT, 2002).

Dentro de este grupo se incorpora a los trabajadores por cuenta propia (excluidos los profesionales y técnicos), familiares no remunerados, empleados y empleadores de establecimientos de menos de cinco trabajadores (dependiendo de la información de los países) y al servicio doméstico. Por lo tanto, se considera como informales a los trabajadores por cuenta propia no calificados y los empleadores de microempresas. Asimismo, se considera que tanto los trabajadores por cuenta propia calificados (profesionales y técnicos), como los empleadores de empresas con más de cinco trabajadores, pertenecen al sector formal (OIT, 2002).

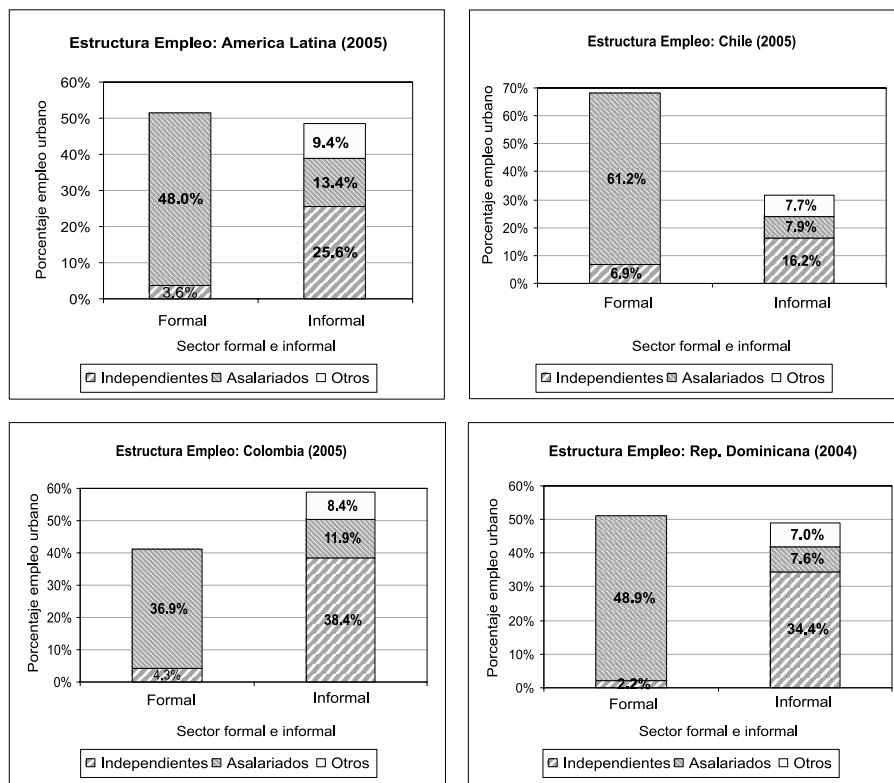
En América Latina, la introducción y difusión del concepto de “sector informal” se hizo, en un comienzo, a través de las actividades realizadas por el Programa de Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PRE-ALC). Luego, a medida que el concepto de informalidad se ha ido ampliando e incorporando los aspectos vinculados a la globalización, se ha difundido en la región una visión de la informalidad que considera principalmente dos perspectivas. La primera de ellas está relacionada con la lógica de la subsistencia, según la cual el sector informal absorbe el excedente de mano de obra que el sector moderno de la economía no es capaz de emplear, mientras que la segunda se relaciona con la descentralización productiva, vinculada a la globalización y a los cambios en la estructura internacional del mercado del trabajo. Con la globalización, las empresas enfrentan una demanda más inestable, por lo que requieren de sistemas productivos más eficientes y flexibles que les permitan adaptarse rápidamente, lo que las lleva a descentralizar y a especializar los procesos de producción y de trabajo; con esto logran, por un lado, disminuir los costos de producción y, por otro, liberar a la empresa de las fluctuaciones de demanda. La descentralización suele estar asociada tanto a la subcontratación de mano de obra, como también a una mayor posibilidad de evasión/elusión de las regulaciones laborales, lo que implica una mayor desprotección de los trabajadores en términos de seguridad social (Tokman, 2001).

Como se puede apreciar en el gráfico 2, en América Latina, la economía informal tiene gran relevancia como fuente generadora de empleos; al año 2005, este sector de la economía agrupaba a cerca del 49% de la población ocupada de las zonas urbanas, porcentaje que aumenta a un 51% en el caso de las mujeres y representa cerca de un 46% en el caso de los hombres. Al analizar la situación de cada país se encuentra que el porcentaje que representa el empleo informal, si bien es variable dependiendo del país en cuestión, éste es, en todos los casos, elevado. En el caso de Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela, un porcentaje superior al 50% del empleo se encuentra en la informalidad; de hecho, en el caso de Bolivia (2002) y Colombia la tasa de informalidad supera al 60% del empleo en las zonas urbanas. En Argentina, Brasil, Chile,

Costa Rica, México, Panamá, República Dominicana y Uruguay, el porcentaje del empleo informal varía entre un 32% (Chile) y un 49% (Brasil y República Dominicana); en estos casos, si bien el porcentaje es relativamente menor al de los países anteriormente mencionados, también es significativo en estas economías. Además, es importante mencionar que para todos los países de América Latina estudiados (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay), dentro de la economía informal, el trabajo independiente es el que concentra la mayor proporción del empleo en las zonas urbanas, mientras que en la economía formal el empleo asalariado es el más significativo.

Gráfico 2

América Latina, Chile, Colombia y República Dominicana:
Estructura del empleo en las zonas urbanas



Fuente: Panorama Laboral (OIT, 2006).

Nota: La categoría "otros" incluye a los trabajadores del servicio doméstico y familiares no remunerados.

La literatura más reciente ha puesto énfasis en la interpretación de las actividades informales como aquellas desarrolladas al margen de la legalidad o del sistema regulatorio vigente. Esto ha llevado a que se asocie la informalidad a la ilegalidad y la precariedad laboral. No obstante, Tokman (2001) destaca que la ilegalidad e incumplimiento de las regulaciones es un hecho que está presente, en mayor o menor medida, tanto en el sector informal como en el sector moderno de la economía, en especial en aquellos países donde la disciplina fiscal y la capacidad de fiscalización son menores. Sin embargo, independientemente del sector de la economía que abarque, la evasión de las regulaciones legales y en particular, de la legislación laboral, trae aparejada la reducción del grado de protección laboral y social de los trabajadores. (Tokman, 2001; OIT, 2002; Perry *et al.* 2007, entre otros).

Recientemente, la literatura se ha interesado en buscar las causas de la existencia del empleo informal, considerando que éste podría afectar negativamente el crecimiento y el bienestar social de los individuos de un país. Perry *et al.*, (2007), discuten los conceptos de *exclusión* y *salida*, que permiten explicar, al menos en parte, las razones de la existencia de la informalidad en la economía de los países en desarrollo. El concepto de *exclusión* hace referencia a la imposibilidad de los trabajadores de hacer uso de ciertos beneficios entregados por el Estado o de participar en la economía. La *exclusión* puede darse en tres ámbitos de la economía: el primero de ellos se refiere a la dificultad que tienen los trabajadores informales de ocuparse en el sector formal, en el que están disponibles ciertos beneficios proporcionados por el Estado. El segundo dice relación con la regulación que deben enfrentar las firmas pequeñas, la cual puede dificultarles la entrada al sector formal, manteniéndolas en el sector informal. Por último, algunas firmas que participan en el sector formal deben enfrentar cargas tributarias y regulaciones excesivas que las llevan a mantenerse parcialmente informales como una forma de evadir dichas obligaciones.

Por otra parte, el concepto de *salida* asocia el trabajo informal a la elección hecha por los individuos de participar en la economía informal. En este sentido, se supone que los individuos realizan un análisis de costo-beneficio de participar o no en la economía informal, a partir del que deciden ocuparse en algún empleo de este tipo.

Bajo la interpretación de la economía informal como la evasión de la legalidad, Perry *et al.*, (2007) presenta evidencia para América Latina - basada en la autoclasificación que los individuos hacen sobre el nivel de bienestar y de satisfacción alcanzado en el empleo - que indica que la mayoría de los trabajadores independientes (aproximadamente dos tercios) han decidido autoemplearse y *salir*, voluntariamente, del sistema de protección social formal. Por otra parte, muestran que la mayoría de los trabajadores asalariados informales reporta haber sido *excluido* del sector formal, ya sea de empleos

como asalariados o independientes. Además, con base en la información disponible, encuentran que dentro de las principales razones por las cuales los trabajadores informales no contribuyen al sistema de protección social o al seguro de salud, está el que no perciben ingresos suficientes para hacerlo y también el que sus empleadores no les ofrecen dichos beneficios. Otras razones relevantes son: la falta de información acerca de los beneficios disponibles y el desconocimiento acerca del funcionamiento de los programas de protección social y, en el caso de los planes de salud, la utilización de otros métodos de cobertura, ya sea a través de los programas de cobertura de familiares o mediante el uso de servicios universales.

Para estudiar el fenómeno del trabajo independiente se requiere considerar, por un lado, la heterogeneidad presente en este grupo, el que está conformado por una diversidad de individuos, con distintos niveles de calificación y de empleos; y, por otro lado, la participación que parte de este colectivo tiene en la economía informal, lo que resulta en menores niveles de protección social de estos trabajadores. En relación a este último punto, Daza (2008) observa que generalmente al hablar de informalidad se hace hincapié en el incumplimiento de obligaciones y el no reconocimiento de los derechos de los trabajadores. Sin embargo, hace notar que en la legislación laboral no se halla una definición de “trabajo informal” que sirva de referencia para categorizar a los trabajadores como tales y que permita a las entidades correspondientes distinguir entre los aspectos relacionados con el derecho laboral y aquellos que conciernen a la protección social; lo que ayudaría en la tarea de abordar el fenómeno de la informalidad con el objeto de integrar a estos trabajadores a la economía formal. De esta manera y desde el punto de vista de la legalidad, para Daza (2008) la fuente de la *informalidad* está dada por la carencia de leyes que regulen la actividad de personas y empresas en el mercado, lo que implica que estos no están sujetos a obligaciones legales, así como también significa la ausencia de derechos. En este sentido, la causa de la informalidad yace en la falta de cobertura legal, pues no existe una ley que sea aplicable a la situación en cuestión. Otro concepto distinto, al que Daza hace referencia, es el de la *ilegalidad*, el que tiene relación con aquellas situaciones en las cuales las actividades de personas o empresas, que teniendo una legislación laboral que les ampare, no la cumplen o lo hacen parcialmente, dejando a los individuos, al igual que en el caso de la informalidad, en una situación de vulnerabilidad en términos de protección social y laboral.

Según las estadísticas presentadas por la OIT (2006), durante el año 2005, en América Latina, el empleo independiente no calificado² en situación de informalidad³ fue cercano al 26%, proporción que se ha mantenido

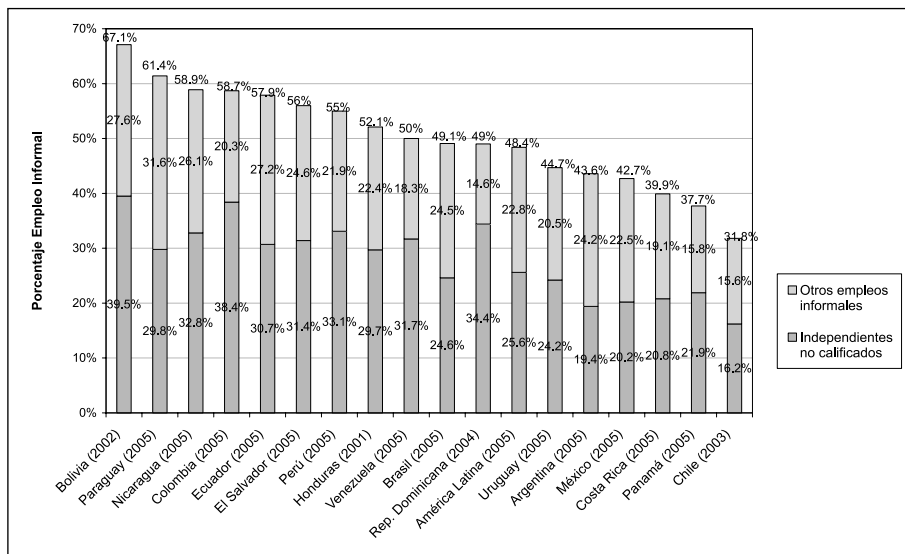
² Excluye del cálculo a los trabajadores por cuenta propia profesionales y técnicos.

³ Bajo el concepto de “economía informal” definido por la OIT.

relativamente estable desde 1995 a la fecha. Sin embargo, al observar la situación de los países individualmente es posible constatar que en países como: Bolivia (2002), Colombia, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Perú, República Dominicana (2004) y Venezuela, el empleo independiente informal representa más del 30% del empleo de las zonas urbanas. Mientras tanto en países como: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Honduras, México, Panamá, Paraguay y Uruguay, el porcentaje de empleo independiente informal es inferior al 30%, distinguiéndose el caso de Argentina y Chile, con porcentajes inferiores al 20% de empleo independiente informal, como muestra el gráfico 3.

Gráfico 3

América Latina: Participación del empleo independiente informal en el total del empleo urbano informal



Fuente: Panorama Laboral (OIT, 2006).

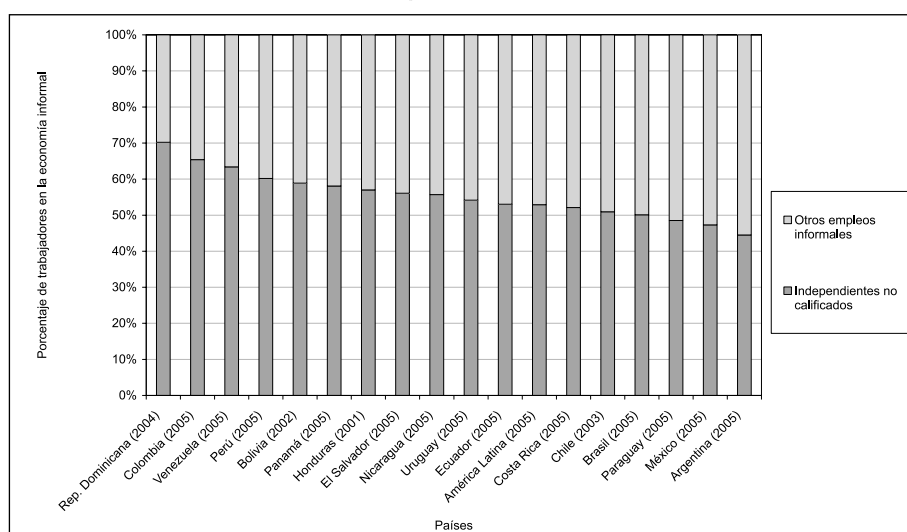
Nota: La categoría "Otros empleos informales" considera a los asalariados, servicio doméstico y familiares no remunerados.

De otro modo, puede verse que, durante el año 2005, en América Latina el empleo independiente informal representó cerca del 52% del empleo informal urbano. Al analizar la situación de cada país separadamente, se encuentra que el empleo independiente informal representó, en la mayoría de los casos, más de la mitad del empleo informal urbano. De hecho, en países como: Bolivia (2002), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador,

El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana (2004), Uruguay y Venezuela, el empleo independiente informal concentró más del 50% del empleo urbano en esta situación. En el caso de Argentina, México y Paraguay, si bien el empleo independiente informal representó una proporción menor a la de los demás países, ésta no deja de ser significativa, pues en cada caso concentra una proporción superior al 44% (Argentina) del empleo informal urbano. (gráfico 4).

Gráfico 4

América Latina: Participación del empleo independiente informal sobre el empleo informal urbano



Fuente: Panorama Laboral (OIT, 2006).

Nota: La categoría "Otros empleos informales" considera a los asalariados informales, servicio doméstico y familiares no remunerados.

Dada la gran proporción de trabajadores independientes que existen en las economías de América Latina, así como la situación de informalidad y consecuente vulnerabilidad en la que gran parte de este colectivo se encuentra, varios países de la región han planteado su interés y preocupación por incentivar la participación e integrar a estos trabajadores en los sistemas de seguridad social, con el objetivo de brindarles un mayor nivel de protección social y laboral frente a los diversos riesgos presentes a lo largo del ciclo de vida.

2. EL TRABAJO INDEPENDIENTE Y SU RELACIÓN CON OTRAS VARIABLES SOCIOECONÓMICAS

Las diferencias estructurales entre las economías menos desarrolladas y las desarrolladas han llevado a que el tratamiento del tema del trabajo independiente sea distinto para cada caso. Por ejemplo, Behrman (1999), menciona algunas de las características divergentes entre dichas economías y que se observan en mayor medida en las economías menos desarrolladas:

- a) La agricultura y otras actividades rurales tienen mayor importancia, ya que estos sectores concentran un nivel de empleo muy relevante.
- b) El trabajo no remunerado (proveniente, por ejemplo, del trabajo de familiares no remunerados, principalmente en el sector agrícola) tiene mayor importancia.
- c) El crecimiento de la fuerza laboral es más rápido.
- d) La tasa de participación laboral de los individuos cuya edad se encuentra entre 15 y 64 años es mayor (principalmente en los países más pobres), en parte porque la tasa de participación escolar entre los individuos más jóvenes es menor.
- e) La inversión en capital humano es inferior, con brechas importantes dependiendo del género y que favorecen a los hombres; y
- f) Los factores productivos no laborales son menores por trabajador.

Estas características llevan a que la literatura que analiza temas relacionados con el mercado laboral de los países en desarrollo enfatice, por ejemplo, en estudios referidos a las empresas familiares basadas en la agricultura, temas de movilidad urbano-rural y en tópicos relacionados con el empleo informal y el trabajo independiente, en mayor medida de lo que lo ha hecho la literatura enfocada en las economías desarrolladas. A continuación se resumen algunos aspectos de la evidencia empírica obtenida en la literatura referente al trabajo independiente y sus relaciones con otras variables socioeconómicas.

a) Trabajo independiente y desarrollo económico

Gran parte de la literatura que trata acerca del empleo independiente ha buscado explicar, teórica y empíricamente, cuáles son los factores que motivan a los individuos a ocuparse como tales. Una aproximación es la que relaciona el nivel de desarrollo económico alcanzado por el país con la tasa de trabajadores independientes. En este sentido, Petrobeli (2004), utilizando

información para 64 países en desarrollo y 19 desarrollados para el período comprendido entre 1960 y 1990, encuentra que dicha relación es negativa, de tal manera que a medida que se incrementa el nivel de desarrollo económico, menor es la tasa de empleo independiente observada. Esta evidencia es coincidente con la obtenida por Yamada (1996), quien utilizando datos para Perú, encontró que la relación entre la cantidad de trabajadores independientes y el desarrollo económico –considerado como el incremento en el ingreso per cápita de la población– es negativa.

Por su parte, Mendelman *et al.*, (2007), utilizando información de la Encuesta Permanente de Hogares levantada en Argentina en mayo y agosto de cada año durante el período comprendido entre 1995 y 2003, analizan el efecto del ciclo económico sobre la creación de empleo independiente. En su trabajo mencionan que, aún cuando cuentan con una serie de datos relativamente pequeña, el caso de Argentina entregaría información relevante, pues durante el período estudiado el país se ha visto enfrentado tanto a caídas como a alzas importantes en el ciclo económico, de tal manera que el autoempleo ha debido adecuarse a ello, lo que permite observar su comportamiento en cada etapa de éste. Los autores presentan evidencia que muestra que en aquellos períodos de mayor dificultad económica, mayor es la creación de empleo independiente, mientras que lo contrario se observa cuando la economía se expande.

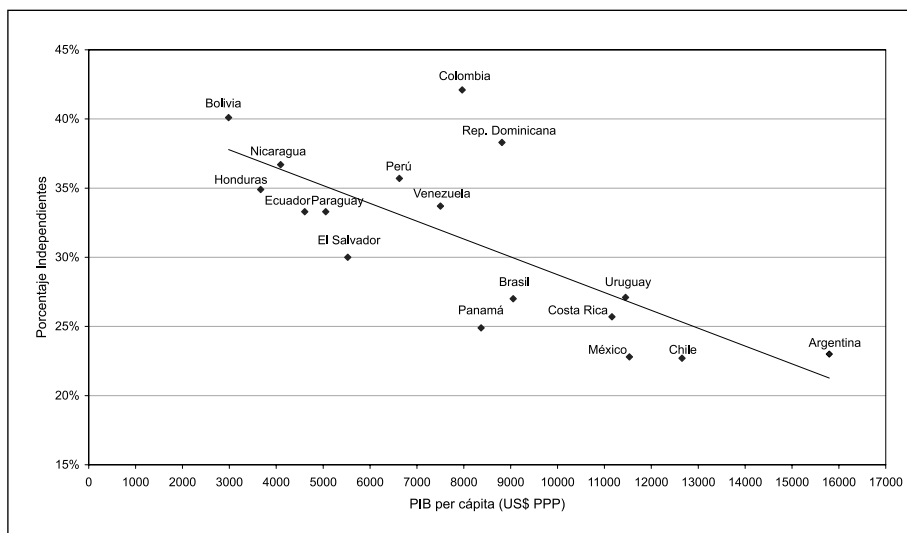
Asimismo, Puente *et al.*, (2007), utilizando la Encuesta de Empleo levantada en Chile (Gran Santiago) entre 1965 y 2006, encuentran que durante el período en el cual se llevó a cabo la desregulación del mercado laboral y durante el cual el país enfrentó un bajo nivel de crecimiento económico (años 1965 a 1976) -medido como el crecimiento del PIB per cápita-, el empleo independiente no disminuyó. Sin embargo, se observa que para aquellos períodos en los cuales hubo un alto crecimiento económico y un nivel de regulación media del mercado laboral (años 1986 a 1996), el autoempleo tiende a decrecer.

Para los países de América Latina, al relacionar la tasa de empleados independientes con el desarrollo económico -medido como el PIB per cápita-, se puede ver, como presenta el gráfico 5, que la cantidad de trabajadores independientes tiende a ser menor a medida que aumenta el nivel de desarrollo económico. En él se observa que para aquellos países con un nivel de desarrollo relativamente más bajo (con un PIB per cápita inferior a US\$ 8.000 PPP), la tasa de independientes es igual o superior al 30% de la población ocupada. Este es el caso de Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela. De la misma manera, en el caso de aquellos países con un relativamente mayor desarrollo económico (PIB per cápita superior a US\$ 8.000 PPP), tales como: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Panamá y República Dominicana,

la proporción de trabajadores independientes se encuentra entre el 20% y 30% de la población ocupada, con excepción de República Dominicana, donde el empleo independiente representó el 38.3% durante el año 2006.

Grafico 5

América Latina: Relación entre el porcentaje de trabajadores independientes y desarrollo económico



Fuente: Elaboración propia con base a información proveniente del Panorama Laboral (OIT, 2007) y UNStats.

Nota: PPP a US\$ del 2006.

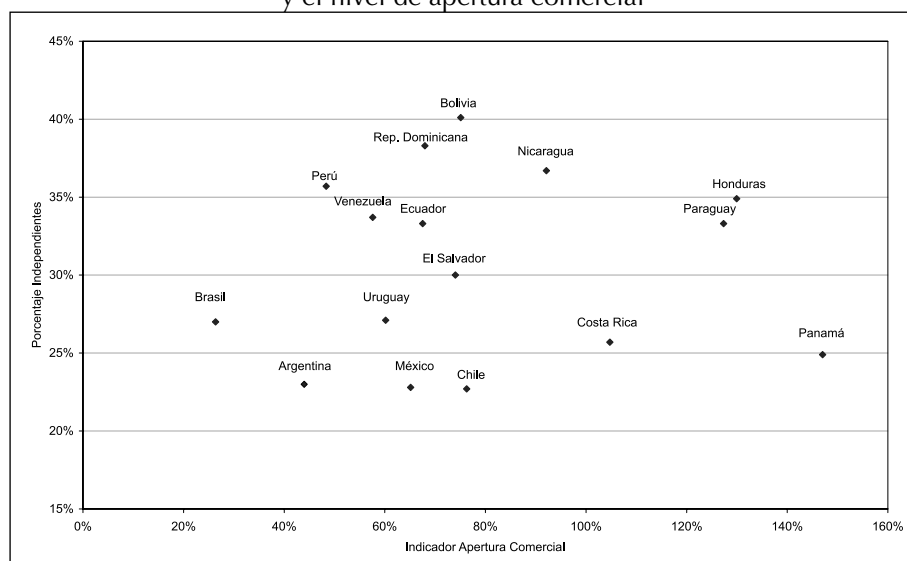
Por otro lado, también es posible relacionar la tasa de empleo independiente con el grado de apertura comercial. En este sentido, se puede pensar que mayores barreras arancelarias y regulatorias podrían dificultar el comercio internacional, disminuyendo la entrada de factores productivos necesarios para la producción, pero, por otro lado, es posible que éstas mismas dificulten la entrada de bienes sustitutos menos costosos que podrían introducir un mayor grado de competencia al mercado doméstico, lo que posiblemente afectaría a las pequeñas empresas locales. La evidencia empírica que se ha presentado en la literatura muestra que la relación entre la apertura comercial y el autoempleo no tiene una dirección clara y puede cambiar dependiendo del país y del sector económico en estudio. Considerando esto, Pietrobelli *et al.*, (2004), analizan el efecto que tiene el grado de apertura -medido como el porcentaje de las importaciones y exportaciones sobre el PIB- sobre la tasa de autoempleo de los países en desarrollo; los

resultados obtenidos muestran que la relación no es estadísticamente significativa ni estable, pues en algunas especificaciones el estimador resultó ser positivo y en otras negativo.

En el caso de los países de América Latina, si se relaciona el porcentaje de trabajadores independientes con el grado de apertura comercial -considerado éste como el porcentaje del PIB que representan las exportaciones e importaciones de cada país- se observa que la situación es diversa y no se aprecia un patrón que permita hacer inferencias directamente, lo que coincide con lo encontrado en la literatura (gráfico 6).

Gráfico 6

América Latina: Relación entre el porcentaje de independientes y el nivel de apertura comercial



Fuente: Elaboración propia con base a información proveniente del Panorama Laboral (OIT, 2007) y Anuario Estadístico (CEPAL, 2007).

b) Trabajo independiente y género

Varios estudios han vinculado el trabajo independiente con características demográficas de los individuos, tales como: edad, género, etnia o nivel de educación. En general, estas investigaciones coinciden en que este tipo de empleo sería más común entre individuos jóvenes, hombres y entre aquellos pertenecientes a ciertas etnias de inmigrantes (Pietrobelli *et al.*, 2004).

La evidencia empírica presentada en la literatura muestra que la probabilidad de que un individuo se ocupe como independiente depende, entre otras variables, de su género y situación familiar. En este sentido, en relación a los hombres, la participación de las mujeres estaría más condicionada a su situación familiar. Boden (1996), utilizando datos para Estados Unidos durante el período comprendido entre 1987 y 1991 mostró, entre otras cosas, que la probabilidad de que las mujeres pasen de un empleo asalariado a autoemplearse depende positivamente de la presencia de hijos pequeños, mientras que para los hombres el efecto de tener hijos pequeños resultó ser estadísticamente no significativo. Luego, en un trabajo posterior (Boden, 1999), usando información del año 1995 para Estados Unidos, corroboró los hallazgos anteriores; encontró que es más probable que una mujer con hijos pequeños esté autoempleada, mientras que para los hombres, el tener hijos pequeños resultó tener un efecto menor y no significativo estadísticamente. Estos resultados pueden explicarse porque el horario de trabajo más flexible que permite, en gran parte de los casos, el trabajo independiente, probablemente les resulta más conveniente a aquellas mujeres que se encargan del cuidado familiar, principalmente, cuando hay niños pequeños en el hogar.

También existen estudios realizados utilizando información para países de América Latina. Dentro de ellos se encuentra la investigación hecha con datos para Chile de Puentes *et al.*, (2007), quienes, como se mencionó anteriormente, se encargaron de estudiar, entre otras cosas, el efecto del género en el autoempleo. Mediante el análisis realizado, obtuvieron que la probabilidad de emplearse como independiente es superior para los individuos de mayor edad, tanto hombres como mujeres, sin embargo, existiría una mayor correlación en el caso de las mujeres.

Otro trabajo fue el realizado por Lepore *et al.*, (2005), quienes analizaron la heterogeneidad existente en el trabajo por cuenta propia en Argentina. Para esto utilizaron información proveniente de la Encuesta Permanente de Hogares realizada en dicho país el año 2004. La evidencia encontrada muestra que, en general, las mujeres presentan una menor participación en el empleo urbano, el que tiende a reducirse cuando se considera exclusivamente el empleo por cuenta propia. Esto lleva a los autores a plantear que el trabajo por cuenta propia constituiría una modalidad de inserción laboral mayoritariamente masculina.

c) Trabajo independiente y ciclo de vida

Algunos estudios han mostrado que la edad de los individuos o el ciclo de vida de afecta la probabilidad de participación en la fuerza laboral. En este aspecto, un estudio realizado por la OIT (2006) muestra que, en general, en América Latina la tasa de participación de los adultos mayores ha crecido en los últimos años. Sin embargo, en la mayoría de los casos, los individuos mayores de 60 años se emplean como informales. Además, este estudio muestra que la proporción de adultos mayores en el empleo asalariado es baja y tiende a decrecer con la edad. Esto podría estar relacionado con la evidencia encontrada en la literatura que indica que existiría una mayor probabilidad de emplearse como independiente a medida que aumenta la edad de los individuos.

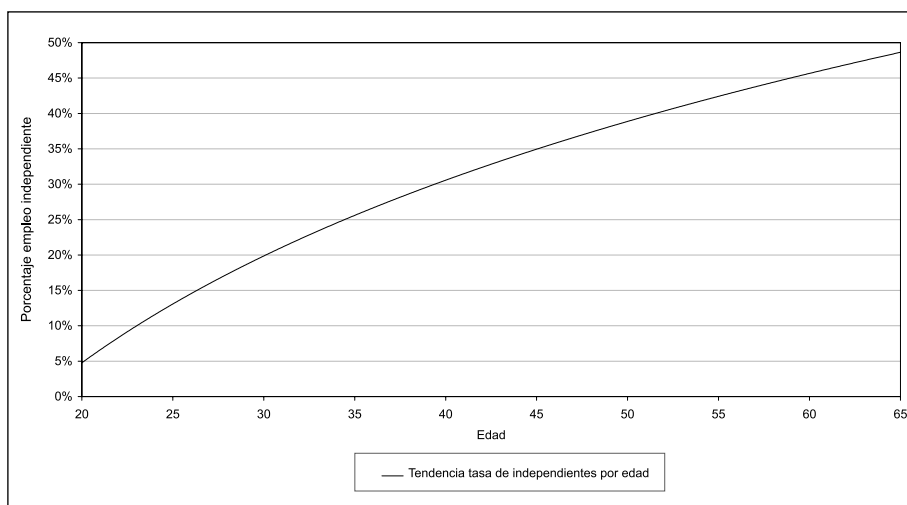
En este sentido, Puentes *et al.*, (2007) estudiaron el efecto de la edad, la educación y otras características del hogar, sobre la probabilidad de estar empleado como independiente. Los resultados obtenidos en este caso muestran que tanto la edad como la educación del individuo son factores relevantes, pues la probabilidad de estar autoempleado aumenta junto con la edad del individuo y lo hace en mayor medida en el caso de las mujeres que de los hombres. Además, encontraron que un menor nivel de educación también aumenta la probabilidad de autoemplearse.

Por su parte, Mendelman *et al.*, (2007), en su investigación utilizando información para Argentina, también analizó el efecto que tiene el nivel de educación y la edad sobre la probabilidad de emplearse como independiente. Los resultados obtenidos muestran que es más probable que se incorporen al empleo independiente aquellos individuos más jóvenes con un menor nivel educativo y aquellos de edad media (entre 40 y 55 años) con mayor nivel de educación (educación universitaria).

Por lo tanto, es posible pensar al empleo independiente como una alternativa de entrada al mercado laboral para aquellos individuos que, por su edad, se ven excluidos del mercado laboral formal asalariado. Como muestra el gráfico 7, en el caso de Chile, se observa que existe una relación positiva entre el porcentaje de empleo independiente y la edad, es decir, la participación en el empleo independiente es mayor para los grupos etarios más altos.

Gráfico 7.

Chile: Porcentaje de Independientes según edad, 2006



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta de Protección Social 2006, Chile.

d) Trabajo independiente y migraciones

Otros estudios han investigado acerca del efecto que tiene el hecho de ser inmigrante sobre la tasa de empleo independiente, encontrando, generalmente, que el ser inmigrante está asociado con una mayor propensión a autoemplearse. En la literatura se han dado dos posibles explicaciones a esto: por un lado, se argumenta que los inmigrantes serían menos aversos a tomar riesgos, lo que los llevaría a trabajar como independientes, asumiendo los riesgos que este tipo de empleo implica. Por otro lado, las dificultades de emplearse como asalariados, el desempleo y la discriminación en el mercado laboral, podrían estar incentivando a los inmigrantes a autoemplearse.

Constant *et al.*, (2004), utilizando información socioeconómica de los hombres trabajadores independientes de Alemania en el año 2000 (German Socioeconomic Panel, 2000), buscan explicar si la probabilidad de emplearse como independiente está relacionada con el hecho de ser inmigrante o nativo del país o si las diferencias observadas se explican por otras características individuales que tiene cada grupo. Los resultados obtenidos en este estudio muestran que la situación familiar, el sentirse discriminado y el tener residencia en el país, son factores relevantes en la probabilidad de emplearse como independientes. De esta forma, se encontró que aquellos inmigrantes que se sienten discriminados tienen una probabilidad más alta de autoemplearse, mientras que los inmigrantes que poseen la residencia

alemana, tienen una menor probabilidad de hacerlo. Además, se halló que el estar casado y tener hijos tiene efecto sobre la decisión de ser independiente en el caso de los inmigrantes, de hecho, se obtuvo que es más probable que los trabajadores inmigrantes casados trabajen como independientes, no obstante, la probabilidad disminuye cuando tienen hijos pequeños.

En el caso de América Latina este tema no ha sido muy desarrollado aún, posiblemente por la falta de información disponible en relación a los individuos migrantes, tanto internacionales como nacionales (migración urbano-rural, por ejemplo). En relación a este tema, el Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo de Perú, realizó un estudio donde se analizó la situación laboral de los inmigrantes –considerados como aquellos individuos que han cambiado de residencia desde un lugar de origen a otro de destino- en cuatro ciudades del país (Piura, Iquitos, Arequipa y Puno – Juliaca) durante el año 2002. Para ello utilizan información correspondiente a la Población Económicamente Activa (PEA) del país, obtenida de la Encuesta Nacional de Hogares Especializada en Empleo del año 2000 y 2001. A través del estudio se caracteriza tanto a los inmigrantes como a los nativos, a partir de cuyo análisis se desprende que el nivel educativo promedio de los inmigrantes es relativamente menor al de los nativos. También se encuentra que la tasa de desempleo de los inmigrantes es inferior a la de los nativos, lo que podría darse porque, posiblemente, los inmigrantes tienen un salario de reserva relativamente menor, explicado, entre otros factores, por el menor nivel de educación promedio observado en este grupo. Cuando se analizan las actividades desempeñadas por los migrantes, se encuentra que en todas las ciudades, una mayor proporción de inmigrantes trabaja como independiente, mientras que los nativos lo hacen como asalariados privados.

e) Trabajo independiente, regulación laboral y carga tributaria

Por otro lado, hay evidencia que indica que tanto la regulación laboral, como la carga impositiva que afecta a los individuos influyen sobre la tasa de trabajadores independientes. Pietrobelli *et al.*, (2004) menciona que existe evidencia para los países de la OECD donde se muestra que, en general, el autoempleo es usado como una forma de disminuir la carga impositiva a través de la evasión o elusión de impuestos. Así, en los países en los que la tasa de empleados independientes es particularmente alta, la carga tributaria es más elevada y la legislación laboral más restrictiva.

En este sentido, Montenegro *et al.*, (2003), utilizando la Encuesta de Empleo para el período comprendido entre los años 1960 y 1998 -levantada en el Gran Santiago por la Universidad de Chile, en Chile-, estudian el efecto de las regulaciones laborales y encuentran que éstas tienen un efecto nega-

tivo sobre el nivel de trabajo formal y que incrementan la probabilidad de que los individuos se empleen como independientes, lo que es coincidente con lo expuesto por Petrobelli *et al.*, (2004).

3. EL DESAFÍO DE INCREMENTAR LA PROTECCIÓN SOCIAL DE LOS TRABAJADORES INDEPENDIENTES

En la literatura cada uno de los aspectos antes mencionados es generalmente tratado como un tema en sí mismo cuando se investigan las causas e incentivos que llevan a los individuos a trabajar como independientes y a no participar en el mercado laboral asalariado, más aún cuando estos se emplean de manera informal. En los últimos años, el estudio del empleo independiente ha cobrado relevancia, pues aún cuando este fenómeno se asocia en mayor medida a los países con un menor nivel de desarrollo económico, se ha mostrado que el autoempleo ha ido aumentando también en aquellos países que presentan un mayor nivel de desarrollo, siendo el caso de Estados Unidos uno de los más emblemáticos (Pietrobelli *et al.*, 2004).

El empleo independiente es trascendente para las economías en desarrollo al ser una fuente laboral significativa para su población. Sin embargo, en general está vinculado a la falta de protección social, dada la carencia o la evasión de regulaciones legales en las que muchas veces se desarrolla este tipo de empleo, lo que resulta en una situación de importante vulnerabilidad de los trabajadores.

En América Latina, aproximadamente, uno de cada cuatro individuos ocupados se encuentra empleado como independiente, lo que demuestra la relevancia que tiene este tipo de empleo para las economías de la región. Esto justifica su consideración en las políticas públicas que se plantean en estos países, más aún si se considera que parte del grupo de trabajadores independientes se encuentra desprotegido frente a las contingencias que se enfrentan a lo largo de la vida, dado que en muchos casos estos no se encuentran cubiertos por los programas de salud y previsión.

En este aspecto, en los países de América Latina, tradicionalmente ha existido una brecha en 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 asalariados. La preeminencia de los esquemas de naturaleza *Bismarkiana* ha llevado a que los trabajadores asalariados cuenten con mayor y mejor protección que los independientes. Sin embargo, si bien las brechas de cobertura entre asalariados y no asalariados son importantes, existe interés en cerrarlas. (Bertranou, 2007).

Dentro de los factores que podrían explicar las brechas de cobertura entre asalariados e independientes, se encuentran, por un lado, la gran diversidad de trabajadores y de empleos que coexisten en este grupo. En este sentido, parte de las actividades realizadas por este colectivo tienen asociadas un componente cíclico importante, que muchas veces resulta en la obtención irregular de ingresos, lo que dificulta el pago de las contribuciones a la seguridad social de manera constante. En este aspecto, los sistemas de protección social tienen un desafío, pues su falta de flexibilidad puede estar dificultando el cierre de dichas brechas. Esta situación puede agravarse si se considera la dificultad que existe para fiscalizar el pago de las contribuciones realizadas por los independientes, pues muchos de ellos no tienen lugares estables de trabajo, como sucede generalmente en el caso de los asalariados. A ello se suman los problemas en la administración de los esquemas de seguridad social, los que pueden afectar la confianza y desincentivar la participación de los independientes (Binet *et al.*, 2006; Bertranou, 2007).

Si se busca disminuir las diferencias de cobertura de protección social entre asalariados e independientes extendiéndola hacia estos últimos, es necesario que se consideren ciertos aspectos que debieran estar presentes en el proceso. Algunos de los que se mencionan en la literatura son: (a) la definición de la obligatoriedad o no de cotización al sistema de protección social por parte de los independientes; (b) la determinación del régimen bajo el cual se amparará a los trabajadores independientes, esto es, bajo el régimen general o uno especial -este último diseñado considerando las características específicas de este colectivo-; (c) la definición de las contingencias que serán cubiertas por el sistema de protección social y, por último, (d) la definición de los beneficios que serán entregados en el corto y largo plazo a los beneficiarios (Binet *et al.*, 2006; Bertranou, 2007).

En cuanto a la definición de la obligatoriedad o no de cotización al régimen de protección social, es importante mencionar que una desventaja del sistema voluntario es que su administración resulta ser bastante costosa en relación al régimen obligatorio debido a la baja participación que alcanza. Por su parte, bajo un régimen obligatorio, la cobertura alcanza a todos los trabajadores que cumplan con las condiciones de elegibilidad (Binet *et al.*, 2006).

En varios países de América Latina los trabajadores independientes están integrados al sistema de protección social, sin embargo, en cada caso, difiere la obligatoriedad de contribución al sistema. Actualmente, en países como: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador y Uruguay, los trabajadores independientes están obligados a realizar aportes previsionales, de tal manera de garantizarles un nivel de protección similar al de los asalariados. En el caso de Chile, en el año 2008 se legislaron cambios importantes al sistema previsional, dentro de los cuales se en-

cuentran la obligatoriedad de la afiliación y contribución de los trabajadores independientes al sistema de pensiones y de salud, implementación que se llevará a cabo de manera gradual. En otros países, como: Bolivia, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Nicaragua y Perú, los independientes pueden realizar aportes de manera voluntaria al sistema previsional.

En cuanto al tema de la cobertura de protección social es relevante el estudio realizado por Apella *et al.*, (2008), quienes con base en información proveniente del Módulo de Informalidad de la Encuesta de Ingresos y Gastos realizada en Argentina, analizan las condiciones que llevan a los trabajadores independientes a participar o no en el sistema de protección social. Ellos observan que en Argentina, si bien el régimen previsional establece la participación de manera obligatoria, la cobertura social de los independientes es baja, lo que se explicaría en parte por la baja capacidad de la autoridad para fiscalizar y obligar la contribución al sistema. Frente a este hecho ellos postulan que el nivel de cobertura social no sólo dependerá de que la cotización al régimen de protección social sea de tipo obligatorio, sino también de la capacidad de control que tenga la autoridad para forzar la participación en caso de requerirse, de otro modo la decisión de contribuir al sistema dependerá tanto de las preferencias del trabajador (beneficios esperados) como de la restricción presupuestaria que él enfrente.

La evidencia empírica presentada por Apella *et al.*, (2008) para el caso de Argentina, muestra la gran heterogeneidad que existe dentro del grupo de trabajadores independientes en cuanto a la contribución al sistema previsional. En primer lugar mencionan que cerca del 39% de los independientes cotiza en el sistema de previsión social. Sin embargo, dentro de este grupo, los patrones tienen una cobertura cercana al 75%, seguidos por los profesionales y técnicos, y los cuenta propias no calificados, con aproximadamente un 60% y 23% de cobertura, respectivamente. Para la realización de este ejercicio, los autores consideraron a los trabajadores independientes entre 15 y 64 años de edad y además, a aquellos mayores de 65 sin cobertura previsional.

En términos de género, Apella *et al.*, (2008) muestran que los hombres tienen, en promedio, mayor cobertura que las mujeres. Asimismo, encuentran que la cobertura aumenta con la edad hasta los 40 años y a partir de ese punto se mantiene estable en una tasa cercana al 40% para comenzar a disminuir a partir de los 65 años hasta alcanzar un nivel de cobertura cercano al 28%. Adicionalmente, demuestran que el porcentaje de trabajadores que realiza aportes al sistema se incrementa a medida que aumenta el nivel de ingresos provenientes de la actividad principal, así como también aumenta a medida que lo hace el nivel educacional de estos trabajadores.

La gran heterogeneidad presente en el grupo de trabajadores independientes, así como el grado de desprotección social en la cual se encuentra gran parte de este colectivo, ponen de manifiesto la relevancia que tiene su inclusión en el régimen de protección social. Para ello es necesario resolver cada una de las problemáticas que este proceso implica. En primer lugar, debe definirse qué tipo de sistema amparará a este grupo: un régimen general o uno especial, diseñado considerando la heterogeneidad de este colectivo. En este sentido, Bertranou (2007) menciona que en el caso de que ambos regímenes -el régimen especial y el general- coexistieran, es importante que ambos estén articulados, pues de otra forma se pueden producir ineficiencias, desincentivos en la participación y problemas en la cobertura.

En América Latina, países como Argentina y Uruguay han introducido sistemas diferenciados para los trabajadores independientes. De hecho, en estos dos países, los independientes pueden participar de tres regímenes de acuerdo a sus características: un régimen general para los trabajadores independientes, uno simplificado para pequeños contribuyentes y las cajas previsionales para profesionales universitarios. Sin embargo, no es claro si esta fragmentación favorece a la situación agregada de la protección social.

Además, es importante que se definan las contingencias que serán cubiertas por los programas, así como también el paquete de beneficios a recibir en el corto y largo plazo; en este sentido es relevante que los beneficios asociados sean atractivos, de tal manera que incentiven la participación de los independientes (Binet *et al.*, 2006; Bertranou, 2007). En Binet *et al.*, (2006) se menciona que la experiencia de los países miembros de la OIT muestran que la implementación de los beneficios contributivos de corto plazo para los trabajadores independientes ha sido usualmente difícil de administrar, principalmente, en el caso de beneficios asociados a la cobertura de la salud, por el abuso que se ha visto se hace del sistema.

Como ya se ha mencionado, para analizar el empleo independiente es necesario considerar las características particulares que envuelven a este colectivo. Una de las principales características de este tipo de empleo es su elevada heterogeneidad. En él coexisten trabajadores calificados y no calificados, que se dedican a variadas actividades -las cuales muchas veces tienen un componente cíclico importante-, de tal forma que los ingresos recibidos por los trabajadores independientes también son variados y, en parte importante de los casos, son percibidos de manera irregular. Además, una proporción significativa de estos trabajadores participan en la economía informal, lo que en muchos casos significa que estos trabajadores no se encuentran cubiertos por el sistema de protección social o lo están de manera parcial, lo cual los deja en una situación de gran vulnerabilidad. Esto ha llevado a que, en América Latina, exista interés por extender la cobertura

de la protección social hacia este colectivo, lo que ha generado un debate importante en torno a la forma más adecuada de hacerlo.

En Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay se ha mostrado una creciente preocupación por el tema de la cobertura de protección social de los trabajadores independientes, que los han llevado a plantear diversas estrategias que buscan expandir la cobertura hacia este colectivo de trabajadores. Todos estos países comparten el hecho de que, hoy en día, el régimen de contribución al sistema de protección social es de carácter obligatorio para los trabajadores independientes. Sin embargo, en cada caso, los sistemas de seguridad social presentan particularidades, las que se concentran principalmente en el diseño del sistema, la forma de pago de las contribuciones y los medios de recaudación de éstas. En cuanto al diseño, destacan los casos de Argentina y Uruguay, cuyos regímenes están compuestos por un sistema general -que ampara tanto a trabajadores asalariados como independientes-, un régimen de monotributo -destinado principalmente a los trabajadores independientes con menor capacidad de pago- y un régimen de Cajas de Profesionales -diseñado para amparar a personas profesionales universitarias-. En estos casos, la fragmentación del sistema busca adecuarse a las necesidades de distintos grupos de trabajadores independientes con el objetivo de aumentar las tasas de afiliación y cotización de los individuos, sin embargo, las experiencias muestran que los resultados en términos de aumentos en los niveles de protección social no han sido tan claros hasta ahora.

En el caso de Chile, Colombia y Costa Rica, el sistema de protección es único y ampara tanto a los trabajadores asalariados como a los independientes. Es importante mencionar que en el caso de Costa Rica, el régimen de protección tiene una base subsidiaria importante orientada a los trabajadores de menores ingresos. En este caso, el pago de las cotizaciones se hace de manera compartida entre el trabajador y el Estado, por medio de la entrega de un subsidio que decrece a medida que aumenta el nivel de ingresos del trabajador. Además, una iniciativa relevante de destacar es la política de aseguramiento colectivo de trabajadores que se ha implementado en el país. Ésta ha permitido alcanzar, en términos de cobertura, a un porcentaje importante de trabajadores independientes, principalmente, de las zonas rurales de dicho país. Estas políticas, en conjunto con otras iniciativas llevadas a cabo en Costa Rica, parecieran estar dando resultados positivos en cuanto a mejoras en las tasas de afiliación al sistema de protección social.

Los sistemas de protección social vigentes en la región han incorporado a los trabajadores independientes bajo distintas modalidades, lo cual evidencia el interés que hay por cerrar las brechas de cobertura entre los trabajadores asalariados e independientes. En este aspecto, la presentación de las distintas experiencias adquiridas por los países de la región son rele-

vantes, pues permiten conocer los mecanismos que están siendo utilizados por los distintos países y los principales resultados que se observan hasta el momento en relación a la protección social y laboral de los trabajadores independientes.

BIBLIOGRAFIA

- Apella, I.; Casanova, L. 2008 "Los trabajadores independientes y el sistema de seguridad social. El caso del Gran Buenos Aires", en *Aportes a una nueva visión de la informalidad laboral en la Argentina* (Argentina, Banco Mundial-Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social).
- Behrman, J. 1999 "Labor markets in developing countries", en O. Ashenfelter y D. Card (eds.) *Handbook of Labor Economics*, pp. 2.859-2.920.
- Bertranou, F. 2007 *Economía informal, trabajadores independientes y cobertura de la seguridad social en Argentina, Chile y Uruguay* (Santiago, OIT), versión preliminar.
- Binet, G.; Kulke, U. 2006 *Trinidad and Tobago. Extension of social security to self-employed workers* (Ginebra, OIT).
- Blau, D. 1985 "Self-employment and self-selection in developing country labor markets", en *Southern Economic Journal* Vol. 52, N° 2 (Richmond, Southern Economic Association).
- Boden, R. 1999, "Flexible working hours family responsibilities, and female self-employment: Gender differences in self employment selection", en *American Journal of Economics and Sociology*, Vol. 58, N° 1 (Wiley-Blackwell).
- CEPAL, 2007 *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe* (Santiago, CEPAL).
- Constant, A.; Zimmermann, K. 2004 "The making of entrepreneurs in Germany: Are native men and immigrants alike?", en *Institute for the Study of Labor*, IZA DP N° 1440.
- Daza, J. 2008 "Legal determinants of labour informality", en J. Berg y D. Kucera (ed.) *In defence of labour market institutions. Cultivating justice in the developing world* (Ginebra, OIT).
- Delgado, G. et al., 2007 "Avaliação do simples: Implicações à formalização previdenciária", en *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada* (IPEA). (Brasília, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão).

- Kuhn, P.; Schuetze, J. 2001 "Self employment dynamics and self employment trends: A study of Canadian men and woman, 1982–1998", en *The Canadian Journal of Economics*, Vol. 34, N° 3 (Montreal, The Canadian Journal of Economics).
- Leporé, E.; Schleser, D. 2006 "La heterogeneidad del cuentapropismo en Argentina. Una propuesta de análisis y clasificación", en *Trabajo, ocupación y empleo. Especialización productiva, trama y negociación colectiva* (Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social).
- Mendelman, F.; Montes Rojas, G. 2007 *Microentrepreneurship and the business cycle: Is self-employment a desired outcome?*, serie Working Paper 2007-15 (Federal Reserve Bank of Atlanta).
- Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo, 2002 "La PEA inmigrante: Causas, perfil e inserción en el mercado de trabajo en las principales ciudades del país", en *Boletín de Economía*, N° 22-24, pp. 67–97 (Lima, Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo).
- Montenegro, C.; Pagés, C. 2003 *Who benefits from labor market regulations?: Chile 1960–1998*, serie Working Paper 494 (Washington, D.C., Inter-American Development Bank).
- OECD, 2008 *OECD Factbook 2008: Economic, environmental and social statistics* (Paris, OECD).
- OIT, 1990 *Promoción del empleo por cuenta propia*, Informe VII, Conferencia Internacional del Trabajo, 77ª reunión (Ginebra, OIT).
- _____. 1991 *El dilema del sector no estructurado. Memoria del Director General*, Conferencia Internacional del Trabajo 78ª reunión (Ginebra, OIT).
- _____. 2002 *El trabajo decente y la economía informal*, Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 90ª reunión (Ginebra, OIT).
- _____. 2006 *Envejecimiento, empleo y protección social en América Latina* (coord.) Fabio M. Bertranou (Santiago, OIT).
- _____. 2006 *Panorama Laboral* (Lima, OIT).
- _____. 2007 *Panorama Laboral* (Lima, OIT).
- OIT y MTESS (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social) 2007 "Los trabajadores independientes y la seguridad social", en F. Bertranou y P. Casali (coords.) *Serie de Publicaciones de la Secretaría de Seguridad Social* (Buenos Aires, Secretaría de Seguridad Social – OIT).
- Perry, G. et al., 2007 *Informality: Exit and exclusion* (Washington, D.C., Banco Mundial).

- Pietrobelli, C.; Rabellotti, R.; Aquilina, M., 2004 "An empirical study of the determinants of self-employment in developing countries", en *Luiss Lab on European Economics*, LLEE Working Document N°. 14.
- Social Security Administration, 2007 *Social security programs throughout the world: The Americas, 2007* (Washington, DC.).
- Tokman, V. 2001 *De la informalidad a la modernidad* (Santiago, OIT).
- Yamada, G. 1996 "Urban informal employment and self-employment in developing countries: Theory and evidence", en *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 44, N° 2 (Chicago, The University of Chicago Press) pp. 289 -314.

Capítulo II

EL EMPLEO POR CUENTA PROPIA Y LA COBERTURA DE SEGURIDAD SOCIAL EN URUGUAY¹

Bibiana Lanzilotta²

INTRODUCCIÓN

A pesar de la significación del empleo por cuenta propia en Uruguay, no ha existido una evaluación sistemática de la cobertura de seguridad social de este particular grupo de trabajadores. El presente capítulo tiene por objetivo realizar un aporte al tema y dar elementos para orientar el debate y la formulación de políticas de protección social adecuadas, conforme a la necesidad de profundizar en los diagnósticos, lo cual ha sido premisa del proceso de reformas que se han venido llevando adelante en los últimos años en el país.

En Uruguay, el sistema de jubilaciones y pensiones fue modificado sustancialmente en la mitad de la década de los 90 cuando se instauró un sistema mixto. En ese sistema coexiste un régimen de solidaridad intergeneracional (régimen de reparto) administrado por el sector público (el Banco de Previsión Social, BPS), junto a un régimen de ahorro individual (régimen de capitalización) administrado por el sector privado (Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional, AFAP) y regulado por el Banco Central del Uruguay (BCU). En el marco general de este régimen, los trabajadores por cuenta propia se encuentran cubiertos en términos de seguridad social bajo dos modalidades: mediante el régimen general para no dependientes, en el que se amparan los empresarios de empresas unipersonales, y el régimen de monotributo, que ampara a un colectivo de empresarios y trabajadores de microemprendimientos. Por otro lado, los profesionales por cuenta propia se encuentran bajo la cobertura de seguridad social de las cajas para-estata-

¹ La autora agradece los valiosos comentarios de Fabio Bertranou, Ernesto Murro y Gabriel Lagomarsino a una versión preliminar de este estudio.

² Investigador titular del Centro de Investigaciones Económicas (CINVE).

les de profesionales: la Caja de Jubilaciones de Profesionales Universitarios y la Caja Notarial de Seguridad Social.

En particular, un subconjunto de los trabajadores por cuenta propia que desarrollan actividades en empresas con algunas características particulares tiene la posibilidad de ampararse en un régimen tributario especial denominado “Monotributo”. Este régimen admite que algunas empresas que realizan ciertas actividades de muy reducida dimensión económica paguen un tributo único, en sustitución de todos los impuestos nacionales (excepto los de importación) y de los aportes al Sistema de Seguridad Social, lo que les habilita el acceso a todos los servicios de Seguridad Social (excepto al Seguro de Desempleo, ya que es considerada como una actividad de tipo patronal). Si bien el régimen ya tiene algunos años de vigencia, no había tenido la repercusión esperada en cuanto a su incidencia en el conjunto de los trabajadores potencialmente alcanzados. En efecto, a inicios de 2007, en dicho régimen se encontraban inscriptas menos de 4.000 empresas en todo el país. Recientemente, a partir de la entrada en vigencia de la Reforma Tributaria (julio de 2007), el régimen sufrió modificaciones tendientes a flexibilizar la normativa, con el objetivo de lograr la inclusión de una mayor proporción de trabajadores, más que duplicándose en un año la cantidad de afiliados a la seguridad social por este régimen.

En este trabajo se muestran los resultados de la exploración realizada sobre las principales características socioeconómicas de los trabajadores por cuenta propia en Uruguay y su participación en el sistema de seguridad social. El estudio de la extensión de la cobertura en el programa de jubilaciones y pensiones constituirá un primer paso hacia el conocimiento de la extensión y profundidad de la cobertura sobre todo el espectro de riesgos sociales. Para llevar a cabo este análisis se utilizaron datos provenientes de la Encuesta Continua de Hogares que releva el Instituto Nacional de Estadística (INE) e información que posee el propio BPS y las respectivas cajas para-estatales.

Este capítulo se organiza en cinco secciones. En la primera, se plantean algunos conceptos y definiciones útiles a tener en cuenta en las restantes secciones del estudio. En la segunda, se exponen las distintas modalidades de cobertura social que poseen los trabajadores por cuenta propia. En la tercera, se presenta un panorama general del trabajo por cuenta propia en Uruguay y se caracteriza a este grupo, indagando acerca de cuán protegido está por el sistema de seguridad social existente. En la cuarta, se ahonda en el régimen tributario especial de Monotributo que, en teoría, ampararía a un subconjunto vulnerable de este colectivo de trabajadores por cuenta propia y se brinda una panorámica de los trabajadores comprendidos en él. En la última sección se presentan algunas consideraciones y reflexiones finales.

1. CONCEPTOS Y DEFINICIONES PREVIAS

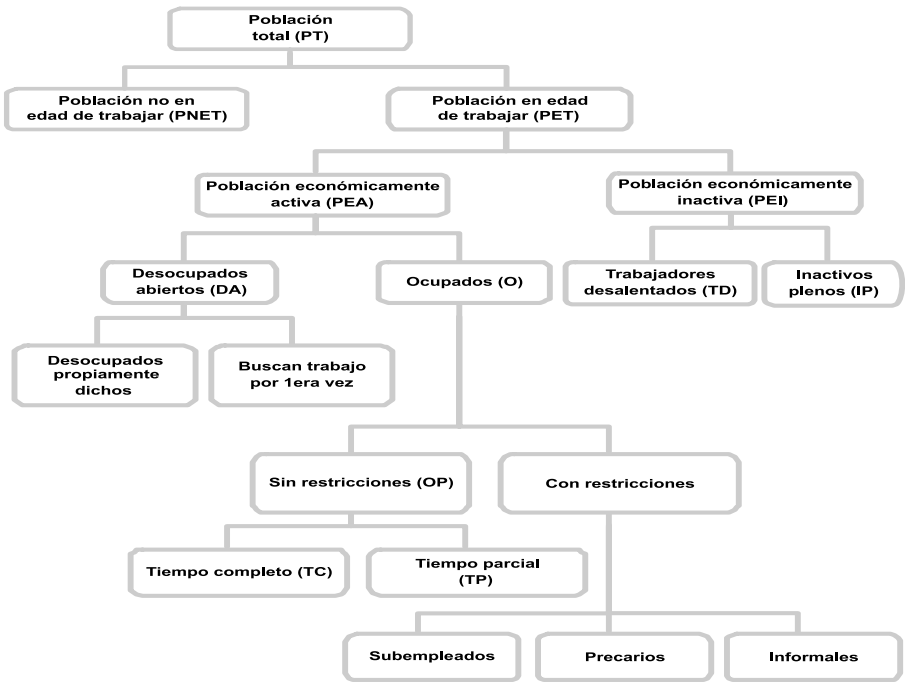
En esta sección se presentan las clasificaciones que usualmente utiliza la autoridad estadística para categorizar a la población en función de su condición laboral y se propone una definición operativa del grupo de personas definido como cuentapropistas, al que se referirá el resto del documento.

a) ¿Cómo se clasifica a la población ocupada?

Cabe recordar algunas definiciones acerca de cómo el INE clasifica a la población respecto de su relación con la actividad laboral. El diagrama que sigue, elaborado sobre la base de las recomendaciones de la OIT, ayuda a clarificar cómo puede clasificarse a la población de acuerdo a su condición laboral.

Cuadro 1

Clasificación de la población respecto de su condición laboral



En primer lugar, es necesario distinguir entre población en edad de trabajar (PET) y población no en edad de trabajar (PNET). En Uruguay, el INE establece como edad mínima para la PET los 14 años³; mientras que no hay límite superior de edad. En segundo lugar, se desagrega a la PET en dos grandes grupos: quienes trabajan o buscan trabajo activamente, es decir, la oferta de trabajo (PEA) y los inactivos (PEI). Estos últimos pueden subdividirse entre las personas que desean trabajar y están disponibles para ello, pero han abandonado la búsqueda de trabajo por creer que no lo encontrarán (también denominados trabajadores desalentados) y el resto de los inactivos, inactivos plenos (IP), que no tienen vinculación actual ni potencial con el mercado laboral. El INE clasifica la PEI en las siguientes categorías: personas que se ocupan del cuidado de su hogar, estudiantes, y personas que perciben ingresos sin desarrollar ninguna actividad económica (pensionistas, jubilados, rentistas, etc.). Por su parte, dentro de la PEA se distingue a los ocupados (O) y los desocupados abiertos (DA). Estos últimos son el conjunto de personas en edad de trabajar que no tienen empleo, pero que lo están buscando activamente. Se considera que una persona es ocupada, de acuerdo a las recomendaciones de OIT, si en la semana de referencia ha trabajado al menos una hora y no manifiesta haber sido despedido posteriormente⁴. Los desocupados se componen por aquellos que buscan trabajo por primera vez y los que han tenido alguna experiencia previa de trabajo (también llamados desocupados propiamente dichos). Los desocupados propiamente dichos incluyen a los que reciben un subsidio estatal (Seguro de Desempleo) y a los que no lo reciben.

La forma de clasificar a una persona como ocupada es a través de la pregunta “¿Trabajó usted la semana anterior?”⁵. Una persona puede responder afirmativamente a la pregunta y no tener un trabajo permanente o estar trabajando menos horas de las que desearía, o no estar registrado en los organismos pertinentes de la Seguridad Social. Por ello, suele distinguirse entre ocupados sin restricciones (también denominados ocupados plenos) de tiempo completo o tiempo parcial y ocupados con restricciones (u ocupados con problemas de empleo).

Los problemas de empleo a los que se encuentra sujeta (o expuesta) la población ocupada están vinculados con el subempleo, pero también con la ocupación en empleos precarios o en el sector informal. La categoría de subempleo, comprende al subempleo visible e invisible. La cuantificación del subempleo visible se aproxima a través del subempleo por insuficiencia

³ Si bien la edad mínima legal para trabajar es de 18 años, el INE intenta relevar el trabajo efectivo, más allá del cumplimiento de las regulaciones laborales.

⁴ Aunque no hayan trabajado, también se consideran ocupadas a las personas que mantienen un trabajo y estuvieron de licencia por vacaciones, enfermedad, etc.

⁵ Encuesta Continua de Hogares, Instituto Nacional de Estadística.

de horas trabajadas; en tanto que la cuantificación del subempleo invisible es a través del subempleo por insuficiencia de volumen de trabajo. Los subempleados por insuficiencia de horas de trabajo son todos aquellos ocupados que tienen un empleo de menor duración que la jornada normal de trabajo, por razones ajenas a su voluntad y que buscan o aceptarían un trabajo suplementario. Algunas de las características del subempleo invisible son las siguientes: bajo nivel de ingresos, desaprovechamiento de calificaciones y baja productividad.

La población ocupada puede enfrentar otro tipo de restricciones distintas a la del subempleo. El INE ha formulado una definición operativa de la población ocupada en empleos precarios a partir de la información obtenida de la Encuesta Continua de Hogares, comprendiendo al conjunto de trabajadores que tiene alguna de las siguientes características:

- a) No están protegidos por el sistema de seguridad social (seguro de desempleo, protección de salud, de retiros y pensiones).
- b) Se encuentran buscando otro trabajo que sustituya el actual por ser éste poco estable.
- c) Son trabajadores familiares no remunerados.

Suele considerarse que el trabajo por cuenta propia en microempresas o el servicio doméstico también constituyen restricciones en el empleo. En este sentido, el INE, al medir el conjunto de la población cuentapropista y ocupada en microempresas pretende aproximarse al concepto de sector informal.

b) Hacia una definición operativa del empleo por cuenta propia

Las categorías de subempleo, precariedad, informalidad y empleo por cuenta propia suelen estar entrelazadas, por lo que muchas veces afectan al mismo grupo de trabajadores. De acuerdo a las conceptualizaciones teóricas que se propongan, las categorías de cuenta propia y de informalismo se encuentran relativamente identificadas. Para dar cuenta de esto, a continuación se sintetizan las principales corrientes teóricas que proponen tres distintas concepciones respecto del sector informal.

Las tres escuelas de pensamiento son: la dualista, la estructuralista y la legalista. La primera considera que el sector informal es marginal y no mantiene un vínculo directo con el sector formal; proporciona ingresos o una red de seguridad para los pobres durante las crisis (OIT, 1972). Para esta

corriente, el concepto de sector informal se encuentra vinculado a los ocupados con ingresos insuficientes en actividades de baja productividad, pero funcionales al resto de la economía⁶. La segunda escuela de pensamiento, la estructuralista, considera que el sector informal constituye una alternativa empresarial de reducción de costos, que se encuentra subordinado al sector formal. Surge como consecuencia del proceso de globalización que requiere procesos de producción más flexibles. Bajo este enfoque las actividades informales están estrechamente vinculadas al sector moderno de la economía. Finalmente, el enfoque legalista subraya que el sector informal surge como respuesta a la excesiva regulación que establecen las burocracias de los gobiernos, la que impone rigideces en la contratación y en el nivel de remuneraciones. Si la productividad de un trabajador no es suficiente para compensar los costos que le impone la legislación laboral a la empresa, entonces, éste no será contratado en el sector formal, incentivándolo a operar en el sector informal. Así, el criterio legalista desvincula la informalidad del tamaño de la empresa y de la condición de asalariado o independiente, la decisión de la informalidad podría resultar indistinta a dichas categorías.

De estas diversas concepciones se derivan, entonces, distintas definiciones de la población comprendida bajo las categorías de subempleo, precariedad, empleo por cuenta propia e informalidad. Particularmente, para la escuela estructuralista, las categorías de cuenta propia e informales compartirían en buena medida al mismo grupo de trabajadores, contrariamente a lo que sucede si se sigue a la escuela dualista.

Más allá de las distintas escuelas y conceptualizaciones se requiere de una definición operativa del empleo por cuenta propia a seguir en lo que resta de este trabajo. De esta forma, en general, se considera que el empleo por cuenta propia alcanza a tres subgrupos:

- a) Profesionales (abogados, arquitectos, etc.)
- b) Cuenta propia de oficio (transportistas, electricistas, etc.)
- c) Cuenta propia de subsistencia.

Operativamente, dicha clasificación se basa en la calificación del puesto de trabajo, estrechamente asociada a la productividad de la actividad laboral desarrollada, medida en términos de ingresos.

Varias categorías usualmente manejadas por el organismo de estadística comprenden a este conjunto de trabajadores, que si bien no constituyen una

⁶ Las características distintivas del trabajo informal refieren al tamaño pequeño de los emprendimientos, que utilizan tecnologías simples, con escasa dotación de capital físico, con escasa división en la propiedad de los medios de producción y que operan generalmente fuera del marco legal institucional.

caracterización completa ni totalmente ajustada de los mismos, constituyen definiciones que lindan tangencialmente con la de empleo por cuenta propia. Por ejemplo, el INE categoriza como subempleados por insuficiencia de horas trabajadas a las personas que, perteneciendo a la “fuerza de trabajo”, tienen un empleo de menor duración que la jornada normal de trabajo por razones ajenas a su voluntad y que buscan o aceptarían un trabajo suplementario. En nuestro país el promedio general de horas trabajadas, de acuerdo a la Encuesta de Hogares, oscila alrededor de las 40 horas semanales y además, se considera que el trabajo voluntario a tiempo parcial no integra el concepto de subempleo.

Por su parte, el INE clasifica como población ocupada en empleos precarios a: a) los asalariados del sector privado de la economía que no están protegidos por el sistema de seguridad social (seguros de desempleo, de protección de la salud, de retiros y pensiones); b) a quienes se encuentra buscando otro trabajo para sustituir al actual en razón de que el mismo es poco estable o c) a quienes están ocupados en la categoría de trabajadores familiares no remunerados.

Un estudio reciente, que será recurrentemente citado en este trabajo, es el de Amarante y Espino (2007). Éste analiza el empleo informal a partir del concepto tradicional de la OIT (15ª CIET), por tanto, considera como trabajadores informales a los empleados en el servicio doméstico, los familiares no remunerados, los trabajadores privados en establecimientos con menos de cinco empleados y a los trabajadores por cuenta propia con y sin local, excluyendo administrativos, profesionales y técnicos.

2. COBERTURA LEGAL DE LOS TRABAJADORES INDEPENDIENTES

El colectivo de trabajadores independientes se encuentra amparado bajo distintos regímenes de cobertura y aporta a diversas Cajas. En el régimen general, bajo administración del BPS, se encuentran abarcados los trabajadores de empresas unipersonales, incluidos en el régimen de contribución para trabajadores no dependientes. En el régimen especial de Monotributo, se considera al subconjunto de los trabajadores por cuenta propia que cumple con determinadas condiciones en lo que se refiere a la dimensión económica de la empresa (comprende a las empresas de muy reducido tamaño), tales como: la cantidad de trabajadores, la amplitud de los locales y el monto de las ventas. Por su parte, los profesionales universitarios se encuentran amparados bajo el régimen de cobertura de las cajas profesionales, más específicamente, la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios (CJPPU) y la Caja Notarial de Seguridad Social (CN). En lo

que sigue se realiza una breve presentación de los tres regímenes de cobertura mencionados.

a) Régimen general para unipersonales

En el año 1996, se procesó en el Uruguay una reforma del sistema de seguridad social público administrado por el Banco de Previsión Social, a partir de la cual se modificó el sistema, estableciendo un régimen mixto que recibe las contribuciones y otorga las prestaciones en forma combinada. Un primer pilar del sistema lo constituye el régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional (régimen de reparto), administrado por el sector público. Un segundo pilar lo compone el régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio (régimen de capitalización), administrado por el sector privado. La ley prevé también un tercer pilar, similar al segundo, pero opcional, para las franjas de ingresos superiores a un determinado nivel.

En este marco y dentro del régimen general, bajo la administración del BPS, se encuentran abarcados los trabajadores de empresas unipersonales, incluidos en el régimen de contribución para trabajadores no dependientes. La aportación de estos trabajadores tiene un tratamiento diferente según estén o no incluidos en el nuevo régimen. La Ley 16.713 determina que los trabajadores no dependientes efectuarán su aportación ficta patronal sobre la base del máximo salario abonado por la empresa o la remuneración real de la persona física correspondiente, según cual fuera mayor. Las sociedades unipersonales sin personal, poseen un mínimo de aportación de 11 Bases Fictas de Contribución (BFC)⁷ y las unipersonales con personal, se rigen por el máximo salario con un mínimo de 15 BFC. Su inclusión o no en el nuevo régimen⁸ determina que puedan elegir libremente un sueldo ficto o renta presunta (su elección debe ser estipulada antes del 1 de enero de cada año). Por su parte, los afiliados incluidos en el régimen de transición⁹ tienen la libre elección de ficto, sujeto a que la opción inicial no puede superar la 3ª categoría y tienen un mínimo de permanencia de tres años en cada categoría.

⁷ Como referencia, el valor de la BFC de 2006, estuvo en torno a los 12 dólares americanos.

⁸ La inclusión o no al nuevo régimen depende de tener menos de 40 años al 1 de abril de 1996.

⁹ Las personas que al 1 de abril de 1996 tenían 40 años o más.

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. Éste régimen no constituye solamente un sistema 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 los aportes al Sistema de Seguridad Social y habilita a los trabajadores involucrados a acceder a todos los servicios de Seguridad Social (excepto al Seguro de Desempleo, por considerarse ésta como una actividad de tipo patronal).

El régimen fue instaurado en el año 2001 y en su formato inicial, comprendía algunas actividades económicas especiales: las empresas unipersonales de reducida dimensión económica que desarrollaran su actividad comercial 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, recientemente y en ocasión de la Ley de Reforma Tributaria de 2006 (en vigencia desde julio de 2007), se introdujeron 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. Dentro de las modificaciones se deben destacar: la eliminación de la restricción del lugar de desarrollo de la actividad, el tipo de actividades consideradas (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), el límite máximo de facturación y, en el caso de algunas actividades, la posibilidad de vender no sólo al consumidor final sino también a empresas y al Estado.

c) Profesionales universitarios

Por su parte, los profesionales universitarios se encuentran amparados en dos cajas para-estatales cuya actividad es regulada por el Banco Central del Uruguay: la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios (CJPPU) y la Caja Notarial de Seguridad Social. El ámbito de incidencia de la primera de las Cajas mencionadas es sobre la actividad de los egresados universitarios en el libre ejercicio de su profesión, salvo los escribanos que poseen su propio instituto de seguridad social. Inicialmente, ésta amparaba a ciertos títulos universitarios de la Universidad de la República (UdelaR).

Sin embargo, actualmente, se encuentra en un proceso de reforma, durante el cual se ha ampliado el colectivo amparado para dar ingreso a egresados universitarios de un mayor número de títulos universitarios de grado, provenientes no sólo de la UdelaR sino también de las Universidades privadas reconocidas en el país.

El régimen de seguridad social al que se adscribe la CJPPU constituye un régimen de solidaridad intergeneracional instituido sobre la base de sueldos fictos (o presuntos) de aportación distribuidos en 10 categorías, que atiende principalmente los riesgos de invalidez, vejez y sobrevivencia (IVS). Asimismo, existe (a partir de la nueva ley orgánica de la Caja, vigente desde 1 de agosto de 2008) un segundo pilar de adscripción voluntaria, por el cual la Caja queda facultada para actuar como agente recaudador de ahorros voluntarios de sus afiliados destinados a fondos de ahorros previsionales radicados en el país, incluidos los administrados por las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional, o para la contratación de seguros de retiros en empresas aseguradoras habilitadas para tal efecto.

Por su parte, el instituto de seguridad social de los escribanos es la llamada Caja Notarial de Seguridad Social. La existencia de un régimen específico para esta rama de profesionales universitarios se vincula a las características especiales de la profesión notarial. Esta Caja representó el primer seguro social obligatorio para profesionales universitarios en el Uruguay sin participación alguna del Estado en su financiación (anterior a la CJPPU). Su cobertura abarca tanto a los escribanos públicos como 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 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.

d) Estado de situación: cantidad de afiliados

A partir de los datos administrativos del BPS y de las cajas para-estatales se elaboró un estado de situación acerca de los trabajadores afiliados en los regímenes mencionados. De acuerdo a los datos disponibles, las cajas para-estatales de profesionales amparan a más de 40.000 personas. No obstante, debe tenerse en cuenta que estos afiliados pueden y de hecho ocurre en la mayoría de los casos, estar aportando a más de un instituto de seguridad social, por ejemplo, al BPS. Ello indica que esta cifra sobreestima y en mucho, a los profesionales que exclusivamente practican en forma liberal su

profesión. Por otra parte, en el BPS, se registran más de 58 mil empresas unipersonales (con hasta un dependiente).

Cuadro 2

Número de afiliados no dependientes en el BPS,
bajo el régimen de monotributo y en las cajas para-estatales, 2006

	Afiliados		
	Total	Hombres	Mujeres
Caja De Profesionales Universitarios	35 727	19 558	16 169
Caja Notarial de Seguridad Social	6 971	1 881	5 090
Total	42 698	21 439	21 259

	Personas	Empresas
BPS_ Empresas Unipersonales a\	70 858	58 402
BPS Monotributo	2 604	2 151

Fuente: INE, Caja Notarial y BPS.

Nota: a\ Unipersonales con hasta un dependiente.

3. CARACTERIZACIÓN DEL TRABAJO POR CUENTA PROPIA Y COBERTURA DE SEGURIDAD SOCIAL

Esta sección intenta, primeramente, dar un panorama general de la dimensión y significación del empleo por cuenta propia y brindar una panorámica de su evolución en las últimas dos décadas, para pasar, en segundo lugar, a su caracterización.

a) Situación general del trabajo por cuenta propia

El trabajo por cuenta propia representa una proporción significativa del total de ocupados de la economía. En efecto, de acuerdo a la última información disponible, en el año 2006, el conjunto de trabajadores de esta categoría ocupacional ascendía en el total del país (urbano y rural) a 300 mil personas, equivalente a un 23% del total de ocupados (véase cuadro 3).

Cuadro 3

Población ocupada según categoría ocupacional.
Total país, 2006

Categoría de la ocupación	Miles de personas	%
Asalariado privado	707.2	54.2
Asalariado público	203.9	15.6
Miembro cooperativa producción	2.3	0.2
Patrón	61.8	4.7
Cuenta propia	300.3	23.0
Cuenta propia sin local	85.2	6.5
Cuenta propia con local	215.1	16.5
Miembro hogar no remunerados	26.8	2.1
Programa público de empleo	1.9	0.1
	1304.2	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENHA, INE.

La categoría de trabajadores por cuenta propia es muy heterogénea. Una primera diferenciación distingue entre trabajadores por cuenta propia con y sin local ni inversión. En el año 2006, los trabajadores por cuenta propia con local ascendieron a 215 mil personas (16.5% del total de ocupados), mientras que el número de trabajadores por cuenta propia sin local ni inversión alcanzó a 85 mil personas (6.5% del total de ocupados).

Cuadro 4

Población ocupada según categoría ocupacional
por área geográfica, 2006
(porcentaje sobre el total de ocupados)

	Rural	Localidades de menos de 5000 personas	Localidades de más de 5000 personas	Total nacional
Asalariado privado	48.5	52.3	54.8	54.2
Asalariado público	5.8	15.7	16.5	15.6
Miembro cooperativa producción	0.1	0.3	0.2	0.2
Patrón	10.2	4.4	4.3	4.7
Cuenta propia	25.7	24.7	22.7	23.0
Cuenta propia sin local	3.0	7.4	6.8	6.5
Cuenta propia con local	22.8	17.2	15.9	16.5
Miembro hogar no remunerados	9.6	2.3	1.4	2.1
Programa público de empleo	0.0	0.3	0.1	0.1
	100	100	100	100

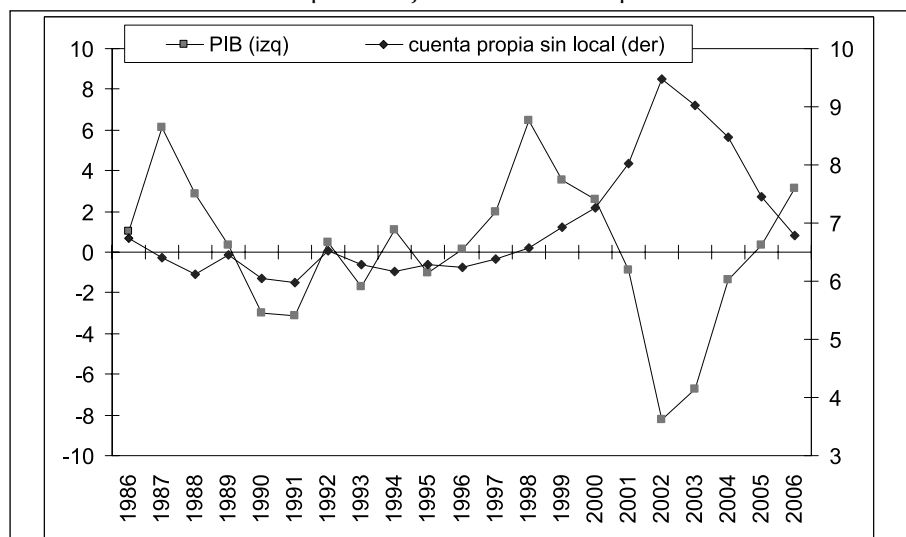
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENHA, INE.

Como se aprecia en el cuadro precedente, la participación de los trabajadores por cuenta propia difiere según el área geográfica. En efecto, el trabajo por cuenta propia es más importante en las zonas rurales, donde predomina el trabajador por cuenta propia con local o inversión. El trabajo por cuenta propia sin local es más frecuente en el ámbito urbano, y no se puede comprobar una diferenciación relevante entre las localidades con menos o más de cinco mil habitantes.

Amarante y Arim (2005) señalan que la informalidad es un fenómeno relativamente estable en el mercado de trabajo uruguayo, es decir, que se trata de un rasgo de carácter más bien estructural, que no registra cambios significativos a lo largo de los ciclos económicos. Si bien esto es así para el conjunto de informales, el porcentaje de empleados por cuenta propia (con relación al total de ocupados) que presenta una fuerte tasa de informalidad (superior a 70%), parece aumentar permanentemente desde 1985. Como se aprecia en el gráfico 1, no se percibe una relación clara entre el ciclo económico y el porcentaje de trabajadores por cuenta propia respecto del total de ocupados, en los últimos veinte años. No obstante, el coeficiente de correlación da cuenta de una relación negativa a lo largo de ese período (-0,39) y por tanto, de un comportamiento contracíclico del empleo por cuenta propia respecto al ciclo de actividad.

Gráfico 1

Relación entre el componente cíclico del PIB (como porcentaje de la tendencia) y el número de trabajadores por cuenta propia (como porcentaje del total de ocupados)

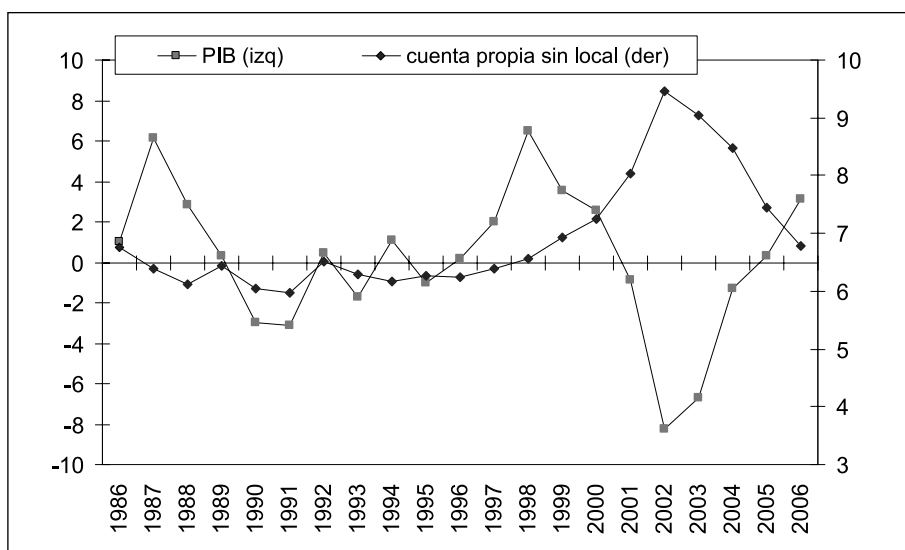


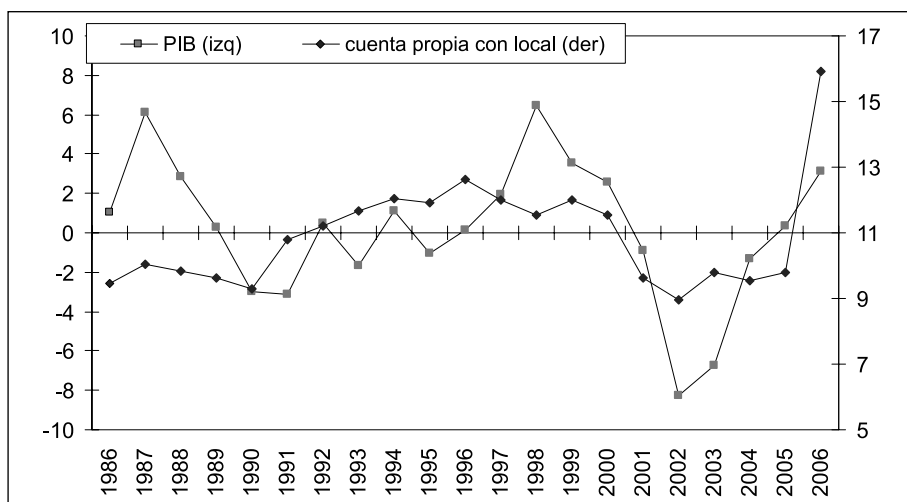
Fuente: Elaboración propia con base en Amarante y Arim (2005), Amarante y Espino (2007) y datos de BCU y ENHA, INE.

Dicho comportamiento contracíclico es aún más evidente si se toma en cuenta solamente a los trabajadores sin local e inversión. El número de trabajadores por cuenta propia sin local (con relación al total de ocupados) también presenta una correlación negativa con el componente cíclico del PIB (-0.57). Como es de esperar, además, el ciclo del PIB precede en un año la reacción del empleo por cuenta propia sin local. Esto es consistente con el enfoque dualista, que postula que el sector informal proporciona ingresos o una red de seguridad para los pobres durante las crisis. En particular, durante la última crisis que atravesó el país, el número de trabajadores por cuenta propia sin local creció, presumiblemente, vinculado al aumento de las actividades que denominamos como cuenta propia de subsistencia. Sin embargo, la correlación entre el empleo por cuenta propia con local e inversión y el ciclo del producto es negativa pero no es significativa (-0.15), consistentemente con lo que parece indicar el gráfico que se presenta a continuación.

Gráfico 2

Relación entre el componente cíclico del PIB
(como porcentaje de la tendencia)
y el número de trabajadores por cuenta propia con y sin local
(como porcentaje del total de ocupados)





Fuente: Elaboración propia con base en Amarante y Arim (2005), Amarante y Espino (2007) y datos de BCU y ENHA, INE.

Si bien no es posible encontrar una relación clara entre el nivel de actividad y el porcentaje de empleo por cuenta propia con local, es posible especular que el significativo aumento que ha tenido en los últimos años ha sido influido por el fuerte dinamismo de la actividad económica global, al igual que ocurre con los patrones (véase el cuadro 5).

Cuadro 5

Evolución del empleo por cuenta propia,
patrones y trabajadores independientes
(porcentaje sobre el total de ocupados, país urbano)a/

	Cuenta propia sin local	Cuenta propia con local	Cuenta Propia	Patrones	Total independientes
2000	8.0	13.8	21.8	3.7	25.5
2001	8.8	14.6	23.4	3.9	27.3
2002	10.3	14.4	24.7	3.7	28.4
2003	9.7	15.2	25.0	3.4	28.4
2004	9.2	15.2	24.4	3.5	27.9
2005	7.9	14.8	22.6	4.9	27.5
2006	6.8	15.9	22.7	4.3	27.0

Fuente: Elaboración propia con base en Amarante y Espino (2007) y datos de ENHA, INE.

Nota: a/ Localidades con 5.000 o más habitantes.

En el cuadro precedente es posible apreciar el sensible salto que se produce en los dos últimos años en la categoría patrones y cuenta propia con local. Sobre el final del período ambas categorías alcanzan a explicar cerca del 20% de los ocupados, mientras que a inicios de la década representaban el 17% de los ocupados.

b) Caracterización sociodemográfica

En esta sección se caracteriza a los cuentapropistas de acuerdo a ciertas variables sociodemográficas, tales como: sexo, edad, posición en el hogar y nivel educativo. Esta caracterización se realiza sobre la base de la información de la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada, llevada a cabo por el INE en el año 2006, la que es representativa de todo el país, es decir, tanto del país urbano como el rural¹⁰.

Como se aprecia en el cuadro 6, dentro de los ocupados por cuenta propia, tanto con como sin local, predominan los hombres. En efecto, las mujeres no alcanzan a representar el 40% en ninguna de las dos categorías.

Cuadro 6

Ocupados por cuenta propia, según sexo.
Total país, 2006a/

	Cuenta propia con local	Cuenta propia sin local	Cuenta propia con local	Cuenta propia sin local
	en número		en % de total	
Hombres	132 427	52 715	61.6%	61.9%
Mujeres	82 700	32 443	38.4%	38.1%
Total	215 127	85 158	100.0%	100.0%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENHA, INE.

Nota: a/ Incluye áreas urbanas y rurales.

El empleo por cuenta propia se concentra principalmente en personas que tienen entre 30 y 64 años de edad. En este tramo de edad se acumula el 77% de los trabajadores por cuenta propia con local y el 68% de los trabajadores por cuenta propia sin local. Estos porcentajes son considerablemente superiores a la participación que tiene este tramo de edad en el conjunto de la población en edad de trabajar (véase el cuadro 7).

¹⁰ Las Encuestas de Hogares correspondientes a años anteriores al 2006 sólo contienen información de las regiones urbanas y se refieren a localidades con más de 5.000 habitantes.

Cuadro 7

Ocupados por cuenta propia según edad.
Total país, 2006a/

	Cuenta propia con local	Cuenta propia sin local	Cuenta propia con local	Cuenta propia sin local	Total de la población
	en número		en % del total		
Entre 14-19	3 679	5 775	1.7%	6.8%	13.0%
entre 20-24	9 050	5 867	4.2%	6.9%	9.0%
entre 25-29	15 749	7 945	7.3%	9.3%	8.0%
entre 30-49	100 606	36 486	46.8%	42.8%	32.0%
entre 50-64	65 639	21 804	30.5%	25.6%	20.0%
65 o más	20 404	7 281	9.5%	8.5%	19.0%
Total	215 127	85 158	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENHA, INE.

Nota: a/ Incluye áreas urbanas y rurales.

Con respecto a la posición en el hogar, la distribución de los trabajadores por cuenta propia, tanto con como sin local, se concentra en el jefe de hogar y su cónyuge. No obstante, en el caso de los trabajadores por cuenta propia sin local, la categoría “otros” también es importante. El cuadro 8 ilustra al respecto.

Cuadro 8

Ocupados por cuenta propia según posición en el hogar.
Total país, 2006a/

	Cuenta propia con local	Cuenta propia sin local	Cuenta propia con local	Cuenta propia sin local
	en número		en % de total	
Jefe de hogar	129 896	47 412	60.4%	55.7%
Espos/a del jefe	52 646	16 621	24.5%	19.5%
Hijo de ambos	13 201	6 580	6.1%	7.7%
Otros	19 384	14 545	9.0%	17.1%
Total	215 127	85 158	100%	100%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENHA, INE.

Nota: a/ Incluye áreas urbanas y rurales.

Mientras que los trabajadores por cuenta propia sin local presentan un nivel educativo menor al promedio (de la población mayor a 25 años), sucede lo contrario con los trabajadores por cuenta propia con local. Como fue mencionado, esto podría ser explicado por el enfoque dualista, que es

el que mejor se ajusta a la hora de explicar el comportamiento de los cuentapropistas sin local ni inversión. De acuerdo a dicho enfoque, el sector informal se refiere a los ocupados con ingresos insuficientes en actividades de baja productividad, es decir, que requieren bajo nivel de calificación.

Es interesante notar, además, que el porcentaje de personas que han aprobado los cursos de Educación Técnica Profesional es superior en el caso de los trabajadores por cuenta propia con local, lo que podría estar asociado a las actividades que denominamos como cuenta propia de oficio. Lo propio sucede con el nivel universitario.

Cuadro 9

Ocupados por cuenta propia según nivel educativo.

Total país, 2006a/

Nivel educativo finalizado	Cuenta propia con local	Cuenta propia sin local	Total
	en % del total		
Hasta Primaria	42.0%	58.5%	52.4%
Primer ciclo secundaria	21.2%	25.5%	20.4%
Segundo ciclo secundaria	8.3%	4.7%	7.8%
UTU	11.3%	6.9%	6.4%
Magisterio y profesorado	1.5%	0.6%	3.2%
Universidad incompleta	4.2%	2.0%	3.4%
Universidad completa	10.7%	1.7%	5.6%
Otros	1.0%	0.1%	0.7%
Total	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENHA, INE.

Nota: a/ Incluye áreas urbanas y rurales.

c) Cuenta propias e informales

Como se comentó antes, las categorías de informalidad y cuenta propia suelen superponerse. Ello se explica debido al alto grado de informalidad que históricamente ha presentado este conjunto de trabajadores. El cuadro 10 permite apreciar que los trabajadores por cuenta propia representan casi la mitad de los trabajadores en calidad de informales. Es posible, no obstante, apreciar que la participación de estas categorías ha perdido significación, en tanto ha ganado participación la de asalariados privados. Si bien las cifras para el 2006 que se presentan en el cuadro corresponden a todo el país, las de los años 2000 a 2005, corresponden al país urbano exclusivamente. Es posible apreciar que en el último año, el aumento de la participación de los asalariados privados dentro del total de informales parece acentuarse.

Cuadro 10

Composición del empleo informal, 2000-2006
(porcentajes)

Porcentaje de informales en el total de ocupados privados	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	45.6	45.4	46.9	47.8	45.6	45.1	45.6
Informales. Total	100	100	100	100	100	100	100
Asalariados privados	25.8	32.1	30.7	31.8	32.2	34.3	42
Patrón o coop.	4.6	3.2	2.7	2.6	2.5	3	2
Cta propia s/local	19.2	21.2	24.6	23.1	22.6	19.8	16.5
Cta propia c/ local	30.5	25.4	23.3	25	25.5	26	29.7
Servicio doméstico	19.9	18.2	18.6	17.5	17.2	16.8	9.9
Informales. Hombres	100	100	100	100	100	100	100
Asalariados privados	29.6	35.1	33.6	34	35.3	37.4	41.5
Patrón o coop.	6.5	4.9	4.1	3.7	3.6	4.6	2.8
Cta propia s/local	29.6	29.9	34.5	32.3	31	26.8	20
Cta propia c/ local	33.7	29.6	27.2	29.2	29.7	30.8	35.5
Servicio doméstico	0.6	0.4	0.6	0.8	0.5	0.4	0.3
Informales. Mujeres	100	100	100	100	100	100	100
Asalariados privados	21.4	28.4	26.9	29.1	28.6	30.7	55.7
Patrón o coop.	2.3	1.1	1	1.2	1.2	1.2	1.4
Cta propia s/local	7.1	10.6	12.1	11.7	12.4	11.6	16.8
Cta propia c/ local	26.6	20.2	18.5	19.8	20.4	20.3	0.1
Servicio doméstico	42.5	39.7	41.5	38.1	37.4	36.2	26

Fuente: Elaboración propia con base en Amarante y Espino (2007), ENHA 2006.

Nota: a/ En el año 2006, las cifras corresponden al total del país, tanto urbano como rural, de acuerdo a los datos de la ENHA 2006.

En el caso de las mujeres, la participación del servicio doméstico dentro de las categorías ocupacionales informales, supera a la de la categoría cuenta propia.

d) Inserción en el mercado laboral

Los trabajadores por cuenta propia suelen insertarse principalmente en los sectores de actividad como: comercio, industria manufacturera y construcción. Si bien, los dos primeros sectores son los que agrupan a la mayoría de los ocupados de la economía, es posible advertir que la concentración en el comercio es aún mayor entre los trabajadores por cuenta propia (cuadro 11, primera columna). En el cuadro 11 (tercera columna), es posible identificar aquellos sectores de actividad donde los trabajadores por cuenta propia tienen una presencia particularmente importante, superior al promedio general de todos los ocupados, como es el caso de: la construcción, las

actividades empresariales, de inmobiliarias y de alquiler, comercio restaurantes y hoteles, y otras actividades de servicios comunitarios. Estos sectores de actividad, sumados a la industria manufacturera, son los que concentran mayor proporción de los trabajadores por cuenta propia.

Cuadro 11

Distribución de los trabajadores por cuenta propia y de los ocupados por sector de actividad y ratio entre ambos porcentajes. País urbano, 2006 (porcentajes)

		Cuenta propia	Total ocupados	Cta. Ppia. / Ocupados
(A)	Agricultura, Gan. Caza y Silvicultura	4.4	4.5	1.0
(B)	Pesca	0.3	0.2	1.3
(C)	Explotación de minas y canteras	0.1	0.1	0.9
(D)	Industria manufacturera	14.6	14.4	1.0
(E)	Suministro de Electricidad, Gas y Agua	0.1	1.1	0.0
(F)	Construcción	13.6	6.6	2.1
(G)	Comercio al por menor y al por mayor	32.4	20.6	1.6
(H)	Hoteles y Restaurantes	2.1	2.8	0.7
(I)	Transporte, Almac. y Comunicaciones	3.6	5.7	0.6
(J)	Intermediación Financiera	0.4	1.7	0.2
(K)	Act. Inmobiliarias, empresariales y de alq.	11.8	6.3	1.9
(L)	Administración Pública y Defensa	0.1	7.8	0.0
(M)	Enseñanza	2.0	6.0	0.3
(N)	Servicios sociales y de Salud	3.9	7.5	0.5
(O)	Otras actividades de serv. comunitarios	7.2	5.2	1.4
(P)	Servicio doméstico en hogares priv.	3.5	9.4	0.4
(Q)	Organizaciones y órganos extraterrit.	0.0	0.1	0.0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de ENHA, 2006.

Nota: Se considera la ocupación principal de los encuestados.

Cabe señalar que el sector servicio doméstico en hogares privados contiene a la mayor parte de los trabajadores catalogados como informales (Amarante y Espino, 2007). Como se puede observar en el cuadro 12, este sector es especialmente relevante para los trabajadores por cuenta propia sin local o inversión, en particular, en el caso de las mujeres. También es posible advertir diferencias significativas en la distribución sectorial de los ocupados por cuenta propia según posean o no local, en los sectores de la industria manufacturera, comercio y construcción. En los dos primeros se nota una mayor concentración de trabajadores que cuentan con local o inversión. El comercio concentra a más de la tercera parte de estos trabajadores. Lo contrario sucede en el caso de la construcción, donde se observa

una mayor concentración relativa de los cuenta propia sin local (véase el cuadro 12).

Cuadro 12

Distribución de los trabajadores por cuenta propia y de los ocupados por sector de actividad. País urbano, 2006
(porcentajes)

		Patrón	Cta. propia sin local o inversión	Cta. propia con local o inversión	Total ocupados
(A)	Agricultura, Gan. Caza y Silvicultura	13.1	3.6	4.7	4.5
(B)	Pesca	0.3	0.3	0.3	0.2
(C)	Explotación de minas y canteras	0.2	0.2	0.0	0.1
(D)	Industria manufacturera	15.0	8.9	17.0	14.4
(E)	Suministro de Electricidad, Gas y Agua	0.1	0.0	0.1	1.1
(F)	Construcción	5.1	22.9	9.6	6.6
(G)	Comercio al por menor y al por mayor	34.1	26.5	34.9	20.6
(H)	Hoteles y Restaurantes	4.2	0.9	2.5	2.8
(I)	Transporte, Almac. y Comunicaciones	7.2	2.2	4.2	5.7
(J)	Intermediación Financiera	0.4	0.4	0.4	1.7
(K)	Act. Inmobiliarias, etc.	11.7	11.3	12.1	6.3
(L)	Administración Pública y Defensa	0.1	0.1	0.1	7.8
(M)	Enseñanza	1.8	1.3	2.3	6.0
(N)	Servicios sociales y de Salud	2.9	2.7	4.5	7.5
(O)	Eliminación de desperdicios, etc.	3.8	8.4	6.7	5.2
(P)	Servicio doméstico en hogares priv.	0.0	10.4	0.6	9.4
(Q)	Organizaciones y órganos extraterrit.	0.0	0.0	0.0	0.1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de ENHA 2006.

Nota: Se considera la ocupación principal de los encuestados.

Si se repara en las principales ocupaciones de los trabajadores por cuenta propia (posean cobertura de seguridad social o no), es posible advertir la importante heterogeneidad existente entre los cuenta propia con y sin local. En efecto, si se observa el cuadro 14, se destaca que la principal ocupación entre los trabajadores por cuenta propia es la de dueño o gerente de pequeña empresa (representaba más de 11% de los trabajadores por cuenta propia del país urbano en 2006). No obstante, esta ordenación está determinada por la participación que tiene dicha ocupación dentro de los trabajadores por cuenta propia con local dado que es prácticamente insignificante dentro de los trabajadores por cuenta propia que carecen de local.

Las ocupaciones que siguen en importancia (de acuerdo a la ordenación que surge de la clasificación del total de cuenta propia) es la de albañiles y mamposteros, y la de vendedores y ambulantes. Contrariamente a lo que

sucede con la primera de las ocupaciones donde se desempeñan los trabajadores por cuenta propia, la ocupación de albañiles y mamposteros es la que mayor cantidad de trabajadores abarca dentro de los trabajadores por cuenta propia sin local. Consistentemente con lo que se comentó antes, en este último grupo de ocupados se destaca la ocupación como personal doméstico (véase el cuadro 13).

Cuadro 13

Principales ocupaciones de los trabajadores
por cuenta propia. País urbano, 2006
(porcentajes)

Ocupaciones (CIUO-88)	Cuenta propia sin local	Cuenta propia con local	Cuenta propia
Dueños o gerentes de pequeña empresa	1.61	15.09	11.07
Albañiles y mamposteros	13.61	5.24	7.74
Vendedores de prod. no comestibles	6.33	3.22	4.15
Agricultores y trabajadores calificados de huertas, invernaderos, viveros y jardines	5.37	2.96	3.68
Vendedores de quioscos y de puestos de mercado	3.49	3.60	3.57
Vendedores de tiendas y almacenes	1.97	3.95	3.36
Peluqueros, especialistas en tratamientos de belleza y afines.	2.16	3.71	3.25
Sastres, modistos y sombrereros	1.63	3.44	2.90
Mecánicos y ajustadores de vehículos de motor	0.97	3.53	2.77
Personal doméstico	7.42	0.19	2.34
Recolectores de basura	5.40	0.76	2.15
Pintores y empapeladores	3.46	1.23	1.90
Costureros, bordadores y afines	1.36	1.80	1.66
Cocineros	0.82	1.90	1.58
Conductores de automóviles, taxis y camionetas	0.24	2.09	1.54
Otros	44.16	47.29	46.36
Total	100	100	100

Fuente: Elaboración propia sobre la base de ENHA 2006.

Nota: Se considera la ocupación principal de los encuestados.

Cuadro 14

**Principales ocupaciones de los trabajadores
por cuenta propia sin y con local país urbano, 2006
(porcentajes)**

Ocupaciones (CIUO-88)	Cuenta propia sin local	Ocupaciones (CIUO-88)	Cuenta propia con local
Albañiles y mamposteros	13.61	Dueños o gerentes de pequeña empresa	15.09
Personal doméstico	7.42	Albañiles y mamposteros	5.24
Vendedores de prod. no comestibles	6.33	Vendedores de tiendas y almacenes	3.95
Recolectores de basura	5.40	Peluqueros, especialistas en tratamientos de belleza y afines.	3.71
Agricultores y trabajadores calificados de huertas, invernaderos, viveros y jardines	5.37	Vendedores de quioscos y de puestos de mercado	3.60
Vendedores de quioscos y de puestos de mercado	3.49	Mecánicos y ajustadores de vehículos de motor	3.53
Pintores y empapeladores	3.46	Sastres, modistos y sombrereros	3.44
Vendedores a domicilio y por teléfono	2.55	Vendedores de prod. no comestibles	3.22
Peones de la construcción de edificios	2.32	Agricultores y trabajadores calificados de huertas, invernaderos, viveros y jardines	2.96
Peluqueros, especialistas en tratamientos de belleza y afines.	2.16	Conductores de autos, taxis y camionetas	2.09
Acompañantes y ayudas de cámara	2.14	Cocineros	1.90
Limp. de oficinas, hoteles y otros estab.	2.04	Costureros, bordadores y afines	1.80
Peones de carga	2.00	Otros profesionales de la enseñanza no clasificados bajo otros epígrafes	1.77
Vendedores de tiendas y almacenes	1.97	Carpinteros de armar y de blanco	1.65
Limpiabotas y otros trabajadores callejeros	1.85	Profesionales del derecho, no clasificados bajo otros epígrafes	1.64
Otros	37.89	Otros	44.42
Total	100	Total	100

Fuente: Elaboración propia sobre la base de ENHA, 2006.

Nota: Se considera la ocupación principal de los encuestados.

En otro orden, de acuerdo al estudio que llevó a cabo el INE (Glejberman, 2007), cabe advertir que en los nuevos empleos, la incidencia de los trabajadores por cuenta propia es relativamente significativa. A partir de los datos del primer semestre del año 2006, dicho estudio concluye que los empleos nuevos (considerados como aquellos de hasta tres meses de antigüedad) concentran, en primer lugar, a la categoría de asalariados privados y, en segundo término, a la de cuenta propias. La importancia de la partici-

pación de la categoría cuenta propia sin local entre los empleos más nuevos también se verifica si se considera la totalidad del año 2006 (véase el cuadro 15). A su vez, es interesante advertir que el peso de los trabajadores por cuenta propia con local aumenta dentro de los empleos más antiguos (25 meses o más).

Cuadro 15

DISTRIBUCIÓN DE OCUPADOS Y DE LOS TRABAJADORES POR CUENTA PROPIA SEGÚN LA ANTIGÜEDAD EN EL EMPLEO. PAÍS URBANO, 2006
(porcentajes)

Antigüedad en el empleo (meses)	Cta propia sin local o inversión	Cta propia con local o inversión	Total ocupados
0-3	13%	6%	11%
4-6	6%	4%	5%
7-12	12%	10%	13%
13-24	11%	9%	9%
25-36	8%	7%	6%
más de 36	50%	63%	56%
Total	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de ENHA 2006.

En el cuadro 16, es posible apreciar el decrecimiento de la participación de los trabajadores por cuenta propia sin local a medida que aumenta la antigüedad del empleo, a favor del crecimiento de la participación de los trabajadores por cuenta propia con local.

Cuadro 16

PARTICIPACIÓN DE LOS TRABAJADORES CON Y SIN LOCAL DENTRO DEL TOTAL DE LA CATEGORÍA SEGÚN LA ANTIGÜEDAD EN EL EMPLEO. PAÍS URBANO, 2006
(porcentajes)

Antigüedad en el empleo (meses)	Cta propia sin local o inversión	Cta propia con local o inversión	Total
0-3	46%	54%	100%
4-6	39%	61%	100%
7-12	33%	67%	100%
13-24	34%	66%	100%
25-36	31%	69%	100%
más de 36	25%	75%	100%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de ENHA 2006.

e) Cobertura y derechos de jubilación

Si bien es posible percibir cierta diferenciación entre los cuenta propia con y sin local, ambas categorías de ocupación son las que peores indicadores presentan en cuanto a derechos a jubilación se refiere, en el entendido de que son trabajadores que no están realizando en ese año cotizaciones a algún organismo de seguridad social¹¹. En el caso de los trabajadores por cuenta propia sin local, la falta de derechos alcanza a más de 90% de los trabajadores. Ello se verifica tanto para hombres como mujeres (véase el cuadro 17)¹². Asimismo, es posible advertir que hasta al año 2005, dicho indicador había sufrido un relativo empeoramiento respecto a la situación existente a principios de la década (véase nuevamente el cuadro 17). Esta situación también se verifica en el caso de los cuenta propia con local, aunque para este grupo la falta de derechos no alcanza en ningún caso al 70%. No obstante, supera en mucho al porcentaje no cubierto de las demás categorías, con excepción de los trabajadores no remunerados y los cuenta propia sin local. Sin embargo, esta tendencia parece revertirse en el año 2006. En efecto, en el porcentaje de trabajadores privados no cubiertos por la seguridad social cae de 46.2 a 41.4% (en la totalidad del país urbano).

Cuadro 17

**PORCENTAJE DE TRABAJADORES SIN DERECHO A JUBILACIÓN
POR CATEGORÍA DE LA OCUPACIÓN, 2001-2006**
(País urbano: años 2001 a 2006 y total nacional: año 2006)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006 a\	2006 b\
Asalariado Privado	29.8	31.4	34	36.4	33.8	28.1	28.8
Asalariado Público	1.5	1.1	1.7	1.4	1.4	1.5	1.5
Cooperativista	31.2	33.4	34.9	35.4	50.1	14.0	17.2
Patrón	14.8	14	16.3	21	15.7	15.0	14.7
Cta. Propia s/local	91.7	91.5	93.6	93.9	94.7	93.8	93.6
Cta. Propia c/local	65.3	65.1	69	69.4	69	69.3	66.8
No remunerado	86.3	83.4	84	82.5	84	75.0	63.4
Total	36.0	37.2	39.4	40.7	38.8	34.8	35.0
Total (% respecto de los ocupados privados)	42.8	45.1	46.2	49.1	46.2	41.4	41.3

Fuente: Elaboración propia en base a Amarante y Espino (2007) y ENHA 2006.

Notas: a/ País urbano. b/ Total nacional.

¹¹ Esto no significa que sus trabajos legalmente no se encuentren amparados a un régimen de seguridad social, sino que no están aportando a ningún organismo de seguridad social en el año de referencia.

¹² Debe tenerse en cuenta que hasta el año 2005 el registro a la seguridad social en las Encuestas Continuas de Hogares surge de la pregunta "¿Tiene derecho a jubilación?", a partir del año 2006 se pregunta directamente por la aportación a la seguridad social.

Tomando en cuenta a la totalidad de trabajadores afectados por la falta de derechos de jubilación, la categoría de cuenta propia representa aproximadamente el 50% de los trabajadores en esta condición. En efecto, de acuerdo a la información que proviene de la ENHA 2006, relevada por el INE en la totalidad del país, de los 456 mil trabajadores sin cobertura en el año 2006, casi la mitad (223 mil) pertenecen a las categorías de trabajadores por cuenta propia. Es posible comprobar que la condición de trabajadores sin derecho a jubilación alcanza a más del 74% de los trabajadores por cuenta propia; en la categoría sin local afecta a 93.6% y en la con local a 66.8% de esos trabajadores (cuadro 17).

La condición por sexo es similar. Tal como consigna el cuadro 18, el porcentaje de mujeres sin derecho a jubilación es relativamente superior en los últimos años. Las principales diferencias radican en las categorías de asalariados privados que agrupan a los trabajadores del servicio doméstico, grupo relativamente más significativo en el de las mujeres.

Cuadro 18

Porcentaje de trabajadores sin derecho a jubilación
por categoría de ocupación y sexo, 2001-2006
(País urbano: años 2001 a 2006 y Total nacional: año 2006)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006 a\	2006 b\
Hombres	35.4	37.3	39.8	39.2	38.5	34.3	34.5
Asalariado privado	26.4	27.8	31	33	30.4	14.8	26.3
Asalariado público	0.9	1.2	1.2	1	1.6	93.7	1.4
Cooperativista	30.5	29.9	29.8	33.3	52.8	69.5	13.6
Patrón	16.1	15.3	16.5	2.1	16.5	90.8	14.5
Cta. Propia s/local	92.9	92.4	94.7	93.8	94.9	16.5	93.5
Cta. Propia c/local	63.9	63.7	67.4	66.9	67.7	34.3	66.2
No remunerado	95.3	90	91.6	94.6	96.7	0.0	85.8
Mujeres	36.8	37	39	41.5	39.1	0.0	35.8
Asalariado privado	33.7	35.5	37.4	40.3	37.6	15.6	31.8
Asalariado público	2.3	0.9	2.4	1.9	1.3	94.0	1.7
Cooperativista	42.3	49.6	51.9	43.2	38.5	68.9	28.5
Patrón	10.8	9.7	15.5	20.6	13.4	68.9	15
Cta. Propia s/local	88.6	88.6	90.1	94.1	94.3	16.1	93.8
Cta. Propia c/local	67.3	67.3	71.5	72.9	70.9	35.4	67.7
No remunerado	83.3	80.2	79.7	78.4	79.2	0.0	54.9

Fuente: Elaboración propia con base en Amarante y Espino (2007) y ENHA 2006.

Notas: a/ País urbano.

b/ Total nacional.

f) Heterogeneidad en el ingreso

El análisis de los ingresos laborales de los trabajadores por cuenta propia en comparación con los ingresos de los asalariados registrados y no registrados, permite determinar las condiciones laborales diferenciadas que presenta cada una de las modalidades identificadas de trabajo por cuenta propia. En este sentido, entre los trabajadores por cuenta propia se evidencia una importante heterogeneidad en el ingreso que perciben en función de su condición de aportante o no a algún sistema previsional y de acuerdo a si poseen o no local o inversión. Se incluyen aquí, entonces, a todos los subsistemas que amparan a este tipo de trabajadores independientes, es decir, tanto al BPS como a las Cajas de Jubilaciones de Profesionales Universitarios como a la Caja Notarial. El cuadro 19 es elocuente al respecto.

Cuadro 19

Remuneraciones salariales promedio por hora trabajada.

Total nacional, 2006
(en pesos y en dólares)a/

	Cta propia sin local o inversión	Cta propia con local o inversión	Total cuenta propia
No aportantes	52.9	34.7	47.5
Aportantes	168.8	166	168.7
Total \$	60	35.4	53
No aportantes	2.2	1.4	2.0
Aportantes	7.0	6.9	7.0
Total US\$	2.5	1.5	2.2

Fuente: Elaboración propia en base a datos de ENHA, INE.

Nota: a/ 1 dólar = 24.5 pesos uruguayos.

Amarante y Espino (2007), encuentran que las remuneraciones horarias de los trabajadores por cuenta propia sin local se asemejan a la de los asalariados privados informales (véase el cuadro 20). La de los trabajadores por cuenta propia con local, no obstante, es alrededor de una vez y media superior. Esta relación parece haberse incrementado entre el año 2005 y 2001.

Cuadro 20
Remuneraciones relativas, 2001-2005

Categoría	Mensuales		Horarias	
	2001	2005	2001	2005
Formales	1.25	1.27	1.2	1.21
Informales				
Asalariados privados	0.56	0.53	0.56	0.53
Patrón o coop.	1.85	1.89	1.49	1.79
Cta propia s/local	0.46	0.37	0.62	0.51
Cta propia c/ local	0.71	0.69	0.78	0.81
Servicio doméstico	0.41	0.36	0.64	0.61
Total informales	0.59	0.55	0.67	0.65
Con cobertura	1.23	1.28	1.16	1.21
Sin cobertura	0.69	0.63	0.78	0.73
Informal y sin cobertura	0.5	0.38	0.67	0.52
Total ocupados	1	1	1	1

Fuente: Amarante y Espino (2007).

Por otra parte, de acuerdo a la distribución de los trabajadores informales que hacen Amarante y Espino (2007), los cuenta propia sin local se concentran en el primer y segundo quintil de ingresos (se refiere al año 2006), en tanto los cuenta propia con local se distribuyen de manera medianamente uniforme entre los cinco grupos de ingresos (con relativa concentración en los tres quintiles centrales). De ello da cuenta el cuadro 21.

Cuadro 21
Distribución de los trabajadores por categoría
de la ocupación por quintiles de ingresos, 2006
(porcentajes)

Quintiles	Asalariado privado	Asalariado público	Miembro de cooperativa de producción	Patrón	Cuenta propia s/ local o inversión	Cuenta propia c/ local o inversión	Miembro del hogar no remunerado	Programa público de empleo
1	12.7	4.8	6.1	1.7	35.9	15.2	22.7	54.0
2	19.2	12.5	7.9	5.7	25.6	19.5	20.8	28.8
3	22.7	19.5	18.2	12.0	18.6	21.1	20.7	8.5
4	23.1	28.0	33.6	24.8	12.9	21.1	19.1	3.2
5	22.4	35.2	34.2	55.9	7.1	23.1	16.8	5.6
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia con base en datos de ENHA, INE.

La composición por quintiles, diferenciando entre los ocupados con y sin cobertura, revela una distribución -como era de esperar- asimétrica, con una mayor concentración en los primeros quintiles en el caso de los ocupados sin cobertura y en los últimos quintiles en el caso de los trabajadores con cobertura. En particular, los trabajadores por cuenta propia sin local acumulan un porcentaje superior en los primeros quintiles de la distribución de los ocupados por cuenta propia sin cobertura.

Cuadro 22

Distribución del total de trabajadores, de los patrones
y cuenta propia, por quintiles de ingreso
y según cobertura de la seguridad social, 2006
(porcentajes)

Quintiles	Ocupados		Patrones		Cuenta propia		Cta Ppia con local		Cta Ppia sin local	
	Sin cobertura	Con cobertura	Sin cobertura	Con cobertura	Sin cobertura	Con cobertura	Sin cobertura	Con cobertura	Sin cobertura	Con cobertura
1	26.7	5.8	7.6	0.6	27.0	2.5	21.0	2.0	37.6	8.8
2	26.0	13.7	16.0	3.8	25.3	8.1	24.8	7.4	26.2	16.8
3	21.9	20.7	20.7	10.4	21.7	15.9	23.4	15.8	18.6	17.5
4	15.6	26.8	18.8	25.8	16.3	26.5	18.6	26.8	12.3	22.3
5	9.8	33.1	36.9	59.4	9.7	47.0	12.2	48.0	5.3	34.5
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia con base en datos de ENHA, INE.

Más de la mitad de los ocupados sin cobertura se concentran en los dos primeros quintiles de ingreso. En el caso de los trabajadores por cuenta propia el porcentaje es aún superior, pero es llamativamente más alto en el caso de los ocupados por cuenta propia sin local ni inversión. En éste grupo la concentración en los dos primeros deciles es superior a 60%. Particularmente, éste es el grupo de trabajadores que, en teoría, ha estado alcanzado por el régimen de monotributo¹³, del que habla la siguiente sección.

¹³ Al menos hasta la modificación implementada en la Reforma Tributaria de 2007.

4. LA PARTICIPACIÓN DE LOS TRABAJADORES POR CUENTA PROPIA EN EL RÉGIMEN DE MONOTRIBUTO

Un subconjunto de los trabajadores por cuenta propia que cumplen con determinadas condiciones, tienen la posibilidad de ampararse en un régimen tributario especial denominado “Monotributo”. Éste supone 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. No constituye solamente un régimen de aseguramiento personal, sino que se trata de un régimen tributario global especial para pequeñas empresas.

En esta sección se presenta el régimen tributario especial para las unidades económicas con esas características que, en teoría, ampararía a un subconjunto del colectivo de trabajadores por cuenta propia, así como también se presentan sus modificaciones más recientes. Asimismo, se brinda una panorámica del alcance del régimen en cuanto al número de trabajadores comprendidos en él.

a) El régimen de Monotributo

En términos generales, el régimen de Monotributo admite que las empresas pequeñas paguen un único tributo en sustitución de todos los impuestos nacionales (excepto los de importación) y de los aportes al Sistema de Seguridad Social, y habilita a los trabajadores involucrados para acceder a todos los servicios de Seguridad Social (excepto al Seguro de Desempleo, por considerarse ésta como una actividad de tipo patronal).

El régimen de Monotributo fue creado por la Ley 17.296 (art. 590) en el año 2001¹⁴. En su formato inicial comprendía algunas actividades económicas especiales. Básicamente, alcanzaba a las empresas unipersonales de reducida dimensión económica que desarrollaran actividades comerciales en la vía pública y en espacios públicos, tanto ambulantes como estables. Debían, además, cumplir con algunas condiciones adicionales, entre ellas:

- a) Ocupar como máximo cuatro personas, incluyendo al titular de la empresa unipersonal y su cónyuge colaborador si corresponde.
- b) No superar en los ingresos del ejercicio derivados de su actividad comercial, el límite establecido para la Pequeña Empresa.

¹⁴ En el anexo se incluye el decreto reglamentario de la Ley 17.296.

- c) Realizar las ventas de bienes y prestaciones de servicios al contado, sin la utilización de tarjetas de crédito, órdenes de compras o similares, ni el otorgamiento de financiación propia.
- d) No explotar más de un puesto en forma simultánea.

Al cabo de seis años de funcionamiento, dicho régimen no había alcanzado sus objetivos en cuanto a la inclusión de buena parte de trabajadores que se desempeñaban en actividades de tipo informal. Debido a ello se promovió, en la Ley de Reforma Tributaria de 2006 (en vigencia desde julio de 2007), la introducción de 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.

Los cambios introducidos a través de la Reforma Tributaria (Ley Nº 18.083, de 27 de diciembre de 2006 y su decreto reglamentario 199/007)¹⁵ en el sistema de Monotributo, se refieren a varios aspectos de las condiciones que deben cumplir las empresas, entre ellos: la eliminación de la restricción de lugar de desarrollo de la actividad, el tipo de actividades, el tipo de sociedades, las condiciones de venta y el límite máximo de facturación. El objetivo de estos cambios es ampliar y flexibilizar este instrumento de inclusión social, de forma tal que tengan derechos y obligaciones los microemprendimientos productivos artesanales, incluso los locales pequeños.

En particular, se pueden señalar seis cambios importantes que buscan facilitar la salida de la informalidad y la inclusión social. El primero se refiere a la localización de las empresas; antes se podía ser monotributista si se trabajaba en espacios públicos, ahora también se incluye a los pequeños locales. El segundo atañe al giro de las actividades económicas que se desempeñan; antes cubría sólo a las empresas con actividades de comercialización, ahora también incluye a pequeñas productoras de tipo artesanal manuales. La tercera modificación concierne a la característica de la sociedad: antes era sólo para empresas unipersonales familiares, ahora también lo es para sociedades de hecho donde dos socios emprendan una actividad conjunta. La cuarta modificación se refiere a la flexibilización de la forma de venta y a su ampliación a las ventas con tarjeta de crédito. El quinto cambio significativo se refiere a la cantidad de dependientes: la modificación permite la contratación de hasta un dependiente, pero para determinadas actividades zafrales (o temporales) se puede solicitar fundadamente hasta tres dependientes. Por último, cabe señalar que la actual formulación de la ley abre la posibilidad de vender tanto al consumidor final como (en algunas actividades) también a empresas y al Estado.

¹⁵ El decreto reglamentario se incluyen en el anexo.

b) El alcance del régimen de Monotributo

Si bien el régimen ya tenía algunos años, no había tenido la repercusión que se esperaba en cuanto a su incidencia en el conjunto de los trabajadores potencialmente alcanzados. En efecto, a marzo de 2007, estaban inscritas bajo este régimen menos de 4.000 empresas en todo el país¹⁶, de las cuales sólo 2.500 realizaban pagos al sistema, es decir, habían tenido actividad en el mes de referencia. En lo que atañe a las personas comprendidas en el régimen, su alcance llegaba a alrededor de 3.000 personas. Las empresas y trabajadores abarcados por este régimen se concentraban en la capital del país.

Cabe señalar, no obstante, que el alcance en empresas y trabajadores de este régimen tributario ha ido en aumento, particularmente en los últimos años, a partir del comienzo de la recuperación de la economía uruguaya luego de la crisis del 2002. De hecho, la cantidad de empresas inscritas y el número total de trabajadores comprendidos, se vieron prácticamente duplicados si se comparan las cifras del primer semestre de 2007 respecto de igual período de 2003. A su vez, desde la segunda mitad de 2007, una vez implementadas las modificaciones al régimen, se vuelve a observar un notable incremento en la cantidad de empresas activas y con pagos, así como en la cantidad de personas comprendidas. Si se comparan los datos del primer semestre de 2008 respecto de los observados al primer semestre de 2007 (antes de la reforma), es posible apreciar que los valores de estos tres indicadores se duplicaron. No obstante, el monto promedio pagado por empresa se ha mantenido (medido a precios constantes). En el cuadro 23, se presentan sintéticamente estos datos.

Cuadro 23

Número de empresas y personas en el régimen de monotributo
y monto promedio de pago: comparación 2003, 2007 y 2008

Período	Cantidad de empresas activas	Cantidad de empresas con pagos	Cantidad de dependientes	Cantidad total personas	Monto promedio recaudado por empresa a/
Primer semestre 2003	1,884	1,274	139	1,620	1,128
Primer semestre 2007	3,640	2,537	249	3,015	1,063
Primer semestre 2008	8,766	6,732	352	7,956	1,152

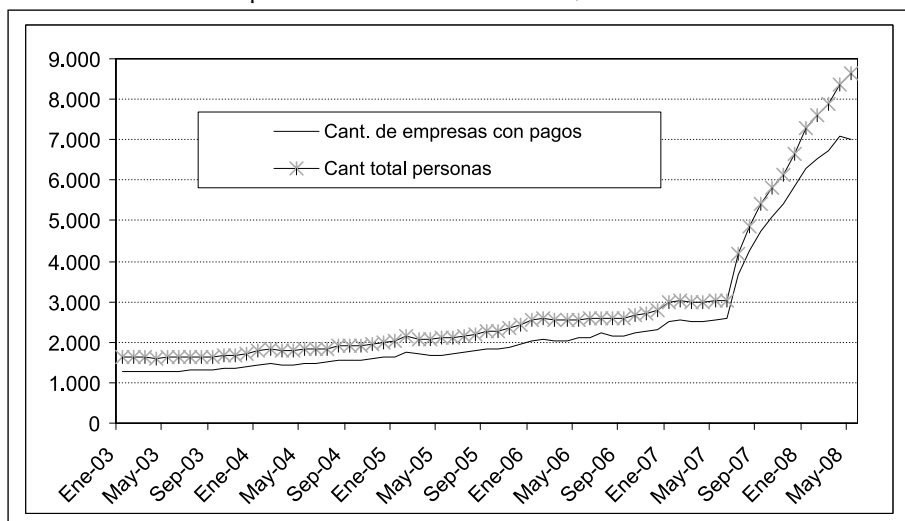
Fuente: BPS. a/ \$ constantes de junio de 2007.

¹⁶ Lo que representa (de acuerdo al Registro de Empresas del INE, año 1997) menos de 5% del total de empresas de menos de cinco ocupados del total del país (excluyendo en el total a la actividad agropecuaria, la prestación en forma unipersonal de servicios en el ejercicio liberal de la profesión, actividades financieras controladas por el Banco Central del Uruguay (BCU) y construcción).

La evolución positiva, particularmente de los últimos años, se puede observar en el gráfico 3, que se presenta a continuación.

Gráfico 3

Evolución de la cantidad de personas y empresas comprendidas en el monotributo, 2003–2008



Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por el BPS.

Nota: Empresas con pagos.

¿Cuántos son los trabajadores potencialmente abarcables por este régimen?, por ende, ¿cuál es el déficit que éste sistema, actualmente, presenta en su cobertura? De acuerdo a estimaciones oficiales, en el nuevo formato del régimen de Monotributo (es decir, con las modificaciones que establece la Reforma Tributaria en aplicación desde julio de 2007), las personas potencialmente abarcadas ascenderían a alrededor de 170 mil personas. Debe tenerse en cuenta que los cambios introducidos en el régimen suponen la flexibilización de algunas de las condiciones que deben cumplir las empresas y propietarios de las mismas, lo cual, de hecho, originará una ampliación de la cobertura de trabajadores.

Sobre la base de las estimaciones realizadas en la sección anterior, los trabajadores que trabajan como cuenta propia, que constituyen un conjunto más amplio que los atendidos por esta reglamentación, constituyen un total de 300 mil personas (de acuerdo a los datos para el 2006 y considerando al total del país, tanto urbano como rural). De este conjunto de personas, menos del 20% están amparados por algún seguro previsional (véase el cuadro 24). Los restantes cuenta propia, no se encuentran cubiertos por ningún

sistema de seguridad social (aquí se incluyó tanto al BPS, como a la Caja de Jubilaciones de Profesionales Universitarios y a la Caja Notarial). Del conjunto de personas efectivamente cubiertas, 53.000, sólo 3.000 (6%) lo están bajo el régimen de Monotributo.

Cuadro 24

TRABAJADORES POR CUENTA PROPIA CON Y SIN COBERTURA, 2006

	Cuenta propia con local	Cuenta propia sin local	Total cuenta propia	Cuenta propia con local	Cuenta propia sin local	Total cuenta propia
	en número			en % del total		
Sin cobertura	166 830	80 502	247 332	77.5%	94.5%	82.4%
Con cobertura	48 297	4 656	52 953	22.5%	5.5%	17.6%
Total	215 127	85 158	300 285	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de ENHA 2006.

5. COMENTARIOS FINALES

El presente trabajo pretende constituir una aproximación hacia la exploración de los rasgos socioeconómicos de los trabajadores por cuenta propia en Uruguay y su participación en el sistema de seguridad social. El estudio de la extensión de la cobertura en el programa de jubilaciones y pensiones constituirá un primer paso hacia el conocimiento de la extensión y profundidad de la cobertura sobre todo el espectro de riesgos sociales, que orienten el debate y la formulación de políticas de protección social adecuadas.

El informe revela que este grupo de trabajadores constituye una población particularmente vulnerable en cuanto a su inserción en el mercado laboral. Varios indicadores dan cuenta de ello: las ocupaciones en las que se insertan, la antigüedad de su empleo y particularmente, los ingresos por trabajo que perciben y su cobertura bajo el régimen de seguridad social. Esta condición es más evidente en el caso de los trabajadores por cuenta propia que no poseen inversión ni local, los que demuestran, además, poseer niveles educativos significativamente más bajos que los ocupados en general.

La baja cobertura de esta población vulnerable puede tener varias explicaciones. Si bien este informe no buscó indagar sobre las causas, los resultados de las estimaciones dan lugar para hipotetizar al respecto. Dos aspectos parecen ser los más destacados. En primer lugar, el tipo de ocupaciones en los que se insertan; ocupaciones que poseen en general mucha estacionalidad e irregularidad, de lo que da cuenta, además, la relativamente más baja antigüedad de los empleos. El segundo aspecto, se refiere al bajo nivel

de ingresos que caracteriza a este grupo, en particular a los ocupados por cuenta propia sin local.

Las modificaciones operadas en 2007 en el régimen de Monotributo que, en teoría, intenta alcanzar a este grupo vulnerable de trabajadores, deberían tender a favorecer la cobertura e inclusión social de los mismos, tal como parece demostrarse luego de un año de transcurridos los cambios en dicho esquema tributario. Estas modificaciones se inscriben en un conjunto de políticas en materia de seguridad social desarrolladas en los últimos años, cuyo objetivo es ampliar la cobertura en materia de protección social: flexibilización de las jubilaciones, derecho al seguro de salud para los menores de padres contribuyentes, ampliación del seguro de paro y extensión del régimen de asignaciones familiares.

BIBLIOGRAFÍA

- Amarante V.; Arim, R. 2005 "El mercado laboral: Cambios estructurales y el impacto de la crisis, 1986-2002", en *Uruguay: Empleo y protección social. De la crisis al crecimiento* (Santiago, OIT).
- Amarante, V.; Espino, A. 2007 *Informalidad y protección social en Uruguay. Elementos para una discusión conceptual y metodológica* (Montevideo, Instituto de Economía del Uruguay, UDELAR)
- Arim, R.; Salas, G. 2007 *Situación del empleo en Uruguay* (Montevideo, Instituto Nacional de Estadística).
- Bertranou, F.; Vásquez, J. 2007 *Trabajadores independientes y cobertura de seguridad social en Chile* (Santiago, OIT).
- Carr, M.; Chen, A. M. 2002 *La globalización y la economía informal: Las repercusiones de la globalización del comercio y la inversión en los trabajadores pobres* (Ginebra, OIT).
- Equipo de Trabajadores de la Seguridad Social, 2002 *Informalidad y seguridad social* (Montevideo).
- Gleijberman, D. 2007 *Antigüedad en el empleo* (Montevideo, Instituto Nacional de Estadística).
- Lagomarsino, G.; Lanzilotta, B. 2004 *Densidad de aportes a la Seguridad Social en Uruguay. Análisis de su evolución y determinantes a partir de los datos registrales de historia laboral (1997-2003)*. Documento preparado para el Equipo de Representación de los Trabajadores en el Banco de Previsión Social (Montevideo).

Lepore, E.; Schleser, D. 2007 *La heterogeneidad del cuentapropismo en la Argentina actual: Una propuesta de análisis y clasificación*, Dirección de Estudios y Estadísticas Laborales de la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales (Buenos Aires, MECÓN).

OIT, 1972 *Employment, incomes and equality: A strategy for increasing productive employment in Kenya* (Ginebra, OIT).

ANEXO 1

Cuadro 1.1

Empresas monotributo activas y con pagos. BPS,
datos de marzo de 2007

"Departamento"	Empresas activas			Empresas con pagos			
	Cant. Empresas	Cant. Dep.	Cant. Pers.	Cant. Empresas	Cant. Dep.	Cant. Pers.	Importe total
MONTEVIDEO	2 000	1 263	1 492	1 173	1 173	1 398	1 611 243
ARTIGAS	39	26	28	26	26	28	19 628
CANELONES	484	345	378	320	319	352	364 593
CERRO LARGO	48	33	36	30	30	33	25 629
COLONIA	62	44	51	43	43	50	46 636
DURAZNO	44	37	46	35	35	44	31 290
FLORES	44	31	33	29	29	31	23 733
FLORIDA	175	137	144	124	124	131	103 526
LAVALLEJA	41	34	35	33	33	34	23 127
MALDONADO	195	138	153	125	125	138	124 165
PAYSANDU	71	53	56	49	49	52	40 031
RIO NEGRO	48	32	36	31	31	35	23 298
RIVERA	102	63	67	60	60	64	46 488
ROCHA	85	46	48	40	40	42	32 010
SALTO	39	29	32	26	26	29	25 042
SAN JOSE	44	36	37	36	36	37	26 181
SORIANO	44	34	36	32	32	34	37 586
TACUAREMBO	89	74	79	68	68	73	50 610
TREINTA Y TRES	84	65	68	60	60	63	42 295
Totales	3 738	2 520	2 855	2 340	2 339	2 668	2 697 111

Fuente: Consulta CSDA (sol. 962) ejecutada 06/06/07 sobre réplica al 01/06/07

Notas: - Cantidad de dependientes y personas: se obtuvieron de las nóminas validadas.

- Cantidad de personas: se consideran las personas distintas a nivel de empresa

- Importe total: incluye multas y recargos.

- Departamento: se clasificó en función del domicilio fiscal de la empresa.

Cuadro 1.2

Empresas que aportan como monotributo.
BPS, enero 2003 al primer semestre 2008

Fecha de Cargo	Cant. de empresas activas	Cant. de empresas con pagos	Importe total	Cant. dependientes	Cant. total personas
Ene-03	1 829	1 272	\$ 1 044 703	137	1 620
Feb-03	1 858	1 281	\$ 1 046 827	137	1 624
Mar-03	1 856	1 264	\$ 1 041 508	146	1 620
Abr-03	1 869	1 256	\$ 1 061 846	138	1 606
May-03	1 898	1 273	\$ 1 099 421	138	1 627
Jun-03	1 908	1 272	\$ 1 118 681	137	1 626
Jul-03	1 917	1 300	\$ 1 139 304	136	1 618
Ago-03	1 938	1 316	\$ 1 148 031	139	1 632
Sep-03	1 958	1 324	\$ 1 159 024	135	1 636
Oct-03	1 993	1 354	\$ 1 175 593	134	1 662
Nov-03	2 021	1 367	\$ 1 189 794	137	1 678
Dic-03	2 050	1 385	\$ 1 231 520	140	1 698
Ene-04	2 139	1 453	\$ 1 315 961	154	1 787
Feb-04	2 201	1 486	\$ 1 342 273	147	1 830
Mar-04	2 171	1 448	\$ 1 335 408	141	1 786
Abr-04	2 183	1 453	\$ 1 331 639	144	1 795
May-04	2 214	1 473	\$ 1 358 381	154	1 822
Jun-04	2 230	1 484	\$ 1 391 193	160	1 832
Jul-04	2 257	1 504	\$ 1 442 583	158	1 851
Ago-04	2 311	1 542	\$ 1 479 167	160	1 895
Sep-04	2 333	1 555	\$ 1 491 713	162	1 911
Oct-04	2 357	1 563	\$ 1 488 882	161	1 929
Nov-04	2 382	1 580	\$ 1 498 801	156	1 938
Dic-04	2 423	1 616	\$ 1 559 956	163	1 978
Ene-05	2 461	1 645	\$ 1 620 700	173	2 017
Feb-05	2 602	1 766	\$ 1 701 129	174	2 150
Mar-05	2 556	1 701	\$ 1 676 293	177	2 090
Abr-05	2 539	1 667	\$ 1 652 946	179	2 070
May-05	2 573	1 685	\$ 1 653 356	186	2 094
Jun-05	2 606	1 704	\$ 1 719 536	181	2 110
Jul-05	2 661	1 737	\$ 1 764 336	184	2 146
Ago-05	2 723	1 780	\$ 1 799 249	189	2 200
Sep-05	2 780	1 819	\$ 1 857 007	206	2 259
Oct-05	2 801	1 831	\$ 1 874 808	214	2 275
Nov-05	2 874	1 886	\$ 1 916 083	217	2 343
Dic-05	2 970	1 960	\$ 1 994 103	219	2 430

Fecha de Cargo	Cant. de empresas activas	Cant. de empresas con pagos	Importe total	Cant. dependientes	Cant. total personas
Ene-06	3 070	2 023	\$ 2 107 360	233	2 534
Feb-06	3 133	2 065	\$ 2 126 002	224	2 581
Mar-06	3 115	2 025	\$ 2 112 856	218	2 547
Abr-06	3 135	2 027	\$ 2 096 422	210	2 543
May-06	3 170	2 129	\$ 2 165 041	217	2 565
Jun-06	3 185	2 128	\$ 2 230 834	225	2 569
Jul-06	3 223	2 245	\$ 2 285 423	229	2 574
Ago-06	3 283	2 158	\$ 2 301 554	217	2 576
Sep-06	3 309	2 163	\$ 2 301 320	218	2 585
Oct-06	3 414	2 242	\$ 2 356 117	222	2 669
Nov-06	3 480	2 283	\$ 2 408 758	225	2 724
Dic-06	3 553	2 320	\$ 2 466 539	235	2 786
Ene-07	3 570	2 512	\$ 2 672 980	258	2 997
Feb-07	3 631	2 547	\$ 2 701 824	251	3 035
Mar-07	3 608	2 517	\$ 2 719 606	245	2 986
Abr-07	3 616	2 509	\$ 2 725 386	246	2 985
May-07	3 686	2 559	\$ 2 778 978	254	3 043
Jun-07	3 728	2 576	\$ 2 835 309	242	3 046
Jul-07	4 870	3 668	\$ 3 684 670	233	4 189
Ago-07	5 526	4 251	\$ 4 100 519	248	4 865
Sep-07	6 054	4 727	\$ 4 502 936	259	5 420
Oct-07	6 481	5 092	\$ 4 796 054	261	5 834
Nov-07	6 848	5 399	\$ 5 006 149	252	6 136
Dic-07	7 380	5 855	\$ 5 393 297	272	6 659
Ene-08	7 940	6 279	\$ 6 857 885	349	7 286
Feb-08	8 345	6 546	\$ 7 151 094	317	7 599
Mar-08	8 673	6 728	\$ 7 330 854	341	7 880
Abr-08	9 245	7 095	\$ 7 691 037	367	8 371
May-08	9 629	7 012	\$ 7 761 167	387	8 646

Fuente: Consulta CSDA (sol. 991) - Registro/ Rec Nominada (Base) / Pagos

Notas: Se consideran empresas activas "monotributo" las que tienen dicho ficto cargado en el mes de cargo de referencia.

La cantidad de dependientes y personas se obtiene en función de nóminas validadas.

En cantidad de personas se consideran las personas distintas declaradas en líneas cpto. 1 (sueldo)

ANEXO 2

31/05/2001

SE REGLAMENTA TRIBUTO CREADO POR EL ARTICULO 590° DE LA LEY 17.296 (Ley de presupuesto nacional)

El Presidente de la República en acuerdo con los Ministros de Trabajo y Seguridad Social y de Economía y Finanzas aprobó un decreto mediante el cual se reglamenta el tributo creado por el artículo 590° de la Ley 17.296 y el cual se denominará “monotributo”.

El mismo establece que:

VISTO: el impuesto creado por el artículo 590° de la Ley 17.296, de 21 de febrero de 2001.-

CONSIDERANDO: que es necesario proceder a su reglamentación, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 168°, numeral 4°) de la Constitución de la República.-

ATENTO: a lo expuesto.-

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DECRETA:

ARTICULO 1°.- A los efectos del presente decreto, el tributo creado por el artículo 590° de la Ley 17.296, de 21 de febrero de 2001, se denominará “monotributo”.

ARTICULO 2°.- La opción a favor del “monotributo” prevista por la Ley que se reglamenta, solo podrá ser realizada por aquellos contribuyentes que ejerzan una única y exclusiva actividad de afiliación patronal.

Sin perjuicio de lo anterior, carecerán de opción quienes simultáneamente revistan como integrantes inactivos de cualquier tipo de sociedad personal, o como Directores de Sociedades Anónimas.

ARTICULO 3°.- Se entiende por “puesto” a los efectos del literal D del precitado artículo, toda unidad económica, con localización en la vía pública o espacios públicos, ya sea en forma ambulante o estable.

La rotación entre diferentes localizaciones físicas no excluye lo dispuesto precedentemente, salvo que se verifique la simultaneidad del ejercicio respectivo.

ARTICULO 4º.- La opción referida en el artículo segundo del presente Decreto no excluye la facultad de retornar, en el futuro, al régimen general de aportación previsto para la misma actividad.

ARTICULO 5º.- Las opciones referidas en los artículos 2º y 4º precedentes, surtirán efectos a partir del primer día del mes en que dicha manifestación se comunique en forma fehaciente al Banco de Previsión Social. Se exceptúan de lo anterior, las opciones que supongan reconocimientos de servicios desde el 1º de enero de 2001, realizadas por quienes se afilien por primera vez al Banco de Previsión Social y siempre que las mismas se comuniquen a dicho organismo dentro de los treinta días de la vigencia del presente Decreto.

ARTICULO 6º.- El “monotributo” afecta exclusivamente a las obligaciones tributarias generadas por la actividad del patrón. En ningún caso, incluye a las obligaciones tributarias generadas por las remuneraciones abonadas a los dependientes, las cuales se regirán a todos los efectos, por las disposiciones legales y reglamentarias vigentes.

ARTICULO 7º.- A los efectos de la Ley que se reglamenta, la existencia del cónyuge colaborador no altera el carácter unipersonal de la empresa, sin perjuicio de determinar una aportación patronal adicional, por la actividad del referido cónyuge. El aporte adicional se efectuará por idéntico importe al del cónyuge titular.

ARTICULO 8º.- Carecen del ejercicio de la opción referida en el artículo 2º del presente Decreto aquellos contribuyentes que ocupen simultáneamente más de cuatro personas, computándose a esos efectos tanto el titular, como su cónyuge colaborador.

ARTICULO 9º.- A solicitud de los funcionarios fiscalizadores actuantes, los afiliados comprendidos por el presente Decreto deberán exhibir la siguiente documentación:

- a) Justificativos de inscripción ante el Banco de Previsión Social y la Dirección General Impositiva.

- b) Ultimo recibo de pago de los tributos generados por la actividad de la empresa.
- c) Documentación respaldante de las existencias de mercaderías.

La ausencia o no exhibición de la citada documentación, podrá dar lugar a la incautación de mercadería con arreglo a lo dispuesto por el artículo 598° de la Ley que se reglamenta.

ARTICULO 10°.- En oportunidad de la incautación prevista por el citado artículo 598°, se labrará acta y se confeccionará inventario de los bienes incautados, entregando copia al afectado por la medida o a quien se encuentre en el puesto objeto de la inspección.

El remate de los bienes incautados previsto por el artículo 598° de la Ley que se reglamenta, podrá sustituirse por la entrega de las mercaderías al Instituto Nacional del Menor (INANE), quien procederá a la respectiva tasación, comunicando su resultado al Banco de Previsión Social en el plazo de diez días de la recepción. Los costos vinculados con el procedimiento de incautación (servicio policial y traslado) serán de cargo del Instituto Nacional del Menor (INANE).

ARTICULO 11°.- El presente Decreto entrará en vigencia en la fecha de su publicación en el Diario Oficial.

ARTICULO 12°.- Comuníquese, publíquese, etc.

Decreto N° 199/007

Ministerio de Economía y Finanzas

Montevideo, 11 de junio de 2007

Visto: la Ley N° 18.083, de 27 de diciembre de 2006, que establece un nuevo sistema tributario.

Resultando: que la referida disposición establece una nueva normativa aplicable al tributo que denomina Monotributo.

Considerando: necesario dictar un decreto orgánico que contenga aquellas disposiciones necesarias para su aplicación.

Atento: a lo expuesto y a lo dispuesto por el artículo 168 de la Constitución de la República.

El Presidente de la República

D E C R E T A:

Artículo 1º.- Estructura. El Monotributo es un tributo que gravará la realización de actividades empresariales de reducida dimensión económica, y se aplicará en sustitución de las contribuciones especiales de seguridad social y de todos los impuestos nacionales, con excepción de los aplicables en la importación, generados por su actividad empresarial.

A tales efectos se entiende por actividades empresariales las definidas por el numeral 1 del literal B del artículo 3º Título 4 del Texto Ordenado 1996.

Sin perjuicio de lo dispuesto precedentemente, se considerarán actividades comprendidas en el ámbito objetivo del monotributo, a los siguientes servicios prestados en la vía pública o espacios públicos:

- a) Cuidado de automóviles, motos y otros automotores.
- b) Limpieza de parabrisas.
- c) Otros de similar naturaleza que determine el Ministerio de Economía y Finanzas, previo informe favorable del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, del Banco de Previsión Social, y de la Dirección General Impositiva.

El tributo a que refiere el presente artículo tendrá carácter opcional, en las condiciones previstas en la Ley N° 18.083 de 27 de diciembre de 2006.

Artículo 2º.- Aspecto subjetivo. Son contribuyentes del tributo:

- a) Las empresas unipersonales, incluidas aquellas en las que el titular ejerza la actividad con su cónyuge o concubino colaborador, siempre que no tengan más de un dependiente.
- b) Las sociedades de hecho integradas por un máximo de dos socios, sin dependientes.
- c) Las sociedades de hecho integradas exclusivamente por familiares, con hasta un cuarto grado de consanguinidad o un segundo de afinidad, siempre que el número de socios no supere a tres y no tengan dependientes.

El número de dependientes referidos en los literales anteriores, podrá elevarse hasta tres en el período comprendido entre el 1 de diciembre de cada año y el 6 de enero del año inmediato siguiente.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso anterior, el Ministerio de Economía y Finanzas podrá, previo informe favorable del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Banco de Previsión Social y la Dirección General Impositiva, incluir en el citado régimen de excepción a aquellos sujetos que desarrollen actividades zafrales en períodos distintos al establecido en el citado inciso.

Artículo 3°.- Aspecto objetivo. Solamente podrán optar por el régimen a que refiere el artículo 1° del presente decreto, los sujetos referidos en el artículo anterior que cumplan simultáneamente con las siguientes condiciones:

- a) Los ingresos derivados de la actividad no superen en el ejercicio el 60% (sesenta por ciento) del límite establecido en el literal E del artículo 52 Título 4 del Texto Ordenado 1996, para los sujetos comprendidos en el literal a) del artículo anterior. Para los sujetos comprendidos en los literales b) y c) de dicho artículo, el límite ascenderá al 100% (cien por ciento) del monto establecido en el referido literal E.
- b) Desarrollen actividades de reducida dimensión económica, y no realicen la explotación de más de un puesto o de un pequeño local, en forma simultánea. La rotación entre diferentes localizaciones físicas - ya sea puesto o local- no excluye el amparo en régimen de monotributo, salvo que se verifique la simultaneidad del ejercicio de la actividad.
- c) Ejerczan una única actividad sujeta a afiliación patronal; salvo los productores rurales que complementen los ingresos derivados de la producción de bienes en estado natural provenientes de su establecimiento, con la enajenación en forma accesoria de otros bienes agropecuarios, en estado natural o sometidos a algún proceso artesanal.
- d) Enajenen bienes y presten servicios exclusivamente a consumidores finales.

Artículo 4°.- Reducida dimensión económica. Sin perjuicio de las disposiciones especiales que se establezcan se entiende por empresas de reducida dimensión económica, aquellas cuyos activos en ningún momento del ejercicio superen el 50% (cincuenta por ciento) del monto a que refiere el literal E) del artículo 52 Título 4 del Texto Ordenado 1996.

No estarán incluidas en la definición de reducida dimensión económica, las empresas que comercialicen prendas de vestimenta en centros comerciales, expoferias y similares.

Artículo 5°.- Puesto. Se entiende por puesto a toda unidad económica con localización en la vía pública o en espacios públicos, ya sea en forma ambulante o estable, cuya superficie ocupada no supere los 15mt² (quince metros cuadrados).

Artículo 6°.- Pequeño local. Se considera pequeño local a toda unidad económica ubicada en sitios cerrados o cercados, dentro de predios públicos o privados construidos o adaptados para la realización de actividades empresariales, con un área que no supere los 15 mt² (quince metros cuadrados). Se excluye de esta categorización a los locales ubicados dentro de centros comerciales de grandes superficies.

Artículo 7°.- Proceso artesanal. Se considera proceso artesanal, a aquel en el que la elaboración de bienes se cumple con procedimientos predominantemente manuales.

Artículo 8°.- Facultad de inclusión. Facúltase al Ministerio de Economía y Finanzas, previo informe favorable del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Banco de Previsión Social y la Dirección General Impositiva, a extender la aplicación de lo previsto en los artículos 5° y 7° precedentes, a situaciones en las que se verifique similar realidad fáctica.

Artículo 9°.- Ventas a no consumidores finales. Se considera que no son consumidores finales los organismos estatales, las empresas y quienes se encuentren incluidos en el hecho generador del Impuesto al Valor Agregado o del Impuesto Específico Interno.

Se exceptúa de la condición dispuesta por el literal d) del artículo 3° a quienes enajenen bienes artesanales en los siguientes rubros:

- a) Marroquinería, excepto prendas de vestir.
- b) Bijoutería.
- d) Textiles.
- e) Artesanías de madera.
- f) Alimentos elaborados en forma artesanal.

- g) Otros que determine el Ministerio de Economía y Finanzas, previo informe favorable del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Banco de Previsión Social y la Dirección General Impositiva.

No quedan comprendidos en las presentes excepciones los bienes fabricados en serie, aún cuando su elaboración sea de carácter artesanal.

Artículo 10°.- Compatibilidad. A los efectos previstos en el artículo 74 de la Ley N° 18.083, de 27 de diciembre de 2007, es compatible la actividad desarrollada por los titulares de empresas unipersonales, sus cónyuges o concubinos colaboradores, o los socios de sociedades personales, bajo las condiciones establecidas en los artículos 72 y 73 de la norma referida, con la percepción de jubilación común o por edad avanzada, servida al amparo del régimen de Industria y Comercio, siempre que su origen no haya sido la actividad que se pretende desarrollar en el régimen del Monotributo, y cuando se cumplan simultáneamente las demás condiciones establecidas en el citado artículo 74.

No se encuentran comprendidas en el régimen de compatibilidad establecido, las situaciones en las que la jubilación que se percibe se origina en incapacidad laboral para todo trabajo.

Artículo 11°.- Régimen de adecuación. Los contribuyentes que se encuentren comprendidos en las hipótesis establecidas por los artículos 70 y siguientes de la Ley N° 18.083, de 27 de diciembre de 2006, y estén tributando por un régimen distinto, podrán solicitar la inclusión en el régimen de Monotributo, a partir de la publicación del presente decreto hasta los noventa días siguientes a la entrada en vigencia de dicho tributo.

El Banco de Previsión Social autorizará la inclusión, luego de que el solicitante acredite fehacientemente ante la Dirección General Impositiva y ante el propio organismo autorizante, el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley N° 18.083, de 27 de diciembre de 2006.

A tales efectos los citados organismos establecerán las formalidades que deberán cumplir los contribuyentes ante cada uno de ellos.

Artículo 12°.- Opción. Los contribuyentes del Monotributo en cualquier momento del ejercicio podrán optar por quedar comprendidos en el régimen general de liquidación de los Impuestos a las Rentas de las Actividades Económicas y al Valor Agregado, y en el régimen general de aportación de las Contribuciones Especiales de Seguridad Social.

Artículo 13°.- Cese del régimen de Monotributo. Cuando en el transcurso del ejercicio los contribuyentes de este tributo dejen de cumplir con alguna de las condiciones previstas en el artículo 3°, dejarán de estar comprendidos en el mismo y pasarán a tributar el Impuesto al Valor Agregado, así como las Contribuciones Especiales de Seguridad Social, y si correspondiere, el Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas y el Impuesto al Patrimonio.

Artículo 14°.- Cambios en el régimen de tributación. Cuando se haya dejado de estar comprendido en el régimen del Monotributo, sea de pleno derecho o por haber hecho uso de la opción, no se podrá volver a estarlo hasta que finalice el tercer año civil posterior a aquel en el que se produjo la exclusión.

Artículo 15°.- Recaudación del tributo. El Banco de Previsión Social dispondrá de un plazo de treinta días, contados a partir de la entrada en vigencia del tributo, para regular los aspectos referidos a la forma de liquidación, declaración y percepción del mismo.

Artículo 16°.- Prestaciones. Los contribuyentes del Monotributo conservarán la totalidad de los derechos emergentes de su inclusión y afiliación al sistema de seguridad social administrado por el Banco de Previsión Social.

Artículo 17°.- Seguro Social de Enfermedad. Los afiliados activos comprendidos en el régimen del Monotributo, en caso de ser titulares de empresas unipersonales, podrán optar en cualquier momento por el acceso al Seguro Social de Enfermedad en los términos establecidos en el literal D) del artículo 8° del Decreto Ley N° 14.407, de 22 de julio de 1975, en la redacción dada por el artículo 1° de la Ley N° 15.953, de 6 de junio de 1988, en cuyo caso deberán abonar el complemento de cuota mutual respectivo.

A tales efectos, la existencia de cónyuge o concubino colaborador no altera el carácter unipersonal de la empresa, pudiendo ambos indistintamente realizar la opción referida.

Los unipersonales optantes conforme lo dispuesto en el inciso primero de este artículo, que durante los períodos de zafra, y de conformidad con el último inciso del artículo 2° del presente decreto, superen transitoriamente el máximo de dependientes previsto por el literal D) del artículo 8° del Decreto Ley N° 14.407, de 22 de julio de 1975, mantendrán tanto la respectiva cobertura, como el régimen tributario asociado con la misma.

Artículo 18°.- Permisos municipales. El otorgamiento y renovación de todo tipo de permisos otorgados por los Gobiernos Departamentales para el ejercicio de actividades incluidas en el régimen de monotributo estará condicionado al contralor por parte de la referida autoridad del justificativo de inscripción ante la Dirección General Impositiva y el Banco de Previsión Social.

Artículo 19°.- Contralor. Documentación. Quienes están comprendidos en el régimen establecido en el presente decreto, estarán exceptuados de documentar sus operaciones siempre que las mismas no superen el monto que fije anualmente la Dirección General Impositiva, de conformidad a lo dispuesto por el artículo 44 del Decreto N° 597/988, de 21 de setiembre de 1988, con la redacción dada por el artículo 1° del Decreto N° 388/992, de 17 de agosto de 1992.

Cuando se realicen tales operaciones, se deberán extender diariamente comprobantes globales que respalden las ventas que no fueron documentadas individualmente, conservando todas las vías de la documentación emitida.

Si el adquirente lo solicitara, los contribuyentes del monotributo deberán documentar la operación individualmente y entregarle la correspondiente vía de la factura o boleta de contado.

Lo dispuesto en los incisos anteriores es sin perjuicio del cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 79 y siguientes de la Ley N° 18.083, de 27 de diciembre de 2006.

Artículo 20°.- Contralor. La información que el Banco de Previsión Social y la Dirección General Impositiva requieran de los entes autónomos y servicios descentralizados, en aplicación del artículo 82 de la Ley N° 18.083, de 27 de diciembre de 2006, estará comprendida en las previsiones del artículo 469 de la Ley N° 17.930, de 19 de diciembre de 2005, con la redacción dada por el artículo 68 de la ley que se reglamenta, y en el artículo 47 del Código Tributario.

Artículo 21°.- Información. Los emisores de tarjetas de crédito deberán informar mensualmente al Banco de Previsión Social y a la Dirección General Impositiva, las operaciones realizadas por los contribuyentes del Monotributo, en el desarrollo de su actividad, de acuerdo a los procedimientos que ambos organismos determinen. En la información remitida se deberá identificar el contribuyente y el monto que recibe en concepto de pago por la venta de productos o la prestación de servicios.

De utilizarse otros sistemas de financiación en las ventas, el Banco de Previsión Social y la Dirección General Impositiva, podrán determinar la información necesaria a requerir a las entidades que corresponda, con la finalidad de contralor de la capacidad contributiva de los contribuyentes del Monotributo.

Artículo 22°.- Incautación. En oportunidad de la incautación prevista en el artículo 80 de la ley que se reglamenta, se labrará acta y se confeccionará inventario de los bienes incautados, entregando copia al afectado por la medida o a quien se encuentre en el puesto o local objeto de la inspección.

El remate de los bienes incautados previsto en el mencionado artículo 80, podrá sustituirse por la entrega de las mercaderías al Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay (INAU), quien procederá a la respectiva tasación, comunicando su resultado al Banco de Previsión Social y a la Dirección General Impositiva, en el plazo de diez días de la recepción de la misma. Los costos vinculados al procedimiento de incautación (servicio policial y traslado) serán de cargo del mencionado instituto.

Artículo 23°.- Vigencia. El presente Decreto regirá a partir del 1 de julio de 2007.

Artículo 24°.- Comuníquese, publíquese, etc. Dr. TABARÉ VÁZQUEZ, Presidente de la República; DANILO ASTORI.

Publicado el 20.06.007 en el Diario Oficial N° 27.261.

Capítulo III

TRABAJADORES INDEPENDIENTES Y LA SEGURIDAD SOCIAL EN ARGENTINA¹

*Pablo Casalí*²
*Moirá Ohaco*³

INTRODUCCIÓN

La historia del régimen previsional para los trabajadores independientes de Argentina cuenta con más de 50 años de antigüedad. En efecto, en 1954, se creó para este grupo un régimen único administrado por tres cajas: (a) empresarios, (b) profesionales y (c) trabajadores independientes que posteriormente, en el año 1968, se unificó en una única caja.

En 1994, se instituye el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) que introduce un régimen mixto basado en el reparto y la capitalización individual, mediante el cual los beneficios a otorgarse pueden tener un componente público y otro privado, lo que permitió a los trabajadores optar por derivar sus aportes personales a uno u otro régimen. En el mismo, se incluye obligatoriamente a los trabajadores independientes sin producir modificaciones sustanciales para este colectivo, tales como su definición o las categorías incluidas.

Sin embargo, a fines de 2008, mediante una reforma legislativa se creó el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). El mismo modifica sustancialmente al SIJP eliminando el régimen de capitalización individual, extendiendo el actual régimen de reparto a la totalidad de los afiliados al sistema previsional.

¹ Informe elaborado con base en la publicación *Los trabajadores independientes y la seguridad social*. MTEySS. Secretaría de Seguridad Social - OIT. Buenos Aires. Noviembre de 2007. Coordinadores: Pablo Casalí (SSS) y Fabio Bertranou (OIT).

² Responsable de Programas, Protección Social – Centro Internacional de Formación de la OIT (Turín).

³ Analista de la Secretaría de Seguridad Social, MTEySS (Argentina).

En el año 1998, se creó un Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes también denominado Monotributo, al cual pueden adherir los trabajadores independientes siempre que cumplan con determinados requisitos vinculados con los ingresos brutos, la superficie dedicada a la actividad y la energía eléctrica consumida, entre otros.

La cobertura legal para los trabajadores independientes, por tal motivo, importa la existencia de distintos regímenes de seguridad social para cubrir las contingencias de invalidez, vejez y muerte, y en algunos casos también de salud.

Este colectivo exhibe una importante participación en el mercado de trabajo, registrando, al cuarto trimestre de 2006, 3.4 millones de trabajadores según datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Este dato representa el 24% de la población ocupada urbana del país. No obstante lo expuesto, el sector de los trabajadores independientes posee características especiales que serán abordadas en el presente trabajo y que explican las razones por las cuales aún existen desafíos pendientes en cuanto al diseño de políticas públicas tendientes a lograr una mayor cobertura de seguridad social.

1. TRABAJADORES INDEPENDIENTES Y EL MERCADO LABORAL

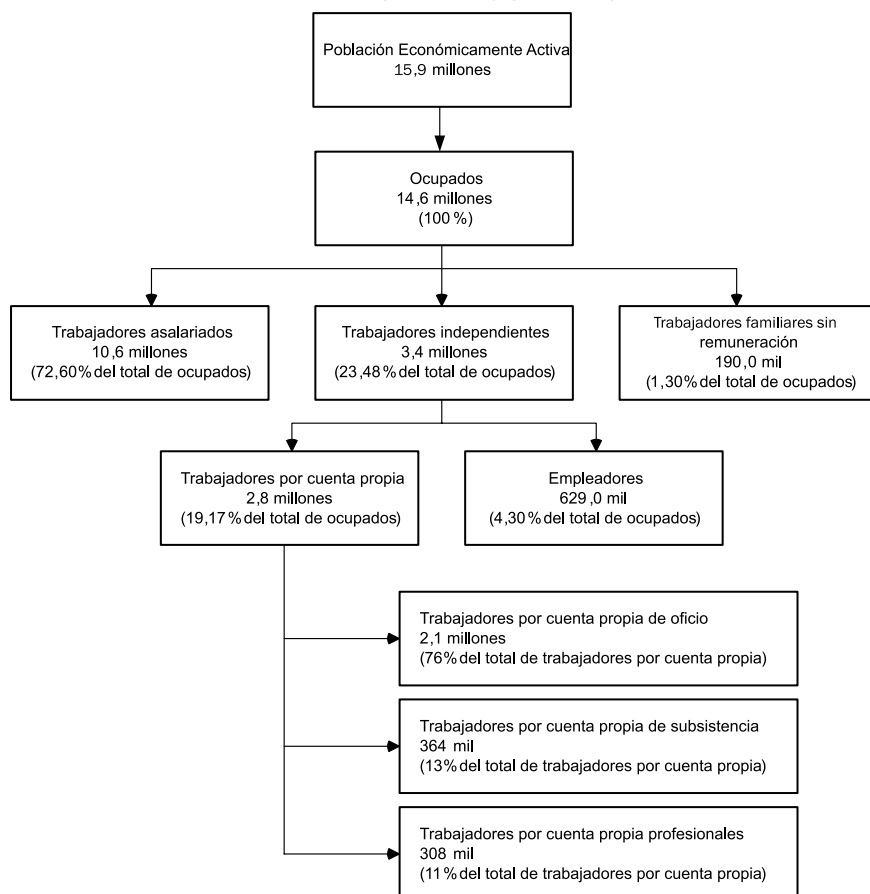
Existe consenso para afirmar que son dos las características que mejor identifican al conjunto de los trabajadores independientes. La primera de las características distintivas de este grupo de trabajadores es la *alta heterogeneidad*, ya que incluye una gran gama de actividades, desde profesionales con elevados niveles de ingresos hasta trabajadores con ingresos de subsistencia. Sin duda, las disparidades en los ingresos por actividades similares, junto a la diversidad de ocupaciones, algunas no calificadas en el sistema productivo, conforman un complejo universo con fronteras difusas.

La segunda característica es la *importante incidencia de la informalidad*, debido a la alta participación de personas que realizan sus actividades de manera informal. Es necesario profundizar en este punto debido a que existen dos definiciones desde las cuales se puede considerar a un trabajo como informal. Por un lado, el carácter ilegal o no regulado de la actividad puede relacionarse con la falta de cumplimiento de la legislación vigente, ya sea con relación a la actividad laboral o al cumplimiento de las cotizaciones a la seguridad social. Por otra parte, también se utiliza el término economía informal para hacer referencia a empleos precarios con características tales como baja productividad, donde el grado de calificación requerido es reducido, el salario es muy bajo o irregular y posee un alto grado de inestabilidad.

El conjunto de los trabajadores independientes, según una perspectiva estadística, se encuentra integrado por dos categorías: (a) los trabajadores por cuenta propia y (b) los patrones; debido a que se considera que, en ambos casos, el trabajador asume los riesgos económicos de la actividad que desempeña utilizando para ello sus propias maquinarias, instalaciones o instrumental. Se diferencian en que los primeros no cuentan con personal a cargo, mientras que en el caso de los patrones, si. Según datos de la EPH, para el cuarto trimestre del 2006, los trabajadores por cuenta propia representaban el 82% de los trabajadores independientes con un total de 2.8 millones y los empleadores eran 629 mil.

Cuadro 1

Población ocupada según categoría ocupacional.
Total urbano, cuarto trimestre, 2006
(en miles de personas y porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de DGEyEL, SSPTyEL (EPH, 2006).

El trabajo “La heterogeneidad del cuentapropismo en la Argentina” (MTEySS, 2006) estudia este grupo en profundidad, distinguiendo dentro del mismo tres categorías principales: los profesionales, los trabajadores de oficio y los trabajadores por cuenta propia de subsistencia. Los datos de la EPH para esta clasificación, por calificación del puesto de trabajo, arrojan que un 10% son profesionales, un 12% son cuentapropistas de subsistencia, mientras el 78% restante son cuentapropistas de oficios.

Según datos del Censo 2001 se puede observar que, en relación a las ramas de actividad, existe para todos los trabajadores, incluidos los independientes, un alto grado de concentración en el sector terciario, donde obtienen una participación superior al 60% para todas las categorías de empleo. Al interior del trabajo independiente, por el contrario, existe algún grado de diferenciación. Los cuentapropistas se concentran en la construcción (14.59%) como segunda actividad más importante, mientras que en el caso de los patrones, las actividades que se destacan son la agricultura, ganadería, caza y silvicultura (12.31%) y la industria manufacturera (12.46%). Estas últimas, pertenecen a las ramas que ocupan el tercer lugar de importancia para el caso de los cuentapropistas (10.53 y 10.54%).

Cuadro 2

Distribución del empleo de los trabajadores independientes
por rama de actividad
(porcentajes)

	Patrones	Cuentapropistas	Dependientes
Agricultura, Caza, Silv. y Pesca	12.31%	10.53%	6.79%
Explotaciones de Minas y Canteras	0.12%	0.09%	0.48%
Industria Manufacturera	12.46%	10.54%	12.24%
Electricidad, Gas y Agua	0.34%	0.26%	1.11%
Construcción	4.12%	14.59%	4.20%
Terciario	70.65%	63.99%	75.17%
Total	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia sobre la base del CENSO 2001.

En el siguiente cuadro se pueden apreciar algunas características socio-laborales de los trabajadores del sector en forma comparativa con los trabajadores dependientes. Entre las características demográficas de los trabajadores independientes se destaca que el 67.1% son hombres, representando una proporción mayor que la de los trabajadores dependientes. Por otro lado, se constata un diferencial relevante en cuanto al porcentaje de trabajadores independientes que son jefes de hogar, alcanzando el 61.6%, así

como también que los trabajadores dependientes registran edades en promedio más bajas.

Cuadro 3

Características de los trabajadores dependientes e independientes,
tercer trimestre, 2006

	Dependientes			Independientes			Total
	Registrados	No registrados	Total	Patrones	Cuenta propia	Total	
Participación en el total	43.1	32.7	75.8	4.2	20.0	24.2	100.0
Porcentaje de mujeres	40.7	49.7	44.6	26.0	34.3	32.9	42.0
Edad promedio	38.9	41.4	40.0	46.0	44.9	45.1	41.2
- Hombres	38.8	40.2	39.4	46.7	45.3	45.5	40.9
- Mujeres	39.0	42.7	40.6	44.2	44.3	44.3	41.5
Ingreso promedio ¹	1 251.0	421.3	893.4	2 037.0	711.0	939.7	904.6
Porcentaje jefe de hogar	54.3	40.2	48.2	71.3	59.6	61.6	51.0
Porcentaje que cotiza ²	100.0	0.0	56.9	71.4	31.50	38.4	37.3
Horas trabajadas ³	44.5	40.7	42.8	48.3	38.6	40.3	42.2

Fuente: Dirección Nacional de Programación Económica y Normativa (DNPEyN) sobre datos de la EPH, III trimestre de 2006.

Notas: 1) Ingreso de la ocupación principal.

2) Módulo de Informalidad. INDEC- EPH.

3) Los casos que responden a esta pregunta son considerablemente inferiores a los totales.

En cuanto al nivel educacional alcanzado por los trabajadores independientes, el análisis de la EPH permite observar comportamientos diferenciales tanto dentro del mismo grupo como en comparación con los trabajadores dependientes. La categoría patrones se encuentra fuertemente representada en el nivel Superior Universitario completo (32.4%), obteniendo para este nivel el mayor valor en relación a los otros grupos. Sin embargo, se debe considerar que este grupo representa una minoría dentro de los independientes. Por otro lado, los cuentapropistas se concentran en Primaria Completa (26.2%). Si se toman cuántos de los independientes poseen un nivel educativo superior o igual a Secundaria completa, en los patrones se obtiene que es el 71.9% y para los cuenta propia apenas el 46.1%.

Cuadro 4

Características educativas de los trabajadores dependientes
e independientes, tercer trimestre, 2006
(Porcentajes)

	Dependientes		Independientes	
	Registra- dos	No registrados	Patrones	Cuenta Propia
Escolaridad	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Primaria incompleta	3.0%	9.6%	2.9%	9.4%
Primaria completa	15.2%	28.2%	10.8%	26.2%
Secundaria incompleta	12.9%	23.0%	14.0%	17.1%
Secundaria completa	25.2%	17.5%	23.7%	19.5%
Superior Universitaria incompleta	17.0%	13.2%	15.9%	11.8%
Superior Universitaria completa	26.6%	7.7%	32.4%	14.9%
Sin instrucción	0.2%	0.9%	0.5%	1.2%

Fuente: Dirección Nacional de Programación Económica y Normativa (DNPEyN) sobre datos de la EPH, III trimestre de 2006.

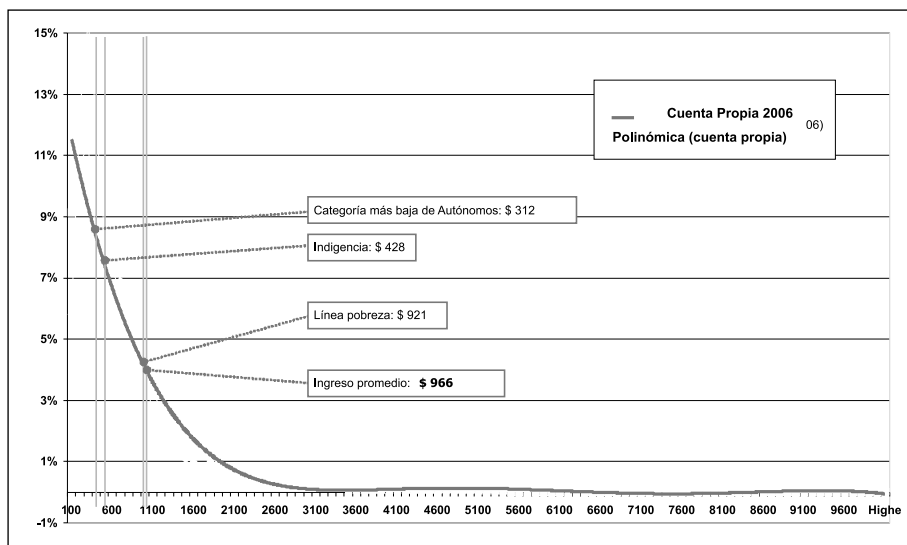
Según datos del Módulo de Informalidad⁴, el 71.4% de los patrones realiza las cotizaciones a la seguridad social, mientras que de los cuentapropistas sólo el 31.5%. Teniendo en cuenta la proporción de cada categoría en el total, estos últimos datos señalan que un 38.4% del total de trabajadores independientes cotizan a la seguridad social.

El ingreso promedio de la actividad principal de los independientes (\$ 939.70) es levemente superior al de los trabajadores dependientes (\$ 893.40). De todas formas, dentro del grupo de trabajadores independientes existe una gran diferenciación dependiendo de la categoría en la cual se encuentre incluido. Así, el ingreso promedio de los cuentapropistas es de \$ 711 mientras que para los patrones es de \$ 2037.

De acuerdo a la distribución de frecuencias de los ingresos de cuenta-propistas y patrones, con base en datos de la EPH para el segundo semestre del 2006, se obtienen los gráficos que se presentan a continuación. En los mismos se observa que los trabajadores por cuenta propia se encuentran fuertemente concentrados en los tramos más bajos de ingresos, destacándose que sólo un 10% gana más de \$1.700. Para los patrones se registra una mayor amplitud en el rango de ingresos a pesar de lo cual un 30% de éstos gana menos de \$1.000.

⁴ Este módulo se desarrolló para ser aplicado en forma conjunta con la EPH durante el IV trimestre de 2005 en el Gran Buenos Aires, y permitió profundizar el análisis de los determinantes e impactos del trabajo informal.

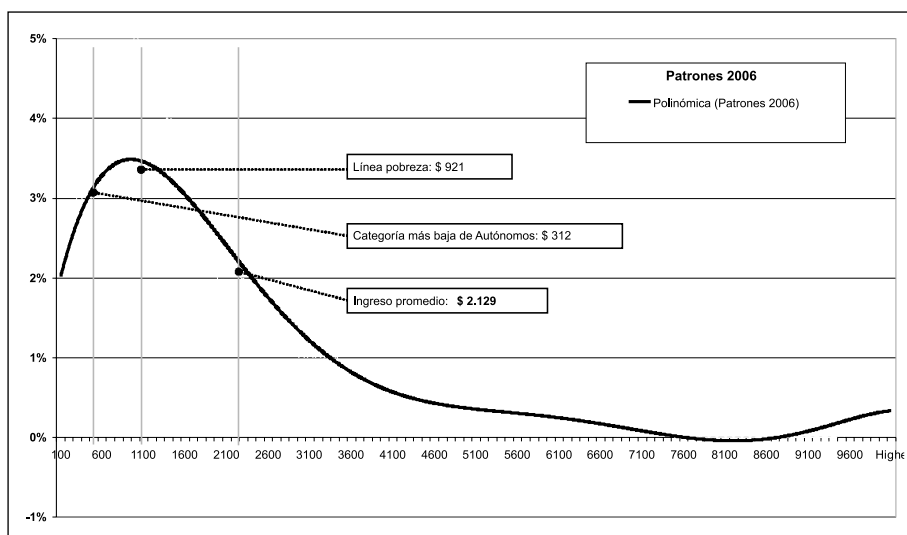
Gráfico 1

Distribución de frecuencias de ingresos
de los cuentapropistas, 2006

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la EPH.

Gráfico 2

Distribución de frecuencias de ingresos de patrones, 2006



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la EPH.

2. COBERTURA LEGAL DE LOS TRABAJADORES INDEPENDIENTES

En este apartado se abordarán las características salientes de los distintos regímenes de seguridad social para los trabajadores independientes que otorgan cobertura frente a las contingencias de invalidez, vejez y muerte, y también salud en los casos que se precisará.

En primer lugar se encuentra el SIPA. En este sistema, Régimen General, se encuentran obligatoriamente comprendidas todas las personas físicas mayores de 18 años que se desempeñan en relación de dependencia en la actividad privada o pública o que ejerzan actividades lucrativas en forma autónoma.

Para los autónomos incluidos en este Régimen General, el aporte obligatorio consiste en un porcentaje sobre una renta de referencia o presunta. La misma, desde la sanción de la Ley de Movilidad Previsional⁵, será ajustada semestralmente con el índice que se determine para tal fin. El mecanismo establece que las rentas de referencia serán un porcentaje fijo del Haber Mínimo Garantizado, y como semestralmente el Haber mínimo se ajusta, de esta manera se produce la actualización de las rentas.

Por otro lado, el porcentaje de alícuota que debe tributar está compuesto por una alícuota del 27% con destino al SIJP y adicionalmente un 5% para el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP).⁶

Además, existe un Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes, también denominado Monotributo, al cual pueden adherir los trabajadores independientes siempre que reúnan determinados requisitos vinculados con los ingresos brutos, la superficie destinada a la actividad y la energía eléctrica consumida, entre otros; aunque, en la práctica, son los ingresos brutos el requisito mayormente determinante. Su creación tuvo como objeto simplificar el cumplimiento de las obligaciones impositivas y previsionales de los pequeños contribuyentes, incorporar a los trabajadores informales a la seguridad social y reducir la carga y costo que los trámites de las prestaciones y pagos representaban para el contribuyente.

⁵ Ley N° 26.417, sancionada en octubre de 2008. A continuación se establecen los coeficientes para cada categoría de Autónomos en porcentaje del Haber Mínimo Garantizado (HMG).

Categoría	% del HMG
I	0.57971
II	0.81159
III	1.15942
IV	1.85507
V	2.55072

⁶ En el anexo A se incorpora la cotización total por categoría, para los trabajadores del Régimen General de Autónomos.

Este Régimen Simplificado contempla la existencia de dos subrégímenes, el Monotributo Eventual y el Monotributo Social. El primero comprende a los sujetos cuya actividad se desarrolla en forma eventual u ocasional, mientras que el segundo está dirigido a las personas en condiciones de vulnerabilidad social debidamente acreditada. El monotributo constituye un régimen tributario integrado y simplificado, que incluye a los impuestos a las ganancias y al valor agregado y al sistema previsional. Los Monotributistas, excepto los Eventuales, poseen cobertura de salud en la etapa activa a través de las Obras Sociales.

El monotributista realiza cotizaciones por montos fijos, debiendo cotizar \$ 35 del componente previsional con destino al Régimen Previsional Público (RPP) y \$ 37 al Sistema Nacional de Seguro de Salud (SNSS)⁷. Adicionalmente, puede efectuar un pago voluntario, como mínimo de \$ 33, que podrá direccionar al Régimen Previsional Público o al Régimen de Capitalización Individual; desde la creación del SIPA esta última opción deja de estar en vigencia.⁸

Los dos subrégímenes también presentan características propias en cuanto a las cotizaciones. El monotributo eventual permite efectuar pagos a cuenta del 5% de sus ingresos brutos que, de manera anual, se comparan con las obligaciones a las cuales deben hacer frente, estipulando así los meses cancelados y los que se adeudan. En el caso de los monotributistas sociales se los exime del pago al RPP y del 50% del pago al SNSS.

Finalmente, es importante destacar que paralelamente a los regímenes descritos, existen múltiples Cajas previsionales provinciales para profesionales universitarios, quienes se encuentran eximidos de cotizar al régimen nacional. En todo el país se registran más de 75 Cajas de profesionales provinciales que cuentan con, aproximadamente, 500.000 profesionales afiliados. Estos trabajadores independientes se encuentran obligatoriamente comprendidos en el Régimen provincial y su incorporación al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones es voluntaria.

⁷ El trabajador también podrá voluntariamente incorporar a su grupo familiar primario para lo cual deberá efectuar una cotización adicional de \$ 31 por cada integrante.

⁸ En el anexo B se incorpora el importe total a ingresar por los Monotributistas, así como el monto para el Monotributo Social.

Cuadro 5

Cobertura legal de los trabajadores independientes

Régimen	Trabajadores independientes
1. Sistema Integrado Previsional Argentino SIPA (Ley N° 26.425)	Trabajador independiente del Régimen General
2. SIPA - Régimen Especial de los Recursos de la Seguridad Social para Pequeños Contribuyentes (Ley N° 24.977)	Monotributista Monotributista Eventual Monotributista Social
3. Cajas de Profesionales Provinciales (Leyes provinciales)	Profesionales universitarios obligatoriamente comprendidos en algún régimen previsional provincial.

Fuente: Elaboración propia.

Los trabajadores independientes, a diferencia de los trabajadores dependientes, no cuentan con cobertura frente a las contingencias de riesgos del trabajo o enfermedades profesionales, desempleo y cargas de familia. Sin embargo, como beneficiarios de una prestación previsional todos cuentan con cobertura de salud a cargo del INSSJP y derecho a las asignaciones familiares correspondientes.

3. EVALUACIÓN DE LA COBERTURA DE SEGURIDAD SOCIAL

De acuerdo con los resultados de la EPH y el Módulo Especial de Informalidad que se releva únicamente en el Gran Buenos Aires, se observa una notoria diferencia en el comportamiento de pago de las categorías analizadas (cuentapropistas y patrones). Ante las preguntas “¿Cotizaron? ¿En qué régimen?”, se obtuvo que un 71.45% de los patrones paga regularmente para su jubilación y, de éstos, un 45.03% lo hace como monotributista, mientras el resto lo hace como autónomo o aporta a una Caja provincial para profesionales. Por el contrario, sólo el 31.56% de los cuentapropistas paga regularmente para su jubilación y entre ellos el 75.87% lo hace como monotributista, mientras que el 24.13% restante lo hace en los otros regímenes.

Cuadro 6

Cantidad de cotizantes independientes regulares según régimen de cotización. Gran buenos aires, 2005
(porcentajes)

	Empleadores (A)	Cuentapropistas (B)	Total (A+B)
Cantidad de cotizantes independientes regulares	131 564 (27.84)	340 967 (72.16)	472 531 (100)
Paga regularmente la jubilación bajo cualquier régimen independiente (cobertura de cotizaciones)	71.45	31.56	37.37
Paga regularmente la jubilación como monotributista	45.03	75.87	67.28
Paga regularmente la jubilación como autónomo o aporta a una caja provincial o profesional	54.97	24.13	32.72

Fuente: Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales (SSPTyEL) sobre la base de la EPH y el Módulo de Informalidad. IV trimestre de 2005.

Según los registros administrativos del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA)⁹, los cotizantes independientes fueron 1.237.828 al mes de septiembre de 2006, de los cuales 381.054 corresponden a trabajadores autónomos y 856.774 a monotributistas. El total de aportantes al SIPA durante el mismo período ascendió a 7.092.655, es decir, los trabajadores independientes representaron aproximadamente el 18%.

La cantidad de inscritos en el régimen de monotributo ha sido creciente desde su creación, pero en lo referente a la cantidad de pagos, el promedio mensual presentó caídas interanuales desde su creación hasta el año 2003, para comenzar a crecer recién a partir de 2004. Este comportamiento puede explicarse porque los pagos presentan una alta correlación con la actividad económica, ya que el pago de las cotizaciones en regímenes con baja fiscalización configura una variable de ajuste en épocas de dificultades económicas como las ocurridas durante esos períodos.

Los trabajadores independientes, a diciembre de 2006, presentan la siguiente distribución: de un total de 1.134.026 pagos, los autónomos concentran el 30% de esas cotizaciones (335.703) y el 70% restante correspon-

⁹ Para el caso de los trabajadores independientes, el registro del SIPA informa los pagos efectuados por los trabajadores autónomos y los monotributistas, eventuales y efectores sociales. La información corresponde al período desde julio de 1994 hasta diciembre de 2005.

de a los monotributistas (798.323), incluyendo a los subregímenes eventual y social¹⁰.

Con base en las *historias laborales* (que permiten analizar la evolución dinámica de los trabajadores independientes) a partir de los datos del SIPA¹¹, se puede determinar en cuál de las tres categorías estuvieron comprendidos los afiliados: autónomos, monotributistas o asalariados. En este sentido, se observa que un 7.32% del colectivo que se analiza estuvo registrado en las tres categorías en algún momento dentro de los 11 años y medio del período estudiado. Luego, un 27.16% cotizó exclusivamente en la categoría de autónomos, mientras que un 16.7% lo hizo sólo como monotributista. Por otro lado, se encuentra que el 16.7% cotizó como autónomo y como dependiente, mientras que un 18.01% cotizó como monotributista y dependiente. Por último, el 14.1% cotizó como independiente en ambos regímenes, o sea, como autónomo y monotributista.

En síntesis, existe un 58% de trabajadores que en el período analizado cotizó de manera exclusiva como independiente. Resulta necesario precisar, de todas formas, que lo que caracteriza a las historias laborales es la irregularidad y la falta de un patrón dominante. Por este motivo, al momento de determinar las prestaciones a las cuales tienen derecho los trabajadores independientes, van a existir multiplicidad de elementos a tener en cuenta, tales como las carreras simultáneas o segmentadas en distintos regímenes de previsión social.

Para el otorgamiento de las prestaciones, los beneficiarios deben sumar años de servicios en los distintos regímenes comprendidos en el Régimen Nacional de Reciprocidad¹², los que luego se computan para efectuar el cálculo respectivo. De tal manera, el derecho a la prestación se determina por medio de los servicios prestados en las diferentes categorías ocupacionales o regímenes jubilatorios, lo cual da como resultado una prestación unificada general¹³.

Un aspecto importante para analizar se relaciona con las motivaciones que tienen los trabajadores independientes para registrar o no las actividades que desempeñan. Indagar sobre este aspecto significa profundizar so-

¹⁰ Pagos completos efectuados en cualquier período que correspondan a diciembre de 2006, excepto los monotributistas eventuales quienes de acuerdo al régimen especial de cotización pueden hacer pagos parciales o incluso no pagar. Fuente: Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP).

¹¹ Tomando las cotizaciones de los trabajadores que en algún momento se registraron como independientes desde julio de 1994 hasta diciembre de 2005.

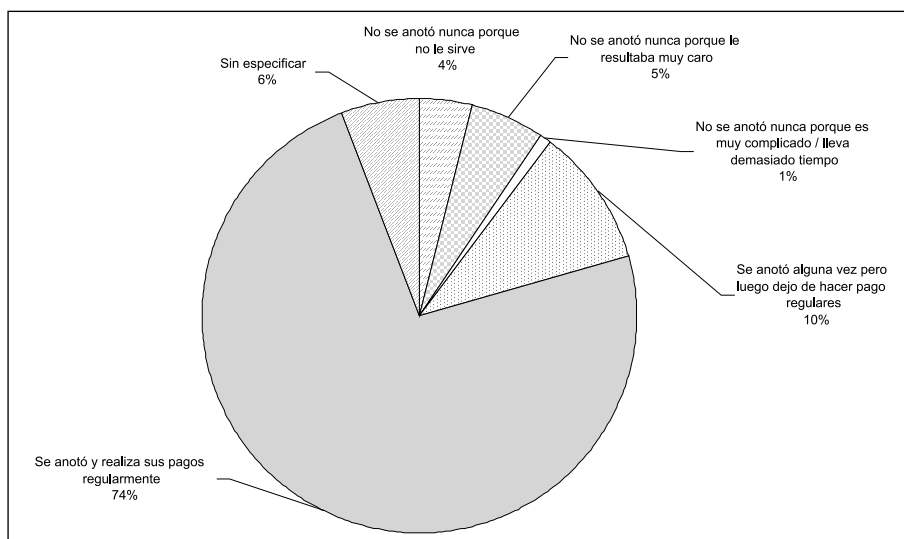
¹² Mecanismo de coordinación que permite totalizar los años de servicios con aportes registrados en más de una jurisdicción.

¹³ La legislación vigente establece como condición para el acceso a la prestación de vejez: (a) edad de 60 ó 65 años, mujeres y hombres respectivamente; (b) 30 años de servicios con aportes.

bre las causas relacionadas con la informalidad laboral de este conjunto de trabajadores, analizando en forma separada las respuestas de los patrones y los cuentapropistas. Según se observa en el siguiente gráfico, un 4% de los patrones dice no haberse anotado nunca *“porque no le sirve”*; un 5% no lo hizo por razones de costos muy elevados y un 1% porque *“le resultaba complicado o le llevaba mucho tiempo”*. Otro 10% alguna vez se registró y pagó, pero dejó de hacerlo regularmente, y finalmente, un 74% se anotó y realiza sus pagos de manera regular.

Gráfico 3

Motivaciones para el registro de las actividades
de los patrones. Gran Buenos Aires, 2005
(porcentajes)

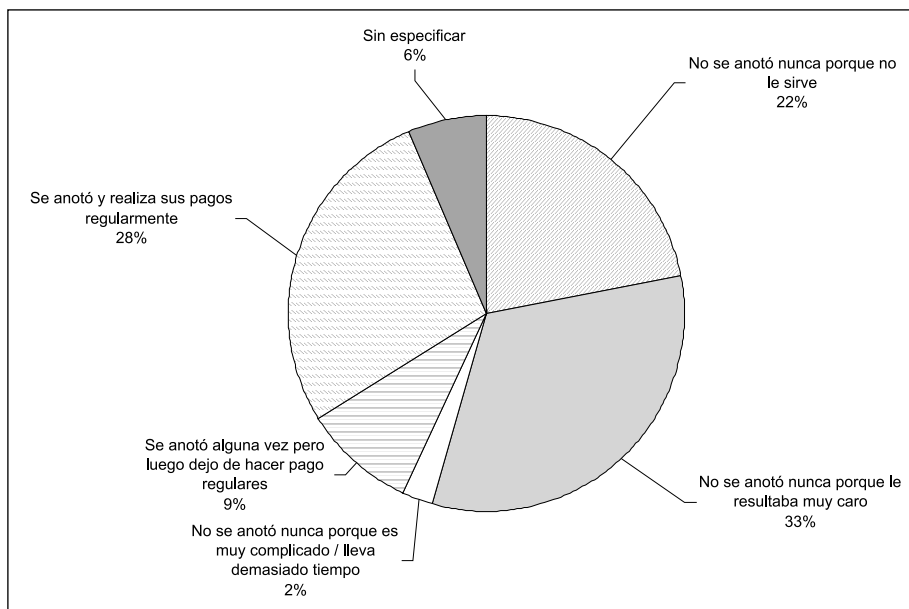


Fuente: Elaboración propia sobre la base del Módulo Especial de Informalidad, EPH, IV trimestre de 2005, GBA.

Para el caso de los cuentapropistas, las realidades parecen ser diferentes: así, un 22% contesta no haberse anotado nunca *“porque no le sirve”*; un 33% no lo hizo nunca *“porque le resultaba muy caro”* y un 2% porque *“le llevaba mucho tiempo o los trámites eran excesivamente complejos”*. Por otro lado, un 9% se anotó alguna vez y pagó, pero dejó de hacerlo regularmente, y por último, un 28% se anotó y continúa haciendo los pagos habitualmente.

Gráfico 4

Motivaciones para el registro de las actividades
de los cuentapropistas. Gran Buenos Aires, 2005
(porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Módulo Especial de Informalidad, EPH, IV trimestre de 2005, GBA.

Otro aspecto a indagar tiene que ver con la conformidad o disconformidad respecto de la situación laboral. “¿Están conformes con su situación ocupacional?”, este interrogante permite visualizar si la condición de autónomo obedece a una libre elección del trabajador o si, por el contrario, esta categoría ocupacional se relaciona más con condicionamientos del contexto o con situaciones de necesidad. Entre los patrones, sólo un 7.7% expresó disconformidad con su situación ocupacional actual, argumentando que “si tuviera una opción de transformarse en trabajador en relación de dependencia lo haría”. En cambio, el 88% se manifestó en conformidad con la situación laboral. Por otra parte, entre los cuentapropistas un 26.6% expresó

disconformidad con su situación actual y un 67%, por el contrario, se manifestó en favor de una situación laboral libremente elegida.

Otra fuente de información surge de la realización de un estudio cualitativo, a través de grupos focales¹⁴, que intentó encontrar los principales incentivos y desincentivos que los trabajadores independientes hallan a la hora de evaluar su ingreso al régimen de seguridad social o la continuidad de sus aportes. Se obtuvo que entre los principales desincentivos de este colectivo se encuentran aspectos referentes al diseño del sistema previsional, tanto en relación a las cotizaciones y a los mecanismos de determinación de deudas previsionales, como a la desconfianza en el sistema y la falta de sanción a los incumplidores.

Un dato a destacar es que la existencia de cobertura de otros riesgos como, por ejemplo, salud, sólo funciona como un incentivo para un pequeño grupo. En este caso, tanto las personas de ingresos altos como las de ingresos muy bajos no consideran beneficioso el aporte a la obra social del monotributo. En el primer caso, por la posibilidad económica de contar con cobertura de salud privada y en el último, debido a los cargos que deben afrontar para usufructuar dicha cobertura, que no hace más que encarecer un servicio que reciben gratis a través de los hospitales.

Puede constatarse, también, un alto grado de desinformación que se verifica en algunas afirmaciones por parte de estos trabajadores y que, en general, responden a las percepciones de la gente, pero que no se observan en la realidad. Dos afirmaciones son comúnmente aceptadas como válidas. La primera hace referencia a que *“los niveles de las prestaciones previsionales que reciben son bajas con relación a las cotizaciones efectuadas”*. En este punto resulta llamativo que, con los actuales requisitos para acceder a las prestaciones de vejez y bajo supuestos razonables¹⁵, aún cotizando 30 años se obtiene que el saldo acumulado resulta siempre negativo, indicando que

¹⁴ La técnica de grupos focales consiste en la realización de un encuentro, de 6 a 12 participantes, conducido por un moderador, donde se explora un tema determinado a partir de la interacción de las personas. Esta metodología permite indagar en profundidad las opiniones de los integrantes de los distintos grupos, examinando no sólo lo que la gente piensa sino también cómo y por qué piensa como piensa. Si bien la metodología permite obtener un mapeo de opiniones, sus resultados no son generalizables.

¹⁵ Supuestos utilizados: a) vidas laborales de 42 y 47 años para mujeres y hombres respectivamente, tomando el comienzo de la vida laboral en los 18 años y una edad de retiro de 60 para mujeres y 65 para los hombres, b) 30 años de aportes en periodos aleatorios a lo largo de la vida laboral, c) para los cotizantes autónomos se considera la Categoría A (renta presunta de \$ 312), d) los montos pagados se acumularon teóricamente a tasas del 2% y 3% en términos reales; y finalmente, e) la expectativa de vida al momento de retiro para las mujeres es de 21 años y 3 meses, en cambio para los hombres es de 13 años y 6 meses. Para mayor detalle véase (OIT, 2007), capítulo 5.

las prestaciones recibidas son, por el contrario, mayores a las cotizaciones realizadas. Esta situación se verifica tanto para los monotributistas como para los autónomos, de tal forma que todos los independientes estarían recibiendo un subsidio implícito.

La segunda afirmación sostiene que *“las prestaciones previsionales son bajas en relación a los ingresos percibidos durante la etapa activa”*. Para analizar este tema resulta necesario utilizar el concepto de tasa de reemplazo o sustitución, que mide la relación existente entre el primer ingreso como jubilado o pensionado y el último ingreso obtenido como trabajador activo. Así, la tasa de reemplazo para los monotributistas será de un 265%, ya que en el componente de seguridad social las cotizaciones son fijas (no depende de la categoría de ingresos en la cual se encuentre y por lo tanto, la renta de referencia también será la misma), deviniendo esto en una notoria subestimación de los ingresos.

Para el caso de los autónomos, las rentas presuntas parecerían ser un indicador más adecuado como aproximación de los ingresos genuinos. No obstante, se debe destacar que los regímenes para los trabajadores independientes en la actualidad se basan en categorías que, en su mayoría, toman como ingresos de referencia para las cotizaciones valores que se encuentran muy por debajo del salario mínimo (\$ 800) y de la canasta básica total que se usa como referencia para medir los índices de pobreza (\$ 921)¹⁶. Se observa, entonces, una inconsistencia implícita en la exigencia de cotizar que se hace a trabajadores que -según sus presuntos niveles de ingresos- serían pobres y por lo tanto, carecerían de capacidad contributiva para cumplir con los regímenes de los trabajadores independientes.

Un elemento importante por señalar es que en la actualidad el 100% de los monotributistas percibirían el haber jubilatorio mínimo vigente y que lo mismo ocurriría para el 60% de los cotizantes autónomos, a pesar de cotizar durante 30 años. Cabe destacar que esto es sólo un ejercicio teórico desde un punto de vista individual, en el cual se dejan de lado otras funciones de los sistemas de seguridad social, como la inclusión de mecanismos solidarios.

Como resultado del estudio cualitativo, se percibe que los trabajadores evalúan positivamente la idea de gozar de una jubilación durante la etapa de inactividad. Asimismo, no aparece tan claro como incentivo la posibilidad de que la familia del afiliado o jubilado fallecido reciba una pensión. Tampoco parece ser un incentivo al aporte la cobertura frente a la contingencia de invalidez.

¹⁶ Valores al segundo semestre del 2006.

Surge del estudio la necesidad de registrarse como monotributista o autónomo, a fin de obtener otros beneficios - en algunos casos considerados más importantes que el acceso a la jubilación - tales como el acceso al crédito y la posibilidad de ejercer la actividad o profesión, entre otros. En muchos casos, particularmente entre los profesionales y los trabajadores de oficios más calificados, para el desempeño de la actividad o profesión es casi imprescindible facturar, de modo que el trabajador tiene que estar inscrito en el régimen respectivo. El trabajar registrado está asociado con las posibilidades de crecer en el mercado y acceder a mejores clientes. La emisión de una factura por parte del trabajador respalda la calidad del trabajo realizado y al trabajador, en tanto le otorga seriedad y hasta idoneidad a su persona. De acuerdo a lo expresado por los trabajadores: “*no es posible trabajar con ciertos clientes si no se factura*”.

4. CONCLUSIONES

Los trabajadores independientes constituyen, en Argentina, un universo altamente heterogéneo en términos socioeconómicos, que comprende desde profesionales hasta trabajadores de subsistencia, con muy variados niveles de educación, productividad laboral e ingresos, aun cuando una mayoría se sitúe en los niveles más bajos de la escala educativa y de ingresos. Esta heterogeneidad, sin embargo, no debe ocultar una tendencia que atraviesa, con variada intensidad, a la totalidad del grupo de los trabajadores independientes y que indica que gran parte de ellos desempeña sus actividades de manera *informal o no registrada*.

En los últimos años, el Estado ha llevado adelante un esfuerzo tendiente a combatir los altos índices de *informalidad*. Mediante la creación de un conjunto de instrumentos que intentan adecuar el régimen previsional a la heterogeneidad socioeconómica descrita, se ha fragmentado el antiguo universo autónomo en varios regímenes. El más importante de ellos, en términos de cantidad de afiliados, es el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes o Monotributo, que incluye los subregímenes Monotributo Eventual y Monotributo Social.

Todos estos regímenes comparten dos importantes características: son menos complejos y menos onerosos que el Régimen General de Trabajadores Autónomos, cuya alícuota continúa siendo la más alta del sistema. Si se compara la alícuota del Régimen General de Autónomos con las del resto de los trabajadores independientes y con la de los trabajadores en relación de

dependencia, se observa que aquella es la más elevada del régimen nacional de previsión social, ya que corresponde al 32% de la renta presunta¹⁷. Sin embargo, en términos monetarios o absolutos, los resultados de la carga no son tan gravosos, pues estos derivan del producto de la alícuota mencionada por las rentas presuntas, las cuales son excesivamente reducidas en relación con la capacidad contributiva estimada de los contribuyentes al Régimen de Autónomos.

El financiamiento del sistema también ha sufrido importantes modificaciones en los últimos tiempos. Desde hace ya varios años, las prestaciones no son financiadas exclusivamente por aportes y contribuciones, sino que se financian complementariamente a través de impuestos. Una de las razones que impulsó este cambio fue la persistencia de altos niveles de evasión, no obstante los aumentos en la cantidad de pagos verificados en los últimos años, en consonancia con la mejora de la actividad económica. Remediar la evasión y elusión de las obligaciones previsionales continúa constituyendo un desafío al cual se enfrenta el sistema previsional para los trabajadores independientes.

Además, en situaciones como las que se presentan en la Argentina, donde la relación activos/pasivos es muy baja, resulta necesario contar con un sistema de financiamiento tripartito que garantice la viabilidad económico-financiera del Régimen Previsional Público, dada una tasa razonable de sustitución.

Es importante tener en cuenta, al plantear posibles modificaciones para los autónomos y para los grupos de trabajadores que integran el universo cubierto por el Sistema Integrado Previsional Argentino, que el mundo actual implica una alta movilidad laboral, mucho mayor de la que se observaba años atrás. Por tal motivo, la cobertura de las personas y su incorporación a distintos regímenes durante la vida laboral (autónomos, simplificado, amas de casa, doméstico, rural, etc.), debería pensarse en un marco integrado donde las desigualdades en el tratamiento, si existieran, fueran debidamente consensuadas por la sociedad para que no se traduzcan en situaciones de inequidad.

En la actualidad, los regímenes para los trabajadores independientes se basan en categorías que, en su mayoría, toman como ingresos de referencia para las cotizaciones valores muy por debajo del salario mínimo y de la Canasta Básica Total usada como referencia para medir los índices de pobreza. Se observa una inconsistencia implícita en la exigencia de cotizar que se hace a trabajadores que, de acuerdo con sus niveles de ingresos presuntos,

¹⁷ En el anexo C, se incorpora un resumen de los Regímenes de Seguridad Social vigentes para los trabajadores independientes, mientras que en el anexo D se incluye un cuadro comparativo entre las cotizaciones de los trabajadores asalariados y los independientes.

serían pobres o indigentes y que, por lo tanto, carecerían de capacidad contributiva para cumplir. El concepto o figura de *renta presunta* parecería carecer de validez en la medida que sus valores están muy debajo del valor de una canasta básica. No tendría sentido suponer que las personas cuentan con capacidad contributiva, cuando ni siquiera tienen los ingresos suficientes como para hacer frente a sus gastos básicos.

Una primera opción para solucionar esta inconsistencia es considerar el verdadero monto de renta percibida por el cotizante independiente, obligando al aporte sólo a aquellos que tengan ingresos por encima de cierto nivel y, al mismo tiempo, reduciendo o eximiendo de la obligación de pago a quienes no alcancen ese valor. La situación de estos últimos trabajadores se asimilaría a la de aquellos que tengan ingresos equivalentes o inferiores a, por ejemplo, la línea de pobreza, otorgándoles derechos (créditos) por dichos períodos.

Otra opción es continuar con esquemas de rentas presuntas pero aumentándolas a un nivel compatible con ingresos por lo menos superiores a los niveles de pobreza para una familia tipo. De tal manera, se armaría un nuevo esquema que permitiría, con niveles más altos de ingresos presuntos y alícuotas reducidas y diferenciadas, lograr resultados por ingresos similares a los actuales. Esto significaría adoptar la lógica del impuesto a las ganancias, en la cual se aplican diferentes alícuotas según los ingresos imponibles.

También, debería pensarse en coordinar el Régimen de Autónomos, tanto con el Régimen Simplificado o Monotributo como con el Régimen para trabajadores en relación de dependencia. El objetivo es corregir que un pequeño aumento en el monto facturado o producido resulte en un salto considerable tanto de los compromisos con el sistema como de las prestaciones a las que se tenga derecho de acuerdo con cada régimen. Como ejemplo, se cita el caso de un monotributista de la categoría más alta que sea prestador de servicios, con ingresos anuales brutos por \$ 72.000 o por \$ 6.000 mensuales. En esta categoría, los afiliados al régimen deben cotizar \$ 35 por el componente previsional. Pero si ese mismo afiliado supera el tope de ingresos anuales de \$ 72.000, aunque sea por un valor incremental mínimo, por ejemplo de \$ 100 pesos, dejará de estar comprendido en el Monotributo y deberá inscribirse en el Régimen General de Autónomos. En este caso y como los ingresos brutos de referencia superan los \$ 20.000, deberá inscribirse en la categoría II, pasando a cotizar \$ 179 mensuales. Este “salto en los ingresos” implica un aumento del 412% en la cotización.

Esta coordinación entre regímenes debería avanzar, además, en los siguientes tópicos:

- Brindar coberturas sobre los mismos riesgos para todos los trabajadores, es decir, incluir riesgos del trabajo, asignaciones familiares y salud.
- Uniformar el período sobre el cual se efectúan los aportes, es decir, base vencida o adelantada. Se entiende que los trabajadores monotributistas al igual que los del Régimen General, deberían efectuar sus cotizaciones una vez vencido el período que les permite generar los ingresos.

Si se apreciara como viable ampliar la cobertura, incorporando a los trabajadores independientes con ingresos de subsistencia, sería conveniente instrumentar alternativas contributivas vinculadas con un sistema de créditos, que permita contabilizar los períodos trabajados con dichos ingresos como cotizados al sistema.

También debiera estudiarse la posibilidad de extender a los trabajadores independientes de bajos ingresos y vinculados a la actividad rural, la aplicación de la Ley N° 26.377, de Corresponsabilidad Gremial¹⁸. La Ley N° 26.377 –Corresponsabilidad Gremial - establece que las asociaciones de trabajadores rurales con personería gremial y las entidades empresarias de la actividad rural, suficientemente representativas, podrán celebrar entre sí Convenios de Corresponsabilidad Gremial en materia de Seguridad Social con el objeto de, entre otros, promover el perfeccionamiento de los métodos de control, fiscalización y recaudación de los aportes y contribuciones, multas, accesorios y también, la simplificación del trámite para su pago.

Este tipo de convenios que tienen como finalidad primordial la extensión de la cobertura de la seguridad social entre los trabajadores rurales, incluyen en sus disposiciones el establecimiento de una tarifa sustitutiva de los aportes personales y contribuciones patronales con destino a los distintos subsistemas de la seguridad social, tarifa que es aplicada al producido de la venta y/o comercialización del producto que se trate por los agentes de retención previamente determinados. El resultado de esta tarifa, posteriormente, es distribuido entre los diferentes subsistemas de la seguridad social de acuerdo al procedimiento fijado en la normativa vigente.

Para el caso particular de los trabajadores independientes, podría establecerse la inclusión de determinados productores en el ámbito de aplicación de estos convenios y a través del cual la tarifa que se instituya, sustituya los aportes y contribuciones a la seguridad social que como trabajadores autónomos se encuentran obligados a efectivizar.

Recogiendo algunas buenas prácticas en la Región, pareciera importante investigar la posible aplicación de los convenios denominados “de

¹⁸ Ley N° 26.377 del 21 de mayo de 2008.

Aseguramiento Colectivo con Trabajadores Independientes y Asegurados Voluntarios” existentes en Costa Rica. La organización de los trabajadores independientes en “asociaciones” y/o “cooperativas” pareciera facilitar su instrumentación, especialmente en aquellas actividades de baja productividad y/o escasa generación de ingresos. El establecimiento de alícuotas diferenciales de aportes y contribuciones a la seguridad social en Costa Rica, constituye una limitación que debiera discutirse y estudiarse.

BIBLIOGRAFÍA

- Baldwin, P. 1992 *La política de seguridad social* (Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social).
- Beck, U. 1998 *La sociedad del riesgo* (Barcelona, Editorial Paidós).
- Bertranou, F.M. 2004 *Protección social y mercado laboral* (Santiago, OIT).
- Carpio, J., Klein, E.; Novacovsky, I. (eds.), 2000 *Informalidad y exclusión social* (Buenos Aires, OIT-Fondo de Cultura Económica).
- Farías, G. 2006 “Viabilidad de los modelos de recaudación. Descentralizados, agencia única y privados”, en *Estudios de la Seguridad Social* N° 97 (Buenos Aires, Asociación Internacional de la Seguridad Social).
- Gasparini, L.; Bertranou, F.M. 2005 “Protección social y mercado laboral en América Latina: ¿Qué nos dicen las encuestas de hogares?”, en *Revista Internacional de Seguridad Social*, Vol. 58, N° 2-3.
- INDEC, 2001 *Evaluación de la información ocupacional del Censo 2001. Análisis del nivel de desocupación* (Buenos Aires, Instituto Nacional de Estadística y Censos).
- MECON, 2006a *Informe Económico, II trimestre y Avances del III trimestre* (Buenos Aires, Ministerio de Economía y Producción).
- _____. 2006b *Generación de ingreso e insumo de mano de obra. Fuentes, métodos y estimaciones - Años 1993-2005* (Buenos Aires, Ministerio de Economía y Producción, Secretaría de Política Económica, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Dirección Nacional de Cuentas Nacionales).
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 1981 *Estudios y Documentos de Trabajo sobre Empleo, Remuneraciones y Recursos* (Buenos Aires, Dirección Nacional de Políticas y Programas Laborales).

- _____. 1989 *Trabajadores por cuenta propia* (Buenos Aires, Dirección Nacional de Recursos Humanos y Empleo).
- _____. 2003 *Historias laborales en la Seguridad Social* (Buenos Aires, OIT).
- _____. 2004 *Centenario de la Previsión Social 1904-2004* (Buenos Aires, Secretaría de la Seguridad Social).
- _____. 2006 *La heterogeneidad del cuentapropismo en la Argentina* (Buenos Aires).
- _____. 2007 *Módulo especial de informalidad* (Buenos Aires, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales).
- OFFE, C. 1992 *La sociedad del trabajo* (Madrid, Alianza).
- Organización Iberoamericana de la Seguridad Social, 2002 *El sistema de recaudación de la seguridad social en Argentina: Antecedentes, situación actual y conclusiones* (OISS).
- Organización Iberoamericana de la Seguridad Social y Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2003 *El trabajador independiente, su acceso a la seguridad social*, Segundo Congreso de la Seguridad Social (Buenos Aires), octubre de 2003.
- OIT, 1991 *El dilema del sector no estructurado. Memoria del Director General* (Ginebra, OIT).
- _____. 2002 *El trabajo decente y la economía informal*, Informe VI (Ginebra, OIT).
- OIT y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2007 "Los trabajadores independientes y la seguridad social", en P. Casalí y F. Bertranou (coord.) *Serie de Publicaciones de la Secretaría de Seguridad Social* (Buenos Aires, Secretaría de Seguridad Social-OIT).
- Salim, J.; D'ángela, W. 2006 *Evolución de los regímenes simplificados para pequeños contribuyentes en la República Argentina* (Buenos Aires).
- Shulthess, W.; Lo Vuolo, R. 1989 *Régimen de previsión de trabajadores independientes*, Programa Nacional de Asistencia Técnica para la Administración de los Servicios Sociales en la Argentina.
- Supiot, A. y otros 1999 *Trabajo y empleo. Transformaciones del trabajo y futuro del derecho del trabajo*, Informe para la Comisión Europea (Valencia, Tirant Lo Blanch).
- Tokman, V. 1999 "La informalidad en los años noventa: Situación actual y perspectivas", en *De igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales* (Buenos Aires, SIEMPRO-FLACSO).

ANEXO A**Cuadro A-1**

Cotización total de los trabajadores del régimen general
de autónomos por categorías

Categoría	Renta imponible	SIJP 27%	INSSJP 5%	Cotización total
I	\$ 400	\$ 108	\$ 20	\$ 128
II	\$ 560	\$ 151	\$ 28	\$ 179
III	\$ 800	\$ 216	\$ 40	\$ 256
IV	\$ 1 280	\$ 346	\$ 64	\$ 410
V	\$ 1 760	\$ 475	\$ 88	\$ 563

Fuente: Elaboración propia.

Nota: Valores vigentes hasta marzo de 2009, ya que a partir de ese momento se aplicará el índice de movilidad previsional, cuyo valor resulta en 11.69%, sobre las mismas. Ley N° 26.417.

ANEXO B**Cuadro B-1**

Componente de la seguridad social para monotributistas.
Cotizaciones fijas para todas las categorías

RPP	SNSS	Total
\$ 35	\$ 46.75	\$ 81.75

Fuente: Ley N° 24.977 y sus modificatorias.

Cuadro B-2

Monto a ingresar por los monotributistas sociales

Categoría	Impuesto a Ingresar	RPP	SNSS	Total
A	Exentos	Exentos	\$23.50	\$23.50
F	Exentos	Exentos	\$23.50	\$23.50

Fuente: Elaboración propia.

ANEXO C

Cuadro C-1

Resumen de las cotizaciones con destino
a la seguridad social

Trabajadores independientes: cotizaciones				
Tipo	Régimen general	Monotributo	Monotributo eventual	Monotributo social
Cotizaciones obligatorias	- 11% aporte personal; ¹⁹	- \$35 de aporte destinados al RPP;	- Pago a cuenta del aporte previsional (\$35) que consiste en el equivalente al 5% de los ingresos brutos por cada una de las operaciones que realicen.	- \$23.50 cobertura de salud.
	- 16% contribución patronal;	- \$46.75 cobertura de salud.		
	- 5% INSSJP.			
Cotizaciones opcionales	- Aportes a una categoría superior;	- \$39 cobertura de salud para cada miembro del grupo familiar;		- \$19.50 cobertura de salud para cada miembro del grupo familiar.
	- Imposiciones Voluntarias o Depósitos Convenidos (> JO). ²⁰	- \$33 (mínimo) de aporte destinado al RPP o RCI para acceder a PAP o JO respectivamente.		

Fuente: Elaboración propia.

¹⁹ Con destino al SIPA, antes de la sanción de este sistema podían optar por dirigirlos al Régimen Previsional Público o al Régimen de Capitalización Individual.

²⁰ Opción de los afiliados al Régimen de Capitalización Individual para una mayor jubilación ordinaria (JO).

ANEXO D

Cuadro D-1

Cotizaciones a la seguridad social
de trabajadores asalariados e independientes

Régimen	Cotizaciones	
RG	- 11% aporte personal con destino al RPP (antes también podían dirigirse al RCI) - 16% contribución patronal con destino al RPP - 5% contribución patronal al INSSJP Los porcentajes se aplican sobre la renta presunta de la categoría correspondiente, que desde la ley de movilidad se actualiza semestralmente. Total obligatorio: 32%	
M	- \$35 contribución patronal con destino al RPP - \$33 (mínimo y opcional) para tener derecho a PAP. (antes esta prestación podía optar entre RPP o RCI) - \$46.75 aporte para cobertura de salud - \$39 (opcional) para cobertura de salud por cada integrante del grupo familiar Los importes constituyen cotizaciones fijas.	
ME	- \$35 contribución patronal con destino al RPP - 5% a cuenta de la cotización fija	
MS	- \$23.50 aporte para cobertura de salud - \$19.50 (opcional) para cobertura de salud por cada integrante del grupo familiar	
RELACIÓN DE DEPENDENCIA	Empleado	Empleador²²
	- 11% aporte personal RPP²¹ - 3% aporte personal Salud (RNOS) - 3% INSSJP Base de cotización: remuneración del trabajador. Techo: 97.50 MOPRES que desde diciembre de 2009, se ajusta por ley de Movilidad Previsional. Total obligatorio: 17%	- 12.71% o 10.17% contribución patronal RPP - 5.56% o 4.44% Asignaciones familiares - 1.11% o 0.89% Desempleo - 1.62% o 1.50% INSSJP - 6% contribución patronal RNOS - 2.58% Riesgos del trabajo²³ Base de cotización: remuneración del trabajador. Techo: para los primeros cuatro subsistemas no hay límites. Para el RNO y RT el límite es 60 MOPRES. Total obligatorio: 23% - 27% (sin SRT)

Fuente: Elaboración propia.

Notas: RG: Régimen General; M: Monotributo; ME: Monotributo Eventual; MS: Monotributo Social; RD: Relación de dependencia; RNO: Régimen Nacional de Obras Sociales.

²¹ Los afiliados al Régimen de Capitalización pueden incrementar el saldo de su cuenta de Capitalización Individual (CCI) a través de Imposiciones Voluntarias o Depósitos Convenidos.

²² Decreto N° 814/2001 (artículo 2, incisos a y b). Las diferentes alícuotas que se aplican para los primeros cuatro subsistemas dependen de las características de los empleadores: a) empleadores cuya actividad principal sea la locación y prestación de servicios o b) resto de empleadores.

²³ Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT), promedio del sistema (marzo de 2007).

Capítulo IV

TRABAJADORES INDEPENDIENTES Y COBERTURA PREVISIONAL EN BRASIL Y CHILE¹

Leonor Saravia²

Este capítulo presenta en forma sintética las experiencias de Brasil y Chile en materia de cobertura previsional de los trabajadores independientes. Aún cuando ambos países cuentan con una larga historia en materia de seguridad social, esta ha sido diferente durante las últimas décadas. En los últimos años, ambos han llevado a cabo reformas sustantivas a sus sistemas previsionales buscando incrementar la cobertura de la protección social hacia la población que se encuentra en una situación de mayor vulnerabilidad. Con este fin han desarrollado estrategias distintas para fomentar la cobertura previsional de los trabajadores independientes, cuya intrínseca heterogeneidad ha determinado medidas particulares en cada país, las que se delinean a seguir. En el caso de Chile, la existencia de la Encuesta de Protección Social (EPS) ha permitido un análisis descriptivo mayor de este grupo.

1. EL CASO DE BRASIL

Durante las dos últimas décadas, en Brasil se ha evidenciado una importante preocupación por la seguridad social de los trabajadores independientes, que se ha visto reflejada tanto en las modificaciones hechas al sistema tributario (a través de la Ley de Simples) como al régimen de seguridad social del país (mediante el Plan Simplificado de Contribución).

En el ámbito tributario, en 1997, entró en vigencia la Ley de Simples (*Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microem-*

¹ Para el caso de Chile, este capítulo se basa principalmente en Bertranou y Vásquez (2007). La orientación y contribución de Fabio Bertranou al presente capítulo han sido esenciales.

² M.A en economía del programa ILADES/Georgetown University. Consultor de la OIT.

presas e das empresas de Pequeno Porte), que instituyó la incorporación de un sistema tributario obligatorio y simplificado para las micro y pequeñas empresas. A través de esta Ley se unificó y simplificó la recaudación de los impuestos que afectan a la empresa y sus empleados, a fin de incrementar su incorporación al sistema tributario y previsional vigente. La Ley de Simples establece, entre otras cosas:

- La aplicación de tasas impositivas reducidas (aún cuando se mantuvo su progresividad) sobre una base única (las rentas brutas mensuales obtenidas).
- La recaudación centralizada de los impuestos y contribuciones a la seguridad social que afectan a estas empresas y sus trabajadores. Es decir, se centralizó el pago de los impuestos que gravan la actividad económica de dichas empresas y las contribuciones al sistema de protección social que cubre a los empleados de dichas entidades.

Para la aplicación de la Ley se considera como microempresa a aquella que factura hasta R\$ 240 mil y como pequeña a aquella que factura hasta R\$ 2.4 millones. Las tasas impositivas que afectan a estas empresas varían dependiendo del rango de utilidades que obtengan. En el caso de las microempresas existen cuatro tramos, que varían entre un 3% y 5.4%, como se presenta en el cuadro 1. Para las pequeñas empresas los rangos impositivos son 18 y, en este caso, la tasa varía entre un 5.8% y un 12.6%, dependiendo de las utilidades brutas obtenidas.

Cuadro 1

Brasil: tasa impositiva a microempresas según rentas brutas

Rentas brutas microempresa	Tasa
Hasta R\$ 60.000	3%
Sobre R\$ 60.000 hasta R\$90.000	4%
Sobre R\$ 90.000 hasta R\$120.000	5%
Sobre R\$ 120.000 hasta R\$240.000	5.4%

En un estudio reciente, Delgado *et al.* (2007), analizan los efectos que ha tenido la Ley de Simples desde su entrada en vigencia (1997) hasta finales del año 2005. En particular, los autores estudian los impactos de la Ley en la formalización tributaria de las micro y pequeñas empresas y en la cobertura previsional de sus trabajadores. En su estudio, observan que durante el

período que va entre los años 2000 y 2005, la tasa de creación de empresas que cumplen con los requisitos necesarios para acogerse a la Ley de Simples (*optantes*) aumenta en un 40%, mientras que para las *no-optantes* disminuye en un 4%. Es importante mencionar que la tasa de creación de empresas incluye dos efectos: a) la creación de nuevas micro y pequeñas empresas y b) el traspaso de aquellas empresas que participaban en la economía de manera informal y han decidido legalizar su situación. Ambos efectos son difíciles de distinguir, sin embargo, el aumento en el número de micro y pequeñas empresas beneficiarias de esta Ley, es un potencial reflejo de los efectos que ella tuvo (cuadro 2).

Cuadro 2

Brasil: Número de establecimientos
“optantes” y “no optantes” a Simples, 2000- 2005
(millones de establecimientos a enero de cada año)

Años	No optantes	Variación anual	Optantes	Variación anual	Total establecimientos
2000	1 502.0		1 234.9		2 736.9
2001	1 495.5	-0.4	1 319.4	6.8	2 815.9
2002	1 341.5	-10.3	1 476.9	11.9	2 818.4
2003	1 478.0	10.1	1 653.1	11.9	3 131.0
2004	1 470.0	-0.5	1 746.4	5.6	3 217.3
2005	1 440.0	-2.0	1 730.7	-0.9	3 171.0
2005/2000		-4.1		40.1	

Fuente: Delgado *et al.* (2007).

De manera complementaria, Delgado *et al.* (2007), analizan la evolución de los vínculos de trabajo asalariado que declaran las empresas formales anualmente y observan que, al comparar el número de vínculos generados en el período 2000 – 2005 con respecto a la media de aquellos generados en los años 1995 y 1996, la creación de empleos de las pequeñas empresas³ creció y luego mantuvo una tasa de crecimiento estable y cercano al 17.5% anual (cuadro 3). Esto daría algunos indicios del efecto que tuvo la Ley de Simples en el aumento de vínculos de trabajo formales que se generaron, ya sea por la creación de nuevos vínculos contractuales bajo la legalidad establecida o por la regularización de la situación contractual de trabajadores antiguos.

³ Se considera como pequeña aquella empresa en la cual laboran hasta nueve trabajadores; como mediana aquella en la que laboran entre 10 y 19 trabajadores y grande aquella con más de 20 trabajadores.

Cuadro 3

Brasil: evolución de los vínculos de trabajo asalariado
al final de cada año por tamaño de establecimiento
(en millones de vínculos)

Años	Hasta 4	Entre 5-9	Entre 10-19	20 y más	Total	De 0-9 sobre el total
1995/96 promedio	2.04	1.75	1.91	18.2	23.9	15.8%
2000	2.46	2.17	2.33	19.2	26.2	17.7%
2001	2.56	2.27	2.46	19.8	27.2	17.8%
2002	2.68	2.40	2.61	20.9	28.7	17.8%
2003	2.77	2.50	2.72	21.5	29.5	17.8%
2004	2.88	2.64	2.89	22.9	31.4	17.6%
2005	3.00	2.77	3.04	24.4	33.2	17.4%

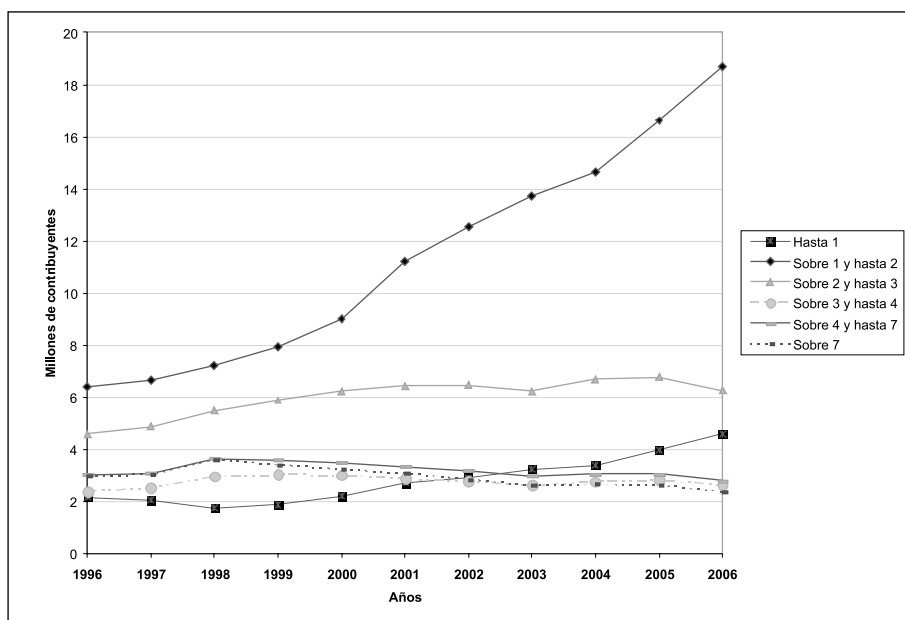
Fuente: Delgado *et al.* (2007).

Uno de los objetivos de la Ley de Simples fue promover la afiliación de los trabajadores de las micro y pequeñas empresas al sistema previsional. Al observar la cantidad de trabajadores asalariados que contribuyen al sistema, es posible notar que entre los años 1997 y 2006, hubo un aumento importante en el número de contribuyentes, en particular, se observa un mayor incremento en los niveles salariales más bajos (hasta 2 salarios mínimos), donde mayor incidencia debieran tener estas modificaciones legales⁴ (véase el gráfico 1).

⁴ Delgado *et al.* (2007) muestran que el salario promedio en los establecimientos “op-tantes” a la Ley de Simples es alrededor de 2 salarios mínimos.

Gráfico 1

Brasil: Cantidad de contribuyentes asalariados por rangos de salarios de contribución (millones de contribuyentes)



Fuente: Anuario Estadístico da Previdência Social (AEPS), Ministério da Previdência Social, Brasil.

Nota: El rango "Sobre 7" agrega los rangos de contribución desde "Sobre 7" hasta "Sobre 40" inclusive, considerados en el sistema previsional de Brasil.

De esta forma, hay evidencia que muestra indicios de que la Ley de Simples logró incentivar tanto la formalización de las micro y pequeñas empresas participantes en la economía, así como también la contribución al sistema previsional de parte de los trabajadores empleados en ellas. Sin embargo, esta Ley se enfocó en la regulación de la situación de las personas jurídicas y sus empleados, lo que significa que, desde el punto de vista de los trabajadores independientes, los empleadores de pequeñas unidades productivas podrían acceder a ella, pero no así los trabajadores por cuenta propia, por no cumplir con los requisitos básicos. Además, es importante mencionar que las fuentes de trabajo independiente en muchos casos son fluctuantes y permiten a los individuos mantener un salario únicamente de subsistencia, lo cual puede significar que aún tratándose de empresarios de pequeñas unidades económicas, decidan no acogerse a esta Ley por no tener capacidad de pago.

Considerando los elementos antes mencionados, a comienzos del año 2007, se dio inicio al Plan Simplificado de Previsión Social (*Plano Simplificado da Previdência Social*), mediante el cual se busca integrar a los trabajadores por cuenta propia, empresarios de pequeñas unidades económicas y a aquellas personas dedicadas a actividades no remuneradas, al sistema previsional. Este Plan complementa las iniciativas de la Ley de Simples en términos de la cobertura previsional, pues busca incorporar a segmentos de la población que aún no habían sido alcanzados.

En el Plan se consideran tres grandes grupos de actividades según las cuales se definen las modalidades de contribución: asalariados, contribuyentes individuales y contribuyentes facultativos. En el caso de los trabajadores asalariados con contrato (con *carteira assinada*), la afiliación al sistema es automática y de carácter obligatorio. Para los trabajadores por cuenta propia, los empresarios o socios de microempresas (que durante el año anterior no hayan obtenido rentas superiores a los R\$ 36.000) y aquellos que prestan servicios de manera eventual a empresas (pero que no mantienen un vínculo contractual con ella), la reforma estableció que deberán contribuir al sistema previsional de manera obligatoria y bajo la modalidad de *contribuyentes individuales*. Por último, el sistema también considera a aquellas personas que no reciben rentas propias (estudiantes, dueñas de casa, desempleados, entre otros), quienes pueden afiliarse de manera voluntaria y contribuir bajo la modalidad de *facultativos*. En cada una de las categorías consideradas, si bien la modalidad de contribución es diferente, los paquetes de beneficios obtenidos por los asegurados son similares.

Con estas modificaciones se busca cubrir a los trabajadores independientes que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad. Por ello y considerando la baja capacidad contributiva que estos pueden tener, se estableció su afiliación obligatoria al sistema y se redujo el valor de la cuota de contribución exigida. Previo a la reforma, la contribución mínima para todos los asegurados era del 20% del salario mínimo mensual, la que se redujo al 11% del salario mínimo mensual para los contribuyentes individuales. Al afiliarse al sistema, estos trabajadores pueden acceder a la mayoría de los beneficios dispuestos por el régimen de seguridad social. De hecho, con excepción del derecho a recibir una jubilación por tiempo de contribución al sistema (CTC), los contribuyentes individuales pueden acceder a todos los beneficios disponibles, esto es: el derecho a recibir una pensión por razones de vejez o invalidez, aportes monetarios en el caso de accidentes o enfermedades que les signifiquen más de quince días fuera de su trabajo, el pago del salario por razones de maternidad, pensión por muerte del asegurado y aportes monetarios por causas de reclusión del asegurado. En estos dos últimos casos, el beneficio del seguro social recae sobre los dependientes del asegurado. El tiempo mínimo de contribución que

el trabajador debe demostrar para acceder a algún beneficio previsional, depende del beneficio solicitado.

En la reforma también se dispuso que los contribuyentes individuales puedan optar a la obtención de la totalidad de los beneficios disponibles en el sistema previsional, siempre y cuando incrementen su cuota de contribución a un 20% del salario mínimo. De la misma manera, en el caso de aquellos contribuyentes individuales que se encontraban pagando el 20% del salario mínimo también pueden, en cualquier momento, comenzar a contribuir el 11% de este. Sin embargo, los períodos de contribución del 11% del salario mínimo no son considerados para la obtención de la prestación por tiempo de contribución (CTC).

Así, con la reforma previsional se da un paso relevante en cuanto a la cobertura de la seguridad social de los trabajadores independientes. En este aspecto, el cuadro 4 presenta el número de contribuyentes individuales durante los últimos años. En él se puede apreciar que la tasa de contribución de este grupo de trabajadores creció significativamente entre los años 2006 y 2007, tanto para hombres y mujeres, lo cual podría explicarse por la entrada en vigencia de la misma.

Cuadro 4

Brasil: Número de contribuyentes individuales, 2003-2007
(millones de contribuyentes)

	2003	2004	2005	2006	2007
Total	6.96	7.39	7.72	7.84	8.37
Hombres	3.87	4.13	4.32	4.34	4.57
Mujeres	2.87	3.04	3.18	3.27	3.56
Tasa de variación respecto al período anterior	-	6.2%	4.5%	1.6%	6.8%

Fuente: Anuario Estadístico da Previdência Social (AEPS), Ministério da Previdência Social, Brasil.

Nota: (1) Se considera como contribuyente a todo trabajador que tuvo al menos una contribución en algún mes del año.

(2) Las diferencias entre el total y la suma de hombres y mujeres, corresponden a aquellos contribuyentes a los que no fue posible clasificar por sexo.

Más aún, al observar el número de contribuyentes individuales por tramos salariales de contribución previsional (cuadro 5) se encuentra que el mayor crecimiento se ha dado en los tramos salariales más bajos, lo que puede significar que con la reforma se está logrando alcanzar a parte del grupo de trabajadores independientes más vulnerable. En efecto, al comparar el número de contribuyentes previo a la reforma (2006) con el número

de contribuyentes una vez inaugurada esta (2007), se observa que la tasa de crecimiento es mayor en los tramos salariales “Hasta 1” e “Igual a 1” que en los demás.

Cuadro 5

Brasil: Cantidad de contribuyentes individuales
por tramos de salarios contributivos, 2005-2007
(millones de contribuyentes)

Rangos de valor en pisos previsionales (salarios mínimos)	2005	2006	2007	Tasa de variación 2006-2007
Hasta 1	1.00	1.30	1.47	13.1%
Igual a 1	2.84	2.97	3.27	10.1%
Sobre 1 y hasta 2	1.83	1.66	1.72	3.6%
Sobre 2 y hasta 3	0.63	0.67	0.70	4.5%
Sobre 3 y hasta 4	0.45	0.39	0.39	0.0%
Sobre 4 y hasta 7	0.54	0.47	0.48	2.1%
Sobre 7	0.43	0.38	0.34	-10.5%

Fuente: Anuario Estadístico da Previdência Social (AEPS). Ministério da Previdência Social, Brasil.

De esta forma, pareciera ser que las reformas al sistema tributario (mediante la Ley de Simples) y previsional (a través del Plan Simplificado), llevadas a cabo durante las dos últimas décadas en Brasil, han permitido aumentar la cobertura previsional de los trabajadores independientes. Sin embargo, a partir de datos provenientes del Ministerio de Previsión Social de Brasil, se calcula que la cobertura previsional de los independientes bajo el régimen individual de previsión social durante el año 2007, fue aproximadamente del 37%⁵. Esto muestra que, si bien los avances alcanzados en la protección social de estos trabajadores son significativos, aún hay una gran parte de este colectivo que aún se encuentra desprotegido.

⁵ Durante el 2007, el número de trabajadores por cuenta propia fue de 19.212.785 y el de empleadores fue 3.411.477. Según los registros administrativos, la cantidad de contribuyentes individuales al Régimen General de Previsión Social fue de 8.368.822.

2. EL CASO DE CHILE

Durante las últimas tres décadas, los sistemas de protección social de América Latina, en general, han sufrido diversas modificaciones que, en gran parte de los casos, han apuntado a la introducción de un esquema de capitalización individual en los regímenes previsionales. Chile fue el impulsor de esta política en la región en el año 1981. El esquema incorporado en ese entonces establecía que los trabajadores independientes podrían afiliarse al sistema de manera voluntaria, no así los trabajadores asalariados, cuya afiliación era de tipo obligatoria. Esta diferenciación generó grandes desigualdades en los niveles de cobertura previsional alcanzados por los trabajadores asalariados e independientes, lo que ha motivado el interés por desarrollar políticas públicas que permitan cerrar estas brechas (Bertranou, 2007).

A comienzos del 2008 se aprobó en el país la Reforma Previsional⁶ que, entre otras regulaciones, introdujo la obligatoriedad de afiliación al sistema de pensiones de los trabajadores independientes. Con esto se disminuyen las desigualdades de derechos y obligaciones de los trabajadores independientes y asalariados, con lo que se busca acercar los niveles de cobertura de protección social de ambos grupos.

Aunque es prematuro evaluar la mencionada reforma, en esta sección se hace un breve y general análisis de la situación de los trabajadores independientes en Chile utilizando los datos de la Encuesta de Protección Social (EPS) levantada los años 2002, 2004 y 2006. En primer lugar se hace una caracterización general de los trabajadores independientes del país utilizando la EPS 2006. Luego se describe brevemente la situación previsional que enfrentan hasta momento, para lo cual se utiliza el panel de datos de la mencionada encuesta.

De acuerdo a la EPS 2006, los trabajadores independientes representaron el 26.3% de la población ocupada⁷. De estos, el 70.7% corresponde a trabajadores por cuenta propia y el 29.3% a patronos o empleadores⁸. Una de las características fundamentales del grupo de trabajadores independientes es su alta heterogeneidad, asociada tanto a las características socioeconómicas de estos individuos, como a la diversidad de actividades económicas que ellos desarrollan. Este colectivo integra tanto a trabajadores calificados como no calificados, quienes perciben variados niveles de

⁶ Ley 20.255

⁷ La cantidad de personas ocupadas se calculó sin considerar a los individuos empleados en el servicio doméstico, familiares no remunerados y a las fuerzas armadas. De esta forma, la cantidad de personas ocupadas, según datos de la EPS 2006, es de 6.750.333, de los cuales 1.777.495 se encuentran empleados como independientes.

⁸ La cantidad de trabajadores empleados como cuenta propia corresponde a 1.256.602 y como patronos o empleadores a 520.893.

ingresos, que en muchos casos no son recibidos regularmente, sino que de manera inconstante, lo que tiene efectos sobre los niveles de protección social alcanzados.

Usando la información entregada por la EPS 2006 se puede observar, de manera general, parte de la heterogeneidad mencionada presente en el grupo de trabajadores independientes. En primer lugar se obtiene que, en su mayoría, los trabajadores independientes son hombres (71.2%). Además, como se presenta en el cuadro 6, se encuentra que la edad promedio de estos trabajadores es de 45 años. Al desagregar la información, se observa que la edad media de los patronos es de 42 años y la de los trabajadores por cuenta propia es de 46. En relación a los trabajadores asalariados, el grupo de los independientes es, en promedio, el de mayor edad.

Por otro lado, se encuentra que la escolaridad promedio de los ocupados es de 11.5 años. En este aspecto, los independientes alcanzan un nivel inferior de escolaridad (10.1 años), siendo los cuenta propia los que, en promedio, alcanzan el nivel más bajo (9.5 años). Asimismo, cuando se investiga a los distintos tipos de trabajadores según la jefatura del hogar, se encuentra que los independientes presentan una mayor proporción de jefes de hogar (69%) en relación a los asalariados (50.9%).

Cuadro 6

Chile: Principales características socioeconómicas de los trabajadores independientes y asalariados

	Jefes de hogar por categoría	Edad promedio			Años de escolaridad promedio		
		Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Independientes	69.0%	45	44	45	10.0	10.3	10.1
Cuenta propia	70.2%	46	45	46	9.4	9.9	9.5
Empleadores	66.2%	41	43	42	11.6	11.3	11.5
Asalariados	50.9%	37	34	36	11.4	12.8	11.7
Total	55.7%	39	36	38	11.0	12.2	11.5

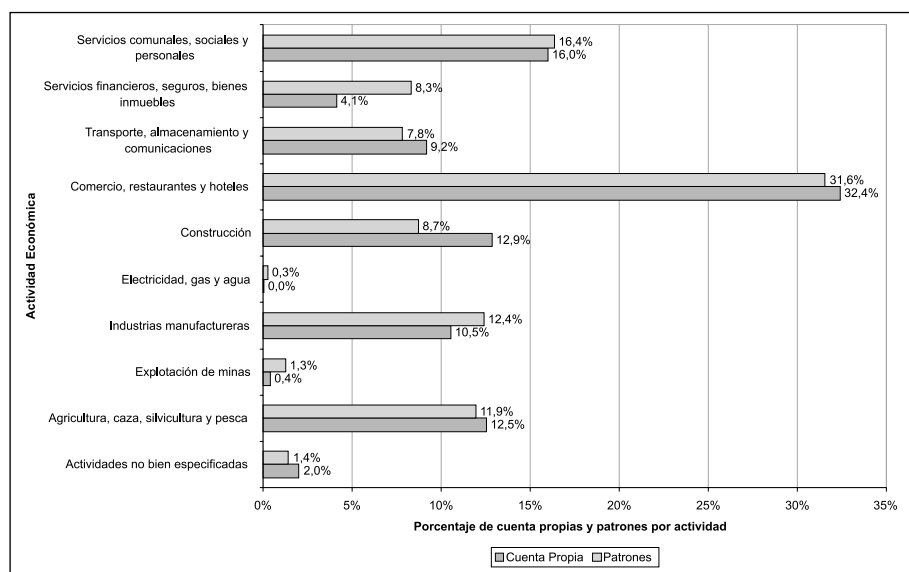
Fuente: Elaboración propia con base en la EPS de 2006.

Al indagar en las actividades realizadas por este colectivo se encuentra que los trabajadores por cuenta propia y los patronos se dedican, en su mayoría, a actividades relacionadas con el “comercio, restaurantes y hoteles” y, en segundo lugar, a actividades del tipo “servicios comunales, sociales y personales” (gráfico 2). Cabe mencionar que las actividades vinculadas a los sectores de “agricultura, caza, pesca y silvicultura”, “construcción” e “industrias manufactureras”, también concentran una parte importante de

independientes. Estos trabajadores se dedican a una gran variedad de actividades económicas, parte de las cuales destacan por su estacionalidad y mayor sensibilidad al ciclo económico, factores que pueden estar asociados a irregularidades salariales, incidiendo en la cobertura previsional lograda por los mismos.

Gráfico 2

Chile: Porcentaje de trabajadores por cuenta propia y empleadores por actividad económica (porcentajes)

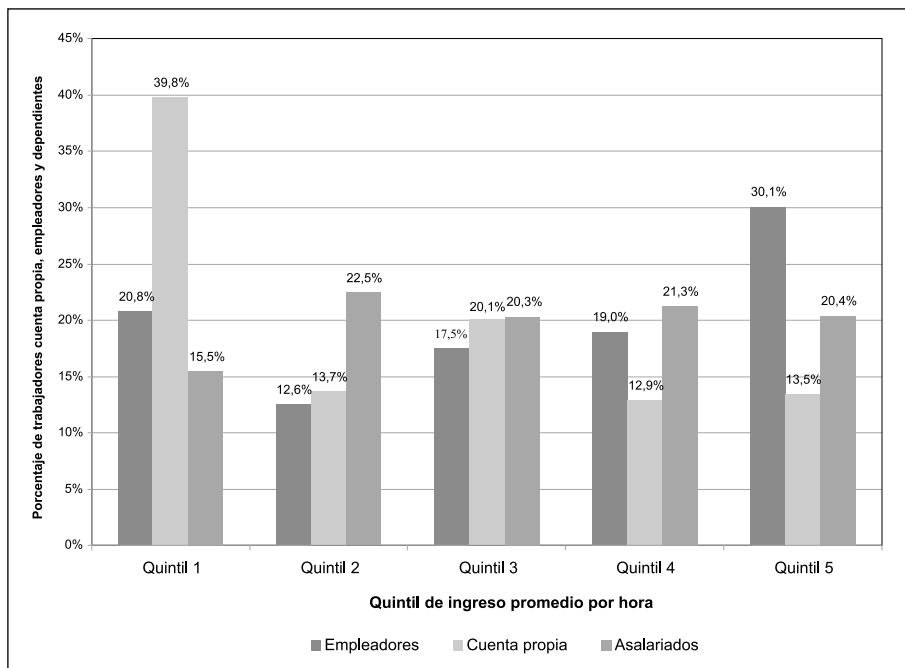


Fuente: Elaboración propia con base en la información de la EPS (2006).

En cuanto a los ingresos percibidos por los independientes, en el gráfico 3 se evidencia parte de la heterogeneidad presente en este colectivo. Éste presenta la distribución del ingreso promedio por hora percibido por los trabajadores de las distintas categorías ocupacionales consideradas, esto es: cuenta propia, empleadores y asalariados. Se observa que una proporción importante de trabajadores independientes se concentra en el primer y quinto quintil de ingreso por hora. En efecto, un 39.8% de los cuenta propia y un 20.8% de los empleadores se concentra en el primer quintil, mientras que un 30.1% de los empleadores se concentra en el quinto quintil de ingreso por hora.

Gráfico 3

Chile: Distribución de los trabajadores por cuenta propia, empleadores y asalariados según quintil de ingreso por hora de trabajo (porcentajes)



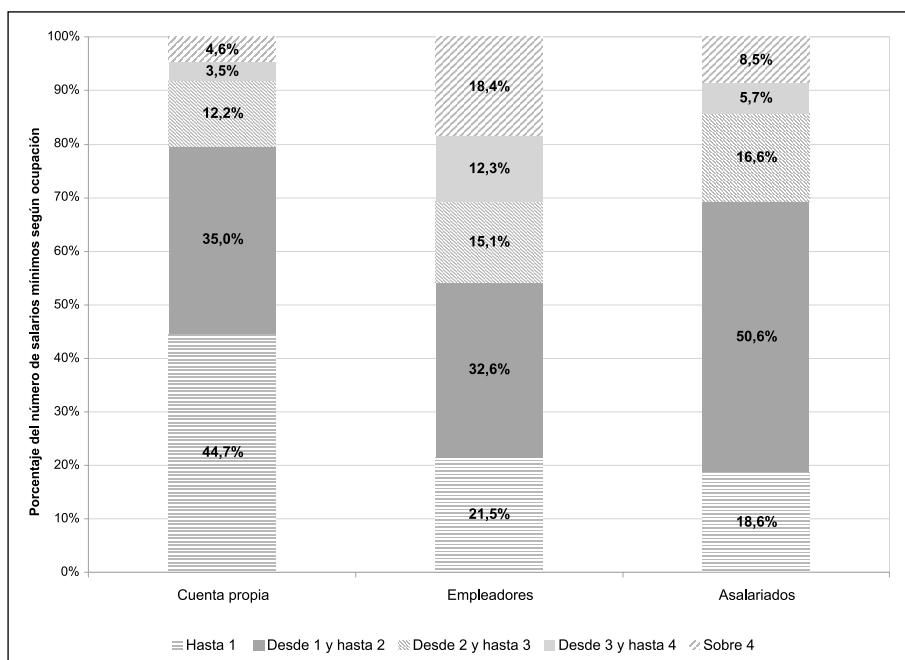
Fuente: Elaboración propia con base en la EPS 2006.

Al analizar el nivel salarial promedio (después del pago de impuestos) alcanzado por los trabajadores independientes, se encuentra que, en términos del número de salarios mínimos percibidos mensualmente, la mayoría de los cuenta propia reciben menos de dos salarios mínimos; en este sentido resulta aún más preocupante verificar que un 44.7% de estos trabajadores percibe menos de uno mensualmente⁹. En el caso de los empleadores, se encuentra que el 21.5% recibe menos de un ingreso mínimo mensual, sin embargo, al igual que en el caso de los cuenta propia, la mayoría de estos trabajadores (54.1%) recibe menos de dos. Es interesante notar que dentro del grupo de los empleadores se encuentra la mayor proporción de individuos que reciben más de cuatro salarios mínimos por mes (véase el gráfico 4).

⁹ Sin embargo, es importante mencionar que existe evidencia que indica que frente a este tipo de encuestas, los individuos tienden a subreportar los ingresos obtenidos (Butelmann *et al.* 2000)

Gráfico 4

Chile: Distribución según el número de salarios mínimos obtenidos por categoría ocupacional (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en la EPS 2006

Nota: El cálculo del número de salarios mínimos se hizo considerando el valor del salario mínimo vigente entre julio de 2006 y junio de 2007 (\$135.000 pesos chilenos), período en el que se realizó la encuesta.

De esta forma puede verse que, en Chile, el grupo de trabajadores independientes está compuesto por individuos con características socioeconómicas diferentes: de distintas edades, que alcanzan niveles de escolaridad variados, que se dedican a una gama de actividades económicas -muchas de ellas con un componente estacional importante y gran sensibilidad ante el ciclo económico- y cuyos niveles de ingresos percibidos son variados.

Dentro del grupo de independientes, una porción significativa participa en la economía informal, lo que implica que parte de este colectivo se encuentra en una situación de mayor vulnerabilidad por no tener cobertura ante los riesgos que conlleva el ciclo de vida. Si bien la informalidad no se caracteriza únicamente por la carencia de protección social, este es un elemento importante que debe ser considerado y desarrollado, pues a través de ella los trabajadores pueden resguardarse, al menos en parte, de los riesgos

de la vejez y la salud. Por eso es relevante la elaboración de políticas que incentiven y promuevan la participación de los trabajadores independientes en los sistemas de protección social, así como también es necesario que se desarrollen modelos de seguridad social que les permitan la integración al sistema.

En este aspecto, utilizando el panel de datos de la EPS 2002 a 2006, se encuentra que el nivel de cobertura previsional alcanzado en Chile es bastante bajo si se considera a toda la población (afiliada y no afiliada al sistema previsional) y más aún cuando se trata de los trabajadores independientes. En efecto, puede verificarse que la densidad de cotización¹⁰ promedio de la población es de 42.9%, siendo la densidad de cotización de los hombres de 54.4% y la de las mujeres de 31%. Cuando se considera a la población afiliada al sistema previsional se encuentra que la densidad de cotización es de 51.2%, siendo la densidad de cotización de los hombres superior a la de las mujeres, con un 59.7% y un 40.8% respectivamente.¹¹

En este aspecto es interesante conocer las densidades de cotización logradas por los trabajadores independientes y los asalariados, a fin de comprobar tanto la proporción de cotizaciones que estos trabajadores logran, así como también el tamaño de las brechas de cobertura existentes entre ambos grupos. Para el cálculo de las densidades de cotización de los trabajadores independientes, se consideró como tales a aquellos que reportan haber trabajado como cuenta propia o empleadores al menos por la mitad de su vida laboral, con el objetivo de aproximarse lo mejor posible a la densidad de cotización obtenida por este tipo de trabajadores. La misma condición se consideró para determinar la categoría de trabajadores asalariados.

En el cuadro 7 se presenta el porcentaje de los trabajadores independientes y asalariados que alcanzan distintos niveles de densidad de cotización. Se observa que los trabajadores independientes se concentran en los niveles de densidad de cotización más bajos, en efecto, el 63.6% de ellos alcanza densidades de cotización menores al 25%. En cambio, los trabajadores asalariados logran niveles de densidad de cotización más elevados: el 86.3% de estos trabajadores alcanza densidades de cotización superiores al 50%.

¹⁰ La densidad de cotización representa el porcentaje de cotizaciones previsionales que ha realizado cada individuo durante su vida laboral. En este caso se la ha calculado como el porcentaje de los meses que el individuo reporta haber cotizado en el sistema previsional del total de meses de su vida laboral, la cual considera los períodos en los cuales el individuo se encontraba trabajando, cesante, buscando trabajo por primera vez o inactivo.

¹¹ El cálculo de las densidades de cotización se basa en la información autoreportada en la EPS de todos los afiliados al sistema previsional. El período de estudio considerado fue aquel entre enero de 1980 y septiembre de 2006.

En promedio, la densidad de cotización de los independientes, de 28.7%, es significativamente inferior a la de los asalariados (71.5%). Esto podría explicarse, entre otras cosas, por la no-obligatoriedad de contribución al sistema previsional de los independientes (cambio que se implementó con la Reforma Previsional realizada el año 2008) y por las dificultades que estos trabajadores pueden enfrentar para integrarse y cotizar en el sistema, ya sea por el nivel de ingresos que obtienen, así como también por las irregularidades en el empleo a las que pueden estar sujetos.

Cuadro 7

Chile: Densidades de cotización de los trabajadores
asalariados e independientes
(porcentajes)

Densidad de cotización	Independientes	Asalariados
Menos del 25%	63.6	6.1
Entre 25% y menos de 50%	10.2	7.6
Entre 50% y menos de 75%	7.2	37.2
Más de 75%	19.0	49.1
Total	100	100
Densidad cotización promedio	28.7	71.5

Fuente: Elaboración propia con base en el panel de datos de la EPS 2002, 2004 y 2006.

Notas: (1) El período de estudio corresponde a enero de 1980 y septiembre de 2006.

(2) En los cálculos se considera a los independientes y asalariados, afiliados y no afiliados al sistema.

La Reforma Previsional de 2008 estableció la obligatoriedad de la afiliación y cotización al sistema previsional de los trabajadores independientes con el objetivo de aumentar los niveles de protección sobre este colectivo. Esta modificación se implementará de manera gradual. Durante el año 2012, se comenzará a exigir el pago de cotizaciones sobre el 40% de la renta imponible; el 2013, sobre el 70% de la renta imponible y el 2014 sobre el 100% (a menos que el trabajador manifieste lo contrario). A partir del año 2015 la afiliación y cotización al sistema será obligatoria y no admitirá excepciones. Además, a partir del año 2018 se hará efectiva la obligatoriedad de cotización para cubrir los riesgos de salud. Con el fin de mejorar la adhesión al sistema previsional que, como fue mencionado, es inicialmente voluntaria, la reforma ha previsto un Fondo de Educación Previsional para promover acciones gubernamentales y no gubernamentales (por ejemplo a través de organizaciones de empleadores y de trabajadores) que permitan mejorar la cultura previsional.

3. COMENTARIOS FINALES

El trabajo independiente es una fuente de empleo relevante, tanto por la proporción de trabajadores que se ocupan como tales, como también por la capacidad que tiene de acoger a aquellos que se integran a este tipo de empleo con el objetivo de generar ingresos. El empleo independiente está ligado al fenómeno de la informalidad, lo que se explica, en parte, porque las actividades a las que se dedican muchos de estos trabajadores son baja productividad y se desarrollan de manera irregular. Esto implica que, en promedio, los salarios percibidos por este colectivo sean irregulares y relativamente bajos. Con esto, la escasa protección social es uno de los elementos que los afecta de manera importante, de hecho, se observa que el nivel de cobertura previsional alcanzado por los trabajadores independientes en relación a los asalariados es considerablemente menor. Sin embargo, con las tendencias comentadas para Brasil y Chile, se observa un camino a igualar los derechos y deberes de independientes y asalariados, con lo que se espera aumentar el nivel de cobertura previsional de los independientes y también disminuir los incentivos que lleven al crecimiento del empleo independiente como respuesta a la búsqueda de una mayor competitividad a través de la reducción de costos vinculada a menores niveles de protección social (Bertranou, 2007).

BIBLIOGRAFÍA

- Bertranou, F. 2007 *Economía informal, trabajadores independientes y cobertura de la Seguridad Social en Argentina, Chile y Uruguay* (Santiago, OIT).
- Bertranou, F.; Vásquez, J. 2007 *Trabajadores independientes y cobertura de la seguridad social en Chile* (Santiago, OIT).
- Binet, G.; Kulke, U. 2006 *Trinidad and Tobago. Extension of social security to self-employed workers* (Ginebra, OIT).
- Butelmann, A.; Gallego, F. 2000 *Ahorro de los hogares en Chile. Evidencia microeconómica* en revista Economía Chilena, Vol. 3, N° 1 (Santiago, Banco Central de Chile)
- Delgado, G. 2007 *Avaliação do simples: Implicações a formalização previdenciária*. (Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão).
- Ministério da Previdência Social, 2009 *Boletim Estatístico da Previdência Social*, Vol. 14, N° 4. (Brasília, Ministério da Previdência Social)

OIT, 1990 *Promoción del empleo por cuenta propia*, Informe VII, Conferencia Internacional del Trabajo, 77ª reunión (Ginebra, OIT).

——— 2002 *El trabajo decente y la economía informal*, Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 90ª reunión (Ginebra, OIT).

Capítulo V

TRABAJADORES INDEPENDIENTES Y LA SEGURIDAD SOCIAL EN COLOMBIA

Ronald Gomez¹

INTRODUCCIÓN

Este capítulo presenta una breve descripción de la situación actual de los trabajadores independientes en Colombia con relación a la cobertura y calidad de la seguridad social, entendiéndose como tal el conjunto de intervenciones y seguros que en Colombia se circunscriben al Sistema de Protección Social, esquema que funciona bajo la filosofía de la gerencia social del riesgo. Así, el análisis se realiza desde dos perspectivas que se desarrollan de forma diferente, pero complementaria: el mercado laboral y el sistema de seguridad social.

El estudio tiene cuatro partes diferenciadas. La primera hace referencia al marco conceptual del sistema de protección social, dentro del cual está enmarcado el portafolio de protección y aseguramiento disponible en Colombia para los trabajadores. La segunda parte, presenta un análisis descriptivo del trabajo independiente en Colombia de acuerdo con la información suministrada por el Departamento Nacional de Estadística, DANE. En la tercera parte se desarrolla un perfil un poco más detallado de la cobertura de Seguridad Social de los trabajadores independientes. Finalmente, se presentan algunas conclusiones y desarrollos de política pendientes para mejorar el nivel general de cobertura y calidad de la seguridad social de dicho segmento de la población.

Aún cuando el concepto de informalidad laboral está estrechamente relacionado con el carácter de trabajador independiente en nuestros países, en este capítulo no se profundiza en las causas de dicho fenómeno. Si bien la definición vigente en Colombia de tales poblaciones es diferente,

¹ Consultor Ministerio de la Protección Social de Bogotá, Colombia. Las opiniones expresadas en este trabajo sólo comprometen al autor y no reflejan la posición oficial del Ministerio.

se observa alguna superposición entre el segmento considerado informal y los trabajadores independientes, lo que puede generar dificultades en la comparación con otros países. Es así que la población aquí contemplada como independiente es la que se reporta a sí misma como trabajador cuenta propia o patrono, lo que implica asumir totalmente los riesgos de su actividad laboral o generadora de ingresos, sin consideraciones de condición socioeconómica o de acceso a la seguridad social.

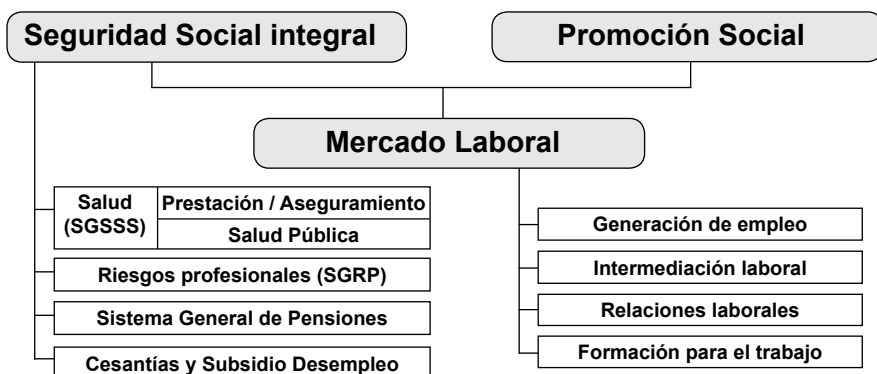
La mayor parte de la información presentada en este documento proviene de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), levantada durante el tercer y cuarto trimestres de 2006. Esta encuesta se aplicó por primera vez en dicho año y tiene como eje central la anterior encuesta de mercado laboral (Encuesta Continua de Hogares), la cual se ha integrado con la Encuesta de Ingresos y Gastos y posteriormente con la Encuesta de Calidad de Vida. Actualmente la GEIH considera una muestra total anual de 271.620 hogares, lo que hace que sea la de mayor cobertura a nivel nacional.

1. SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL

La implementación del esquema de protección social en Colombia se basó conceptualmente en la visión desarrollada por el Banco Mundial, en particular, por el trabajo de Holzmann y Jorgensen (2001). Ellos entienden la protección social como “... intervenciones públicas para (i) asistir a las personas, hogares y comunidades para mejorar su manejo del riesgo y (ii) proporcionar apoyo a quienes se encuentran en la extrema pobreza” (pág. 3); visión de la seguridad social más comprensiva que la tradicional, que se focalizaba básicamente en la provisión de seguridad de los ingresos de los individuos más vulnerables.

Cuadro 1

Componentes del sistema de protección social



De esta forma, el sistema de protección social se constituyó con el objetivo de implementar un conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos, para obtener, como mínimo, el derecho a la salud, la pensión y al trabajo (Ley 789 de 2003). En el cuadro 1 se pueden observar los dos componentes de Sistema de Protección Social en Colombia: aseguramiento y asistencia social, mientras que el gran eje articulador es el mercado laboral. De esta estructura se deducen las dos herramientas de intervención típicas del sistema: los seguros (en este caso seguros sociales) y la asistencia directa a la población vulnerable. El componente estudiado en el presente capítulo es el de aseguramiento, el cual incluye los siguientes sistemas (Ley 100 de 1993 y 797 de 2003):

- Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS): Sus objetivos son regular el servicio público esencial de salud y crear condiciones de acceso en toda la población al servicio en todos los niveles de atención. Comprende dos regímenes: el Contributivo, de carácter obligatorio para los trabajadores dependientes e independientes con capacidad de pago, y el Subsidiado, para personas sin capacidad de pago (*means tested*) o población vulnerable. Además de la prestación de los servicios requeridos de salud, también provee prestaciones económicas (incapacidades y licencias de maternidad) a los afiliados al Régimen Contributivo. La contribución obligatoria para salud vigente para 2008 es del 12.5% del salario, la cual es concurrente con el empleador; este último paga 2/3 de la cotización total, mientras que los trabajadores pagan el tercio restante. Para los independientes no hay tal concurrencia².
- El Sistema General de Pensiones protege contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte. Lo integran dos regímenes solidarios contribuyentes que coexisten: Prima media (reparto) y Ahorro individual (capitalización). La afiliación es obligatoria, tanto para trabajadores dependientes como independientes con capacidad de pago. El monto de la contribución vigente es de 16%³, el cual tam-

² Sin embargo, la Ley 797 de 2003 estableció que los trabajadores independientes con contrato de prestación de servicios podrían cotizar a la seguridad social sobre el 40% del salario o valor mensualizado del contrato, para compensar por la falta de corresponsabilidad en las cotizaciones por la ausencia de empleador. No obstante, es evidente que la porción de trabajadores independientes bajo tales condiciones es mínima.

³ La cotización a pensiones ha venido experimentado diversos ajustes desde la implementación de la reforma a la seguridad social en 1993. En dicho año empezó en 9% y a 2007 alcanzó el 16%.

bién tiene concurrencia del empleador en caso de los trabajadores asalariados (3/4).

- Paralelamente al Sistema General de Pensiones funcionan dos programas subsidiados que están dirigidos a población que por su naturaleza no accede de forma plena a los beneficios del Sistema General. El primero de ellos atiende directamente a adultos mayores en situación de indigencia a través de un subsidio monetario perpetuo; a la fecha cubre un número cercano a 400 mil adultos mayores, que representan alrededor del 20% de la población mayor de 65 años⁴. El segundo programa consiste en un subsidio a la cotización de personas que les faltan 5 años o menos para llegar a la edad de pensión y que han acumulado un número mínimo de semanas que los hace candidatos probables a cumplir los requerimientos de la pensión. Este programa atendió a 170 mil personas aproximadamente, a junio de 2008.
- Sistema General de Riesgos Profesionales (SGRP): Este esquema de seguro protege a los empleados por contingencias derivadas de accidentes de trabajo y enfermedad profesional. Es obligatorio para todos los empleadores (lo que también implicaría obligatoriedad de cobertura para trabajadores dependientes) y voluntario para trabajadores independientes. El monto de la cotización oscila entre el 0.5% y el 6% del salario, dependiendo del nivel de riesgo de la actividad y está enteramente a cargo del empleador o tomador, en caso de ser independiente.

Además de lo anterior, también existen unos programas de protección adicionales de suscripción obligatoria para asalariados con contratos fijos de trabajo, los cuales son opcionales para los trabajadores independientes:

- Sistema de Subsidio Familiar: Este sistema provee a los empleados dependientes o asalariados de un paquete de servicios amplio, que va desde prestaciones económicas para trabajadores por debajo de cierto umbral de ingresos, hasta programas de vivienda, recreación y otros servicios sociales complementarios. Es administrado por las llamadas Cajas de Compensación Familiar.

⁴ Este programa se complementa con otros de naturaleza asistencial (apoyo alimentario, recreación, etc.) que, en conjunto, atienden a cerca de 850 mil personas mayores a junio de 2008. El auxilio monetario mensual otorga en promedio una cifra cercana a 38 dólares por persona, que es muy inferior, por ejemplo, a líneas de indigencia u otras medidas disponibles, por lo que no puede ser asimilado como un sucedáneo de la pensión, sino como un apoyo monetario suplementario. Fuente: Ministerio de la Protección Social, Dirección de Seguridad Económica y Pensiones.

- Cesantías: a la manera de seguro de desempleo, las cesantías fueron concebidas como una prestación similar a un ahorro para los períodos de desempleo, aportada por el empleador y desembolsada *lump sum*⁵ previa verificación del evento de desempleo. La ley autoriza a hacer retiros parciales de dichos fondos para gastos demostrables en vivienda y educación.

Como se observa, el portafolio de seguridad social es bastante amplio para los trabajadores dependientes, ya que comprende los riesgos de salud, vejez, desempleo, enfermedad profesional y un plus adicional para servicios sociales complementarios. No obstante, para los trabajadores independientes este portafolio es más limitado, no sólo cualitativamente sino que también en cuanto a los niveles reales de cobertura, como se observa en las secciones posteriores.

El papel articulador que juega el mercado laboral en el sistema de protección social se ilustra de la siguiente forma: “... *Cuanto más empleo hay, mayor el número de personas que generan ingresos y por lo tanto menor el número de las que se deben atender mediante programas asistenciales*” (Guerrero, 2006). Como se observa, este rol está bastante influenciado por la condición contractual, lo que en economías con alta incidencia de cuentapropismo e informalidad, como la colombiana, genera vacíos de cobertura y niveles indeseables de desprotección. El contrato de trabajo, además, promueve el derecho de asociación y de negociación colectiva, que es una herramienta para lograr prestaciones adicionales a las legales y para, eventualmente, participar de los excedentes generados por las empresas. También incluye, para los patronos, obligaciones como la indemnización por despido sin justa causa, que funciona en la práctica como un seguro en caso de desempleo no voluntario y generalmente, disminuye la probabilidad de dicho evento. Adicionalmente, establece los descansos remunerados y la aplicación de restricciones y/o límites a los horarios de trabajo en concordancia con los estándares internacionales.

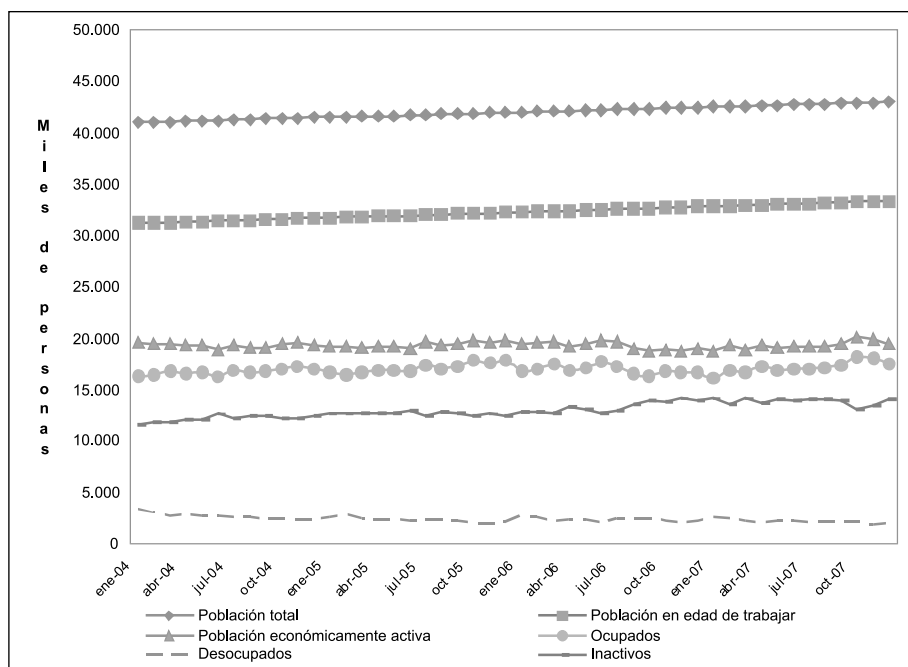
⁵ Se desembolsa en un solo monto en vez de en mensualidades, una vez que se verifica que cesa la obligación laboral con el patrono.

2. CARACTERIZACIÓN DE LOS TRABAJADORES INDEPENDIENTES EN COLOMBIA

En esta sección se describen de manera breve las características más relevantes de la población ocupada caracterizada como independiente en Colombia. En principio, se revisan las estadísticas laborales más generales y posteriormente, se profundiza el análisis para algunas variables características de la población objetivo, comparándolas, donde es posible, con la condición del trabajador asalariado o dependiente, que para este efecto son conceptos equivalentes.

Gráfico 1

Estadísticas generales del mercado laboral colombiano,
enero 2004 a diciembre, 2007
(miles de personas)



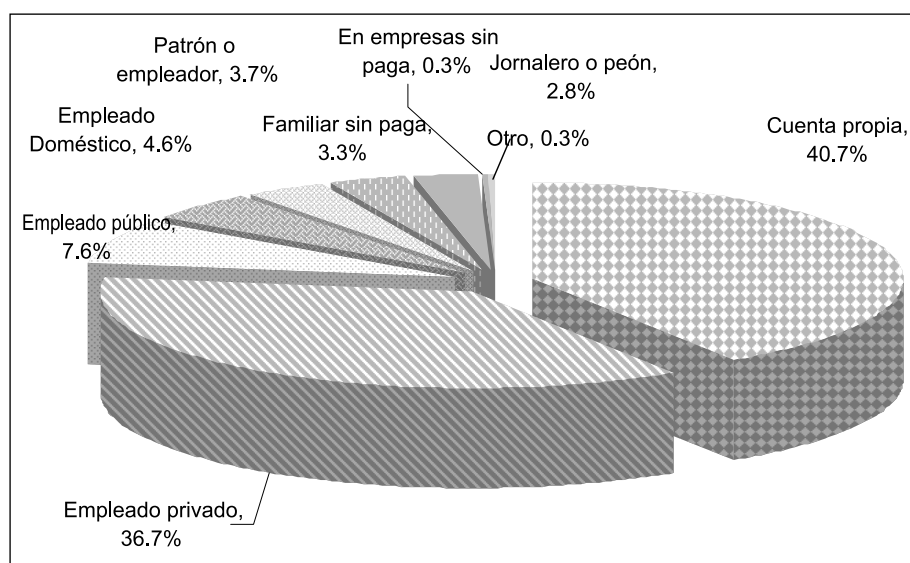
Fuente: Elaboración propia con información obtenida de DANE.

El gráfico 1 muestra las estadísticas laborales generales de Colombia de enero de 2004 a diciembre de 2007. En ésta fecha la población total alcanzó 42.9 millones, de los cuales 33.3 millones (77.6%) se consideran Población en Edad de Trabajar (PET), que la constituyen las personas de 12 y más años en la parte urbana y de 10 años y más, en la parte rural. La Po-

blación Económicamente Activa (PEA) es de 19.3 millones y se define como las personas en edad de trabajar, empleadas o que están buscando empleo. La Tasa General de Participación (TGP) en 2007 es de 58.2%, reportándose como ocupados 17.4 millones de personas y como desocupados 1.9 millones. La tasa de ocupación es de 52.4% (en relación con la PET) y la tasa de desempleo de 9.9% (desocupados/PEA).

Gráfico 2

Ocupados por posición ocupacional, 2006
(porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con información obtenida de DANE-GEIH.

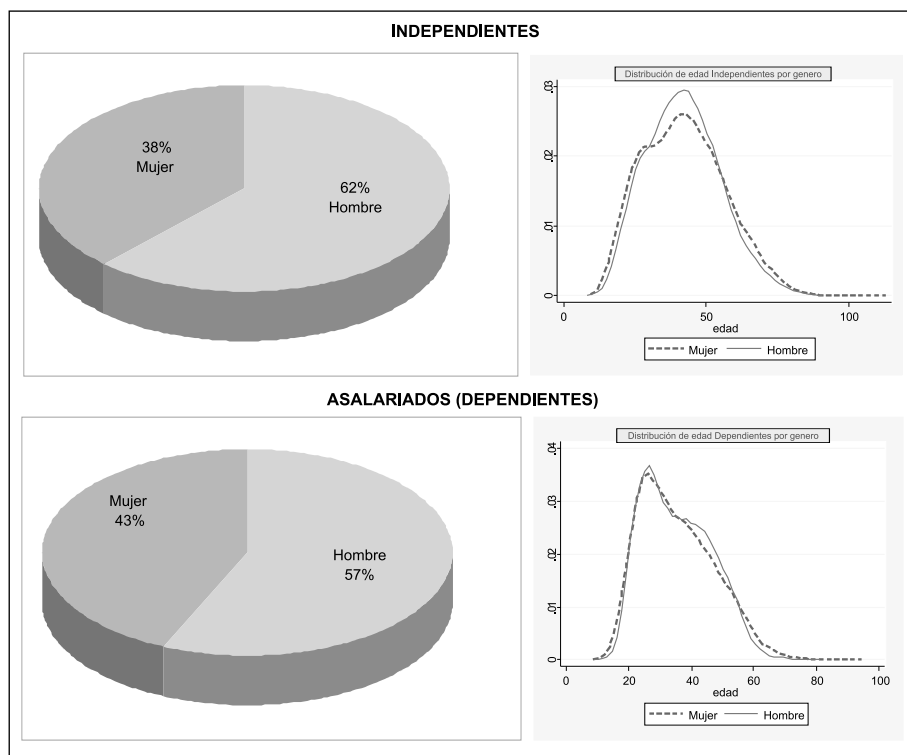
La caracterización de los trabajadores independiente se hace dentro la población que reporta estar ocupada⁶. Para este fin se analiza la información arrojada por la GEIH en el segundo semestre de 2006, la última disponible a nivel de microdatos. En principio, es importante mencionar que la clasificación se hace con base en el reporte de posición ocupacional dado por el respondente dentro de un conjunto de opciones en el formulario. En total son nueve opciones para las cuales se consideran independientes la opción cuatro (Trabajador por cuenta propia) y la opción cinco (patrón o empleador). El gráfico 2 muestra la distribución porcentual de ocupados por posición reportada.

⁶ Le pregunta específicamente hace referencia a la actividad que ocupó la mayor parte del tiempo la semana pasada.

Los trabajadores por cuenta propia representan la porción más numerosa de los ocupados (40.3%), mientras que los patrones o empleadores representan el 3.7%. Algunas de estas categorías entran dentro de la definición de informal, ilustrando la superposición de poblaciones a que se hacía referencia anteriormente. Por ejemplo, los empleados y obreros que laboran en establecimientos, negocios o empresas que ocupen hasta diez personas en todas sus agencias y sucursales, los trabajadores familiares sin remuneración y los empleados domésticos son considerados como informales, pero no independientes. Por otra parte, los trabajadores por cuenta propia, excepto los profesionales o técnicos independientes, así como los patrones en empresas de diez trabajadores o menos entran en las dos categorías.

Gráfico 3

Distribución trabajadores independientes y asalariados,
por edad y género, 2006



Fuente: Elaboración propia con información obtenida de DANE-GEIH.

Los trabajadores independientes se concentran en la franja de 35 a 55 años, que es ligeramente diferente de la distribución con relación a los trabajadores asalariados. En efecto, la media de edad para los independientes es de 42 años, mientras que para los asalariados o dependientes es de 35. Asimismo, la distribución por género varía según el tipo de empleo: las mujeres representan el 43% del total de dependientes, mientras que dentro del grupo de los independientes representan el 38%.

La preponderancia masculina en esta muestra no refleja la composición poblacional, donde la participación femenina es ligeramente mayor a la de los hombres. Esto también se da en la población económicamente activa, donde la condición de inactividad económica es más frecuentemente reportada por las mujeres. Algunos autores han encontrado evidencia de diferenciación por género en algunas variables del mercado laboral colombiano (tales como el desempleo en el sector formal y la duración del mismo), que parecen indicar una mayor inclinación hacia el sector independiente por parte de las mujeres⁷. No obstante, los resultados observados sugerirían más bien una relación inversa entre la condición femenina y el trabajo por cuenta propia. Dicha relación sólo puede ser demostrada de forma estadística, lo que excede los propósitos de este reporte.

Cuadro 2

Formas de trabajo independientes, 2006
(porcentajes)

Forma	Frecuencia
Honorarios o prestación de servicios	8.9
Por obra	7.6
Por piezas o a destajo (satélite, maquila, etc.)	1.4
Por comisión únicamente	5.5
Vendiendo por catálogo	2.6
En su oficio (plomero, taxista, doméstica por días, etc.)	38.4
Negocio de industria, comercio, servicios o una finca	33.7
Otro	1.9

Fuente: Elaboración propia con información obtenida de DANE-GEIH.

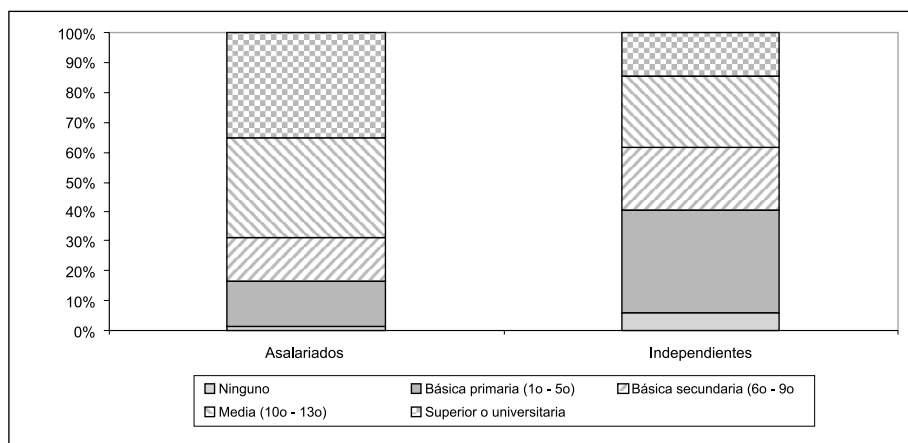
⁷ Para patrones más detallados de la incidencia del género en la condición laboral ver Amador y Herrera (2006), Viáfara y Uribe (2008).

Con respecto a las formas de trabajo de los independientes, un 72% de ellos ejercen un determinado oficio de nivel de calificación típicamente bajo o bien administran un negocio de productos o servicios, mientras que la forma de trabajo normalmente asociada con un nivel de calificación alto, como el empleo a honorarios, representa una porción relativamente baja de esta distribución (9%). Las demás actividades están asociadas a los sectores económicos como: construcción (obra), comercio (catálogo), etc.

Esta distribución de oficios es coherente con la de los niveles educativos observados en la encuesta. Así, los niveles de más baja calificación (ninguna o educación primaria) representan el 40% del total de los trabajadores independientes, mientras que para los asalariados representa el 15%. Este mismo porcentaje casi se repite en el otro extremo de la escala, pero en sentido opuesto. Esto es, un 15% de los independientes tiene algún grado de entrenamiento profesional, mientras que esta cifra es del orden de 35% en el caso de los asalariados. De este modo la población con capital humano más desarrollado se ubica preferentemente en el sector asalariado de la economía.

Gráfico 4

Nivel educativo para asalariados e independientes, 2006
(porcentajes)



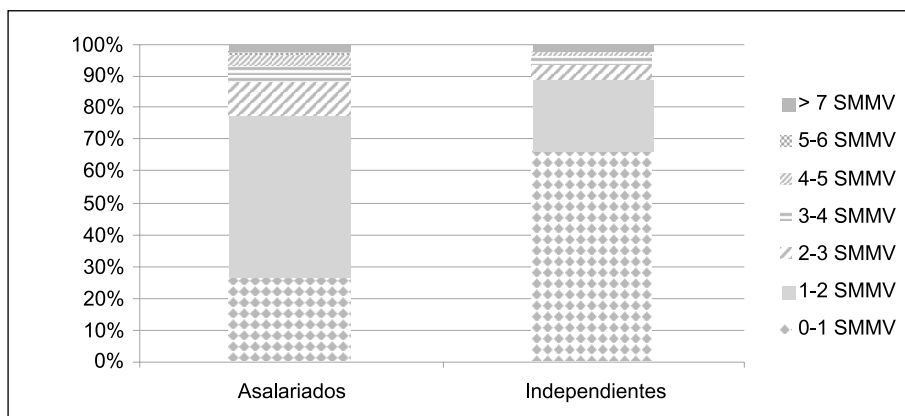
Fuente: Elaboración propia con información obtenida de DANE-GEIH.

La infracalificación a que hace referencia el párrafo anterior está directamente relacionada con las actividades económicas de menor productividad y en consecuencia, de bajos ingresos. Asimismo, cuando se analiza la distribución de ingresos también se encuentra evidencia del nivel de informalidad que caracteriza tal condición de trabajo, el cual se asocia en uno de sus

determinantes⁸ con bajos ingresos y falta de acceso a contratos de trabajo con salario mínimo (The World Bank, 2008), como se concluye al observar la gran porción de trabajadores independientes que reportan devengar menos de un salario mínimo. Es importante mencionar que el subregistro es generalizado en este ítem de la encuesta y que los ajustes usuales (imputación de otros ingresos, rentas familiares, ingresos por actividades secundarias, ajuste a cuentas nacionales) no están disponibles para este indicador.

Gráfico 5

Distribución de ingresos de asalariados
e independientes por tipo de empleo, 2006
(porcentajes)



Fuente: DANE. Ingresos sin ajuste ni imputación.

Nota: SMMV: Salario/s mínimos mensuales vigentes.

Algunos autores hablan de una paulatina degradación de la condición del trabajador independiente en Colombia. Farne *et al.* (2006) cita como ejemplo de ello algunas medidas que han afectado los ingresos de los trabajadores por cuenta propia en los últimos años, entre ellos la reducción del tope de ingresos para declarar y pagar el IVA, la introducción de la obligación de cotizar a pensiones y el aumento del porcentaje de aporte a las mismas. Sin embargo, es importante hacer notar que algunas medidas tienen un carácter netamente redistributivo y afectan mayoritariamente a la porción de trabajadores independientes de mayores ingresos que en todo caso representan una parte minoritaria dentro de la masa de trabajadores independientes en Colombia.

⁸ En este punto no se tienen en cuenta las consideraciones de informalidad por evasión de aportes o por no cumplimiento de obligaciones legales en protección social.

Al examinar las razones por las cuales el trabajador se emplea como independiente se encuentra que el 37.3% reporta que es el único trabajo que ha conseguido hasta el momento, mientras que “por edad” (segmentación del mercado laboral) representa el 13.2% y es la categoría que le sigue en importancia. Razones más “optimistas”, como: ganar más, mejorar la proyección profesional, ser su único jefe, tener horario flexible o tener el deseo de ser empresario; conjuntamente, no pesan más del 25%. El resto de razones son más de índole inercial, como: negocios heredados, tradición familiar, etc. Esta situación sugiere que la condición de trabajador independiente puede ser preferentemente de carácter coyuntural, causada en buena parte por anomalías del mercado laboral.

Sin embargo, hay información que sugiere que la condición de independiente tiene características estructurales. A la pregunta de si aceptaría un empleo asalariado con prestaciones aunque le paguen menos de lo que gana actualmente, el 73% responde que no; y si ganara lo mismo, responde que no el 60%. En los dos casos la mayoría de los independientes no tiene el incentivo suficiente para ser asalariado y el interés por otras medidas además del nivel de ingresos percibido, parece ser reducido. Otros resultados, tales como la preponderancia de la condición de cuenta-propia durante toda la vida laboral (70%) o el carácter de “permanente” que reporta de su actividad laboral el 65% de los independientes encuestados, refuerzan la hipótesis del trabajo independiente estructural.

Las preguntas sobre calidad del empleo arrojan una evidencia mixta. Por una parte es claro que los niveles de insatisfacción son más pronunciados en los trabajadores independientes que en los asalariados en casi todas las preguntas formuladas, pero especialmente en aquellas referidas a los beneficios y prestaciones, como es lógico. Sin embargo, éste es el único ítem donde la mayoría de los asalariados no están satisfechos. En las demás preguntas la gran mayoría se reporta como satisfecho, ya sea a nivel general con su trabajo, con la aplicación del conocimiento, con las horas trabajadas y con la jornada laboral. Asimismo, la proporción de los ocupados independientes que quieren cambiar su trabajo es cercana a la mitad (44.8%), mientras que sólo a la tercera parte de los asalariados les gustaría cambiar de ocupación.

Cuadro 3

Satisfacción de asalariados e independientes
Con el empleo principal, 2006
(porcentajes)

Preguntas	Asalariado			Independiente		
	MS	S	NS	MS	S	NS
Con su trabajo actual	6.7	79.1	14.2	3.6	73.3	23.2
Con el número de horas trabajadas a la semana	4.2	77.2	18.6	2.2	71.1	26.7
Con la aplicación de su conocimiento	10.8	79.1	10.1	7.6	76.9	15.5
Con el pago o ganancia que recibe de su trabajo	3.4	59.6	37.0	1.7	50.6	47.8
Con los beneficios y prestaciones	3.6	59.8	36.6	1.0	33.8	65.2
Con su jornada laboral actual	3.2	78.4	18.5	1.6	71.5	27.0

Fuente: Elaboración propia con información obtenida de DANE-GEIH.

Nota: MS: Muy satisfecho; S: Satisfecho; NS: Nada satisfecho.

Finalmente, centrándose en los trabajadores independientes que alguna vez fueron asalariados (23%), se encuentra que un 50% perdió dicha condición de forma involuntaria, ya sea por despido, porque la empresa cerró o porque el trabajo era temporal. El 21% se retiró para montar un negocio propio, para cambiar de actividad o porque estaba insatisfecho con los ingresos percibidos. Las demás razones obedecen a circunstancias personales o por jubilación.

3. COBERTURA EN SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES INDEPENDIENTES

Los sistemas de seguridad social en salud y pensiones en Colombia están consagrados por ley como obligatorios tanto para trabajadores dependientes como independientes.⁹ Asimismo, buena parte del portafolio alternativo de protección social descrito anteriormente también está disponible para los trabajadores independientes, pero de forma voluntaria. Existen un conjunto de programas dirigidos a la población sin capacidad de pago, de los cuales se destacan el Régimen Subsidiado de Salud, el Programa del Adulto Mayor, el Régimen Subsidiado de Pensiones, entre otros. Dichos programas se financian típicamente con recursos solidarios, esto es, aportados por los

⁹ La obligatoriedad de afiliación a salud y pensiones para trabajadores independientes fue incorporada en 2003 (Ley 797 de 2003), 10 años después de la reforma de seguridad social (Ley 100 de 1993).

demás participantes del sistema. Todo este arreglo institucional implica, en la mayoría de los casos, una capacidad de pago parcial o total para hacer efectiva la cobertura en protección social¹⁰.

Cuadro 4

Tasa de afiliación a la seguridad social
de asalariados e independientes, 2006
(porcentajes)

Afiliación Pensiones	Si	No	Pensionado
Asalariado	58.5	40.7	0.8
Independiente	7.5	92.3	0.2
Afiliación Salud a/	Si	No	
Asalariado	88.0	12.0	
Independiente	74.2	25.8	
Afiliación ARP b/	Si	No	No sabe
Asalariado	47.4	51.9	0.7
Independiente	5.3	94.6	0.1

Fuente: Elaboración propia con información obtenida de DANE-GEIH.

Nota: a/ Incluye el Régimen Subsidiado.

b/ ARP: Administradora de Riesgos Profesionales.

Las cifras demuestran que el déficit de cobertura de los trabajadores independientes es más severo que el de los asalariados en todos los subsistemas. Estos resultados además muestran evidencia de la incidencia de la informalidad causada por evasión de obligaciones a la protección social¹¹. Este alto nivel de evasión puede sugerir dos cosas: incompatibilidad de las normas con la realidad socioeconómica del país (donde la mayoría de la población es informal, independiente o ambas) o una apreciable falta de capacidad institucional para hacer cumplir las obligaciones de seguridad social. Por otra parte, el bajo resultado de afiliación a las Administradoras de Riesgos Profesionales (ARP) por parte de los independientes se explica por la focalización a empleadores que tiene este seguro obligatorio contra enfermedades profesionales.

Un caso particular que da señales de la pauperización de la actividad independiente es la afiliación a la salud. En Colombia existen dos regímenes

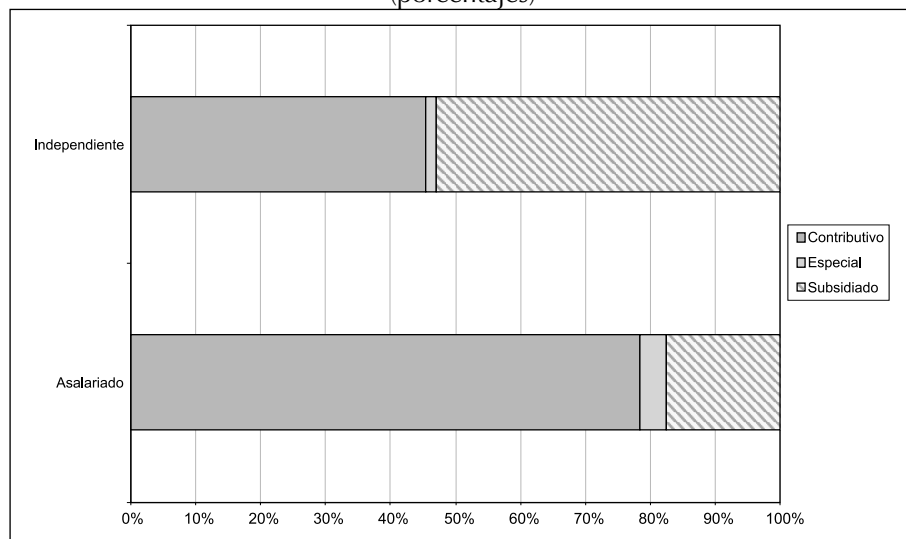
¹⁰ Sólo el Régimen Subsidiado en salud y el Programa de Adulto Mayor de asistencia monetaria en la vejez son de naturaleza no contributiva y *means-tested*, aplicando la encuesta SISBEN.

¹¹ Por ley, la afiliación a salud y pensiones es obligatoria para empleados e independientes.

de atención general, uno para contribuyentes y el otro para población sin capacidad de pago, y además, se mantienen algunos regímenes especiales para poblaciones específicas (fuerzas militares, magisterio, etc.). Como se observa en el gráfico 6 la proporción de independientes con afiliación a Régimen Subsidiado es mucho mayor que a nivel asalariado. La aceptación en dicho programa implica una verificación previa de la condición de pobreza y vulnerabilidad a través del Sistema de Información de Beneficiarios (SISBEN).

Gráfico 6

Afiliación a salud por regímenes y tipo de empleo. 2006
(porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con información obtenida de DANE-GEIH.

El 53% de los trabajadores que no contribuye al Sistema de Salud es beneficiario de otra persona, lo que implica un acto indirecto de evasión de aportes. Por su parte, el 27% manifiesta que no puede pagar el seguro, lo que tiene varias lecturas: el individuo no ha sido cubierto con el seguro de salud subsidiado por el déficit puro de cobertura de dicho programa; el individuo tiene ingreso insuficiente pero un entorno socioeconómico que no produce el puntaje requerido de la encuesta SISBEN para acceder al subsidio¹²; finalmente, el individuo puede reportarse sin cobertura pero en efecto la tiene. En este punto es importante recordar los problemas de subregistro,

¹² Un caso típico son las familias venidas a menos o que sufren quiebras y la denominada población “sandwich”, que no es técnicamente considerada como pobre, pero corre el riesgo de caer en la trampa de la pobreza.

los cuales posiblemente generan desviaciones de la situación real de cada encuestado. En este caso el subregistro puede surgir debido al desconocimiento de la naturaleza de su cobertura en salud, desinformación sobre sus derechos, riesgo moral, etc.

Con relación al sistema de pensiones, los niveles de desprotección reportados son casi totales para los trabajadores independientes (92%). Esto puede ser una consecuencia de varios factores: incapacidad real de pagar, indiferencia ante el riesgo de vejez falta de oportunidad para realizar el pago, riesgo moral, desconocimiento de los mecanismos de afiliación, etc. (The World Bank, 2008). Un 71% de los trabajadores que no cotiza a pensiones responde que no lo hace por falta de dinero, cifra que contrasta con la de salud, que es del 27%. Entre tanto, sólo un 10% manifiesta que no lo hace por omisión del patrón, lo que sugiere la predominancia de decisiones personales para abstenerse a contribuir.

Cuadro 5

Acciones de la población ocupada para mantenerse
económicamente en la vejez
(porcentajes)

ACCIONES	Vertical a/		Horizontal b/	
	Asalariado	Independiente	Asalariado	Independiente
Aportar en un fondo de pensiones obligatorias	47.1	4.7	91.7	8.3
Aportar en un fondo de pensiones voluntarias	2.4	1.4	65.3	34.7
Ahorrando	6.9	9.1	45.3	54.7
Haciendo inversiones	1.4	3.4	31.1	68.9
Pagando un seguro por su cuenta	0.4	0.3	59.3	40.7
Preparando a sus hijos para que puedan mantenerlo en su vejez	2.5	6.7	28.8	71.2
Otro	0.5	0.9	38.8	61.2
Nada	38.8	73.5	36.6	63.4

Fuente: Elaboración propia con información obtenida de DANE-GEIH.

Notas: a/ La categoría vertical se refiere a la totalidad de los empleados por tipo según las acciones para mantenerse en la vejez. en tanto que todas las categorías suman 100% verticalmente para cada tipo de empleo.

b/ La categoría horizontal se refiere a la totalidad de cada acción según tipo de empleado. Por ejemplo. en la acción “ahorrando” se lee que el 45.3% de los empleados que piensan en ahorrar son asalariados.

La información contenida en el cuadro 5 da algunas pistas sobre las reales motivaciones que tiene la gente para no contribuir al sistema de pensiones. A la pregunta de cuáles son las acciones que está llevando a cabo para mantenerse económicamente en la vejez, un 47% de los asalariados responde que cotiza al fondo de pensiones, mientras que para los independientes ésta cifra es sólo de un 4.7%. Por otra parte, mientras que de los asalariados un 39% no hace nada para mantenerse en la vejez, en los trabajadores independientes esta proporción es 74%. Otras estrategias alternativas tales como: ahorro, pensiones voluntarias, inversiones o seguros son poco relevantes, pero igual muestran alguna coherencia con el tipo del trabajo. Por ejemplo, acciones más riesgosas como inversiones y el ahorro son preferidas por los trabajadores independientes, mientras que los seguros y las pensiones voluntarias son más frecuentes en los asalariados. Una alternativa típica dentro de hogares de bajo nivel socioeconómico es preparar a los hijos para ser un soporte económico en la vejez, la cual es preferida por los trabajadores independientes.

Un dato final sobre los patrones de cotización a lo largo del ciclo laboral lo da la información sobre el empleo previo. Para un 37% de los ocupados éste es su primer trabajo, mientras que el restante 63% ya había tenido otro empleo. La mitad de estos últimos responde haber cotizado antes a un seguro de salud, mientras que para pensiones la diferencia es un poco mayor (42% pagaba). Intuitivamente se puede concluir que, una vez tomada la decisión de no cotizar, es muy poco probable que una persona se vincule de forma voluntaria a un esquema de ahorro previsional y simplemente asume como dada la circunstancia de carecer de protección en la vejez. Aunque esta hipótesis necesita soporte empírico para ser validada, no deja de ser preocupante su posible constatación.

4. CONSIDERACIONES FINALES

La gran mayoría de los trabajadores independientes en Colombia enfrentan problemas importantes para contar con un esquema mínimo de seguridad social que los proteja contra los riesgos de enfermedad, vejez, muerte y desempleo. El perfil socioeconómico de este segmento es cualitativamente distinto al de la población asalariada y su exposición a riesgos idiosincrásicos puede ser considerablemente mayor.

Por otra parte, los sistemas de seguridad social en Colombia están atados de forma explícita al contrato de trabajo. En una situación de pleno empleo y total formalidad, todos los trabajadores y sus familias estarían cubiertos integralmente por los seguros sociales y las prestaciones asociadas al contrato laboral, pero en economías con altos niveles de informalidad y bajos niveles

de capacidad institucional como la colombiana, es necesario acomodar los instrumentos de protección para cubrir al mayor número de personas posible, sin asumir la existencia de relaciones laborales convencionales, ya que estas tienden a hacerse más difusas conforme pasa el tiempo.

Estos hallazgos deben orientar las acciones de política que se lleven a cabo para proteger a la gente de todos los riesgos que enfrentan en su ciclo de vida. En efecto, con base en esta evidencia se están evaluando algunos programas dirigidos a mejorar las condiciones de protección en Colombia de la población laboral independiente. Algunos de ellos son los siguientes:

- Los Beneficios Económicos Periódicos (BEPs): programa de ahorro voluntario para protección contra el riesgo de pérdida de ingresos en la vejez, dirigido a las personas con capacidad parcial de pago que no pueden cumplir los requisitos para acceder a beneficios del Sistema General de Pensiones, el cual se desarrollaría bajo un esquema de capitalización individual con beneficios diferentes a los establecidos en el régimen corriente de pensiones. Este programa permitiría abrir la opción de cotizar a personas que trabajan por periodos inferiores a un mes, especialmente los trabajadores independientes, estacionales o cíclicos. Está siendo objeto de estudio el diseño del mecanismo de subsidio que distribuya de forma más eficiente los recursos captados por la contribución solidaria de los demás afiliados.
- Subsidio parcial a la cotización en salud que posibilite el acceso de las personas independientes con alguna capacidad de pago al régimen contributivo. Bajo este esquema se subsidiaría directamente una parte de la prima diferencial establecida por el Régimen Contributivo de Salud¹³ de acuerdo con el perfil de riesgo, mientras que el resto estaría a cargo del afiliado.
- Utilización masiva de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes, PILA, por parte de empresas y los trabajadores independientes con capacidad de pago. La PILA es un desarrollo tecnológico que permite (y obliga) el pago de la totalidad de los aportes a la seguridad social en un solo formulario electrónico. En su fase primaria sólo aplicaba a empresas, pero en este año se hizo obligatoria para los independientes, los cuales deben aportar a salud y pensiones. Este programa tiene una naturaleza eminentemente fiscalizadora y de forma indirecta aumenta la cobertura por la vía de la vigilancia, aunque dicho aumento se compensa un poco con la salida del sistema de una población que

¹³ El Régimen Subsidiado de Salud es cualitativamente inferior al del Régimen Contributivo en cuanto al plan de servicios. Otros esquemas subsidiados restringen aún más este plan (como los subsidios parciales vigentes).

se encuentra en el margen y que efectivamente no puede cotizar en los dos sistemas¹⁴. También es probable que con la entrada en vigencia de esta medida en 2008, el panorama de la protección para independientes cambie de forma notable, ya sea por aumento de la cobertura integral o por lo totalmente opuesto, situación de total desprotección por incapacidad de pagar el aporte (Auerbach *et al.* 2005).

Estas propuestas pueden atacar algunos problemas previamente identificados y *a priori* mejorarían el panorama de protección para los trabajadores independientes. Sin embargo, aún persisten serios desarreglos del mercado laboral que no posibilitan una ampliación mayor de cobertura en seguridad social. En principio, la informalidad generalizada de los independientes es uno de esos factores, tal vez el más importante, pero la misma composición del capital humano del segmento independiente, donde la participación de los trabajadores calificados o con niveles altos de educación es inferior al 10%, dificulta los avances en este campo. En este sentido, hay alguna evidencia sobre la relación entre desprotección ante riesgos económicos y la baja calificación laboral o la desinformación, por citar un par de ejemplos. En la medida en que no se corrijan estos factores estructurales persistirá éste déficit y la meta de la cobertura universal, aunque posible con los recursos disponibles hoy día, seguirá siendo extremadamente difícil de lograr.

¹⁴ La mayoría de los independientes prefiere cotizar sólo a salud y perciben un costo personal bastante alto al dejar de hacerlo (The World Bank, 2008).

BIBLIOGRAFÍA

- Amador P. M.; Herrera I. P. 2006 *Diferencias en el desempleo por género: ¿Hay discriminación en el acceso al trabajo?*, serie Documentos de Economía (Bogotá. Universidad Javeriana).
- Auerbach. P.; Genoni. M.; Pagés. C. 2005 *Social security coverage and the labor market in developing countries*, Research Department. Working Paper N° 537 (Washington DC. Inter-American Development Bank).
- Consejo Nacional de Política Económica y Social 2007 “Fondo de solidaridad pensional: Ampliación de cobertura”, en *Conpes 105* (Bogotá. Colombia).
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) 2006 *Gran Encuesta Integrada de Hogares*. Muestra Nacional (Colombia), agosto a diciembre.
- _____. 2008 *Boletín de Indicadores Laborales* (Bogotá. Colombia).
- Farné. S.; Granados. E.; Vergara. C. 2006 *El mercado laboral y la seguridad social en Colombia en los inicios del siglo XXI*, serie Estudios y Perspectivas 15 (Bogotá. CEPAL).
- Guerrero. R. 2006 “El concepto de la protección social”, en *Cuadernos de Protección Social*. N° 3. (Colombia. Ministerio de la Protección Social), junio.
- Holzmann. R.; Jorgensen. S. 2001 “Risk management: A new conceptual framework for social protection. and beyond”, en *International Tax and Public Finance*. Vol. 8. N° 4. pp. 529-556.
- The World Bank, 2008 *Informality in Colombia: Enhancing worker welfare and firm productivity*. Colombia and Mexico Country Management Unit. Human Development Department. Latin America and the Caribbean Region. Report N° 42698-CO (Washington, The World Bank).
- Viáfara. C.; Uribe. J. 2008 *Duración del desempleo y canales de búsqueda de empleo en Colombia 2006*, serie Documentos de Trabajo CIDSE (Colombia. Universidad del Valle-CIDSE).

Capítulo VI

LA COBERTURA DE LOS TRABAJADORES INDEPENDIENTES EN LA SEGURIDAD SOCIAL DE COSTA RICA¹

Fabio Durán Valverde²

INTRODUCCIÓN

En el contexto regional latinoamericano, Costa Rica ha sido un país relativamente exitoso en relación con el logro de índices de cobertura de la población no asalariada por parte del sistema de seguridad social. Tal acierto de políticas es una consecuencia inmediata de la vocación universalista del seguro social costarricense; sin embargo, la universalidad de la cobertura contributiva aún no se logra y prevalece como uno de los mayores retos del sistema.

A juzgar por la evidencia internacional y por los limitados resultados obtenidos por los regímenes de seguridad social de los países latinoamericanos, la extensión de la cobertura de dichos regímenes a las poblaciones no asalariadas, así como el logro de metas de afiliación aceptables, aparece como un asunto complejo.

En la base de una política de inclusión de los trabajadores independientes a los programas contributivos de seguridad social, descansa un conjunto de factores que van desde el tema de incentivos a la afiliación, pasando por la adecuación de los esquemas administrativos y el contenido programático a las necesidades de dicho grupo, y que culmina con una política nacional de compromiso subsidiario para los trabajadores sin capacidad contributiva.

¹ El autor desea agradecer el apoyo de Jacqueline Castillo Rivas, Luis Mario Carvajal Torres y Guillermo López Vargas, de la Caja Costarricense de Seguro Social, quienes apoyaron suministrando información y comentarios a versiones preliminares del presente capítulo.

² Especialista Principal en Seguridad Social de la Oficina Subregional de la OIT para los Países Andinos.

En la experiencia latinoamericana, el logro de metas de afiliación para los trabajadores por cuenta propia o autónomos está constreñido por una serie de barreras, algunas originadas de manera endógena como resultado de la configuración programática y administrativa de los mismos programas de seguridad social, así como otras que se asocian a las particularidades estructurales de los esquemas de inserción laboral de los trabajadores por cuenta propia. Parece existir un círculo vicioso de barreras a la inclusión, toda vez que la configuración programática y administrativa no parece atender estas particularidades estructurales.

En cuanto a lo estructural externo y sin pretender ser exhaustivos, los escollos más notables tienen que ver principalmente con seis factores: a) precariedad de empleos y baja capacidad contributiva, b) irregularidad en los ingresos, c) rotación e intercambio con el empleo asalariado, formal e informal, d) heterogeneidad, e) escasa organización y f) falta de confianza en las instituciones.

La precariedad del empleo autónomo que caracteriza a los mercados de trabajo de la mayoría de los países de Latinoamérica, tiene como resultado directo una baja o nula capacidad contributiva a los programas de seguridad social; esto condiciona, por lo tanto, la necesidad de atender la cobertura de una porción de trabajadores independientes vía mecanismos no contributivos, o bien, mediante el subsidio de cuotas. Costa Rica avanzó en esa dirección, con un enfoque que consolidó jurídicamente un esquema de afiliación obligatoria, complementado con subsidios estatales a las cuotas de los trabajadores autónomos, en el año 2000.

La irregularidad en la percepción de ingresos es un efecto directo de la precariedad de los empleos, especialmente en algunas actividades que concentran empleo independiente, tales como la agricultura, la pesca y el comercio, donde son mucho más marcados los ciclos de renta asociados a las cosechas o a celebraciones festivas. Este fenómeno condiciona una conducta de políticas públicas de financiamiento de la seguridad social que idealmente habría de considerar mecanismos de pago distintos a los aplicables tradicionalmente a la población asalariada: periodicidad de pago diferente a la mensual o bien un nivel de cotizaciones variable en función del ciclo productivo.

Dada tal irregularidad en la percepción de ingresos, los trabajadores independientes se ven obligados a transcurrir no solo entre distintas actividades informales, sino también entre las de la economía informal y la formal. Esta realidad plantea como requerimiento programático para las instituciones de seguridad social algún mecanismo que garantice la portabilidad de las aportaciones, que sea capaz de compensar dicho intercambio entre empleo asalariado y no asalariado, informal o formal.

Los trabajadores independientes constituyen un grupo sumamente heterogéneo desde el punto de vista de los mecanismos de inserción laboral, educación, organización social, composición por actividad productiva y nivel de ingresos. Así, dentro de la definición de trabajador independiente se puede ubicar desde un profesional que ejerce la profesión liberal desde una lujosa oficina, un pequeño propietario agrícola de ingresos medios propietario de tractor, hasta un vendedor ambulante urbano pobre. Dadas estas características estructurales, parece razonable pensar en la instauración de alguna diversidad de esquemas contributivos, para responder a tal capacidad contributiva heterogénea.

Por otra parte, existe una relación directa entre la capacidad de organización de los trabajadores y la factibilidad de incorporarlos a esquemas contributivos de protección social; por lo tanto, la falta de organización de los trabajadores independientes no pocas veces actúa como una barrera para su cobertura. Como se verá más adelante, la experiencia de Costa Rica de introducir un esquema colectivo de afiliación ha brindado resultados sorprendentes de cobertura contributivas en las poblaciones campesinas; coincidentemente, existe evidencia en el sentido de que los mecanismos de aseguramiento colectivo se han consolidado como un mecanismo de cohesión social y fortalecimiento organizativo y político de los campesinos y otros grupos organizados en cooperativas y asociaciones. Por lo tanto, los esquemas de afiliación colectivos pueden operar también como un mecanismo para fortalecer la asociatividad y la agremiación.

La naturaleza empresarial del trabajador independiente condiciona una percepción del mundo económico completamente distinta a la del trabajador asalariado; por ende, su relación con las instituciones de seguridad social está acompañada de valoraciones también distintas. En ese sentido, las deficiencias en el acceso a las prestaciones (principalmente de salud) originadas en problemas de gestión de las entidades de seguridad social, originan altos costos de transacción y no pocas veces un sentimiento de desconfianza hacia las instituciones gestoras. Por tanto, en la raíz de una estrategia para incorporar más cantidad de trabajadores independientes a la seguridad social, se deben considerar seriamente algunas estrategias para minimizar los costos de transacción ligados tanto al pago de las aportaciones como al acceso de las prestaciones.

Con este marco de referencia, este capítulo aborda una descripción de las particularidades del sistema de seguridad social de Costa Rica relacionadas con el campo de aplicación y la acción protectora de los programas dirigidos a los trabajadores independientes, los mecanismos de afiliación y recaudación, así como los principales resultados alcanzados en la cobertura estadística o afiliación contributiva.

La experiencia costarricense demuestra que es posible avanzar hacia un enfoque inclusivo de los grupos no asalariados en los esquemas contributivos, pero que pese a los grandes esfuerzos y al espíritu innovador que tradicionalmente ha caracterizado al financiamiento de la seguridad social en Costa Rica, la falta de universalización contributiva prevalece como un reto que requerirá esfuerzos mayores.

1. EL EMPLEO INDEPENDIENTE EN COSTA RICA

Los trabajadores independientes representan un grupo significativo en cuanto a su aporte a la fuerza laboral costarricense, puesto que su volumen alcanza el 20% del empleo total. Sumando las categorías ocupacionales de patronos y socios y trabajadores no remunerados, constituyen el grupo de los “trabajadores no asalariados”, los que conjuntamente poseen una importancia relativa cercana a un tercio de la fuerza laboral total de Costa Rica.

A la par de las profundas transformaciones estructurales que ha experimentado la economía costarricense en las últimas tres décadas, marcadas por el tránsito desde un modelo básicamente agro-exportador y concentrado en unos pocos productos, a otro diversificado que apunta hacia la industria, los servicios turísticos y el comercio, el fenómeno del trabajo no asalariado y en particular el del empleo por cuenta propia o independiente, ha mantenido una importancia relativa más o menos estable a lo largo de este proceso.

Otro fenómeno significativo que camina aparejado a la conversión económica es el de la creciente participación de la mujer en la actividad económica, en todas las categorías ocupacionales: la proporción de mujeres en el empleo total pasó de 21 a 35% entre 1976 y 2006. Dentro del empleo por cuenta propia, hoy las mujeres aportan el 34% del empleo independiente total, en comparación con un 17% vigente tres décadas atrás.

Otras características que definen el perfil sociodemográfico de los trabajadores independientes en Costa Rica, tienen que ver con una composición etaria concentrada hacia las edades centrales. Así, contrario a otras realidades nacionales, en el contexto costarricense el trabajo independiente no parece representar una alternativa de inserción laboral muy relevante para los jóvenes y los adultos mayores.

Por otra parte, cabe hacer referencia al carácter principalmente urbano del trabajo independiente en Costa Rica; sin embargo, tal sesgo no parece tan marcado como en otras economías de la región latinoamericana, pues cerca del 40% de trabajo por cuenta propia se genera en el ámbito rural. En concordancia con lo anterior, las ramas de actividad que concentran la ma-

yor parte del empleo autónomo, en orden de importancia, son: el comercio y reparaciones (24%), los servicios personales a los hogares y las empresas (17%), las actividades agropecuarias (16%), la industria manufacturera (11.4%) y la construcción (10%).

Desde el punto de vista de la capacidad de generación de renta, una característica del trabajo por cuenta propia en Costa Rica, relevante para las políticas en seguridad social, tiene que ver con una distribución por ingresos, que aunque muestra algún sesgo hacia los grupos de bajo ingreso, deja entrever una gran heterogeneidad de ingresos y por ende, de capacidades contributivas. Por ejemplo, los deciles de ingreso 6 a 10 abarcan aproximadamente al 40% del total de trabajadores independientes. Este fenómeno marca una diferencia importante con respecto a otros países y condiciona un entorno relativamente favorable para la inclusión de los trabajadores independientes en el sistema de seguridad social.

2. CAMPO DE APLICACIÓN Y ACCIÓN PROTECTORA DEL ASEGURAMIENTO DE LOS TRABAJADORES INDEPENDIENTES

El relativo éxito del modelo costarricense para cubrir a los trabajadores independientes, así como otros grupos no asalariados, descansa en gran medida sobre tres principios: solidaridad, equidad contributiva y subsidiariedad estatal, los cuales se han ido consolidando a lo largo del proceso de evolución histórica de la seguridad social.

Recuadro 1

Costa Rica: principales hitos en la cobertura de los trabajadores independientes

1941	Mediante la Ley N° 17 se crea la Caja Costarricense del Seguro Social.
1943	Se establece el principio de solidaridad nacional en el artículo 65 de la Constitución Política; Se promulga la Segunda Ley del Seguro Social en la que se establece la obligatoriedad de afiliación de todos los asalariados. Se promulga el Código del Trabajo.
1961	Reforma del artículo 177 de la Constitución Política en la que se instituye la obligación de universalizar el Seguro Social y la subsidiariedad del Estado.
1975	La Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social aprueba el Reglamento para la extensión del Seguro Social a los trabajadores independientes.
1978	Se reglamenta la afiliación voluntaria. Aunque en 1975 el Seguro se estableció como obligatorio para los trabajadores independientes, la norma no tuvo vigencia práctica y en octubre de 1978 se establece una nueva reglamentación bajo la modalidad de aseguramiento voluntario al Seguro de Salud y voluntaria optativa al Seguro de Pensiones.

1984	Se crean los Convenios Colectivos de Aseguramiento, para autorizar al Seguro Social a negociar pólizas colectivas de aseguramiento con organizaciones gremiales de trabajadores no asalariados, sobre la base de un ingreso presunto; inicia con cobertura a campesinos organizados y luego se extiende a otras categorías de trabajadores no asalariados.
1995	Se obliga a las personas que deseen afiliarse voluntariamente al Seguro de Salud, a hacerlo simultáneamente al Seguro de Pensiones; desde 1978 la afiliación a pensiones era optativa para los asegurados voluntarios.
2000	Se promulga la Ley de Protección al Trabajador. Establece la obligatoriedad del Seguro Social a los trabajadores independientes; introduce el régimen de pensiones complementarias privadas (de contribución definida), obligatorias para toda la población asalariada. Así también, se reforma la ley del Seguro Social para fortalecer los mecanismos de control contributivo y para combatir la evasión y la morosidad.
2005	Se inicia la aplicación obligatoria del aseguramiento a los trabajadores no asalariados. El Seguro Social pone en marcha una serie de iniciativas para aumentar la promoción y compulsión dirigidas a trabajadores asalariados e independientes.

A continuación se abordan las particularidades del campo de aplicación, el financiamiento y la administración, que caracterizan la acción protectora de los trabajadores independientes en la seguridad social costarricense.

a) Campo de aplicación

La normativa de la seguridad social costarricense define como trabajador independiente a aquel *“trabajador manual o intelectual que desarrolla por cuenta propia algún tipo de trabajo o actividad generadora de ingresos”*³. En esta definición, que parece redundante en el sentido de la equivalencia de concepto entre trabajo independiente y por cuenta propia, en el fondo hace referencia a la definición estadística oficial que considera como “cuenta propia” las actividades productivas realizadas por personas sin que medie la contratación de otros trabajadores. Principio que a su vez procede del concepto jurídico de la “amenidad”, cuál es la cualidad de las relaciones laborales por cuenta ajena (para un patrono), en contraposición al trabajo autónomo.

Conforme a la reforma jurídica del año 2000, los trabajadores independientes son sujetos de afiliación obligatoria a los seguros de salud y pensiones que administra el Seguro Social; en tanto que su afiliación al régimen de pensiones complementarias basado en cuentas individuales continúa teniendo un carácter voluntario.

³ Según definición normativa vigente en el 2006.

Los trabajadores independientes están amparados al mismo régimen de protección (acción protectora) del Seguro de Salud y del Seguro de Pensiones que aplica para los trabajadores asalariados, incluyendo el derecho a subsidios por incapacidad temporal del trabajador/a por cuenta propia (de acuerdo a un esquema particular de cuantías) y a la licencia y subsidio por maternidad que asiste a las aseguradas cotizantes titulares. Por lo tanto, las particularidades del sistema de seguridad social relativas a los trabajadores independientes se concentran, fundamentalmente, en los esquemas de afiliación, recaudación y pago de cotizaciones. Otra particularidad destacable de la acción protectora orientada al grupo es su exclusión del régimen de riesgos del trabajo, al igual que ocurre en otros países latinoamericanos.

b) Cotización de los trabajadores independientes

La principal innovación de la seguridad social en Costa Rica, en lo atinente al esquema contributivo de los trabajadores independientes, tiene que ver con la fuerte presencia estatal en el subsidio de las cotizaciones orientado a los trabajadores de bajos ingresos. Así, una vez determinado actuarialmente un nivel global de cotización, éste se reparte entre el cotizante titular y el Estado, de manera que a menor capacidad contributiva, mayor subsidio estatal y viceversa. De acuerdo con este arreglo, los trabajadores independientes de ingreso medio y alto no reciben ningún subsidio estatal de cotizaciones.

Así, en la normativa vigente se establece expresamente que “... *La diferencia entre el porcentaje de contribución que paga el asegurado y el porcentaje de contribución global, será asumido por el Estado como cuota complementaria. Asimismo y en forma adicional el Estado deberá aportar el 0.25% sobre la masa cotizante de los trabajadores independientes.*”⁴.

Por su parte, el “*porcentaje de contribución global*” que aplica a los trabajadores independientes está determinado por una *escala contributiva* según categoría de ingreso presuntivo, determinada por la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, la que a su vez se fija y se ajusta técnicamente en función de las recomendaciones actuariales. En ese sentido, puede afirmarse que en Costa Rica los trabajadores independientes y en general, los trabajadores no asalariados, poseen condiciones muy especiales de aportación a la seguridad social.

En el Cuadro 1 se detallan las tasas de cotización según el nivel de ingreso del trabajador independiente vigente a partir de 2008⁵. Como se puede

⁴ Así consta en el Reglamento para la Afiliación de los Trabajadores Independientes.

⁵ Según Acuerdo de Junta Directiva CCSS, artículo 20, sesión N° 8210 del 13 de diciembre de 2007.

observar, la escala tiene seis categorías; por ejemplo, la primera va desde 0.75 a menos de 2 salarios mínimos (aproximadamente de us\$200 a us\$600) con una tasa de cotización global del 11%, distribuida entre 5.25% a cargo del afiliado y 5.75% como cuota complementaria o subsidio del Estado. Asimismo, los trabajadores independientes con 10 o más salarios mínimos deben pagar la cuota global completa del 11%, es decir, cotizan sin subsidio estatal.

Cuadro 1

Costa Rica: escala contributiva de los trabajadores independientes por rango salarial, 2008

Nivel de Ingreso	% de contribución					
	Seguro de Salud			Seguro de Pensiones		
	Afiliados	Estado	Conjunta	Afiliados	Estado	Conjunta
De 101 mil a menos de 2 SM	5.25	5.75	11.00	5.25	2.00	7.25
De 2 SM a menos de 4 SM	6.25	4.75	11.00	5.50	1.75	7.25
De 4 SM a menos de 6 SM	7.25	3.75	11.00	5.75	1.50	7.25
De 6 SM a menos de 8 SM	8.25	2.75	11.00	6.25	1.00	7.25
De 8 SM a menos de 10 SM	9.50	1.50	11.00	6.75	0.50	7.25
De 10 SM y más	11.00	0.00	11.00	7.25	0.00	7.25

Fuente: Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS).

Nota: SM es el salario mínimo legal del trabajador no calificado, ubicado en 164 mil colones (US\$ 333) en enero 2008.

El esquema de cotizaciones está regido por disposiciones relativas a contribuciones mínimas, determinadas con base en una escala ingresos presuntivos, que a su vez guarda una relación con el salario mínimo vigente; de tal manera que, al igual que para los trabajadores asalariados, los trabajadores independientes deben ajustar su cotización según se ajusten periódicamente las escalas de ingreso presuntivo y salarios mínimos. Cabe destacar que la escala contributiva aplicable al trabajador por cuenta propia se fijaba según el mecanismo de afiliación, ya sea individual o colectivo (vía “*Convenio de Aseguramiento*”); sin embargo, a partir de enero de 2008 se viene aplicando una tabla única. Por lo general, los ingresos presuntivos para los esquemas de afiliación colectivos son inferiores que los que rigen la afiliación de tipo individual, según se puede ver en el siguiente recuadro.

Recuadro 2

Costa Rica:

ingresos de referencia para trabajadores no asalariados

Ingresos de referencia de los trabajadores independientes afiliados individualmente, según nivel de calificación: 2001-2006
(En colones costarricenses)

Nivel de calificación	Año de vigencia					
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Trabajador no Calificado	55 322	65 519	71 266	78 307	88 487	101 000
Trabajador Calificado	64 493	72 875	83 079	91 287	119 442	136 000
Técnico Educación Superior	85 613	96 746	110 287	121 183	180 180	205 000
Bachiller Universitario	104 878	118 505	135 103	148 451	247 210	282 000
Licenciado Universitario	125 858	142 220	162 129	178 146	328 445	374 000

Ingresos de referencia de los trabajadores independientes afiliados colectivamente mediante convenio, según nivel de calificación: 2001-2006
(En colones costarricenses)

Nivel de calificación	Año de vigencia					
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Trabajador no Calificado	39 516	44 653	49 935	62 336	63 173	72 000
Trabajador Calificado	46 067	52 062	58 212	72 669	85 228	97 000
Técnico Educación Superior	61 152	69 102	77 276	96 468	128 745	147 000
Bachiller Universitario	74 913	84 653	94 664	118 174	176 549	201 000
Licenciado Universitario	89 899	101 583	113 601	141 814	234 471	267 000

Dado el principio de obligatoriedad de la afiliación, la normativa establece que el trabajador independiente responde íntegramente por el pago de las prestaciones otorgadas cuando incumpla con la obligación de asegurarse (inscribirse) oportunamente o cuando se encuentre en condición de moroso con el Seguro Social.

c) Mecanismos de inscripción y recaudación, individuales y colectivos

Entre las condiciones que regulan el régimen de inscripción de los trabajadores independientes, la reglamentación establece la obligatoriedad de inscribirse “...en los ocho días hábiles posteriores al inicio de la actividad o adquisición de la empresa o negocio”.

Otros requisitos administrativos para la inscripción de trabajadores por cuenta propia incluyen suministrar como mínimo la siguiente información:

nombre, calidades personales, número de documento de identificación, nombre del negocio y la actividad a que se dedica el trabajador, dirección física, números de teléfono, apartado, facsímil y dirección de correo electrónico, si los hubiere.

En cuanto a los mecanismos de recaudación de las cotizaciones de los trabajadores independientes, no poseen particularidades en comparación con los vigentes para los asalariados, y se realizan a través de todo el sistema financiero nacional. La frecuencia del pago es mensual y se ejecuta mediante una factura física que llega periódicamente al afiliado titular y que hace las veces de documento de comprobación de derechos a la hora de acceder a las prestaciones en salud. No obstante, se pueden hacer los pagos de cuotas vía Internet mediante débito a cuentas corrientes y de ahorro.

Cabe destacar que hacia finales de los años noventa se instauró un esquema de pago con periodicidad semestral, a través de la Unión Nacional de Cooperativas (UNACOOB); no obstante, diversas dificultades administrativas obligaron a suspenderlo. En la actualidad, la Caja Costarricense de Seguro Social está en proceso de establecer nuevas periodicidades para el pago de cuotas, habida cuenta de las demandas en ese sentido, y está en trámite un proceso para activar un convenio de recaudación con entidades financieras.

Cabe recalcar la importancia que merecen los mecanismos colectivos de afiliación amparados al régimen de *convenios de aseguramiento colectivo*, que alcanzan a una proporción significativa de trabajadores no asalariados, en especial a los trabajadores independientes del mundo rural. Desde los años setenta, se estableció dicho mecanismo, que consiste en que los trabajadores independientes agrupados en organizaciones, principalmente, del tipo asociaciones y cooperativas autogestionarias, pueden suscribir convenios de aseguramiento colectivo que alcanzan masivamente a todos sus afiliados. Bajo este esquema, la organización con la que se firma el convenio adquiere el compromiso de levantar una “planilla” mensual, recaudar las cotizaciones entre sus afiliados y transferirlas al Seguro Social. Elementos indispensables para el éxito de este esquema lo constituyen tanto el sentido de apropiación de las organizaciones participantes, como la fuerte participación estatal a través del subsidio a las cotizaciones que pagan estos grupos.

3. LA COBERTURA DE LOS TRABAJADORES INDEPENDIENTES

En el año 2006, la población total de trabajadores independientes fue alrededor de 380 mil personas, cuya distribución según condición de aseguramiento se muestra en el siguiente cuadro. Cabe destacar que algunas modalidades de aseguramiento son de carácter no contributivo o bien no guardan relación con el desempeño de una actividad productiva, de modo que, básicamente, el 30% de los trabajadores por cuenta propia adquieren la condición de asegurados en calidad de titulares contribuyentes.

Cuadro 2

Costa Rica: distribución de los trabajadores independientes
por categoría de aseguramiento, 2006

Categoría de aseguramiento	Población	%
Total	378 879	100.0
Asegurados titulares (directos)	109 184	28.8
Familiares de asegurados directos activos	77 031	20.3
Asegurado por Cuenta del Estado (pobres)	57 328	15.1
Pensionados y sus familiares	22 039	5.8
Otras modalidades	1 204	0.3
No asegurado	112 093	29.6

Fuente: CCSS, Dirección Actuarial, Departamento de Estadística.
Elaboración basada en la Encuesta de Hogares 2006.

Como se aprecia en el cuadro 2, la seguridad social de Costa Rica cubre al 70% de los trabajadores independientes, es decir, aproximadamente 267 mil trabajadores. La protección se da bajo diversas modalidades. Aunque en todos los casos se trata de personas con inserción laboral bajo la categoría de empleo autónomo, no todas las formas de aseguramiento están relacionadas con el empleo ni con la inserción productiva en la categoría ocupacional “cuenta propia”. Casi un tercio (29%) de la cobertura en salud se logra a través de la cotización directa del trabajador al Seguro Social; un 20% a través de la cobertura familiar (incluyendo cobertura de cónyuges e hijos independientes derivada de la afiliación de trabajadores asalariados); 15% mediante aseguramiento financiado por el Estado para indigentes; y por último, el 6% de trabajadores independientes alcanzan la condición de asegurados en su doble calidad de trabajadores y pensionados (jubilados principalmente) y sus familiares.

La cobertura (contributiva) en el caso del sistema de pensiones es inferior que en el sistema de salud y alcanza aproximadamente al 20% de los trabajadores independientes. Para el caso de la población económicamente

activa no asalariada, se presenta a continuación información más detallada sobre la cobertura contributiva alcanzada en ciertas actividades específicas.

Cuadro 3

Costa rica: tasa de cobertura contributiva del sistema de salud y pensiones según categoría y rama de ocupación, 2006

Categoría/rama	Salud	Pensiones
Total asalariados (dependientes)	68.0	65.0
Total no asalariados:	39.0	21.8
Cuenta propia agropecuarios	47.3	28.0
Cuenta propia comercio	30.9	16.2
Cuenta propia industria manufacturera	32.3	18.3
Cuenta propia otros	32.7	19.2
Patronos y socios	57.0	30.5
No remunerados	17.2	10.4

Fuente: CCSS, Dirección Actuarial, Departamento de Estadística. Elaboración basada en la Encuesta de Hogares, 2006.

Como se deriva de los datos del cuadro 3, los trabajadores agropecuarios son quienes gozan de mayor cobertura contributiva dentro del grupo de los cuenta propia: en este caso, la tasa de cobertura, medida como el cociente “activos cotizantes/trabajadores”, alcanza al 47% en el Seguro de Salud y al 28% en el Seguro de Pensiones. La diferencia en la tasa de cobertura contributiva según régimen de seguro, se explica en gran medida porque antes de 1996 se podía optar por la afiliación voluntaria al Seguro de Salud sin acceder al Seguro de Pensiones, pero a partir de ese año todos los nuevos asegurados deben hacerlo a ambos programas simultáneamente. Hay que destacar que existen otros factores que restringen la afiliación al sistema de pensiones en comparación con el de salud, relacionados con cierta reticencia de las asociaciones campesinas a afiliarse a éste. Esto posiblemente podría explicarse por factores tales como la falta de adecuación del programa de pensiones a sus necesidades y la escasa capacidad contributiva del trabajador campesino para optar por mecanismos de protección con beneficios de largo plazo.

Si se considera la población activa no asalariada, sólo los “patronos y socios” superan los índices de cobertura contributiva de los trabajadores por cuenta propia agrícolas. En gran medida, la cobertura de independientes en el sector agropecuario está explicada por el notable papel que juegan las

organizaciones productivas como gestores de la recaudación y a través de mecanismos de afiliación colectiva basados en convenios con la seguridad social.

Cuadro 4

Costa Rica: evolución de la tasa de cobertura contributiva previsional sobre el total de los no asalariados y por rama de ocupación, 1993–2006

Categoría/rama	1993	2002	2005	2006
Total trabajadores no asalariados	6.8	19.7	21.7	21.8
Cuenta propia agropecuarios	4.6	19.3	30.6	28.0
Cuenta propia comercio	4.8	18.0	13.9	16.2
Cuenta propia industria manufacturera	4.2	15.3	15.9	18.3
Cuenta propia otros	9.2	19.5	14.5	19.2
Patronos y socios	12.0	27.2	35.7	30.5
No remunerados	3.4	9.5	14.4	10.4

Fuente: CCSS, Dirección Actuarial, Departamento de Estadística. Elaboración basada en las Encuestas de Hogares.

Nota: La tasa de cobertura contributiva está medida con base en la cantidad de cotizantes activos y no en la cantidad de afiliados.

Durante los últimos tres lustros la población no asalariada ha sido el segmento más favorecido en términos del aumento de la cobertura contributiva de la seguridad social, en particular, al Seguro de Pensiones. Así, por ejemplo, la cobertura en pensiones de la población económicamente activa (PEA) no asalariada pasó de 7% en 1993 a 22% en el 2006, es decir, casi se multiplicó por tres veces en cerca de 13 años. En el caso del Seguro de Salud, se comportó de manera distinta, aunque también creciente; hacia mediados de los noventa la afiliación (voluntaria) a ese seguro ya alcanzaba un nivel bastante significativo de, aproximadamente, el 27% de la fuerza de trabajo no asalariada. La tendencia creciente parece continuar en la actualidad, fortalecida con las recientes mejoras en los procesos de control contributivo que aplica la Caja Costarricense de Seguro Social, que a su vez se conjugaron con la reforma legal del 2000, mediante la cual se introdujo la obligatoriedad contributiva de la fuerza laboral no asalariada.

4. CONSIDERACIONES FINALES

Los asegurados en calidad de “cuenta propia” en Costa Rica representan el 20% del total de asegurados en el Seguro de Salud y 14% en el Seguro de Pensiones; mientras que los ingresos por cuotas pagadas por este grupo representan el 4.5% en Salud y 6.3% en Pensiones. Por otra parte, los ingresos cotizables asociados a la población no asalariada representan el 7% de la masa cotizante total en el seguro de pensiones y 9.5% en el Seguro de Salud, y el ingreso presuntivo reportado por los trabajadores no asalariados equivale al 40% del salario reportado para los trabajadores asalariados, que hacia el año 2005 rondaba los US\$ 190 mensuales. Estas cifras son un claro reflejo del sentido de solidaridad con que opera la seguridad social en el país, así como del importante papel que juega el Estado en el subsidio a las contribuciones por parte de los sectores con baja capacidad contributiva.

Los subsidios al aseguramiento de los cuenta propia, tanto los que provienen de la población contribuyente asalariada, como los relacionados con las contribuciones del Estado, a la par de otros instrumentos de promoción e innovaciones de política, constituyen una suma de factores que ha favorecido el logro de metas de afiliación significativas si se comparan dentro del contexto regional latinoamericano.

Una lista resumida de factores que han favorecido el crecimiento de la afiliación de trabajadores independientes en Costa Rica, incluiría al menos los siguientes puntos:

- Alta solidaridad contributiva desde el empleo asalariado.
- Aplicación de una escala contributiva diferenciada según categoría sociolaboral y clasificación en nivel de renta.
- Aplicación de tasas de cotización diferenciadas según niveles de renta.
- Subsidio estatal de cuotas proporcionalmente inverso a la capacidad contributiva de cada grupo sociolaboral/renta.
- Facilidad en cuanto a lugares de pago en todo el sistema financiero e Internet.
- Convenios de afiliación colectiva con organizaciones de productores agrupados en asociaciones y cooperativas.
- Obligatoriedad de la afiliación contributiva (desde el año 2000) y controles.
- Portabilidad de aportaciones (con continuación de derechos) entre trabajadores afiliados en calidad de asalariados y no asalariados, y viceversa.

Sin lugar a dudas, estos elementos dan cuenta del espíritu innovador de la Caja Costarricense de Seguro Social para llegar a más trabajadores independientes de ingresos medios y bajos; no obstante, la falta de inclusión contributiva, particularmente elevada en ciertos grupos de trabajadores independientes, constituye un reto latente.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, R; Durán Valverde, F. 1991 *La seguridad social en Costa Rica* (San José, Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Caja Costarricense de Seguro Social).

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 2000 *Ley de Protección al Trabajador*, N° 7.983 (San José).

Ayala, U.; Acosta, O. 2002 *Políticas para promover una ampliación de los sistemas de pensiones en Colombia*, serie Financiamiento del Desarrollo N° 118 (Santiago, CEPAL).

Bertranou, F. (ed.) 2004. *Protección social y mercado laboral* (Santiago, OIT).

Bertranou, F.; Vásquez, J. 2006 *Trabajadores independientes y el sistema de pensiones en Chile*, OIT Notas sobre Seguridad Social y Reforma de Pensiones en Chile. (Santiago, OIT).

Caja Costarricense de Seguro Social (s/f) *Anuarios Estadísticos* (San José).

_____ (s/f) *Reglamento para la Afiliación de los Trabajadores Independientes* (San José).

_____ (s/f) *Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social* (San José).

Durán Valverde, F. 2005 “Hacia dónde va la seguridad social en Costa Rica”, en G. López y R. Herrera (eds.) *Ensayos en Honor a Víctor Hugo Céspedes Solano* (San José, La Academia de Centroamérica).

_____ 2006 “Opciones de financiamiento para universalizar la cobertura del sistema de pensiones de Costa Rica”, en *Serie Estudios y Perspectivas*, N° 53 (México, D.F., CEPAL).

_____ 2006 “Nuevas estrategias para extender la protección social en salud en el contexto de las reformas de salud en Latinoamérica y el Caribe”, en *Estudios de la Seguridad Social*, N° 198 (Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social, AISS).

- _____. 2006 *Mercado laboral informal y estrategias para aumentar la viabilidad de las instituciones de seguridad social*, documento presentado a la Conferencia Regional Americana (Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social, AISS).
- Gasparini, L.; Bertranou, F. 2005 "Social protection and the labour market in Latin America: What can be learned from household surveys?", en *International Social Security Review*, Vol. 58, N° 2-3 (Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social).
- Hernández, G. 2001 "Políticas para promover una ampliación de los sistemas de pensiones: El caso de México", en *Serie Financiamiento del Desarrollo*, N° 107 (Santiago, CEPAL).
- Jiménez, F.; Cuadros, J. 2003 "Ampliación de la cobertura de los sistemas de pensiones en América Latina", en *Revista de la CEPAL*, N° 79 (Santiago, Unidad de Estudios Especiales, CEPAL).
- Rodríguez, A. 2006 "La cobertura de los seguros de salud y de invalidez, vejez y muerte", en *Duodécimo Informe de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible* (San José).
- Secretaría de Seguridad Social de Argentina y OIT, 2007 "Los trabajadores independientes y la seguridad social", en *Serie de Publicaciones de la Secretaría de Seguridad Social*, Año IV, N° 4 (Buenos Aires, Secretaría de Seguridad Social).

