

MACROECONOMÍA DEL DESARROLLO

Consideraciones para aumentar la participación de los trabajadores por cuenta propia en los sistemas contributivos de protección social en América Latina

Sonia Gontero
Jürgen Weller



NACIONES UNIDAS

CEPAL

MACROECONOMÍA DEL DESARROLLO

Consideraciones para aumentar la participación de los trabajadores por cuenta propia en los sistemas contributivos de protección social en América Latina

Sonia Gontero
Jürgen Weller



NACIONES UNIDAS



Este documento fue preparado por Jürgen Weller, Jefe de la Unidad de Estudios del Empleo, y Sonia Gontero, Oficial de Asuntos Económicos de la Unidad de Estudios del Empleo, División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Los autores agradecen la valiosa colaboración recibida de Pablo Carvallo, José Luis Germán y Sebastian Krull, así como los comentarios de Daniel Titelman, Laís Abramo, Alberto Arenas y los participantes del taller organizado por la División de Desarrollo Económico en abril de 2017.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN: 1680-8851 (versión electrónica)

ISSN: 1680-8843 (versión impresa)

LC/TS.2017/69

Distribución: Limitada

Copyright © Naciones Unidas, agosto de 2017. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.17-00628

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones@cepal.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Resumen	7
Introducción	9
I. ¿Quiénes son los trabajadores por cuenta propia?	11
A. Definición	11
B. Trabajo por cuenta propia, desarrollo y ciclo económico	12
C. ¿Elección o necesidad?	14
D. Trabajo por cuenta propia en las encuestas de hogares	16
II. Trabajo por cuenta propia e informalidad	21
A. ¿Qué implica la informalidad laboral?	21
B. Sistemas previsionales para los trabajadores por cuenta propia.....	23
C. Estimaciones de informalidad laboral entre los trabajadores por cuenta propia.....	34
III. ¿Cómo promover la formalidad laboral entre los trabajadores por cuenta propia?	37
A. Caracterización de los trabajadores por cuenta propia: cotizantes versus no cotizantes	37
1. Características demográficas.....	37
2. Nivel educativo	40
3. Características del trabajo	42
4. Situación económica	47
B. Estimación de la capacidad de los trabajadores por cuenta propia de participar en un sistema contributivo	52
IV. Lecciones de política	57
V. Conclusiones	61
Bibliografía	63
Anexos	67
Anexo 1 Medición del empleo informal según XVII Conferencia Internacional del Trabajo (CIET)	68

Anexo 2 Preguntas disponibles y utilizadas por país para determinar formalidad	69
Anexo 3 Horas trabajadas por semana según categoría ocupacional.....	70
Anexo 4 Preguntas utilizadas por país para la construcción de grupo D en gráfico 15	71
Serie_Macroeconomía del Desarrollo.....	72

Cuadros

Cuadro 1	Población ocupada de 15 a 64 años por categoría ocupacional.....	17
Cuadro 2	Opciones de contribución a sistema previsional para los trabajadores por cuenta propia.....	28
Cuadro 3	Porcentaje de trabajadores que no realiza aporte para jubilación, salud o seguridad social por categoría ocupacional, alrededor de 2013.....	35
Cuadro 4	Participación de cada categoría ocupacional en el total de trabajadores sin cobertura por país, alrededor de 2013.....	36
Cuadro 5	Proporción de trabajadores por cuenta propia cotizantes y no cotizantes por grupo de edad, alrededor de 2013	39
Cuadro 6	Distribución de trabajadores por cuenta propia cotizantes y no cotizantes según horas semanales trabajadas, alrededor de 2013.....	44
Cuadro A.1	Preguntas disponibles y utilizadas por país para determinar formalidad.....	69
Cuadro A.2	Preguntas utilizadas por país para la construcción de grupo D en gráfico 15	71

Gráficos

Gráfico 1	Proporción de trabajadores por cuenta propia países de la OCDE y de América Latina, alrededor 2013*	12
Gráfico 2	Proporción de trabajo por cuenta propia y producto per cápita, alrededor de 2013*	13
Gráfico 3	Proporción de trabajadores por cuenta propia con educación terciaria completa 2010*	16
Gráfico 4	Proporción de trabajadores de 15 a 64 años por cuenta propia por país, alrededor de 2013*18	
Gráfico 5	Trabajo por cuenta propia como proporción del total de empujados por sexo, alrededor de 2013*	18
Gráfico 6	Evolución de la proporción de trabajadores por cuenta propia 1990-2013*	19
Gráfico 7	Porcentaje de trabajadores por cuenta propia sin aportes como porcentaje de trabajadores por cuenta propia totales por género, alrededor de 2013.....	38
Gráfico 8	Proporción de adultos mayores de 65 años entre los trabajadores por cuenta propia y proporción que adultos mayores de 65 no cotizantes, alrededor de 2013	39
Gráfico 9	Porcentaje de trabajadores por cuenta propia jefes de hogar y trabajador por cuenta propia jefes que no cotizan, alrededor de 2013	40
Gráfico 10	Proporción de trabajadores por cuenta propia cotizantes y no cotizantes según nivel educativo, alrededor de 2013*	41
Gráfico 11	Proporción de trabajadores por cuenta propia que trabajan menos de 25 horas semanales cotizantes y no cotizantes, alrededor de 2013	43
Gráfico 12	Proporción de trabajadores por cuenta propia cotizantes y no cotizantes según grupo de ocupación, alrededor de 2013	44
Gráfico 13	Ingreso laboral promedio para trabajadores por cuenta propia profesionales y no profesionales y asalariados, alrededor de 2010	48
Gráfico 14	Coefficiente de Gini del ingreso horario para trabajadores asalariados y trabajadores por cuenta propia profesionales y no profesionales, alrededor de 2010	48
Gráfico 15	Distribución de los ingresos totales de trabajadores por cuenta propia cotizantes y no cotizantes y asalariados, alrededor de 2013.....	49
Gráfico 16	Trabajador por cuenta propia en hogares pobres según cotice o no, alrededor de 2013.....	52
Gráfico 17	Estimación de trabajadores por cuenta propia no cotizantes según su probabilidad de participar en algún sistema previsional, de salud o seguridad social, alrededor de 2013	53
Gráfico A.1	Horas trabajadas por semana.....	70

Recuadros

Recuadro 1	Clasificación de los trabajadores según categoría ocupacional.....	11
Recuadro 2	Seguridad social de trabajadores independientes en Argentina: algunos aspectos previsionales y fiscales.....	25

Diagramas

Diagrama A.1	Marco conceptual: Empleo informal.....	68
--------------	--	----

Resumen

El trabajo por cuenta propia constituye una fuente crucial de generación de empleo e ingresos en los mercados laborales en América Latina. En algunos países, dos de cada cinco trabajadores están en esta categoría siendo el promedio regional muy superior al de países desarrollados. Estos trabajadores se caracterizan por su gran heterogeneidad en cuanto a niveles de calificación, tareas realizadas, niveles de ingreso, etc. y por sus bajos niveles de registro en la seguridad social, particularmente en regímenes previsionales. Actualmente, la mayoría de los países de la región cuenta con alternativas para que puedan participar en regímenes contributivos pero la cobertura es aún muy baja. Una de las razones es que la contribución es voluntaria en muchos países y donde es obligatoria suele haber dificultades para fiscalizar su cumplimiento debido a la naturaleza misma de muchos de estos trabajos. Asimismo, en esta categoría también hay trabajadores para quienes la participación en regímenes contributivos resulta económicamente muy difícil. Es por esto que el diseño de los regímenes previsionales para estos trabajadores constituye un importante desafío de política. Este documento contribuye a este debate a través de un análisis de las características de los trabajadores por cuenta propia, de aspectos relacionados con la medición de informalidad y de las opciones previsionales disponibles en la región. Estos sistemas deberían diseñarse de modo de generar incentivos para aumentar la participación de aquellos con capacidad contributiva y al mismo tiempo ofrecer alternativas de protección social para aquellos que no la tienen. Para avanzar en esta área se proponen sistemas flexibles sensibles a las necesidades económicas y familiares, articular los sistemas generales y los diferenciados cuando estos existen, evitar la duplicidad de costos, definir claramente los beneficios de cotizar y mejorar información al respecto así como simplificar administrativamente el acceso. También sería necesario mejorar la credibilidad institucional y la capacidad de fiscalización del pago de las contribuciones.

Introducción

El trabajo por cuenta propia constituye un pilar muy importante de los mercados laborales en América Latina siendo una fuente crucial de generación de empleo e ingresos, sobretodo en períodos de contracción (Bertranou y Maurizio, 2011; Glusmann, Jaume y Gasparini, 2012 y Weller, 2014). En algunos países, uno de cada tres trabajadores están en esta categoría siendo el promedio regional muy superior al de países desarrollados.

Una de las principales características de estos grupos de trabajadores es su gran heterogeneidad interna en cuanto a niveles de calificación, tareas realizadas, niveles de ingreso, de protección social y estabilidad laboral entre otros. Entre ellos se encuentran desde trabajadores que comercializan bienes o servicios en la vía pública hasta profesionales independientes que alcanzan niveles de remuneración que a veces son superiores a los que obtendrían como asalariados. El trabajo por cuenta propia puede constituir la única alternativa de generación de ingresos para personas excluidas de formas asalariadas de empleo pero también puede ser el resultado una elección personal ya sea por gustos o vocación o para aquellos que consideren que beneficios como la independencia y flexibilidad superan los costos como podría ser la inestabilidad de ingresos.

Otra de las características que generalmente se asocia a este tipo de categoría laboral en América Latina es el bajo nivel del registro en la seguridad social, principalmente en sistemas previsionales. Debido a que estos sistemas fueron originalmente diseñados para trabajadores en relación de dependencia, los trabajadores por cuenta propia (TCP) quedaban excluidos de los sistemas contributivos de protección. Sin embargo, dada la importancia de esta categoría ocupacional, muchos países de la región comenzaron a reconocer la importancia de brindarles acceso a una seguridad social y laboral que les permita cubrirse ante los riesgos que pudiesen enfrentar a lo largo del ciclo de vida.

En términos generales, la baja cobertura de los sistemas de protección social y en particular de los sistemas previsionales ha sido una de las principales preocupaciones sociales en la región en la que se observa una gran diversidad en cuanto al diseño y la institucionalidad de los mismos. Hay países con sistemas de reparto, otros con sistemas de cuentas individuales y países en los que coexisten ambos sistemas. En los últimos años la mayoría ha debido redoblar esfuerzos para poder responder a las necesidades de los adultos mayores, introduciendo modificaciones a sus regímenes previsionales e implementando o ampliando sus sistemas de pensiones no contributivas (OCDE, 2015; BID, 2013;

Banco Mundial, 2013; FIAP, 2011). A su vez, se han llevado a cabo diversas políticas de formalización y concentrado recursos para aumentar la proporción de trabajadores que coticen a algún sistema previsional. En este sentido se ha avanzado en la promoción de la formalidad para pequeñas y medianas empresas (OIT, 2015d) y para los trabajadores asalariados, como en el caso de los trabajadores del servicio doméstico (OIT, 2015a y FORLAC, 2015).

A pesar de estos avances, la protección social de los trabajadores por cuenta propia continúa siendo un desafío para la implementación de políticas. Si bien la mayoría de los países de la región cuenta con alternativas para estos trabajadores puedan participar en regímenes previsionales, la cobertura continua siendo muy baja. En efecto, según los datos de la Organización Internacional del Trabajo la mayor parte del empleo informal está compuesto por trabajadores por cuenta propia (41,6%), seguido de trabajadores asalariados de empresas privadas (37,9%), el trabajo doméstico (10,6%) y los trabajadores familiares auxiliares (5,7%) (OIT, 2014a). Uno de los factores que influye en esta situación es que en la mayoría de los países de la región la adhesión a la seguridad social para cuentapropistas es voluntaria. En este caso, se supone que estos trabajadores pueden elegir entre las opciones de formalización que se le presenten según su valoración de los beneficios que esto implique y/o las posibilidades económicas de hacerlo. Evidentemente, hay diversos factores económicos, sociales y culturales que inciden en estas decisiones, desde disponer de la información adecuada hasta poder hacer una valoración correcta de las alternativas. Por otro lado, en los países en que la contribución a la seguridad social es obligatoria suele haber dificultades para fiscalizar su cumplimiento debido a la naturaleza misma de muchos trabajos por cuenta propia. Debido a la heterogeneidad de este grupo se necesita generar incentivos para aumentar la formalización de aquellos con capacidad contributiva y al mismo tiempo ofrecer alternativas de protección social para aquellos que no la tienen. En otras palabras, el desafío es otorgar incentivos para una mayor participación en sistemas de protección social sin descuidar el rol del gobierno en la redistribución del ingreso y el alivio contra la pobreza. Es por esto que las políticas de formalización para los trabajadores por cuenta propia requieren diseños integrados en el que se coordinen programas y políticas previsionales, laborales, sociales y de desarrollo productivo entre otras.

Actualmente, la participación del Estado en los sistemas previsionales es importante en la mayoría de los países. Sin embargo, en los próximos años estos deberán enfrentar en mayor o menor medida dos presiones importantes, por un lado el envejecimiento de la población y el aumento de la tasa de dependencia y por el otro, la debilidad del crecimiento y por lo tanto de las cuentas públicas. Analizar las razones de esta baja participación de los trabajadores independientes a la seguridad social es fundamental para el diseño de políticas de formalización de esta categoría ocupacional. Sin embargo, la información tanto cuantitativa como cualitativa en este sentido es muy limitada y/o dispersa. En el caso de las encuestas de hogares los datos son insuficientes y no están estandarizados. Esta situación plantea importantes desafíos para la recopilación estadística y la comparación de la situación de protección social para el trabajador por cuenta propia en América Latina.

El presente documento pretende contribuir a este debate a través de un análisis de las características los trabajadores por cuenta propia de la región y de su situación de protección social actual. En la siguiente sección se identifica esta categoría ocupacional según datos de las encuestas de hogares de los respectivos países. En la segunda sección se discuten aspectos relacionados con la medición de informalidad para estos trabajadores y las opciones disponibles para que puedan contribuir a algún sistema previsional. En la tercera sección se busca identificar las principales diferencias entre los trabajadores cotizantes y no cotizantes y se presenta una propuesta para estimar la proporción de trabajadores según sus posibilidades de participación en algún sistema contributivo. La cuarta sección presenta algunas consideraciones para la elaboración de políticas y la última está destinada a las reflexiones finales.

I. ¿Quiénes son los trabajadores por cuenta propia?

A. Definición

Se define como trabajador por cuenta propia (TCP) a todos aquellos trabajadores independientes cuya remuneración depende de los beneficios que obtiene de los bienes o servicios que produzca y que no contratan a otra persona o por lo menos no sobre una base continua (ver recuadro 1).

Aunque a veces se utilice el término “empresario” para definir a estos trabajadores, es importante distinguir entre los trabajadores por cuenta propia y los empleadores o patronos. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) establece la diferencia entre estos dos grupos principalmente según el tipo de autoridad sobre el establecimiento productivo y sobre otros trabajadores. Si bien ambos son trabajadores independientes, es decir su ingreso dependerá del beneficio que se genere, los empleadores o patronos contratan a una o varias personas a lo largo de un período continuo para trabajar para ellos en calidad de “asalariados” mientras que los TCP no contratan otras personas o por lo menos no por períodos continuos.

Recuadro 1 **Clasificación de los trabajadores según categoría ocupacional**

La clasificación de los trabajadores por categoría ocupacional se estandarizó a nivel internacional por la OIT a través de la “Resolución sobre la Clasificación Internacional de la Situación en el Empleo” (CISE-93). Esta clasificación se basa principalmente en el tipo de contrato o vínculo que una persona tiene con otras personas u organizaciones para desempeñar un trabajo concreto, pero también se considera si la remuneración depende totalmente o no de los beneficios de la empresa y si emplea o no a otras personas sobre una base continua. Según esta clasificación se pueden encontrar los siguientes grupos excluyentes:

Asalariados

Reciben una remuneración básica que no depende directamente de los ingresos del empleador.

Empleadores

Tienen empleos independientes y su remuneración depende de los beneficios que se obtienen de los bienes y servicios producidos y que contratan a una o más personas para que trabajen para ellos como asalariados a lo largo de un período continuo.

Trabajadores por cuenta propia

Tienen empleos independientes pero que no contratan “asalariados” a lo largo de un período continuo

Miembros de cooperativas de productores

Personas que tienen un empleo independiente en una cooperativa de producción de bienes y servicios, donde cada miembro participa en pie de igualdad.

Trabajadores familiares auxiliares

Tienen un empleo en un establecimiento dirigido por una persona de su familia, pero cuya participación en el funcionamiento de éste es demasiado limitada para ser considerados socios.

Trabajadores que no pueden clasificarse según la situación en el empleo.

Personas respecto de las cuales no se dispone de suficiente información pertinente y/o que no se pueden incluir en ninguna de las categorías anteriores.

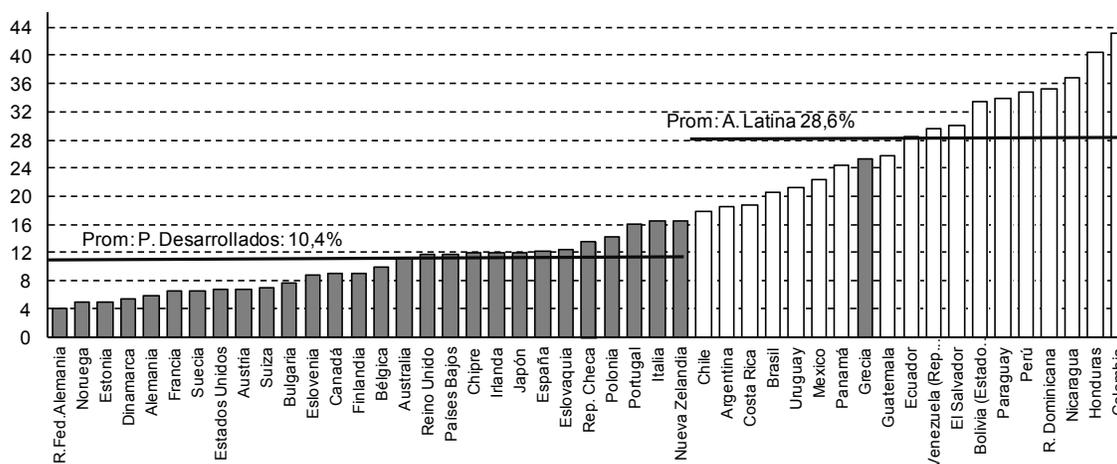
Fuente: OIT disponible en <http://ilo.org/global/statistics-and-databases/statistics-overview-and-topics/status-in-employment/current-guidelines/lang--es/index.htm>

B. Trabajo por cuenta propia, desarrollo y ciclo económico

Entre las dimensiones generalmente estudiadas en relación al trabajo por cuenta propia se encuentra la vinculación de esta categoría ocupacional con el grado de desarrollo de un país y con la fase del ciclo económico (Bertranou y Maurizio 2011 y Bertranou y Saravia, 2009).

En el primer caso, se ha encontrado evidencia que el trabajo por cuenta propia es más característico en las economías menos desarrolladas. A nivel mundial, Loayza y Rigolino (2006) encuentran que el PIB per cápita explica 80% de la diferencias en la proporción del TPC. En el Gráfico 1 se observa claramente que esta categoría ocupacional es mayor en los países de América Latina que, con la excepción de Grecia, entre los países de Europa o de América del Norte. En promedio dos de cada siete personas se encuentran trabajando por cuenta propia en América Latina.

Gráfico 1
Proporción de trabajadores por cuenta propia países de la OCDE y de América Latina, alrededor 2013*
(En porcentajes)

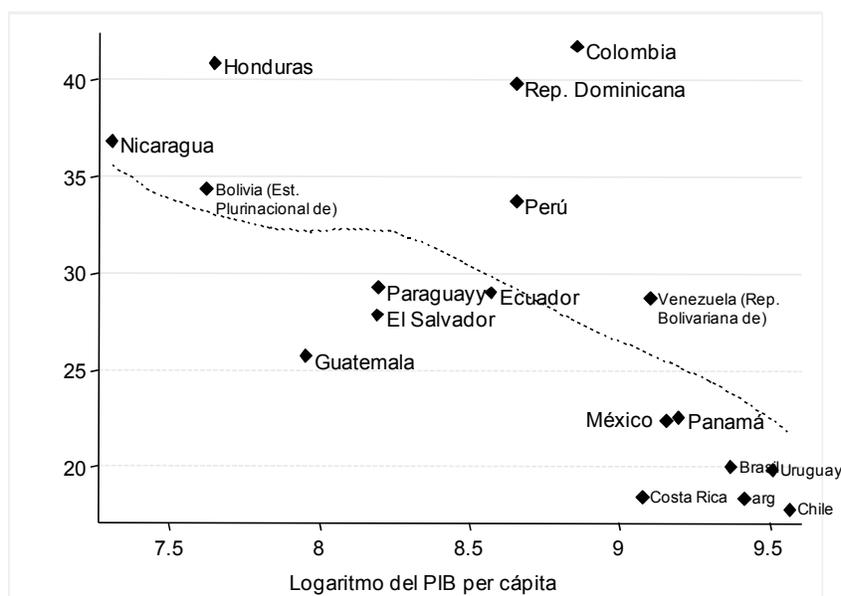


Fuente: Elaboración en base a datos OIT “Key Labour Market Indicators”.

*Canadá, Australia y Japón incluyen los patrones y trabajadores familiares sin remuneración. Chile corresponde a estimaciones propias en base a encuestas de hogares. Los promedios corresponden a promedio simple, los datos para América Latina difiere de los presentados más adelante debido a los años considerados. Datos nacionales excepto para Argentina que corresponde a 31 aglomerados urbanos.

Esta relación también se observa entre los países de la región donde la proporción de trabajo por cuenta propia tiende a disminuir a medida que el PIB per cápita aumenta (Gráfico 2) La correlación entre el porcentaje de trabajadores por cuenta propia y el producto per cápita para 2012 se estima en -0.681^1 .

Gráfico 2
Proporción de trabajo por cuenta propia y producto per cápita, alrededor de 2013*
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración en base a datos encuestas de hogares y CEPALSTAT.

*Datos nacionales excepto para Argentina que corresponde a 31 aglomerados urbanos.

Una explicación de esta tendencia es que la escasez de puestos de trabajo de calidad en relación de dependencia es lo que lleva a los trabajadores a iniciar actividades por cuenta propia y es justamente en países con mejores niveles de PIB p.c. donde la proporción de estos empleos es menor. A medida que el país se desarrolla y su producto crece se pasa de una estructura productiva basada en la agricultura a una economía basada en la industria y los servicios lo que a su vez tiende a incrementar la cantidad de trabajadores asalariados y a disminuir la participación de los trabajadores por cuenta propia cuya participación es mayor en la agricultura² (OIT, 2015c, Weller, 2016). En este mismo sentido, Glusmann, Jaume y Gasparini (2012) postulan que mientras más desarrollada una economía mayor suele ser el sector de empresas privadas (caracterizadas por la especialización, división del trabajo y aprovechamiento de las economías de escala) y el sector público, generando oportunidades de empleo asalariado formal para un alto porcentaje de la población y reduciendo así el TCP.

Otro aspecto relevante es el rol que juegan los trabajadores por cuenta propia en la economía en general y en los períodos de recesión en particular. Al respecto, la teoría predice resultados ambiguos. Por un lado, se argumenta que en las fases más dinámicas del ciclo las mayores oportunidades de negocios incentivarían a los individuos con espíritu empresarial a comenzar alguna actividad por cuenta propia (factores de atracción) generando mayores entradas a este tipo de ocupaciones durante los períodos de crecimiento económico. Sin embargo, también es posible que sea durante las contracciones

¹ PIB per cápita del año 2013, obtenido de la base de datos CEPALSTAT disponible en http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e

² También se observa en general una disminución en el porcentaje trabajadores familiares sin remuneración que generalmente es más expandido en el sector agropecuario, sobre todo entre las mujeres.

del producto cuando el trabajo independiente se expanda, como una forma de “refugio”, frente a la menor creación de puestos asalariados (factores de expulsión) adoptando un carácter contracíclico (Bertranou y Maurizio 2011:26). Si bien, la evidencia en los países de la OCDE no parece ser concluyente, en América Latina (países de desarrollo medio) el TCP actúa generalmente en forma contracíclica, si bien ambas dinámicas están presentes. En Weller (2014) se analiza esta situación entre 1995 y 2012 para los países de América Latina y se encuentra que en varios años el comportamiento del trabajo por cuenta propia tuvo un comportamiento pro-cíclico tanto en el contexto de un crecimiento económico relativamente elevado (1997, 2000, 2004, 2008 y 2010) como de un crecimiento bajo (2001 y 2002), mientras que en otras ocasiones fue contra-cíclico (1995, 1996, 1999 y 2009). Para el período 1995-2012 en su conjunto, el autor encuentra que la correlación entre el crecimiento del PIB y la generación de trabajo por cuenta propia fue de -0,23, es decir que prevaleció el factor contra-cíclico. Glusmann, Jaume y Gasparini (2012) utilizan datos desde 1990 a 2010 para estimar la relación entre los trabajadores por cuenta propia y el ciclo económico para los países de la región y también encuentran en promedio una relación negativa tanto para los trabajadores por cuenta propia profesionales como para los no profesionales, confirmando la prevalencia del comportamiento contra-cíclico para la evolución de ambas categorías.

Finalmente, otro tema particularmente importante para los trabajadores por cuenta propia es el de las transiciones laborales. En la medida que una elevada proporción de estos trabajadores sean involuntarios es decir, busquen compensar pérdidas de ingresos temporales o bajos ingresos permanentes de los hogares, se espera que muchos estén en la búsqueda de mejores oportunidades de empleo (o quizás volver a la inactividad) por lo que esta categoría ocupacional debería tener mayores entradas y salidas que otras categorías ocupacionales. En Glusmann, Jaume y Gasparini (2012) se analizan empíricamente las transiciones ocupacionales que para Argentina, Brasil y Chile. Los autores confirman que los trabajadores por cuenta propia tanto los profesionales como los no profesionales tienen mayor movilidad ocupacional que los asalariados. En Bertranou y Maurizio (2011) se estudian estas transiciones para el caso de Argentina encontrando dos dinámicas diferenciadas. Por un lado, los trabajadores que alguna vez fueron trabajadores por cuenta propia no profesionales (CPNP) evidencian mayormente las siguientes trayectorias: (1) siempre CPNP, (2) CPNP-No registrados y (3) CPNP-No registrados-Desempleo. Por su parte, los trabajadores que alguna vez fueron trabajadores por cuenta propia profesionales (CPP) experimentan las siguientes dinámicas: (1) siempre CPP; (2) CPP-Patrón y (3) CPP-Asalariado registrado. Esto evidencia que para los trabajadores por cuenta propia no profesionales las trayectorias laborales son muy precarias, asociadas a actividades no cubiertas por la seguridad social o al desempleo. Por el contrario, entre los trabajadores por cuenta propia profesionales, las trayectorias parecen ser más “virtuosas”, combinando puestos asalariados registrados con posiciones independientes de mayor calidad. Evidentemente los impactos de estas dinámicas sobre la cobertura de la seguridad social también serán muy diferentes³.

C. ¿Elección o necesidad?

Uno de los debates que suele plantearse en torno al trabajo por cuenta propia es si este responde una elección voluntaria o a una necesidad. Para comprender mejor la situación de estos trabajadores en relación a sus decisiones de ahorro y por lo tanto de la seguridad social se suele indagar sobre los factores que los llevaron a este modo de inserción laboral. Esta puede ser el resultado una elección personal ya sea por gustos o vocación o para aquellos que consideren que sus beneficios superan los costos asociados a esta forma de trabajo. En efecto, algunos trabajadores pueden verse motivados por aspectos como una mayor flexibilidad y autonomía tanto con respecto al tipo de producto o servicio que se quiere ofrecer sino también de cómo y cuándo hacerlo. En relación a los costos, y como se desprende de su definición, estos trabajadores están más expuestos a la inestabilidad de ingresos y generalmente no tienen acceso a algunos derechos laborales básicos como licencia de maternidad, vacaciones pagas,

³ Ver Bertranou y Maurizio (2011) Capítulo 5 Movilidad ocupacional de los trabajadores independientes en Argentina. Un análisis de su intensidad, características y determinantes página 152.

formación, etc. Sin embargo, el trabajo por cuenta propia también puede ser un estado ajeno a la voluntad de la persona y estar principalmente relacionado con la escasez de oportunidades que ofrezca el mercado laboral según la estructura productiva de la economía del país. Por esta razón, no sorprende el debate de si aumentos en la proporción de trabajadores por cuenta propia debe ser considerado como algo positivo implicando una mejora del espíritu emprendedor, de la invocación y fuente de crecimiento económico o por el contrario, como el resultado de un aumento en la precariedad laboral (Hatfield, 2015; Banco Mundial, 2014; CAF, 2013; Blanchflower, 2004).

En este sentido, De Mel, McKenzie y Woodruff (2008) analizaron los trabajadores por cuenta propia de Sri Lanka, para determinar si estos microempresarios representan a empresarios emergentes o más bien a trabajadores en espera de conseguir un empleo asalariado. Encuentran que entre dos tercios y tres cuartos de estos trabajadores tienen características similares a asalariados, y no a independientes quienes dirigen empresas de mayor tamaño, con lo cual hacen énfasis en la heterogeneidad de estos trabajadores, pero también que, por lo menos en este caso, la mayor parte de los trabajadores por cuenta propia se desempeñan como tales por falta de otras opciones. De forma similar, Contartese et al. (2011) presenta evidencia para Argentina a partir de un módulo especial de informalidad laboral aplicado en la Encuesta Permanente de Hogares de 2005 que confirma que la inserción laboral de trabajadores independientes no profesionales en este tipo de categoría no resultaría de una elección particular del trabajador sino más bien de una respuesta a la necesidad de obtener algún tipo de ingreso (Bertranou y Casanova, 2013).

A nivel regional, el hecho constatado previamente de que la proporción del trabajo por cuenta propia en el empleo desciende con un mayor PIB p.c. y la generación correspondiente de más puestos de trabajo de asalariado indicaría que, cuando surgen las oportunidades correspondientes muchos de estos trabajadores preferirían trabajar como asalariado. Sin embargo, distinguir entre los trabajadores por cuenta propia por decisión propia con espíritu emprendedor y en la búsqueda de nuevas oportunidades de aquellos excluidos de un empleo asalariado no es posible en forma directa con datos de las encuestas hogares.⁴ Una aproximación es clasificarlos según tengan educación terciaria completa o no lo que implica suponer que los trabajadores por cuenta propia con alto nivel educativo podrían optar por un trabajo asalariado pero deciden emplearse por cuenta propia para aprovechar otros beneficios de esta forma de empleo.⁵ Esta clasificación fue considerada en Glusmann, Jaume y Gasparini (2012), donde se estima que los trabajadores con alto nivel educativo representan cerca de 7% de los trabajadores por cuenta propia en la región. Entre los países con mayor proporción de trabajadores por cuenta propia profesionales se encuentran Argentina (18,2%); Chile (11,5%), Perú (9%) y Uruguay (Gráfico 3).

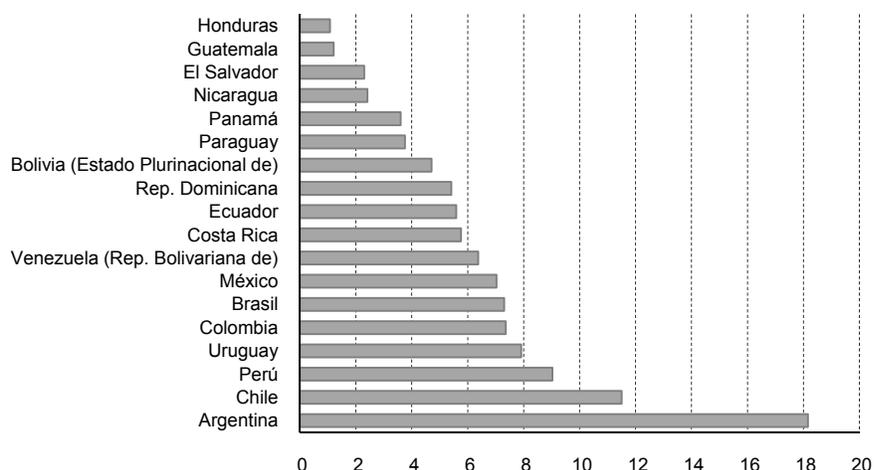
Entre las posibilidades que involucran aspectos más subjetivos de esta elección podrían considerarse aspectos como la satisfacción con el trabajo, suponiendo que aquellos que declaran mayor nivel de satisfacción serán en general los que trabajan por cuenta propia de modo voluntario. Aunque en países desarrollados parece existir una relación positiva entre el trabajo por cuenta propia y la satisfacción laboral (Blanchflower, 2000) en los países de América Latina la relación no parece tan clara lo que podría deberse a la amplia heterogeneidad de trabajadores en esta categoría y, en comparación con el primer grupo de países, a la mayor informalidad, la mayor proporción de trabajadores secundarios, etc. En un estudio reciente, Cortes Aguilar et al. (2013) modelan la relación entre cuentapropismo y satisfacción con el trabajo, la vida y el ingreso para dieciocho países de América Latina distinguiendo entre asalariados y empresarios, profesionales, trabajadores agropecuarios y trabajadores en la vía pública. Los autores encuentran que si bien a nivel agregado no parece haber diferencia entre trabajadores por cuenta propia y asalariados en cuanto a la satisfacción laboral, la

⁴ Una estimación indirecta, pero que incluye tanto a empresarios como cuentapropistas, es la medición realizada por la empresa Global Entrepreneurship Monitor (GEM) que recolecta información sobre los motivos para ser emprendedor. La encuesta distingue entre aquellos en la búsqueda de oportunidades (de mayor independencia o de ingresos) de aquellos motivados por la necesidad y en base a esta información construye el "Índice motivacional". Según datos de 2015-2016, en América Latina, hay en promedio dos veces más emprendedores motivados por nuevas oportunidades que por necesidad. En Uruguay y México esta relación es de tres veces más emprendedores en busca de oportunidades. Por el contrario en Guatemala y Panamá se estima que los trabajadores motivados por necesidad son la mayoría (Global Entrepreneurship Monitor, 2016).

⁵ Este supuesto se basa en el hecho de que la proporción del trabajo asalariado, sobre todo en segmentos de mayor productividad, aumenta con el nivel educativo.

distinción entre diversas sub-categorías de trabajadores por cuenta propia es importante. En efecto, se encuentra que son los empresarios los más satisfechos con su trabajo y los profesionales por cuenta propia más satisfechos con su ingreso que los asalariados. Por su parte, tanto para los trabajadores agropecuarios por cuenta propia como para los trabajadores en la vía pública la inseguridad económica y la falta de estabilidad asociada a empleos más precarios hacen que el TCP no pueda ser considerado como una oportunidad de crecimiento personal o una fuente de satisfacción. De manera similar, Farné y Vergara (2007) analizaron la satisfacción en el trabajo de los ocupados colombianos, para lo cual utilizaron como indicador proxy si la persona ocupada desea o no desea cambiarse de trabajo. Los autores encuentran que el trabajo por cuenta propia formal (en buena parte, profesional) aumenta la satisfacción, mientras que el trabajo por cuenta propia informal la reduce, aún tomando en cuenta factores como el ingreso, las horas trabajadas, características personales y otros aspectos relacionados con el trabajo en que las personas se desempeñan⁶.

Gráfico 3
Proporción de trabajadores por cuenta propia con educación terciaria completa 2010*
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración en base a datos encuestas de hogares publicados en Glusmann, Jaime y Gasparini (2012) Tabla 4.1. *Datos nacionales excepto para Argentina que corresponde a 31 aglomerados urbanos. Guatemala, México y Nicaragua corresponde a datos 2006.

Por último, hay que tener presente que estos estudios representan una aproximación a los casos individuales ya que esta elección o deseo de insertarse en el mercado laboral como trabajador por cuenta propia puede cambiar a lo largo de su vida laboral de una persona.

D. Trabajo por cuenta propia en las encuestas de hogares

La mayoría de las encuestas de hogares de la región permite conocer la distribución de los trabajadores por categoría de ocupación aunque con algunas diferencias. El Cuadro 1 presenta estimaciones del número de ocupados distinguiendo entre asalariados, trabajadores por cuenta propia, patrones o

⁶ Llama la atención la discrepancia entre los resultados de encuestas que tratan de identificar las preferencias de los trabajadores independientes (como Global Entrepreneurship Monitor, 2016) y los otros estudios citados. Una hipótesis al respecto es que los primeros generan un resultado puntual en que las opciones laborales consideradas como alternativas realistas de parte de muchos trabajadores por cuenta propia consisten de empleos asalariados de mala calidad que, de hecho, no constituyen opciones atractivas. Por otra parte, cuando a lo largo del proceso de desarrollo y crecimiento, las opciones alternativas tienden a mejorar sus características, la “vocación de emprendedor” puede perder peso frente a la posibilidad creciente de acceder a un empleo asalariado de buena calidad.

empleadores, trabajadores domésticos⁷ y trabajadores sin remuneración. Del total de 241 millones de ocupados entre 15 y 64 años en 2013 se estima que los asalariados representaban 59% y alrededor de 56 millones eran trabajadores por cuenta propia (25%). Por su parte, los patrones o empleadores y las personas en trabajo doméstico representan aproximadamente 5 % de los ocupados cada uno y los trabajadores sin remuneración un 6% del total de ocupados⁸.

Cuadro 1
Población ocupada de 15 a 64 años por categoría ocupacional*
(En número de personas)

PAIS	Año	Asalariado	Cuenta propia	Empleador	Servicio doméstico ^a	Sin remuneración	Total
Argentina	2013	7 434 530	1 941 888	384 666	747 602	53 941	10 562 627
Bolivia (Est. Plur.de)	2011	1 864 685	1 607 894	21 296	100 669	1 089 221	4 683 765
Brasil	2013	59 051 597	18 439 389	3 393 311	6 279 631	5 301 861	92 465 789
Chile	2013	5 265 572	1 232 310	129 859	255 775	26 559	6 910 075
Colombia	2013	9 039 640	8 164 484	849 085	676 204	870 155	19 599 568
Costa Rica	2013	1 379 067	361 831	70 283	126 527	21 512	1 959 220
Ecuador	2013	3 513 192	1 796 582	187 422	200 001	502 375	6 199 572
El Salvador	2013	1 385 259	698 326	100 129	112 423	210 505	506 642
Guatemala	2011	2 910 147	1 339 741	111 037	194 204	660 030	5 215 159
Honduras	2010	1 322 429	1 329 460	80 024	85 638	436 602	3 254 153
México	2012	33 038 743	7 096 280	4 687 188	2 145 688	2 931 823	49 899 722
Nicaragua	2009	969 254	779 219	20 465	101 644	247 011	2 117 593
Panamá	2013	1 038 147	357 419	37 133	70 377	80 082	1 583 158
Paraguay	2013	1 513 921	883 442	186 693	225 061	210 913	3 020 030
Perú	2013	7 094 267	4 986 763	718 467	415 559	1 596 576	14 811 632
Rep. Dominicana	2013	1 877 432	1 515 435	125 295	237 554	55 938	3 811 654
Uruguay	2013	1 048 062	304 548	68 807	101 565	15 888	1 538 870
Venezuela (Rep. Bolivariana de)	2013	8 218 111	3 575 713	420 173	187 182	77 630	12 478 809
América Latina		147 594 192	55 911 734	11 560 943	12 199 784	14 374 049	242 618 436

Fuente: Elaboración propia en base a datos de las encuestas de hogares de los países.

*Datos nacionales excepto para Argentina que corresponde a 31 aglomerados urbanos.

^a Nicaragua, Uruguay y República Bolivariana de Venezuela porcentaje de trabajadores en servicio doméstico tomado de OIT (2014) y descontados de asalariados.

Se observa también que en la región existe una amplia diversidad en cuanto a la proporción de trabajadores por cuenta propia, con países como Colombia, Honduras y República Dominicana donde se estima que alrededor de 40% de los trabajadores están en esta situación y Perú, el Estado Plurinacional de Bolivia, Nicaragua donde 1 cada 3 trabajadores son trabajadores por cuenta propia (Gráfico 4). En el otro extremo, Chile y Argentina son los países con menor proporción de trabajadores por cuenta propia con 17,8% y 18,4% de los ocupados respectivamente⁹.

Además del contexto macroeconómico y del grado de desarrollo de los países, la evidencia empírica también sugiere que ciertas características individuales y familiares de los trabajadores resultan relevantes a la hora de explicar las entradas y salidas en este tipo de ocupaciones. Entre ellas, la edad, el género, la composición del hogar, la educación y la estructura de preferencias parecen ser las más importantes (Bertranou y Maurizio 2011). Para la región se observa que, con la excepción de El Salvador, en la mayoría de los países hay mayor cantidad de hombres que de mujeres trabajando por cuenta propia. Sin embargo eso se debe al hecho que en general hay más hombres que mujeres participando en el mercado laboral. En efecto, del total de ocupados el porcentaje de mujeres que

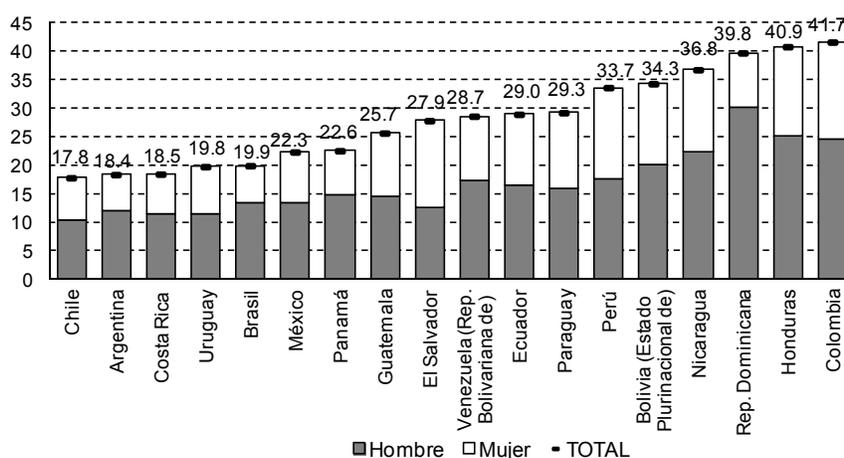
⁷ Las personas que trabajan en servicio doméstico se incluyen en general dentro de los asalariados, sin embargo se decidió considerarlos en forma separada dado el interés del estudio en identificar a los trabajadores afectados por la informalidad.

⁸ Este estudio se concentra en las características de los trabajadores por cuenta propia, para un análisis más detallado de los empleadores o patrones ver CAF (2013) y de los trabajadores de servicio doméstico ver OIT (2015a).

⁹ En necesario tener presente que la Encuesta Permanente de Hogares en Argentina solo cubre a 31 aglomerados urbanos.

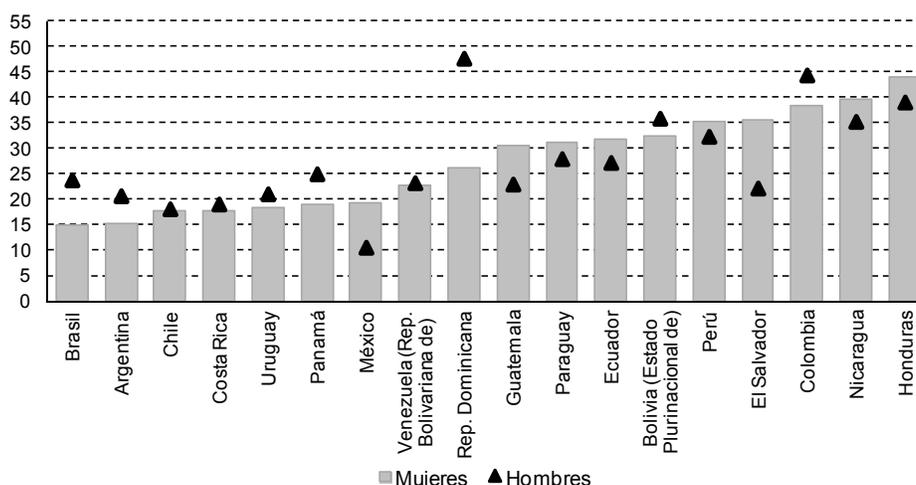
trabajan por cuenta propia es mayor que la proporción de hombres en 8 de los 18 países considerados (Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay y Perú) y muy similares en otros tres (Chile, Costa Rica y República Bolivariana de Venezuela) (Gráfico 5). Esto podría estar asociado al hecho de mayor flexibilidad que ofrece el trabajo por cuenta propia para combinar trabajo y responsabilidades del hogar que culturalmente recaen más en las mujeres o mayores dificultades para obtener un empleo remunerado, las cuales se expresan en tasas de desempleo que suelen ser más altas para las mujeres que para los hombres. No obstante, la proporción de hombres en el trabajo por cuenta propia supera la proporción de mujeres en Argentina, Brasil, Panamá y principalmente en la República Dominicana.

Gráfico 4
Proporción de trabajadores de 15 a 64 años por cuenta propia por país, alrededor de 2013*
 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de las encuestas de hogares de los países.
 *Datos nacionales excepto para Argentina que corresponde a 31 aglomerados urbanos.

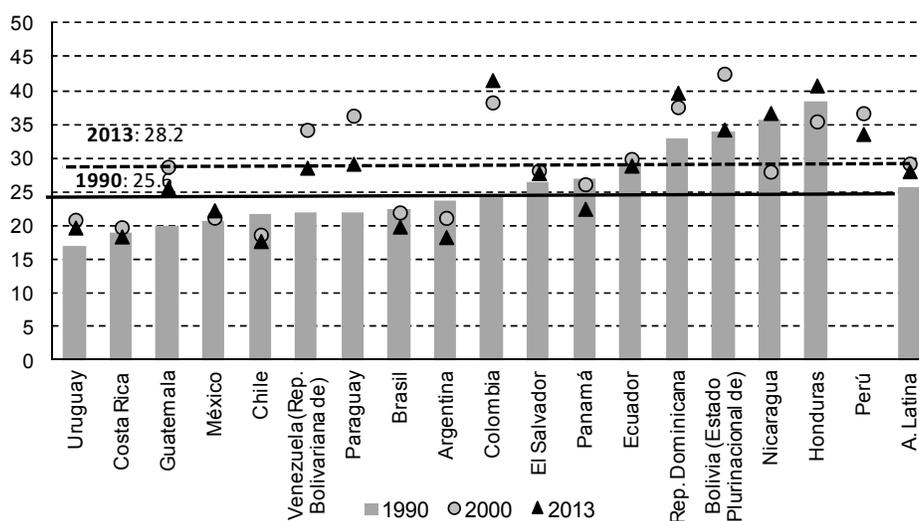
Gráfico 5
Trabajo por cuenta propia como proporción del total de empujados por sexo, alrededor de 2013*
 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de las encuestas de hogares de los países.
 *Datos nacionales excepto para Argentina que corresponde a 31 aglomerados urbanos.

En los últimos años la evolución de la participación de los trabajadores por cuenta propia no ha sido homogénea entre los países de la región (Gráfico 6). Entre 1990 y principios de los 2000, el porcentaje de TCP aumentó en la mayoría de los países (Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Paraguay, Republica Dominicana, Uruguay y República Bolivariana de Venezuela) y disminuyó solo en seis (Argentina, Brasil, Chile, Honduras, Nicaragua, Panamá). En la última década (2000-2013) el comportamiento ha sido más variado, algunos mantuvieron una tendencia decreciente (Argentina, Brasil y Chile) o revirtieron las tendencias previas y volvieron a niveles de los 90 (Estado Plurinacional de Bolivia, Honduras, Nicaragua). Otro grupo de países se mantuvo en niveles constantes de la proporción de TPC (Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México), mientras que esta categoría ocupacional creció en ambos periodos considerados en Colombia y República Dominicana. En síntesis, si bien en estos años hubo períodos de crecimiento económico y generación de empleos asalariados, el TCP continúa siendo muy importante en la región. Más aun, durante este período muchos países aprovecharon los recursos disponibles para implementar políticas activas de promoción del trabajo independiente tanto para trabajadores por cuenta propia como para microempresarios (OIT, 2015e).

Gráfico 6
Evolución de la proporción de trabajadores por cuenta propia 1990-2013*
 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de las encuestas de hogares de los países.

*Datos nacionales excepto para Argentina que corresponde a 31 aglomerados urbanos.

II. Trabajo por cuenta propia e informalidad

Además de la mencionada heterogeneidad entre los trabajadores por cuenta propia en la región, otra de las características que generalmente se asocia a ellos es el bajo nivel del registro en la seguridad social. En esta sección se resume la evolución del concepto de informalidad laboral según la Organización Internacional del Trabajo, se presentan las opciones de contribución al sistema de previsual disponibles para los trabajadores por cuenta propia para los países de la región y se discuten las alternativas para estimar la informalidad entre los trabajadores por cuenta propia a partir de las encuestas de hogares.

A. ¿Qué implica la informalidad laboral?

En la literatura reciente referida a la informalidad se ha enfatizado el hecho que este es un tema amplio y complejo que abarca situaciones distintas que se manifiesta de diferentes formas en diversas realidades y cuya conceptualización y medición ha evolucionado a lo largo del tiempo (OIT, 2014b: 8).

En un primer momento el concepto de sector informal se utilizaba para referirse a actividades de subsistencia realizadas por trabajadores ocupados en los segmentos marginales o periféricos de la economía. Si bien la informalidad se determinaba a nivel de la unidad productiva, por la disponibilidad de datos durante las décadas de los setenta y ochenta la medición del sector informal se hacía a través de indicadores *proxy* con base al tamaño de las empresas y la categoría ocupacional incluyendo los ocupados en microempresas, los trabajadores independientes con exclusión de los profesionales técnicos así como los trabajadores del servicio doméstico. Esto implica que los trabajadores por cuenta propia calificados (profesionales y técnicos) pertenecían al sector formal.

En 1993, la XV Conferencia Internacional de Estadísticas del Trabajo (CIET) adoptó una definición de sector informal con énfasis en la descripción de las características de la unidad de producción y cómo estas son administradas. El sector informal hacía referencia empresas que no tenían personería jurídica, no llevaban contabilidad auditable ni estaban registradas conforme a la legislación nacional (OIT, 2014b). Posteriormente, en 2003, la XVII CIET adoptó una resolución complementaria a la de 1993 y se adoptó una definición enfocada en las características de los puestos de trabajo. Esto generó una conceptualización más amplia del fenómeno de la informalidad, incorporando toda forma de

empleo que se encuentre al margen de los derechos sociolaborales, siendo uno de ellos el no pago de la contribución a la seguridad social. Surge entonces una diferenciación entre “empleo en el sector informal” y “empleo informal” (OIT 2014b).

Mientras que el empleo en el sector informal se refiere al empleo según las características de las unidades de producción; el concepto de empleo informal se refiere a las características del empleo en sí y comprende a aquellas relaciones laborales que no se encuentran cubiertas por las normas de protección establecidas en la legislación laboral o social, ya sea por razones de hecho o de derecho. Esto implica reconocer que puede haber (típicamente, pocas) personas en empleos formales en unidades del sector informal (personas identificadas con #7 en el Anexo 1) pero también trabajadores informales, sin contrato, sin protección ni derechos laborales en empresas del sector formal (personas identificadas con #1 y #2 en el Anexo 1)¹⁰. Diferenciar estos conceptos es importante para el diagnóstico y la elaboración de políticas. La causa principal del empleo informal en los asalariados de empresas formales es el incumplimiento del marco normativo, principalmente por desconocimiento de la ley o por incapacidad o falta de voluntad para pagar el costo de la formalidad. En cambio, la composición del sector informal de empresas es heterogénea, y en la práctica corresponde mayoritariamente a micro-negocios de trabajadores por cuenta propia y de microempresarios informales no registrados cuyo principal problema es la escasa dotación de capital y la pequeña escala en la que operan, lo que les dificulta alcanzar niveles de productividad adecuados para cubrir los costos de la formalización (OIT, 2014^a: 4).

En el caso del trabajador por cuenta propia, a diferencia de los trabajadores asalariados o los patrones, la “empresa” y el “trabajador” son idénticos, de manera que no puede haber combinaciones empresa formal/ trabajador informal o empresa informal/ trabajador formal¹¹. En este caso, el empleo informal para los trabajadores por cuenta propia se estima como aquellos que no contribuyen para la seguridad social, principalmente para pensión, independientemente de su nivel de calificación (personas identificadas con #3 y #9 en el Anexo 1). En este tipo de empleo hay que considerar además que dicha contribución puede ser obligatoria o voluntaria y solo en el primer caso se estará ante una situación de informalidad e ilegalidad que, aunque relacionados, no son conceptos idénticos.

Estas particularidades y cambios en la definición de informalidad y consecuentemente en su medición son muy importantes y en la práctica han ayudado a reflexionar sobre el hecho que las políticas aplicables a unos colectivos no necesariamente se aplican en otros casos. Así, por ejemplo, las políticas para la formalización de trabajadores asalariados en empresas formales son, sin duda, distintas a las que pueden aplicarse a los trabajadores por cuenta propia, a los asalariados del sector informal o a las de trabajadores del hogar (OIT, 2013).

En América Latina, desde principios de los años 2000 muchos países han realizado importantes esfuerzos para hacer frente a la informalidad laboral. El programa de promoción de la formalización (FORLAC) de la OIT ha revisado las experiencias de los países de la región con sus políticas de formalización (OIT 2014b). Se ha recogido experiencia principalmente para los trabajadores domésticos (OIT, 2015a), los jóvenes (OIT, 2015b) y entre la pequeña y mediana empresas (OIT, 2015d). Sin embargo, un grupo que aun constituye un desafío para la implementación de políticas en esta área es el de los trabajadores por cuenta propia¹². Diversos factores contribuyen a este hecho, en primer lugar la gran heterogeneidad dentro de este grupo, pero también los cambios metodológicos y los ocurridos en el mercado laboral en los últimos años se incorporan lentamente tanto en los sistemas estadísticos como en los esquemas de formalización disponibles.

¹⁰ En base a estas definiciones la OIT estimó que en 2013, el empleo informal no agrícola afectaba a 46,8% de los trabajadores latinoamericanos de los cuales 30,5% correspondía a empleo en el sector informal, un 11,4% empleo informal en el sector formal y un 4,9% era empleo informal proveniente del segmento de trabajadores domésticos (OIT, 2014). A su vez, la mayor parte del empleo informal está compuesto por trabajadores por cuenta propia (41,6%), seguido de trabajadores asalariados de empresas privadas (37,9%), el trabajo doméstico (10,6%) y los trabajadores familiares auxiliares (5,7%) (OIT, 2014a). Ver además Díaz Andrade y Gálvez Pérez (2015).

¹¹ Así es como la OIT define por el momento al empleo informal para cuentapropistas, aunque con los cambios y la flexibilización de muchos mercados laborales quizás sea posible que el trabajador por cuenta propia tenga su pequeño negocio registrado legalmente pero que él no cotice para su seguridad social, aunque probablemente sean muy pocos casos.

¹² Para revisión de la experiencia de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay se puede consultar Bertranou (2009).

B. Sistemas previsionales para los trabajadores por cuenta propia

Actualmente, y de acuerdo a la definición de formalidad laboral según la situación en el empleo, los trabajadores por cuenta propia ya no son considerados por defecto trabajadores informales. Cualquiera sea su nivel de calificación, tienen el derecho de participar en algún régimen previsional que les permita contar con ingreso cuando decidan retirarse de la actividad laboral, así como de estar cubiertos antes otros riesgos como accidentes, enfermedad, paternidad, desempleo, etc. Los regímenes de pensiones constituyen un componente muy importante de los sistemas de seguridad social.

En América Latina cada país cuenta con una historia y una estructura previsional particular. En general, estos regímenes fueron originalmente diseñados para beneficiar a los trabajadores asalariados o en relación de dependencia. Las opciones para otros tipos de trabajadores eran limitadas y básicamente se esperaba que dependieran de las familias, de la ayuda social o de los ahorros acumulados en forma personal (BID, 2013). Diversos factores económicos y de los mercados laborales se conjugaron de modo que los sistemas previsionales se caracterizaron por una baja cobertura siendo una de las principales preocupaciones en la región. Para hacer frente a este problema, a lo largo del siglo XX la mayoría de los países buscaron ampliar la proporción de adultos mayores que recibe beneficio previsional incluyendo dentro de la normativa a nuevos grupos de trabajadores principalmente los independientes, con resultados diversos. Al respecto se identificaron dos limitaciones principales, en primer lugar, la percepción de posibles efectos que la participación en un sistema contributivo podría tener para obligaciones impositivas y en segundo lugar la dificultad de conciliar estos aportes cuyos beneficios son por naturaleza de largo plazo, con las necesidades de consumo en el corto plazo (CEPAL, 2006: 143).

Adicionalmente, a comienzos del siglo XXI, y en un contexto de mejora en la situación fiscal de muchos países, la atención se concentró en buscar esquemas que ofrecieran protección a adultos mayores que no contribuyeron en forma regular al sistema tradicional. En algunos casos, las políticas de mejoramiento de la cobertura se basaron en ampliar programas ya existentes o flexibilizar el acceso a los mismos y en otros se crearon programas nuevos o se expandieron esquemas de pensiones no contributivas¹³ (FIAP, 2011, Banco Mundial 2013:32; BID, 2013).

En la actualidad, la mayoría de los países cuentan con opciones de contribución previsional para los trabajadores independientes con lo que, a los ya diversos regímenes existentes, se incorporan mayores particularidades dadas por la consideración de esta categoría ocupacional. Hay países con sistemas de reparto, otros con sistemas de cuentas individuales y países en los que coexisten ambos sistemas. También hay una gran diversidad en cuanto al diseño y la institucionalidad.

En el cuadro 2 se resumen características como los requisitos de acceso y la estimación de los beneficios de los regímenes de previsionales de reparto y de cuenta individual en 18 países de América Latina. Asimismo se detallan los porcentajes de aportes obligatorios o voluntarios en cada caso¹⁴. Se observa que en 16 de los países considerados, los TCP pueden participar de algún sistema previsional de reparto en los que a cierta edad y con determinados años de cotización los trabajadores cotizantes reciben una pensión¹⁵. En muchos casos estos esquemas reciben subvenciones estatales que, con el objetivo de avanzar hacia la universalización, ayudan a los trabajadores a cumplir con los requisitos mínimos para acceder a una pensión¹⁶ o garantizan una pensión mínima. Por otro lado, en ocho países (Chile, Colombia, El Salvador, Estado Plurinacional de Bolivia, México, Panamá, Perú y Uruguay) los

¹³ En este caso, los beneficios de la pensión no responden a ningún tipo de aporte o contribución del individuo. Se pueden otorgar universalmente, como en Estado Plurinacional de Bolivia, o estar focalizados, por ejemplo, a condición de tener un determinado nivel de ingreso o no recibir pensión contributiva (normalmente el Estado establece un nivel de pensión y su ajuste a lo largo del tiempo) (BID, 2014: 25).

¹⁴ La comparación internacional de estos indicadores resulta sumamente compleja por la diversidad de definiciones y fuente de información. Este cuadro se construyó con la información mencionada en las fuentes mencionadas al final del cuadro hasta fines de 2016.

¹⁵ En algunos casos también tienen derecho a pensión por invalidez y/o se prevén pensiones de supervivencia.

¹⁶ En 2006, en Argentina se estableció la "Jubilación de Ama de Casa" que se enmarca en la Ley 24.476 de "Moratoria permanente de autónomos" por el que todas las personas (principalmente mujeres) mayores de 60 años pudieron acceder a un beneficio de jubilación, independientemente de sus ingresos personales o familiares y contribuciones previas.

trabajadores por cuenta propia también pueden contribuir a sistemas de pensión de cuenta individual, en el que su beneficio a la edad de retiro dependerá generalmente del capital aportado o ahorrado y de los intereses acumulados. En algunos casos, esta es la única alternativa y en otros casos el trabajador puede elegir entre un sistema de capitalización individual o uno de reparto.

En muchos países la incorporación de los trabajadores por cuenta propia a los sistemas previsionales o de seguridad social es relativamente reciente. En México el Régimen de Incorporación del trabajador independiente a la Seguridad Social está vigente recién desde julio de 2014. También en Paraguay la ley que autoriza la incorporación voluntaria de trabajadores independientes, empleadores, amas de casa y trabajadores domésticos al fondo de jubilaciones y pensiones del Instituto de Previsión Social (IPS) se hizo efectiva a mediados de 2013¹⁷. Además en algunos países aun se están introduciendo reformas orientadas a mejorar la cobertura de sus sistemas. Por ejemplo en Perú la Oficina de Normalización Previsional (ONP) creó en 2013 la “afiliación automatizada para trabajadores independientes” para facilitar sus trámites de afiliación al Sistema Nacional de Pensiones (SNP) y en Uruguay se realizó en 2011 un importante cambio regulatorio flexibilizando la normativa a fin de que empresas que realizan actividades de muy reducida dimensión económica paguen un tributo único¹⁸. En Argentina, si bien desde 2005 está vigente una ley de “moratoria previsional” que ofrece facilidades para que los trabajadores autónomos que no habían satisfecho el requisito de años de contribuciones obtengan un beneficio del esquema contributivo, en 2014 se introdujeron importantes cambios en esta ley y aun durante el 2016 se siguen discutiendo posibles reformas¹⁹. En otros casos, si bien legalmente el régimen permite la incorporación de los trabajadores independientes no hay información sobre su funcionamiento en la práctica. Por ejemplo en República Dominicana la ley de 2001 que creó el Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) preveía cobertura de pensión para los trabajadores por cuenta propia profesionales y técnicos independientes bajo el denominado “régimen contributivo subsidiado”. Sin embargo en la práctica parece funcionar solo el régimen contributivo para trabajadores asalariados formales y el régimen subsidiado para los adultos mayores en situación de pobreza²⁰. En Honduras se creó en 2009 el “Régimen Especial y de Afiliación Progresiva de los Trabajadores Independientes o Autónomos de Honduras”²¹, sin embargo los datos del propio Instituto Hondureño de Seguridad Social solo consideran los asalariados en sus estadísticas²².

Otro aspecto en lo que se diferencian los régimen previsionales para trabajadores por cuenta propia es en lo referente a la obligatoriedad de contribución al sistema. Actualmente, la cotización es obligatoria en 8 de los 18 países considerados (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Panamá y Uruguay). En Chile la obligatoriedad se está introduciendo gradualmente y lo será para todos a partir de enero de 2018 y en Panamá y Uruguay es obligatorio para aquellos con ingresos superiores a un determinado umbral. En este caso, los TCP que no contribuyan para su retiro serán informales y además estarán en situación de ilegalidad. Por el contrario, en los restantes 10 países considerados la cotización a la seguridad social es voluntaria para TCP.

Se observa una amplia variedad en cuanto a los requisitos de entrada y el modo de establecer los beneficios de las pensiones. También existe variedad en cuanto al porcentaje de aportes a realizar así como la forma de estimar la base imponible para los trabajadores por cuenta propia. En el caso de los trabajadores asalariados en general los aportes a la seguridad social son responsabilidad compartida entre el empleado y el empleador y se establecen como un porcentaje del salario. Evidentemente esto es diferente para los trabajadores por cuenta propia, tanto porque el trabajador no tiene vínculo con ningún empleador, como por el hecho que tampoco tiene una remuneración preestablecida. Como se comentó

¹⁷ Hasta ahora la incorporación de independientes ha sido muy baja.

¹⁸ Ver Amarante y Perazzo 2013 para más detalles.

¹⁹ Temas discutidos a lo largo del 2016 <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-294379-2016-03-12.html> ; http://www.clarin.com/politica/Jubilados-seguira-moratoria-adeuden-aportes_0_E1-waPEX-.html . Ver también Programa Nacional de Reparación histórica <http://www.afip.gov.ar/noticias/20160722ProgramaHistoJubilados.asp>

²⁰ En enero de 2017 se planteó la eliminación del régimen contributivo subsidiado <http://www.listindiario.com/la-republica/2017/01/31/452400/eliminaran-el-regimen-contributivo-subsidiado>.

²¹ Ver http://www.ilo.org/sanjose/quienes-somos/direcci%C3%B3n/presentaciones/WCMS_181115/lang-es/index.htm.

²² Ver <http://www.ihss.hn/>.

anteriormente, los trabajadores independientes tienen la característica que sus ingresos dependerán de los bienes y servicios que comercialice y en general estos no son constantes en el tiempo.

En el cuadro 2 se muestran los porcentajes de aportes que el Estado establece tanto en el caso que el aporte sea obligatorio como en el caso que sea voluntario. En general, la contribución será un porcentaje fijo de los ingresos o de las ganancias declaradas. Sin embargo, existe una multiplicidad de factores que hacen que estas reglas no resultan tan fáciles de aplicar. Algunos se relacionan con la diversidad misma de la actividad del trabajador por cuenta propia, otras con aspectos administrativos o con la capacidad de control del Estado. Se observa que en algunos casos esta contribución mínima establecida se relaciona con el salario mínimo (como en Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Paraguay, Perú, República Dominicana), con un umbral fijado por ley (Ecuador, Nicaragua, Panamá, Uruguay) incluso hay casos especiales en las que depende del valor de los productos comercializados (Previsión social rural en Brasil). Cada país necesita ajustar los diseños de los regímenes de previsión social según su capacidad institucional relacionada con el grado de avance en cuanto a modernización de sus sistemas de manejo de información, cruce de datos administrativos, estructura productiva y alcances geográficos, entre otros.

El debate en la región en cuanto a la como establecer la base imponible y el control de la misma no es concluyente. Aun en el caso de regímenes de larga data como el argentino se continúa produciendo modificaciones y mejoras (ver Recuadro 2).

Recuadro 2 **Seguridad social de trabajadores independientes en Argentina: algunos aspectos previsionales y fiscales**

En el caso de la República Argentina, la inclusión en regímenes previsionales para trabajadores por cuenta propia es una de las más antiguas y data de 1954 con la Ley 14.397 la cual ha sufrido modificaciones a lo largo de los años.

Entre los cambios introducidos se puede mencionar en 1994 el establecimiento de la Ley N° 24.241 que instituyó con alcance nacional el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) y estableció la obligatoriedad de contribución para todas las personas físicas mayores de 18 años que se desempeñen en relación de dependencia en la actividad privada o pública o que ejerzan actividades lucrativas en forma autónoma. Para la definición del trabajador autónomo se establecieron como fundamentales los siguientes requisitos: a) habitualidad en el ejercicio de la actividad, b) territorialidad y c) riesgo empresario.

Además, en 1998 se estableció un régimen simplificado para pequeños contribuyentes conocido como Monotributo (M). El mismo es un sistema que concentra en un único tributo el componente previsional (aportes de jubilación y obra social) y el impositivo (donde se separa en categorías basándose en los ingresos brutos obtenidos según facturación, la superficie afectada a la actividad y la energía eléctrica consumida)²³. De este modo los "monotributistas" pueden en un único pago mensual cumplir con las obligaciones del impuesto a las ganancias, IVA, aportes jubilatorios y al Sistema Nacional del Seguro de Salud. La definición de pequeño contribuyente tiene en cuenta, entre otras características: a) los ingresos brutos del contribuyente, b) el espacio afectado a la actividad y c) la energía eléctrica consumida.

Este régimen simplificado también es aplicable a los "pequeños contribuyentes eventuales". En este caso, los requisitos para adherir al Monotributo Eventual (ME) se relacionan con: a) las características de la actividad, es decir si es eventual u ocasional, y b) los ingresos brutos del contribuyente.

Asimismo, cuando el pequeño contribuyente inscripto en el Régimen Simplificado también lo esté en el Régimen Nacional de Efectores (RNE) de Desarrollo Local y Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social, estará exento del pago unificado siempre que, adicionalmente, se cumplan ciertos requisitos. A esta condición del contribuyente se la denomina Monotributo Social (MS). El RNE tiene por finalidad registrar a aquellas personas que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad social, siempre que ésta sea debidamente acreditada, o que se encuentren desempleadas o que resulten real o potencialmente beneficiarias de programas sociales.

Finalmente, existen además múltiples Cajas previsionales provinciales para profesionales universitarios, quienes se encuentran eximidos de cotizar al régimen nacional y se relacionan con la matrícula de las

²³ Extraído de <http://www.serautonomo.net/argentina/que-es-el-monotributo.html>.

profesiones. Éstas son administradas por los interesados y su organización administrativa y financiera varía en cada caso, influyendo la antigüedad de las mismas y las características de cada profesión. En todo el país se registran 76 Cajas de profesionales.

En síntesis, los trabajadores independientes están obligatoriamente comprendidos en alguno de los regímenes de seguridad social

Cuadro 1
Cobertura legal de los trabajadores independientes

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

Fuente: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Republica Argentina (2007).

Los trabajadores independientes, para su efectiva cobertura, efectúan los aportes previsionales obligatorios sobre rentas de referencia calculadas en base a categorías que tienen en cuenta las siguientes pautas: a) la capacidad contributiva y b) la calidad del sujeto frente al impuesto al valor agregado. La inclusión en una u otra categoría depende del tipo de actividad desarrollada y de los ingresos brutos anuales.

Uno de los aspectos más innovadores de este régimen es la consideración especial que se da a los trabajadores independientes considerados pequeños contribuyentes. Las reglas para este grupo fueron modificadas recientemente y entraron en vigor en enero de 2017. A partir de esta fecha estos trabajadores deben recategorizarse según determinas reglas²⁴:

El ingreso del año anterior no puede superar un determinado umbral (varía según la actividad: locaciones y/o prestaciones de servicios o venta de cosas muebles)

No se podrán exceder los parámetros establecidos del local usado para la actividad en el transcurso del último año (200 metros cuadrados de superficie utilizada para ejercer la actividad, 20 mil KW de energía eléctrica consumida, umbral de alquileres devengados).

Las compras de cosas muebles o de servicios adquiridos en el último año transcurrido no deben sobrepasar un monto preestablecido según la categoría para la que cotiza

No se podrán desarrollar más de tres actividades al mismo tiempo y en caso que lo hicieran deberán categorizarse dependiendo de la actividad primordial que realicen (por la que obtengan los ingresos más altos)

No se podrán poseer más de tres locales.

En el caso de no contar con los parámetros precisos al momento de efectuar la inscripción y categorización hay que calcular la categoría mediante un valor aproximado y sensato de los ingresos obtenidos.

Si cumple con estos requisitos el trabajador independiente puede ser considerado monotributista y los importes del Impuesto Integrado o base imponible están determinados según una Tabla de Categoría del Monotributo²⁵ en la que se establece un monto fijo según ingresos brutos, la actividad que se realice, la cantidad de empleados, la superficie que ocupa, la cantidad de energía eléctrica consumida y los alquileres devengados. Una vez inscripto en el Monotributo, el contribuyente tendrá que calcular cada cuatro meses los valores de los parámetros mencionados que fueron devengados dentro del cuatrimestre para establecer la categoría pertinente. Estos valores determinaran si tiene que recategorizarse nuevamente o excluirse del monotributo. Según los valores que se hayan computado, se deberá ingresar la cuota mensual referente a la nueva categoría, a partir del segundo mes posterior al último mes correspondiente al período establecido.

Si el trabajador supera el umbral de ingresos para ser considerado monotributista debe aportar al régimen general. En este caso, los aportes a la seguridad social corresponden a 32% de sus ingresos brutos, equivalentes a 27% al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (Ley N° 24.241, art. 11) y 5% para el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (Ley N° 19.032).

²⁴ Extraído de <http://www.monotributo.com.ar/que-es-el-monotributo.php>.

²⁵ Tabla disponible en <http://www.afip.gob.ar/monotributo/categorias.asp>.

En definitiva, la participación en regímenes previsionales es obligatoria para los trabajadores independientes y en el caso de los monotributistas se relaciona la formalización de su actividad y su contribución a la seguridad social. Este sistema es uno de los pioneros en la región, sin embargo no está exento de dificultades y se ve directamente afectado por el bajo nivel de afiliación de los trabajadores y por el incumplimiento de las obligaciones previsionales por parte de quienes sí están inscriptos en el régimen. A lo largo de los años han debido efectuarse diversos planes de regularización de deudas de trabajadores independientes para que puedan acceder a los beneficios previsionales.

Fuente: Elaboración en base a Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la República Argentina (2007) y Ministerio de Economía y Finanzas (2017).

Por otro lado, las últimas columnas del cuadro 2 muestran que casi todos los países de la región cuentan con algún esquema de pensión no contributiva. En la mayoría de los casos, estos corresponden a programas focalizados en los adultos mayores en situación de pobreza o pobreza extrema. Solo en el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, el programa “Renta Dignidad” es universal y por lo tanto beneficio para todas las personas mayores de 60 años independientemente de su situación previsional²⁶. Los países que hasta ahora no cuentan con sistemas de pensiones no contributivas son Honduras y Nicaragua²⁷.

Todos los factores mencionados, incluida la existencia de esquemas no contributivos ha influido en la decisión de participar en un régimen previsionales para los TCP. Tanto si la contribución es obligatoria como voluntaria, la participación del trabajador en estos regímenes dependerá de la valoración que realice de los beneficios de las opciones disponibles en relación a sus costos. Esta evaluación no es simple y dependerá de muchos factores como la disponibilidad de información suficiente y la capacidad de comprenderla, los ingresos, sobre todo el monto considerado como permanente, la confianza en los sistemas, la esperanza de vida, la situación familiar así como de otros múltiples factores. Comprender este proceso de decisión es muy importante si se quiere avanzar en la formalización de esta categoría ocupacional.

Un último aspecto que se concluye del cuadro es que en la mayoría de los países la participación del Estado en los sistemas previsionales es importante. Esto lleva a reflexionar en la relevancia del tema dado que en los próximos años estos deberán enfrentar dos presiones importantes, por un lado el envejecimiento de la población y el aumento de la tasa de dependencia (OIT, 2006)²⁸ y por el otro, la debilidad del crecimiento económico y por lo tanto de las cuentas públicas²⁹. En este contexto, resulta altamente relevante que los diseños de los sistemas previsionales se coordinen con las de otros programas y políticas principalmente los de promoción de la formalización y asistencia social. Dada la gran diversidad dentro del grupo de los trabajadores independientes y su importante rol en las economías de la región, analizar sus principales características y los factores que podrían motivarlos (o no) a contribuir a un sistema de pensión permitirá avanzar en el diseño de sistemas previsionales más inclusivos y sostenibles.

²⁶ Información detallada sobre los programas de protección social no contributivas puede encontrarse en <http://dds.cepal.org/bdps/>

²⁷ En 2015 la Nueva Ley Marco del Sistema de Protección Social de Honduras estableció un pilar no contributivo a través del Piso de Protección Social pero aun no se dispone de suficiente información en lo que concierne a su implementación para adultos mayores

²⁸ Los adultos mayores pasarán de representar el 8,1% de la población total en el 2000 al 14,5% en 2025 y 24,1% en el 2050 (OIT, 2006) y el índice de envejecimiento que mide la población de 60 y más años en relación a la población de 0 a 14 años pasara de 25,2 en 2000 a 64,6 en 2025 y 144,2 en 2050 (CEPAL, 2015).

²⁹ Ver, por ejemplo, Casanova et al. (2016) y BID (2013).

Cuadro 2
Opciones de contribución a sistema previsional para los trabajadores por cuenta propia

País	Pensión de cuenta individual (pública o privada)					Pensión del sistema de reparto (pública)				Pensión no contributiva (pública) ^a			
	Requisitos mínimos	Prestación	Aporte voluntario ^b	Aporte obligatorio ^b	Administración	Requisitos mínimos	Prestación	Aporte voluntario ^b	Aporte obligatorio ^b	Nombre y/o tipo del sistema	Requisitos mínimos	Prestación	Otros tipos de PNC
Argentina ^c	Cajas Compensatorias ^c					Régimen General Pensión por vejez				Pensión no contributiva para edad avanzada	Al menos 70 años con ingresos por debajo del nivel de subsistencia y que no reciben ningún beneficio de seguridad social o apoyo de familia	70% de la pensión de vejez mínima	Beneficios: i) por vejez; ii) por invalidez; iii) "graciables" (otorgados por el Congreso); iv) a madres de siete o más hijos; v) para ex combatientes de Malvinas; y vi) otros por leyes especiales (desaparecidos). Además Moratorias Previsionales (Pensiones de Amas de Casa)
	Tener título habilitante de la profesión, requisitos de edad (65) y de años de contribución (30)	En general monto fijo establecidas según provincia y profesión			Consejos Profesionales	65 (h) / 60 (m) de edad con 30 años de contribución	Monto mensual fijado por ley + compensación mensual s/ años de contribución antes julio 94 + adicional s/ años de contribución después de julio 1994		Depende del tipo de trabajo y de los ingresos brutos (27% al SIJP).				
	Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA)					Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (RS) "MONOTRIBUTO"							
					70 años e ingresos inferiores a un determinado monto max. 3 empleados	Es un monto básico mensual fijado por ley + mínimo garantizado		Fija por mes varía según ingresos e incluye ganancias, IVA, Jubilación y salud					
Bolivia ^d (Est. Plurinacional de)	A cualquier edad si el balance de cuenta individual financia 60% del ingreso promedio de los últimos 2 años	El asegurado debe comprar una anualidad fija o variable s/ su balance acumulado (ajustadas anualmente por UFV)	10% ^a de los ingresos declarados (al menos el SM mensual)		Privada (AFP)	58 edad y 10 de contribución y balance de cuenta individual no financia pensión mensual sobre el umbral definido por ley	Se paga la diferencia entre lo acumulado en cuenta individual y el umbral mín. s/ # de años de contribución (aumenta con aportes sobre 10 años hasta 35)	Desde 0,5% a 10% ^a según el ingreso declarados		Renta Dignidad (Pensión universal)	60 de edad	Un monto fijo de por vida (se reduce 25% si tienen otros ingresos)	

Cuadro 2 (continuación)

País	Pensión de cuenta individual (pública o privada)					Pensión del sistema de reparto (pública)				Pensión no contributiva (pública) ^d			
	Requisitos mínimos	Prestación	Contribución voluntaria	Contribución obligatoria	Administración	Requisitos mínimos	Prestación	Contribución voluntaria	Contribución obligatoria	Nombre y/o tipo del sistema	Requisitos mínimos	Prestación	Otros tipos de PNC
Brasil ^e Régimen General de Previsión Social (RGPS)						65 (h) / 60 (m) de edad con 15 años de contribución	70% de la ganancias medias + 1% de las ganancias anuales medias por c/año de contribución		20% de los ingresos declarados**				
						Plan Simplificado							
						Independientes q no tengan vinculo de empleo, pequeños empresarios cuyos ing. no superen un umbral y contribuyentes facultativos (amas de casa)			11% del SM mensual	Beneficios de Prestación Continuada (BPC)	65 de edad con ingresos familiares menores a 25% del SM para cada persona	Salario mínimo mensual establecido por ley	
						Micro-empresedor Individual (MEI) Pequeños emprendedores con un umbral de facturación anual			5% del SM mensual				
					Previsión Social Rural								
						60 (h) / 55 (m) de edad	La mayoría recibe el SM		2,1% sobre el valor de comercialización				
Chile ^f	65 (h) / 60 (m) de edad	Depende del capital acumulado más intereses ganados	Se permite contribuir voluntariamente hasta un max.	10% ^g del ingreso declarado (min. 80% SM mensual)	Privada (AFP)					Pensión Básica Solidaria de Vejez	65 de edad y la familia se encuentra entre los 60% más pobres + años de residencia en país	Valor fijo preestablecido por mes	Bono por hijo nacido vivo (solo para mujeres) Subsidio previsional a jóvenes que trabajan

Cuadro 2 (continuación)

País	Pensión de cuenta individual (pública o privada)					Pensión del sistema de reparto (pública)				Pensión no contributiva (pública) ^g			
	Requisitos mínimos	Prestación	Contribución voluntaria	Contribución obligatoria	Administración	Requisitos mínimos	Prestación	Contribución voluntaria	Contribución obligatoria	Nombre y/o tipo del sistema	Requisitos mínimos	Prestación	Otros tipos de PNC
Colombia ^g	El capital acumulado tiene que ser suficiente para recibir una pensión mayor que 110% del SM	Depende del capital acumulado más intereses ganados (3 opciones: comprar anualidad, retiros programados o una combinación de ambos)		11.5% ^a de los ingresos declarados	privada (AFP)		55% a 65% del salario básico mensual (ingreso medio en los últimos 10 años) + 1.5% por cada 50 semanas de contribuciones hasta 80% del salario básico (min. igual SM)				59 (h) / 54 (m) de edad, pertenecer a los niveles 1 o 2 del SISBEN, viven en la indigencia o en la extrema pobreza	Entre 2002 y 2006 la prestación promedio fue 14.09% del SM (40000-75000 el max. se paga si la persona ha contribuido al BEPS)	Garantía de Pensión Mínima (GPM) y Programa de Subsidio de Aporte a Pensión (PSAP)
	Régimen de Ahorro Individual Solidario (RAIS) y Régimen de Prima Media (RPM)	Beneficios económicos periódicos (BEPS)					62 (h) / 57 (m) de edad (lo acumulado es insuficiente para financiar pensión mínima)				Programa de Protección Social al Adulto Mayor (PPSAM) "Colombia Mayor"		
		El balance acumulado + subsidio de 20%	A voluntad Min. 5000 Max. 885000 (no nec. Regulares)		Colpensiones								
Costa Rica						65 de edad y 300 meses de contribución	Depende de los ingresos medios de los últimos 240 meses multiplicado por 43% o 52.5% según ingresos medios en los últimos 60 meses + extra por contrib. > a 240 meses		7.92% ^b de los ingresos brutos declarados (al menos SM mensual)	Régimen No Contributivo de Pensiones	65 de edad y ingresos bajo 1,5 veces el monto de la canasta básica alimentaria	50% de la pensión mínima del sistema contributivo	Pensión Mínima (PM) del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM)
Ecuador ^h						Cualquier edad con 480 meses de contribución; 60 años con 360 meses; 65 años con 180 meses y 70 años con 120 meses	Un % de mejores 5 años de contribución, según años de contribución (50% para 10 años, 75% para 30, 81.25% para 35 y 100% para 40 y más 1.25% para cada año más de 40 años)		9.74% ^b de los ingresos brutos declarados (al menos 354 USD fijado por ley)	Aseguramiento para Seguridad Social (Protección contra la pobreza)	65 años y no cubiertos por seguridad social y en pobreza extrema	50\$ por mes (28% de la jubilación mínima \$177)	Bono de Desarrollo Humano

Cuadro 2 (continuación)

País	Pensión de cuenta individual (pública o privada)				Pensión del sistema de reparto (pública)				Pensión no contributiva (pública) ^d				
	Requisitos mínimos	Prestación	Contribución voluntaria	Contribución obligatoria	Administración	Requisitos mínimos	Prestación	Contribución voluntaria	Contribución obligatoria	Nombre y/o tipo del sistema	Requisitos mínimos	Prestación	Otros tipos de PNC
El Salvador	65 (h) / 55 (m) de edad con 25 años de contribución o cualquier edad con fondos para cubrir 160% de la pensión min.	Depende del capital acumulado más los intereses ganados (3 opciones: comprar anualidad, retiros programados o una combinación de ambos)	13% ^a de los ingresos declarados (por lo menos el SM)		privada (AFP)					Pensión Básica Universal	70 años sin ingresos de otra pensión y sin contribuciones	50 USD (24% de la jubilación min.)	Garantía de Pensión Mínima (GPM)
Guatemala						60 de edad y 240 meses de contribución	50% del salario medio del trabajador en los últimos 5 años (60 meses) + 0.5% por cada 6 meses de contribución q exceden 120 meses	5.5% ^b de los ingresos declarados (por lo menos el SM diario)		Sistema de asistencia social	65 de edad y en situación de pobreza	400 GTQ (fijado por ley, 2011)	Mi bolsa segura
Honduras ⁱ						65 (h) / 60 (m) de edad con 180 meses de contribución	40% del ing. básico mensual del asegurado (últimos 3 o 5 años)+ 1% por c/mes de contribución adicional a 60 meses		4% de los ingresos estimados**	Bono de la Tercera Edad	65 de edad y en situación de pobreza		
México	65 de edad y 1,250 semanas de contribución (si tiene menos debe continuar contribuyendo o tomar lump-sum)	Depende del capital acumulado más intereses ganados -2 opciones: comprar anualidad o hacer retiros programados	6.275% ^a del SM diario		Privada (AFORES)	65 de edad y 500 semanas de contribución	% variable de los ing. medios en los últimos 250 semanas de contribución + adicional por c/semana que excede las 500 semanas	6.275% ^a del SM diario		70 y más	70 de edad que no reciban otro beneficio de pensión de un programa contributivo o del complemento para adultos mayores	500 \$ (7 SM diarios fijado por ley, 2011)	Oportunidades; Programa de Atención a los Adultos Mayores en Zonas Rurales; Pensión Mínima Garantizada y Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

Cuadro 2 (continuación)

País	Pensión de cuenta individual (pública o privada)					Pensión del sistema de reparto (pública)				Pensión no contributiva (pública) ^d				
	Requisitos mínimos	Prestación	Contribución voluntaria	Contribución obligatoria	Administración	Requisitos mínimos	Prestación	Contribución voluntaria	Contribución obligatoria	Nombre y/o tipo del sistema	Requisitos mínimos	Prestación	Otros tipos de PNC	
Nicaragua						60 de edad y 750 semanas de contribución	Si el ingreso medio es mayor que 2 veces el SM 37% de los ing. medios + 1.15% adicional por c/52 semanas excedentes a 150 semanas. Si el ing. medio es menor que 2 veces SM 45% del ing. medio + 1,591% por c/52 semanas excedentes a 150 semanas							
Panamá ^j	62 (h) / 57 (m) de edad con 20 años de contribución (solo independientes con menos de 35 años a enero de 2007 y con un ing. anual > 9600 balboas)	Se divide el total ahorrado mas intereses en el momento que inicia la pensión por la esperanza de vida actuarial según la tasa de descuento		13,5% ^a de 52% de los ingresos brutos anuales (min. ingreso de 9601 balboas fijado por ley)		62 (h) / 57 (m) de edad con 180 hasta 239 meses de contribución	60% del promedio de los mejores 10 años de ingresos + 1,25% de los ing. por c/ 12 meses de contribuciones excedentes a 240 meses		13,5% ^a de los ingresos brutos mensuales declarados (ing. Menores a 9601 balboas)	120 a los 65	65 de edad, ser jubilado sin pensión y en situación de pobreza	120 PAB (fijado por ley, 2013)	Pensión para los trabajadores del sector agrícola y de la construcción por temporadas	
Paraguay ^k						60 de edad con 25 años de contribución	100% del promedio de la base de cotización de los 120 últimos meses / 30 años		12,5% del SM mensual*	Pensión Alimentaria para Adultos Mayores	65 de edad, ser jubilado sin pensión y en situación de pobreza	Al menos 25% del SM		
Perú	65 de edad o cualquier edad si se acumulo un capital q cubra 40% del ingreso medio de los últimos 120 meses	Depende del capital acumulado más los intereses ganados	10% ^a del ingreso bruto declarado		privada (AFP)	65 de edad y 20 años de contribución	Para nacidos después de 1946 entre 30 y 40% de los ingresos promedios de los últimos 60 meses + 2% por cada año adicional de contribución que exceda los 20 años, hasta alcanzar el 100% del ingreso promedio		13% ^b de los ingresos declarados (por lo menos SM mensual)	Pensión 65	65 de edad y en situación de pobreza	125 nuevos N (fijado por ley, 2011)		

32

Cuadro 2 (conclusión)

País	Pensión de cuenta individual (pública o privada)					Pensión del sistema de reparto (pública)				Pensión no contributiva (pública) ^d			
	Requisitos mínimos	Prestación	Contribución voluntaria	Contribución obligatoria	Administración	Requisitos mínimos	Prestación	Contribución voluntaria	Contribución obligatoria	Nombre y/o tipo del sistema	Requisitos mínimos	Prestación	Otros tipos de PNC
Rep. Dominicana ^l	Régimen contributivo subsidiado												
						Cualquier edad superior a 60 y fondos acumulados en cuenta personal garantice por lo menos pensión mínima. Derecho a subsidio para completar pensión mínima con 65 años o más y un min. de 300 meses de cotización	70% del salario mínimo privado, indexado s/incremento del salario mínimo privado		X	Régimen subsidiado	60 de edad y en situación de pobreza	60% del SM del sector público	
Uruguay ^m	Sistema mixto de seguro social y cuenta individual												
	60 de edad con 30 años contribución o 65 sin requisito de contribución	El asegurado debe comprar una anualidad en una compañía de seguro		15% de los ingresos que superen los 39.871\$ mensuales	privada (AFAP)	60 de edad con 30 años contribución (mujer se acredita un año por cada hijo hasta 5)	45% de los ingreso promedio últimos 10 años o 45% de 105% del ingreso promedio de mejores 20 años s/cual sea menor + prima por contribuciones adicionales	7,5% de los ingresos brutos hasta 39.871\$	15% de los primeros 39871\$ mensuales	Sistema de pensión no contributiva	70 de edad y en situación de pobreza residente en Uruguay por lo menos por 15 años o 65 a 70 años viviendo en condiciones de pobreza extrema	8,452 pesos 59% del salario mínimo nacional	Asistencia a la vejez, Pension para personas que sufrieron persecución política
Venezuela ⁿ (Rep. Bolivariana de)						60 (h) / 55 (m) de edad con 750 semanas de contribución (250 semanas en los últimos 10 años para los voluntarios)	Una pensión básica + 30 % de los ingresos de referencia +1% por cada 50 semanas excedentes de 750	13% ^b del ingreso declarado		Gran Misión en Amor Mayor	60 (h) / 55 (m) de edad y viven en familias con ingresos bajo del SM	El salario mínimo mensual	

Fuente: Elaboración en base a Social Security Administración (2016), OECD (2015), Banco Mundial (2013), FIAP (2011) y sitios de información previsional de cada país.

- a) Bajo de pensiones no contributivas se puede entender también programas de transferencias condicionadas.
- b) En algunos casos el aporte se refiere solamente al aporte al sistema de pensiones y en otros puede cubrir más prestaciones sociales.
- c) Argentina: Existen más de 120 regímenes independientes provinciales y municipales o bajo la forma de Cajas complementarias. Entre 1994 y 2008 existió también un sistema de cuentas individuales manejado por Administradoras de Fondos de Pensión (AFJP) privados, este sistema fue cerrado y los ingresos transferidos al sistema público. Aunque no es exactamente lo mismo que un sistema de capitalización individual se incluyeron aquí las cajas para profesionales.
- d) Bolivia (Estado Plurinacional de): Desde 2010 existe el sistema integrado de pensiones que fusiona en uno solo el sistema contributivo basado en la capitalización individual, el sistema no contributivo, y el sistema semicontributivo que otorga una pensión solidaria a los trabajadores cuyos aportes no fueran suficientes para garantizarles un mínimo al llegar a la edad de jubilación. La edad de retiro de la mujer puede reducirse hasta 3 años por cada hijo nacido vivo.
- e) Brasil: el beneficiario de la pensión por vejez puede optar por una pensión que se calcula usando el Factor Previdenciario, que es un método actuarial basado en la tasa de contribución, el período de contribución, la edad y la esperanza de vida.
- f) Chile: La contribución a las cuentas individuales será obligatoria a partir de enero de 2018 para todos los trabajadores independientes que emiten boleta de honorarios. Las Cotizaciones Voluntarias y los Depósitos de Ahorro Previsional Voluntario permiten aumentar la cotización a la cuenta individual con un máximo preestablecido. Existe el salario de vejez mínimo garantizado para personas de 65 (h) y 60(m) de edad con al menos 20 años de contribución cuya pensión mas ingreso y/o ganancias sean inferiores a la pensión mínima.
- g) Colombia. Hasta diciembre 2014 los hombres mayores de 40 y mujeres mayores de 35 con 15 años de contribución cuando el sistema de cuenta individual fue establecido eran cubiertas solo por el sistema de reparto.
- h) Ecuador: la seguridad social cuenta con programas especiales para cubrir la vejez, la discapacidad y sobrevivencia para familia o trabajadores rurales, pescadores y trabajadores familiares no remunerados.
- i) Honduras: Acuerdo para la vejez: se trata de una opción para aquellas personas que por cualquier motivo no lograron completar el número de contribuciones obligatorias necesarias. En estos casos, las personas aseguradas reciben un reembolso total de sus contribuciones en un solo pago.
- j) Panamá: existe un sistema combinado de cuenta individual y seguro social pero no se aplica para trabajadores independientes.
- k) Paraguay: en 2013 se promulgo la ley que autoriza la incorporación voluntaria de trabajadores independientes al fondo de jubilaciones y pensiones del IPS con baja tasa de afiliación a la fecha.
- l) República Dominicana: Datos tomados del capítulo IV la Ley No. 87-01 de 2011 que crea El Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS).
- m) Uruguay: un sistema mixto de seguro social y cuentas de ahorro individual es obligatorio para trabajadores por cuenta propia nacidos después de abril de 1956 con ingresos mensuales mayores a 39871\$ (5 veces la pensión mínima) y voluntario para aquellos con ingreso inferior. El resto está cubierto solamente por el sistema de seguro social.
- n) Venezuela (República Bolivariana de): Los hombres mayores de 60 y las mujeres mayores de 55 con menos de 750 semanas de contribución reciben 10% de los ingresos asegurado.
- Abreviaturas: AFORES Administradoras de Fondos para el Retiro AFP Administradora de Fondos de Pensiones OPC Operadora de Pensiones Complementarias SM: Salario Mínimo.

C. Estimaciones de informalidad laboral entre los trabajadores por cuenta propia

La estimación de la informalidad para los trabajadores por cuenta propia a nivel regional resulta compleja. Diversos factores que se desarrollaron en secciones anteriores influyen en esta limitación. En primer lugar se encuentra la elevada heterogeneidad en su inserción laboral que tienen que ver con los ingresos, los beneficios, las alternativas disponibles, etc. En segundo lugar, la relativamente nueva definición de empleo informalidad por la que el grupo de TCP no profesionales deja de ser considerado informal por defecto. Tercero hay que considerar que la introducción de los trabajadores independientes a los sistemas de protección social y en particular a los de pensiones es relativamente reciente en muchos países de la región. Finalmente, la falta de información estadística comparable es una limitación muy importante. Las encuestas de hogares y empleo no siempre recolectan información sobre aportes para algún sistema de pensión o seguridad social para esta categoría de trabajadores y si lo hacen, la pregunta difiere entre países lo que afecta la comparación e interpretación de los resultados³⁰.

³⁰ La incorporación de preguntas relacionadas con la contribución a la seguridad social y en particular a pensiones a trabajadores por cuenta propia en encuestas de hogares resulta sumamente importante. Sin embargo, seguramente habrá que considerar las posibles dificultades con esta pregunta en el sentido que la responsabilidad de la contribución ya no recae en el empleador sino en el mismo trabajador.

Para enfrentar estas limitaciones en este documento se utilizaron tres opciones³¹: 1) información referida a las contribuciones a algún sistema de pensión (disponible en Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile Colombia, Perú y Uruguay); 2) aportes a la seguridad social (disponible en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Panamá y la República Bolivariana de Venezuela) y 3) contribuciones a algún sistema de salud (Argentina, Ecuador, Paraguay y República Dominicana)³². Si bien estos conceptos son aproximaciones a la informalidad, es importante tener presente que mientras que el acceso a un sistema de pensión es algo personal, los servicios de salud pueden obtenerse a través de seguros de otro miembro de la familia o de servicios públicos y que la seguridad social es un concepto amplio que puede involucrar otros beneficios como seguro de desempleo, seguro contra accidente o discapacidad, etc. Teniendo en cuenta estas limitaciones, el Cuadro 3 presenta el porcentaje de de trabajadores informales por categoría ocupacional.

Cuadro 3
Porcentaje de trabajadores que no realiza aporte para jubilación, salud o seguridad social por categoría ocupacional, alrededor de 2013
(En porcentajes)

Criterio	País	Asalariado	Cuenta propia	Empleador	Servicio doméstico	Trabajadores sin remuneración	Todas las categorías
Pensión	Argentina ^a	33,2					
	Bolivia (Estado Plurinacional de)	58,3	97,4	56,6	99,2	98,3	81,9
	Brasil	18,8	74,0	29,3	58,9	93,5	37,2
	Chile	14,0	79,8	42,4	48,5	88,5	27,8
	Colombia	36,5	89,9	79,5	84,9	98,6	65,0
	México ^a	35,3					
	Paraguay ^b	55,3	99,6	95,9	98,3	98,1	77,0
	Perú	45,3	85,4	72,1	86,5	95,6	66,7
	Rep. Dominicana ^a	29,4					
Uruguay	12,2	67,4	12,8		72,6	23,8	
Salud	Argentina	20,1	50,7	27,0	55,6	50,5	28,7
	Paraguay	50,3	88,3	73,4	82,1	91,1	68,0
	Ecuador	37,9	79,8	47,3	60,2	78,3	54,3
	Rep. Dominicana	36,5	75,2	49,1	63,6	91,4	54,8
Seguridad Social	Costa Rica ^c	22,8	59,8	27,1	72,7	80,4	33,6
	El Salvador	47,6	98,3	85,7	95,3	99,3	69,7
	Guatemala	66,7	99,4	97,5	98,6	99,8	81,1
	Honduras	61,1	99,7	91,9	96,8	99,9	82,7
	México	40,8	73,3	74,1		86,2	51,2
	Panamá	30,9	94,3	3,7	7,1	11,1	45,0
	Venezuela ^d (Rep. Bolivariana de)	38,1	99,1	92,8			57,5

Fuente: Elaboración propia en base a datos de las encuestas de hogares de los países.

^a Argentina, México y República Dominicana se pregunta por contribuciones por pensión solo a los asalariados por lo que se trabajó con variable relacionada a salud o seguridad social. En el caso de República Dominicana para salud se considero solo los realizaban aportes en forma directa, es decir se excluyo los que eran beneficiarios.

^b Paraguay el porcentaje de TCP sin aportes a pensión es elevado por lo que el universo de comparación para los no cotizantes es pequeño y se trabajó con variable de salud.

^c Costa Rica: se consideraron algunas de las respuestas de esta pregunta detalladas en Anexo II.

^d República Bolivariana de Venezuela: el porcentaje de respuesta corresponde al 80% de los ocupados.

³¹ Las preguntas consideradas en cada caso se presentan en Anexo 2.

³² En el caso de Nicaragua no fue posible identificar ninguna variable referida a la seguridad social para cuentapropistas. En 2005 se reformo la Ley de Seguridad Social incorporando las formas que podrán inscribirse en el Seguro Facultativo los profesionales y demás trabajadores independientes. A 2015, y según datos del Instituto Nicaragüense de Seguridad Social aproximadamente 87% de los trabajadores por cuenta propia no cuenta con cobertura de la seguridad social Disponible en www.laprensa.com.ni/2015/09/19/opinion/1904342-afiliacion-del-trabajador-por-cuenta-propia. y datos de www.inss.gob.ni.

Se observa que los porcentajes de informalidad promedio para todos los trabajadores ocultan grandes diferencias según el subconjunto ocupacional con el que se trabaje. Por ejemplo en el caso del Estado Plurinacional de Bolivia si bien se estima que 81,9% de los trabajadores no realiza aportes, esta proporción es de 58,3% entre los asalariados y de 97,4% entre los TCP. En la mayoría de los casos se encuentra una alta prevalencia de trabajadores por cuenta propia que no realizan aportes para jubilación, salud o seguridad social. Solo en Uruguay un porcentaje superior a 30% realiza aportes a jubilación³³, en Argentina un 50% realiza aporte a salud y en Costa Rica cerca del 40% cotiza a la seguridad social.

El cuadro 4 muestra la participación de cada categoría en el total de trabajadores sin cobertura. Por ejemplo en el Estado Plurinacional de Bolivia los TCP que no aportan para pensión representan casi 41% del total de trabajadores informales. En Colombia y Uruguay uno de cada dos trabajadores informales se desempeña por cuenta propia. Se observa que en la mayoría de los países los trabajadores por cuenta propia representan una alta proporción de los trabajadores no cotizantes a un sistema de pensión de salud o de seguridad social en la región. Esto implica que políticas focalizadas a aumentar la formalización de esta categoría podrían tener un impacto significativo dependiendo de las características de estos trabajadores.

La falta de información estadística sobre esta categoría ocupacional resulta evidente. Sin embargo, para el diseño de políticas de formalización y promoción del trabajo decente conocer más acerca de las características de estos trabajadores resulta esencial.

Cuadro 4
Participación de cada categoría ocupacional en el total de trabajadores sin cobertura por país,
alrededor de 2013
(En porcentajes)

Criterio	País	Asalariado	Cuenta propia	Empleador	Servicio doméstico	Otros sin remuneración	Total
Pensión	Bolivia (Estado Plurinacional de)	28,1	40,8	0,3	2,6	27,9	100
	Brasil	32,3	39,7	2,9	10,7	14,4	100
	Chile	38,3	51,1	2,9	6,4	1,2	100
	Colombia	21,0	57,6	5,3	4,5	6,7	100
	Paraguay	36,1	37,7	7,7	9,5	9,0	100
	Perú	32,2	43,1	5,2	3,6	15,5	100
	Uruguay	38,3	56,1	2,4		3,1	100
Salud	Argentina	49,5	32,5	3,4	13,7	0,9	100
	Paraguay	37,0	38,0	6,7	9,0	9,4	100
	Ecuador	39,6	42,6	2,6	3,6	11,7	100
	Rep. Dominicana	32,8	54,6	2,9	7,2	2,4	100
Seguridad Social	Costa Rica	47,7	32,9	2,9	14,0	2,6	100
	El Salvador	16,5	38,5	4,6	6,1	12,4	100
	Guatemala	40,3	25,7	2,1	3,7	12,6	100
	Honduras	32,1	48,3	2,8	3,2	13,4	100
	México	56,2	20,3	13,6		9,9	100
	Panamá	30,8	47,3	3,7	7,1	11,1	100
	Venezuela ^a (Rep. Bolivariana de)	33,5	49,7	5,4			100

Fuente: Elaboración propia en base a datos de las encuestas de hogares de los países.

^a República Bolivariana de Venezuela: el porcentaje de respuesta corresponde al 80% de los ocupados.

³³ En general los trabajadores en servicio doméstico se incluyen dentro de los asalariados en las encuestas de hogares pero aquí se identificaron especialmente ya que constituyen un grupo cuya realidad no necesariamente refleja la del resto de los asalariados. La identificación de este grupo sin embargo también presenta algunas discrepancias con otras estimaciones entre otras razones porque aun no hay claridad en cuanto a qué trabajadores deberían incluirse en esta categoría. Para una discusión sobre el tema ver OIT (2011). Más recientemente OIT (2015) resume las experiencias en la región para la formalización del trabajo doméstico.

III. ¿Cómo promover la formalidad laboral entre los trabajadores por cuenta propia?

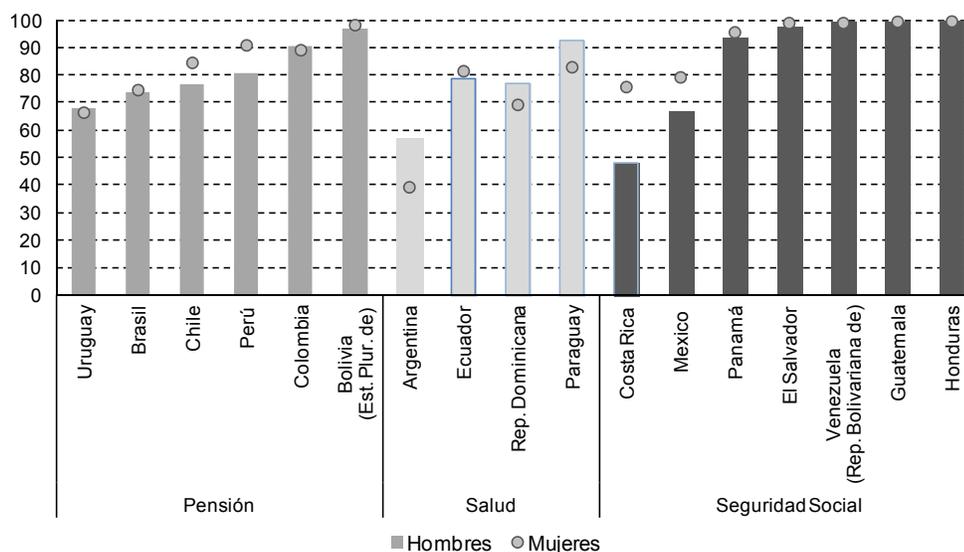
El diseño de sistemas de seguridad social inclusivos que permitan el acceso a diversos grupos de trabajadores es altamente relevante tanto para mejorar sus condiciones laborales como para asegurar un ingreso que les permita retirarse de actividades laborales. Este hecho ha sido reconocido en la mayoría de los países de la región y los trabajadores independientes se están introduciendo gradualmente en los regímenes contributivos. Sin embargo, la cobertura de los mismos sigue siendo baja. Con el objeto de comprender mejor los factores detrás de esta realidad en esta sección se analizan las principales características que diferencian los TCP que realizan aportes para su pensión, salud o seguridad social de los que no lo hacen, además se presentan estimaciones por país de la proporción de trabajadores que podrían contribuir y aquellos para los cuales resultaría muy difícil participar en regímenes contributivos.

A. Caracterización de los trabajadores por cuenta propia: cotizantes versus no cotizantes

1. Características demográficas

Como se constató anteriormente, como proporción de los ocupados las mujeres suelen tener mayor participación en el trabajo por cuenta propia que los hombres. Sin embargo, la informalidad no parece afectar a hombres y mujeres con grandes diferencias (Gráfico 7). En lo que se refiere a pensión la incidencia de los que no realizan aportes es ligeramente mayor para las mujeres TCP en Chile y Perú. En el caso de aportes a la salud, el porcentaje que no realiza aportes es mayor entre los hombres TCP en Argentina, Paraguay y República Dominicana. Por su parte, en lo que respecta a la seguridad social, la incidencia de los no cotizantes es significativamente mayor entre las mujeres. En el caso de Costa Rica, la informalidad pareciera tener mayor incidencia entre las mujeres (75,7%) que entre los hombres (48,2%). En este caso, la mayoría de las mujeres declararon tener cobertura por familiar de asegurado directo.

Gráfico 7
Porcentaje de trabajadores por cuenta propia sin aportes como porcentaje de trabajadores por cuenta propia totales por género, alrededor de 2013
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de las encuestas de hogares de los países.

En promedio se suele observar que los trabajadores por cuenta propia tienen una edad superior a la de los asalariados y esto se explica principalmente por la mayor incidencia del autoempleo entre los adultos mayores (Glusmann, Jaume y Gasparini, 2012 y Bertranou, 2007). Con respecto a la formalidad, podría esperarse que esta sea menor entre los jóvenes, principalmente los menos educados, ya sea por las menores oportunidades de empleo asalariado que tienen o, en el caso de aportes voluntarios, porque los incentivos a contribuir a algún sistema de pensión aumentan con la edad conforme el trabajador toma conciencia de las necesidades que tendrá al retirarse mientras que al iniciarse en el mundo laboral como trabajador por cuenta propia las prioridades suelen ser otras (según las características de la actividad económica, desde la generación de ingresos suficientes para la subsistencia y la puesta de bases sólidas para una futura expansión del negocio)³⁴. También puede jugar un papel al respecto que los jóvenes consideran un trabajo por cuenta propia como una situación transitoria y no lo relacionan con la transición definitiva al mercado laboral. Los datos confirman que el nivel de cotización es más bajo entre los jóvenes, pues están sobre representados entre los no cotizantes, en comparación con su participación entre los cotizantes (Cuadro 5). Por ejemplo, en Uruguay los jóvenes de 15 a 29 años representan 22,3% de los trabajadores por cuenta propia que no aportan para una jubilación en comparación con 6% de jóvenes entre el grupo que sí lo hace.

Por otro lado, la proporción del trabajo independiente entre los adultos mayores de 65 años es relativamente importante en la región y oscila entre 7% (Rep. Bolivariana de Venezuela, Colombia, Brasil y Argentina) y 15% (Perú, Panamá, y Ecuador) del total de TCP (Gráfico 8). La evidencia sugiere que la exclusión del mercado laboral formal asalariado sería una de las posibles razones que explican la mayor incidencia del autoempleo entre los adultos en la región. Esto podría estar asociado tanto a factores de demanda (mayores costos de contratar a un trabajador con experiencia) como factores de oferta (obsolescencia del capital humano). En este contexto, para este grupo, el trabajo autónomo se

³⁴ Con respecto a la salud la lógica no es tan simple. Puede ocurrir que con la edad las personas tomen conciencia de la necesidad de este servicio pero también puede ser que, sobre todo mujeres en edad reproductiva, sientan esta necesidad antes.

convertiría en la única oportunidad de generar ingresos (Bertranou y Maurizio 2011:30). Los incentivos para cotizar en esta etapa de la vida dependerán del diseño de los regímenes previsionales y la situación particular de cada trabajador. En algunos casos, los que no alcanzaron a juntar fondos o años de aporte suficiente posiblemente tengan incentivos a participar hasta obtener el derecho a pensión. Para otros trabajadores, principalmente para los que nunca contribuyeron o lo hicieron marginalmente posiblemente los incentivos para incorporarse a esa edad al sistema sean muy bajo sabiendo que no lograrán juntar suficientes fondos para tener derecho a alguna compensación. Según las estadísticas disponibles, en la mayoría de los países considerados más del 70% de los trabajadores por cuenta propia mayores de 65 años no cotiza para pensión, salud o seguridad social. Solo en Argentina, Panamá, República Dominicana y Uruguay esta proporción es menor a 50%.

Cuadro 5
Proporción de trabajadores por cuenta propia cotizantes y no cotizantes por grupo de edad, alrededor de 2013

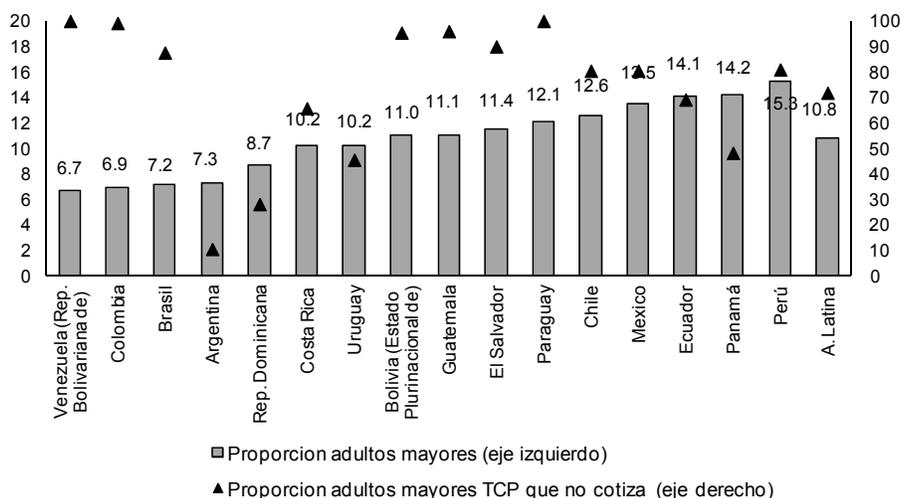
(En porcentajes)

Criterio	País	Cotiza			No cotiza		
		15-29	30-64	65+	15-29	30-64	65+
Pensión	Bolivia (Est. Plur.de)	7,3	74,6	18,1	17,7	71,5	10,8
	Brasil	9,4	87,0	3,6	17,0	74,6	8,4
	Chile	6,7	84,5	8,9	12,7	73,8	13,5
	Colombia	20,6	78,8	0,6	23,1	69,3	7,6
	Perú	9,5	71,4	19,1	14,5	71,0	14,6
Salud	Uruguay	6,0	84,4	9,6	22,3	66,6	11,0
	Argentina	10,7	76,8	12,5	18,3	80,1	1,6
	Ecuador	5,6	74,4	20,0	13,6	74,0	12,4
	Paraguay	8,4	66,7	25,0	18,8	71,1	10,1
Seguridad Social	Rep. Dominicana	16,6	70,0	13,4	30,5	64,9	4,6
	Costa Rica	11,0	78,4	10,6	23,5	73,8	2,6
	El Salvador	9,4	77,6	12,9	15,2	73,5	11,3
	Guatemala	16,3	73,3	10,4	18,0	71,0	11,1
	México	10,3	79,5	10,2	18,1	67,2	14,6
	Panamá	7,1	60,1	32,8	18,9	72,3	8,8
	Venezuela (Rep. Bolivariana de)	12,8	78,4	8,8	21,1	72,2	6,7

Fuente: Elaboración propia en base a datos de las encuestas de hogares de los países.

Gráfico 8
Proporción de adultos mayores de 65 años entre los trabajadores por cuenta propia y proporción que adultos mayores de 65 no cotizantes, alrededor de 2013

(En porcentajes)



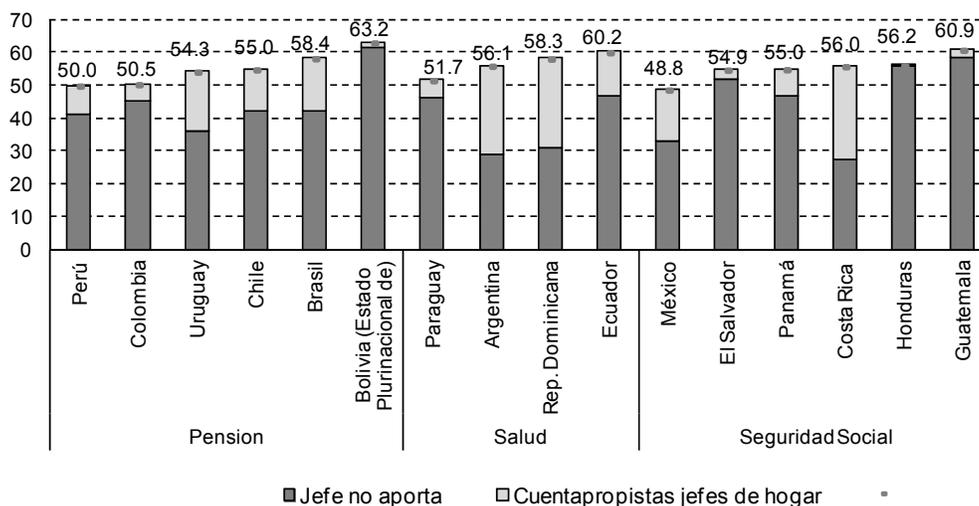
Fuente: Elaboración propia en base a datos de las encuestas de hogares de los países.

En el caso de los trabajadores por cuenta propia resulta de suma importancia entonces incentivar o promover la formalización desde los primeros años de entrada al mercado laboral. Si se comienza a cotizar a edades avanzadas puede resultar difícil juntar fondos suficientes para cubrir las necesidades en edad de retiro. Además comenzar a aportar a algún sistema de salud puede resultar más costoso a mayor edad.

Entre las razones que suelen utilizarse para justificar la informalidad entre los TCP se menciona que estos constituyen trabajadores secundarios del hogar que participan en el mercado laboral solo para generar ingresos extras pero que no necesariamente estarían interesados en contar con otros beneficios laborales. Para considerar este punto se analizó la variable jefatura de hogar que en general se define como el miembro que mayor ingreso monetario realiza al hogar. Esto es solo una aproximación ya que el hecho de no ser el principal receptor de ingreso del hogar no significa que esos ingresos sean bajos ni que la persona no tenga interés en recibir otros beneficios.

Se comprueba que la proporción de TCP que declaran ser jefes oscila entre 50% y 60% según el país, es decir que los ingresos que reciben por su actividad laboral son la principal fuente de ingreso del hogar (Gráfico 9)³⁵. Se observa también que, en la mayoría países considerados, los TCP jefes de hogar que no realizan aportes, ya sea para pensión, salud o seguridad social es elevada. Esto implica que al momento de alcanzar la edad retiro el impacto de la baja cotización podría impactar no solo en el individuo sino en todos los miembros del hogar.

Gráfico 9
Porcentaje de trabajadores por cuenta propia jefes de hogar y trabajador por cuenta propia jefes que no cotizan, alrededor de 2013
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de las encuestas de hogares de los países.

2. Nivel educativo

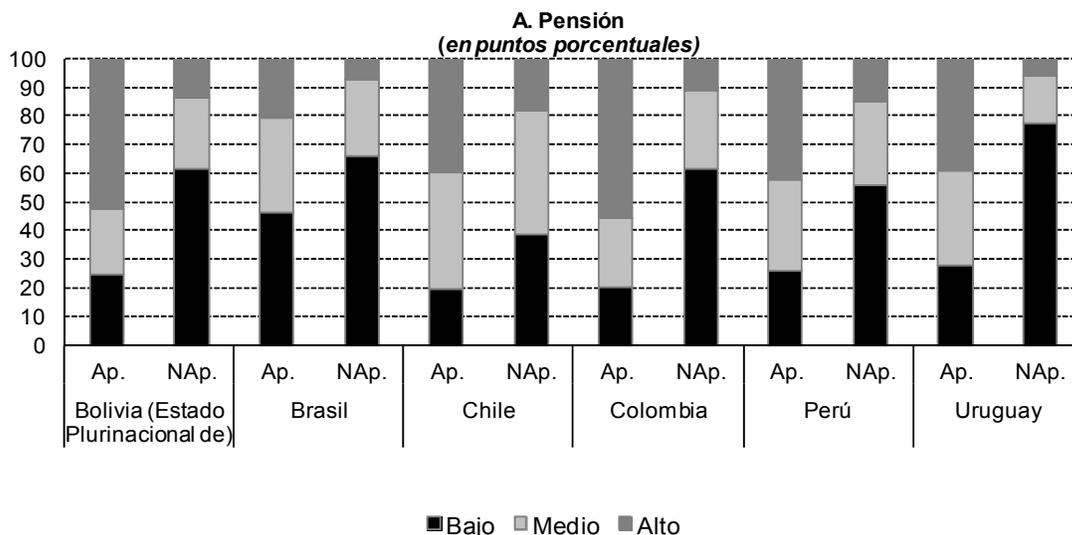
Como se mencionó anteriormente los TCP se caracterizan por concentrar trabajadores con alto y bajo nivel educativo. Como se muestra en Glusmann, Jaume y Gasparini (2012) mientras que el grupo de los profesionales tienen la mayor cantidad de años promedio de educación entre todas las categorías, los no profesionales cuentan con el menor número de años de educación promedio. Otros autores sugieren que

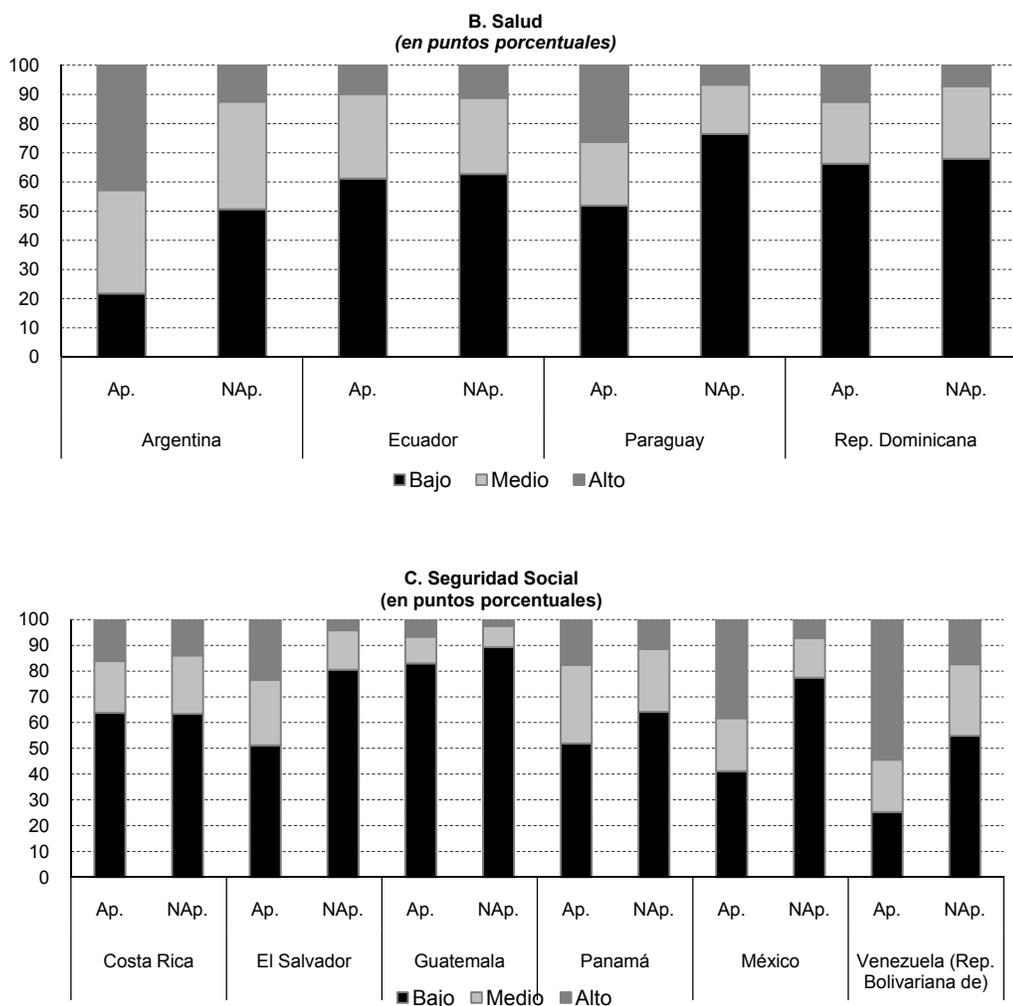
³⁵ En promedio para la región el porcentaje de jefes de hogar es mucho mayor entre los asalariados que entre los cuentapropistas y entre estos últimos, hay más jefes de hogar entre los no profesionales que entre los profesionales (Ver Glusmann, Jaume, Gasparini 2012: Cuadro 5.3).

la educación y la edad interactúan entre sí, para arrojar resultados no lineales en relación con las entradas en el autoempleo (Mandelman y Montes Rojas 2007, citado en Bertranou y Maurizio 2011). Para el caso de Argentina encuentran la existencia de dos grupos bien diferenciados que exhiben mayores probabilidades de convertirse en independientes: por un lado, los jóvenes con bajo nivel educativo, quienes enfrentan dificultades estructurales para insertarse en un puesto asalariado; por otro lado, aquellos individuos de edades medias (entre 40 y 55 años) con educación universitaria, que comienzan a desarrollar alguna actividad independiente de manera temporaria como forma de atravesar períodos de recesión. Esta dicotomía pareciera reproducirse entre los que cotizan para pensión, salud o seguridad social y los que no aportan siendo este último grupo los que tienen en promedio niveles más bajos de educación (Gráfico 10).

La mayor informalidad entre los trabajadores con menor nivel de instrucción puede deberse a que estos trabajadores están insertos en sectores menos productivos con menores rendimientos y por lo tanto con dificultades para cubrir los costos de la formalización. Sin embargo, también hay que considerar la posibilidad que estos trabajadores cuenten con menor información sobre sus opciones o tengan mayor dificultad para comprender los procesos administrativos. En este caso, las políticas de formalización deberían involucrar por lo tanto campañas de sensibilización e información, simplificación de trámites y control o inspección laboral, en el caso que la adhesión no sea voluntaria. Sin embargo, algunos países cuentan con un porcentaje relativamente elevado de trabajadores con alto nivel educativo que no realizan aportes. En el caso de la pensión, este grupo supera el 18% en Chile y Perú y el 10% en el Estado Plurinacional de Bolivia y Colombia. Entre los que no cotizan a salud, aquellos con más de 13 años de educación formal que no aportan superan el 10% en Argentina y Ecuador y entre los que no realizan aporte a la seguridad social este grupo supera el 10% en Panamá y la República Bolivariana de Venezuela. Para este grupo de trabajadores la informalidad quizás esté relacionada con otras formas de ahorro o con cultura de evasión.

Gráfico 10
Proporción de trabajadores por cuenta propia cotizantes y no cotizantes según nivel educativo, alrededor de 2013*





Fuente: Elaboración propia en base a datos de las encuestas de hogares de los países.

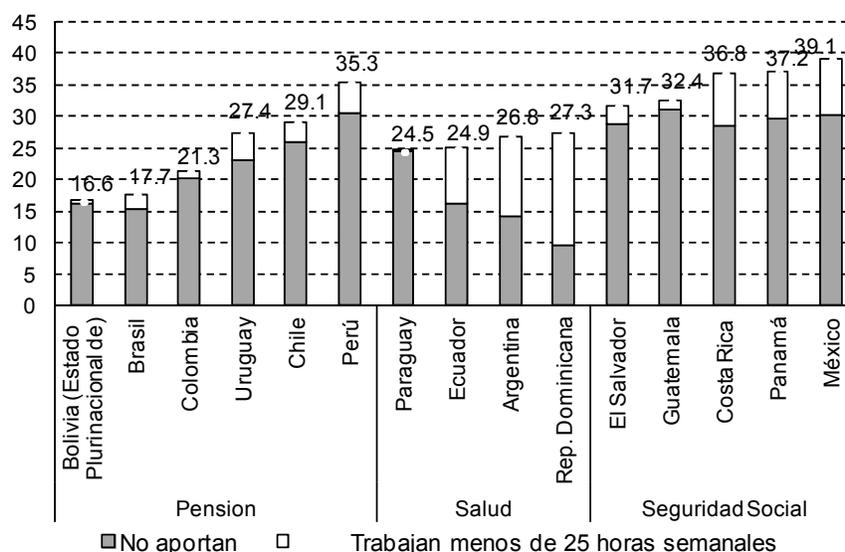
*Nivel de educación bajo: menos de 9 años de educación formal, medio: entre 10 y 12 y alto: más de 13 años.

3. Características del trabajo

Otra de las características que podría indicar cuáles de los trabajadores independientes constituyen trabajadores secundarios en el hogar es la incidencia del trabajo a tiempo parcial o con jornadas laborales inferiores a las que generalmente implica el empleo asalariado. Esta es una de las razones porque a nivel regional el promedio de horas trabajadas es menor para los trabajadores por cuenta propia que para los asalariados (Gráfico A.1 de Anexo 3). La proporción de TCP que trabaja menos de 25 horas semanas oscila entre 15% y 35% del total (Gráfico 11). En Perú, Costa Rica, Panamá y México uno de cada tres trabajadores tiene esta forma de inserción laboral. En relación a la participación en régimen de pensión o seguridad social, podría esperarse que los trabajadores marginalmente relacionados con el mercado laboral, que trabajan muy pocas horas en la semana, tengan menos probabilidad de aportar ya que acumularan pocos aportes y posiblemente no cumplan con los años requeridos de contribución. Efectivamente, el Gráfico 11 muestra que este es el caso para la mayoría de los trabajadores que trabajan menos de 25 horas semanales, con la excepción de aquellos países para los cuales se considero la variable relacionada con aportes para salud.

Gráfico 11
Proporción de trabajadores por cuenta propia que trabajan menos de 25 horas semanales cotizantes y no cotizantes, alrededor de 2013

(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de las encuestas de hogares de los países.

Otra forma de considerar este tema es comparando la distribución de TCP que cotizan y la que no lo hacen según horas trabajadas (Cuadro 6). Se observa que el grupo que no aporta y trabaja menos de 15 horas semanales es mayor que los que aportan en Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Perú, México y la República Bolivariana de Venezuela y particularmente en Uruguay. Otra forma de analizar esta información es considerar que alrededor de 40% de los trabajadores por cuenta propia que no cotizan trabajan a tiempo parcial (menos de 34 horas semanales) en Brasil, Argentina y El Salvador, e incluso llega a la mitad de los trabajadores en Perú, Chile, Uruguay, Costa Rica, Guatemala, México y Panamá.

Desde el punto de vista del diseño de políticas de formalización debe considerarse que para personas que trabajan pocas horas semanas quizás el incentivo sea muy bajo debido a que posiblemente los costos de esta formalización superen a los beneficios. Es probable que sus ingresos sean un soporte al ingreso familiar. Sin embargo, estos trabajadores constituyen una proporción importante del TCP en la región y es importante que existan mecanismos que incentiven su participación en regímenes de protección social y previsional.

Por otro lado, la rama y la ocupación en que se desempeñan los TCP pueden indicar donde deberían focalizarse los esfuerzos de formalización. En general la mayoría de los trabajadores por cuenta propia que no aportan se encuentran en el sector de la construcción, en el comercio al por mayor y menor, el sector agropecuario, en la industria manufacturera y en los servicios de alojamiento. Hay una cantidad de cotizantes relativamente mayor en el sector de intermediación financiera, en la prestación de servicios sociales y de salud y en el sector inmobiliario. Posiblemente esto esté relacionado con el hecho que en estos últimos sectores se concentra mayor cantidad de TCP con nivel educativo más alto. Evidencia para el Gran Buenos Aires en Argentina muestra para una alta concentración de los TCP poco calificados en comercio, restaurantes y hoteles y de los profesionales en servicios financieros, inmobiliarios y a empresas, así como servicios sociales y personales (Jiménez, 2011).

Cuadro 6
Distribución de trabajadores por cuenta propia cotizantes y no cotizantes según horas semanales trabajadas, alrededor de 2013
(En porcentajes)

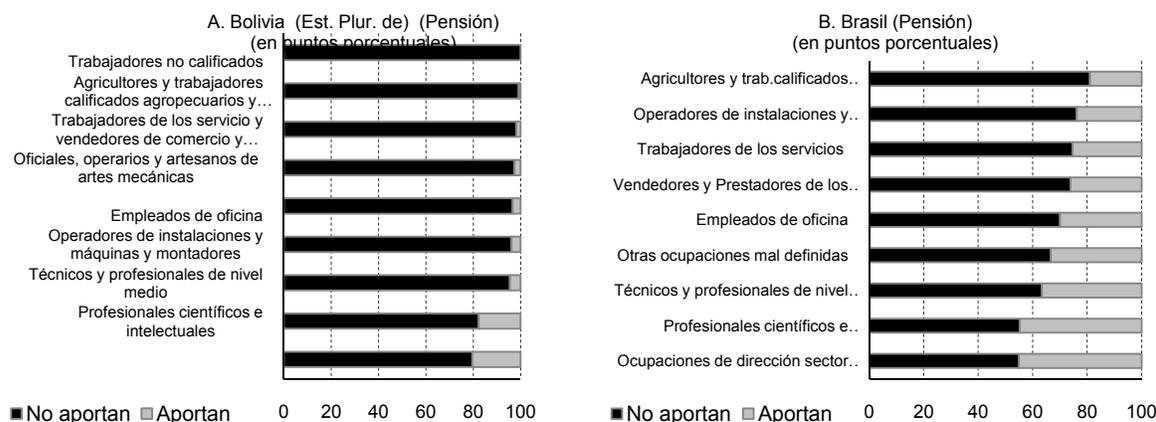
Criterio	País	Cotizan				No cotizan			
		<15	15-24	25-34	>34	<15	15-24	25-34	>34
Pensión	Bolivia (Est. Plur.de)	7,2	8,8	4,5	79,5	5,9	10,7	8,2	75,2
	Brasil	3,8	5,9	9,2	81,1	8,6	11,9	12,7	66,8
	Chile	8,8	6,7	8,8	75,7	20,2	12,3	10,7	56,8
	Colombia	3,6	6,0	5,9	84,4	10,3	12,3	8,8	68,7
	Perú	18,3	13,9	11,3	56,5	21,9	13,9	11,4	52,7
	Uruguay	2,5	4,9	6,3	86,4	32,2	23,1	11,8	32,9
Salud	Argentina	13,6	11,9	10,8	63,7	13,7	14,3	11,3	60,7
	Ecuador	6,1	8,5	12,1	73,3	7,1	13,2	11,7	68,0
	Paraguay	13,6	13,9	15,6	56,9	11,5	12,6	12,8	63,1
	Rep. Dominicana	6,4	14,6	14,7	64,3	4,7	12,3	15,1	67,9
Seguridad Social	Costa Rica	24,1	11,0	8,3	56,6	26,3	11,7	11,3	50,7
	El Salvador	16,3	15,9	8,1	59,7	16,9	14,7	10,2	58,2
	Guatemala ^a	23,6	11,0	13,2	52,2	17,1	15,2	17,6	50,1
	México	20,1	12,6	12,1	55,2	24,7	16,7	11,6	47,0
	Panamá	24,7	18,0	11,5	45,8	17,4	18,6	12,1	51,9
	Venezuela (Rep. Bolivariana de)	1,3	6,6	9,4	82,7	6,9	12,7	6,0	74,4

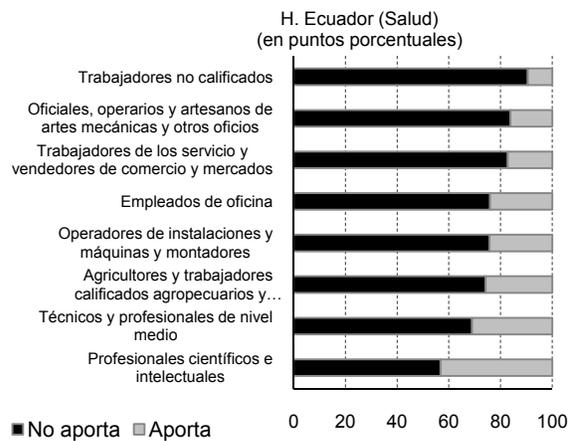
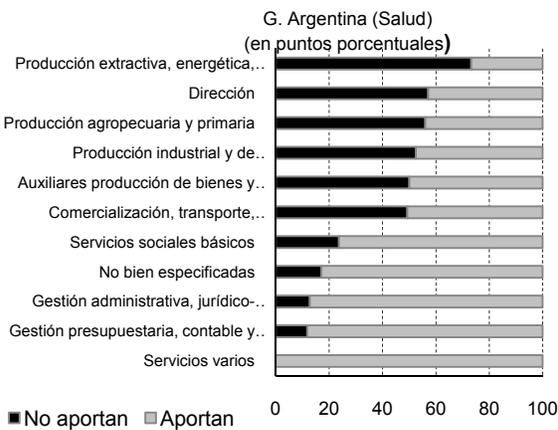
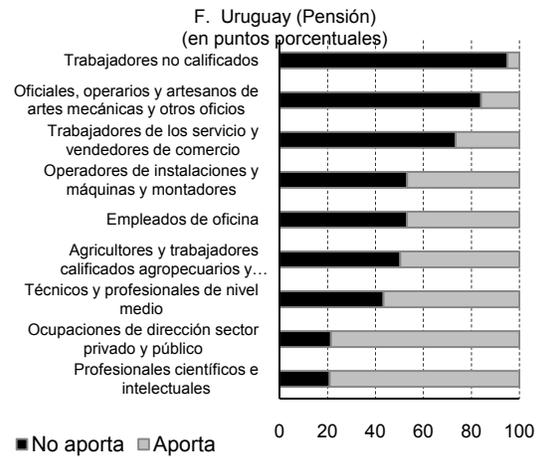
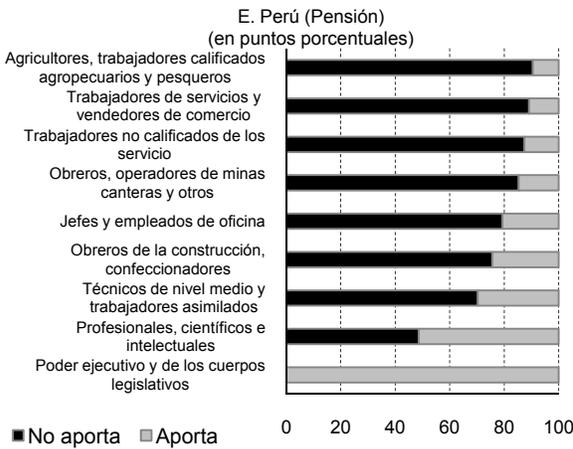
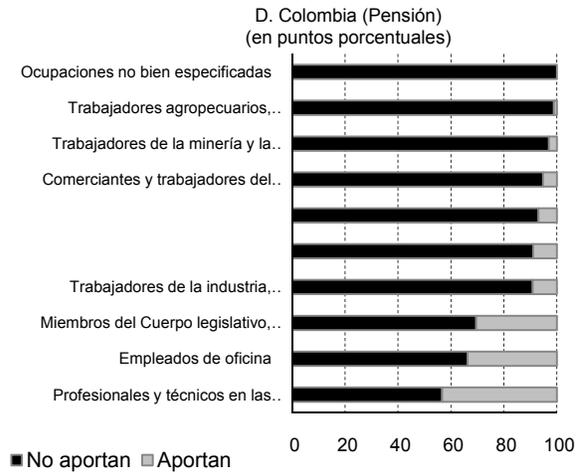
Fuente: Elaboración propia en base a datos de las encuestas de hogares de los países.

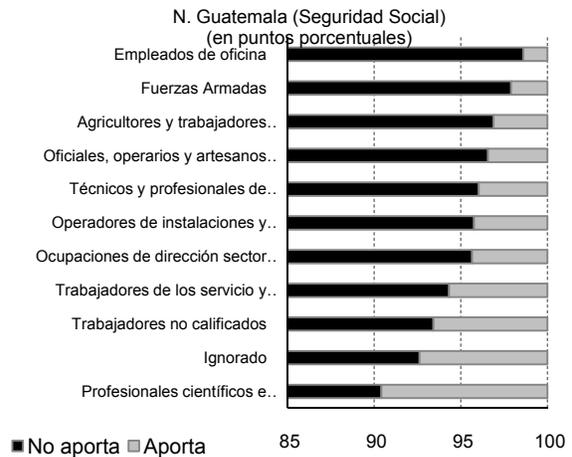
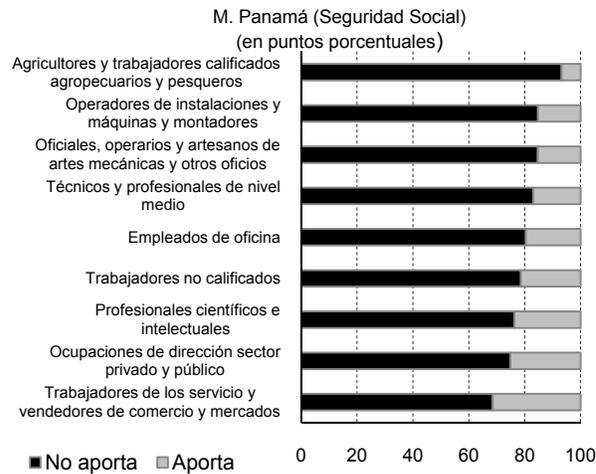
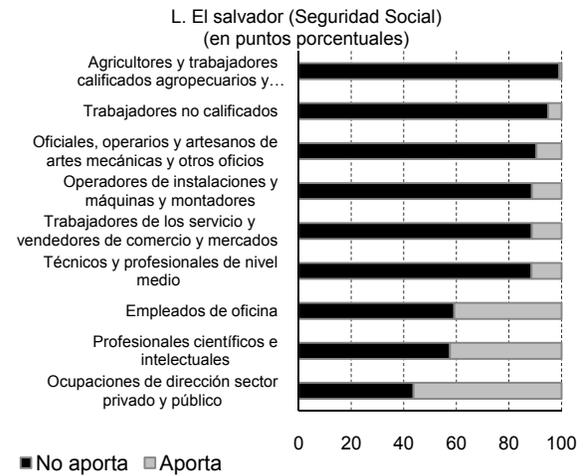
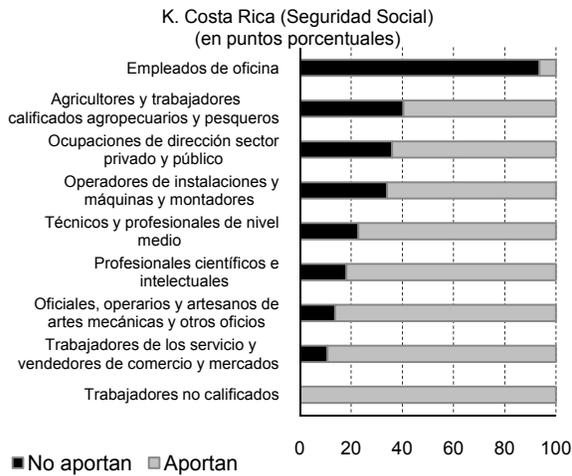
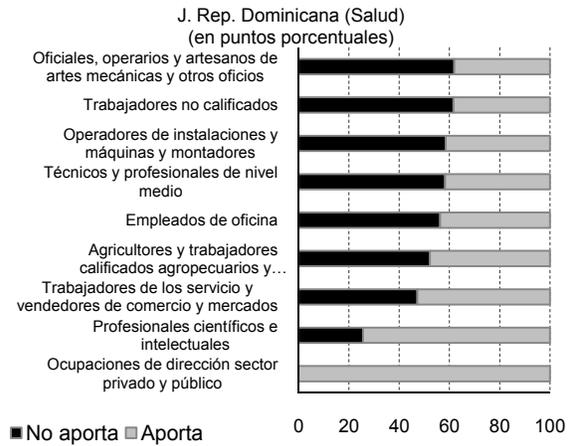
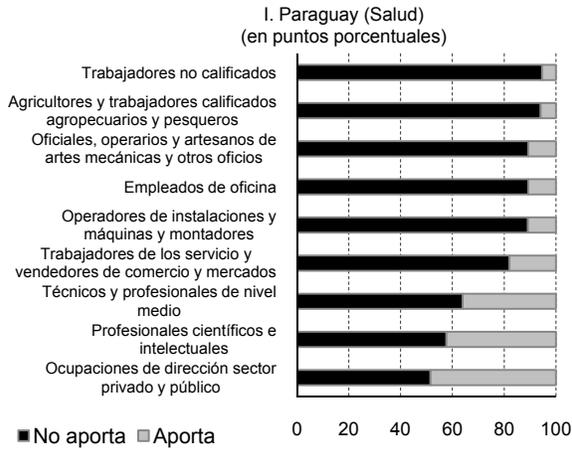
^a Guatemala información disponible es hora por días que se convirtieron a horas por semana utilizando las horas trabajadas los miércoles.

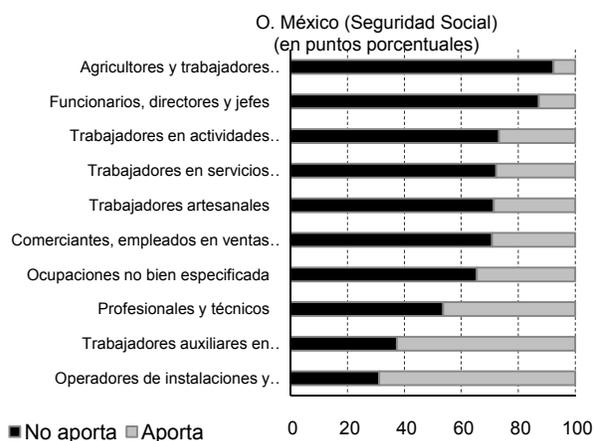
Con respecto a la ocupación, la distribución de los diferentes grupos entre cotizantes y no cotizantes muestra una mayor formalidad entre los profesionales, los miembros de poder ejecutivo y legislativo y los directos del sector público y privado (Gráfico 12). Por el contrario, las ocupaciones con mayor incidencia de los no cotizantes son las relacionadas con el sector agropecuario, trabajadores no calificados y vendedores. Es importante tener presente que cada uno de estos grupos puede requerir políticas de formalización adaptadas a su realidad.

Gráfico 12
Proporción de trabajadores por cuenta propia cotizantes y no cotizantes según grupo de ocupación, alrededor de 2013
(En porcentajes)









Fuente: Elaboración propia en base a datos de las encuestas de hogares de los países.

4. Situación económica

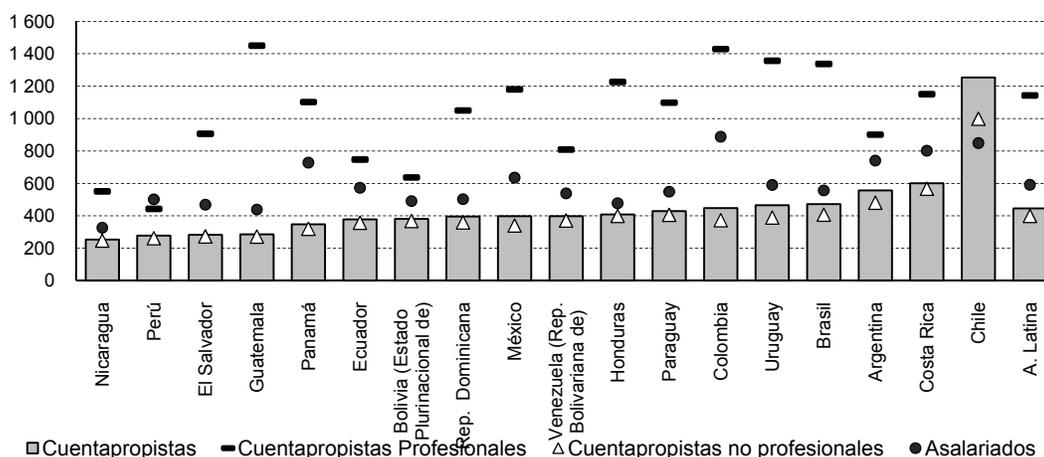
La alta heterogeneidad entre los TCP también lleva a que existan importantes disparidades de ingresos entre ellos. Estimaciones presentadas en Glusmann, Jaume y Gasparini (2012) sobre el ingreso laboral promedio por categoría ocupacional muestra que los cuentrapropistas cuentan con ingresos inferiores a los asalariados para todos los países considerados. Sin embargo esta situación es el efecto del bajo ingreso de los TCP no profesionales cuyo ingreso promedio es sustancialmente menor que el de los profesionales³⁶ (Gráfico 13). En promedio para América Latina el ingreso mensual de los asalariados es 1,3 veces superior al de los TCP pero el ingreso mensual promedio de los TCP profesionales es superior al de los asalariados siendo 3 veces superior al de los no profesionales. La brecha entre profesionales y no profesionales supera 5 veces en Guatemala y 4 veces en Colombia.

La desigualdad de ingresos entre estas categorías ocupacionales se muestra en el estudio citado también a través de la estimación de coeficientes de Gini del ingreso horario ya que los TCP tienen mayor desigualdad del ingreso horario que los asalariados. Un marcada brecha se observa para los TCP no profesionales cuyo coeficiente de Gini es 0,122 puntos más alto que el de los asalariados (Gráfico 14).

Desde el punto de vista de la formalización esto implica que en esta categoría se encuentran trabajadores con mayor capacidad económica para contribuir a la seguridad social o previsional y trabajadores principalmente aquellos realizando actividades de subsistencia para los cuales sería muy difícil participar en regímenes contributivos. La identificación y caracterización de estos grupos resulta sumamente relevante para el diseño de políticas de formalización eficientes.

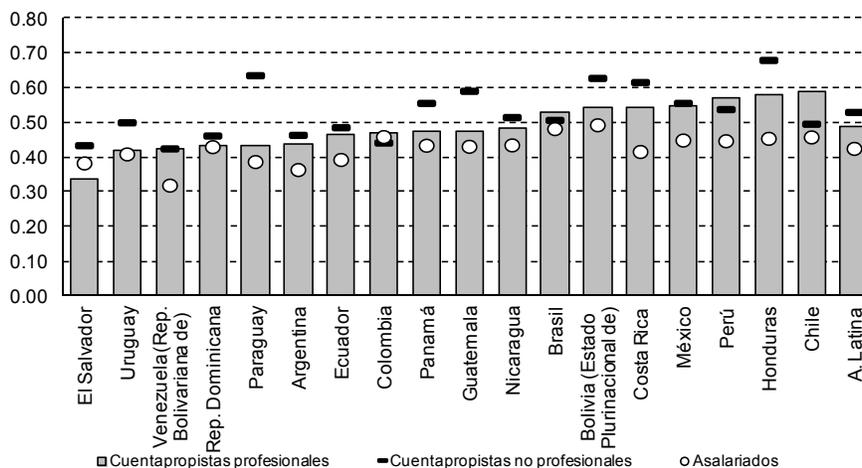
³⁶ Como se explica en el documento citado se debe ser cuidadoso con la comparación de ingresos de cuentapropistas y asalariados ya que los ingresos de los primeros tienen mayor probabilidad de ser subestimados debido a sub-reporte, pero también pueden ser sobrestimados dado que las encuestas de hogares omiten los ingresos negativos.

Grafico 13
Ingreso laboral promedio para trabajadores por cuenta propia profesionales y no profesionales y asalariados, alrededor de 2010
(En dólares estadounidenses)



Fuente: Elaboración en base a datos encuestas de hogares publicados en Glusmann, Jaime y Gasparini (2012) Tabla 7.1 El valor de ingreso promedio de los cuentapropistas profesionales en Chile es de US\$ 3195 no presentado en el gráfico.

Grafico 14
Coefficiente de Gini del ingreso horario para trabajadores asalariados y trabajadores por cuenta propia profesionales y no profesionales, alrededor de 2010
(En decimales)



Fuente: Elaboración en base a datos encuestas de hogares publicados en Glusmann, Jaime y Gasparini (2012) Tabla 7.6.

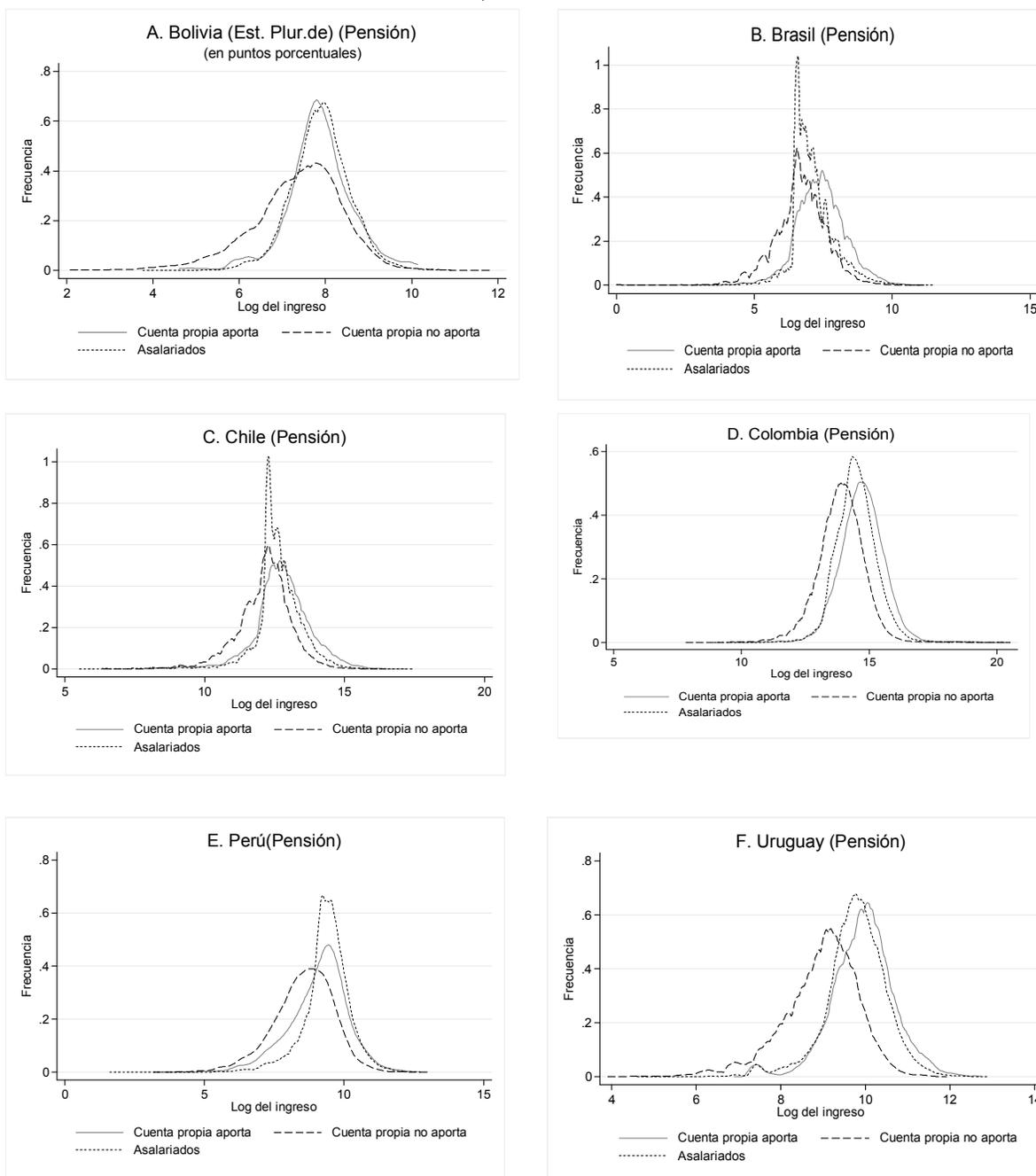
El Gráfico 15 muestra las distribuciones de ingresos de los asalariados, trabajadores por cuenta propia que cotizan y no cotizantes y permite visualizar las asimetrías existentes revelando diferencias tanto en el promedio como en la dispersión de los ingresos³⁷. En general se observa claramente que las distribuciones de ingresos de los TCP no cotizantes son más bajas es decir presentan la mayor dispersión

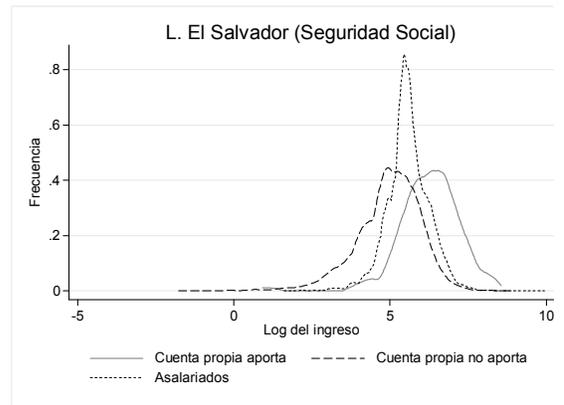
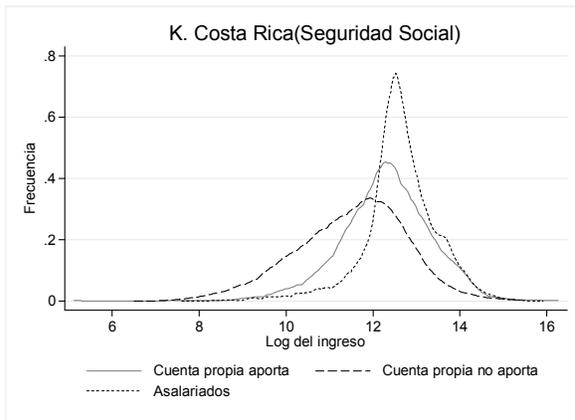
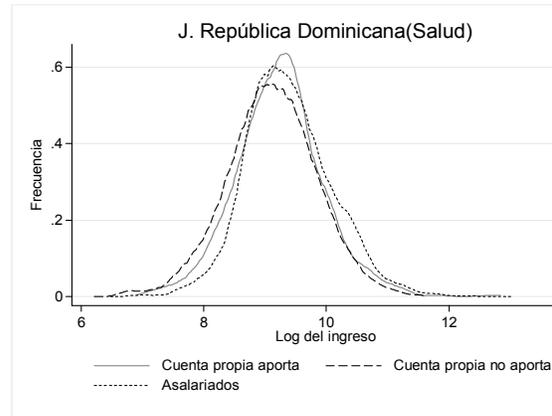
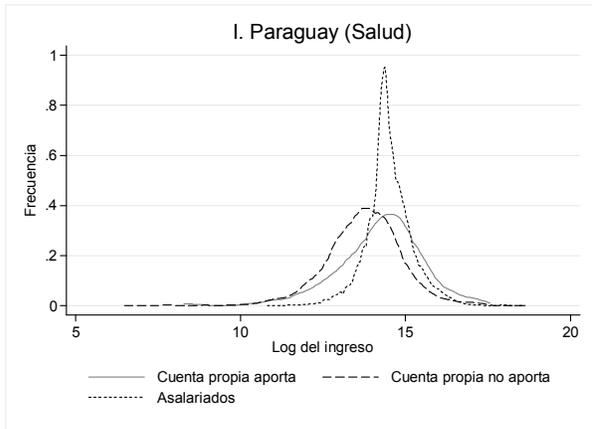
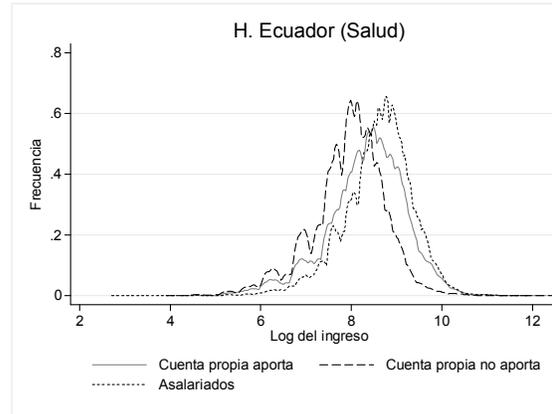
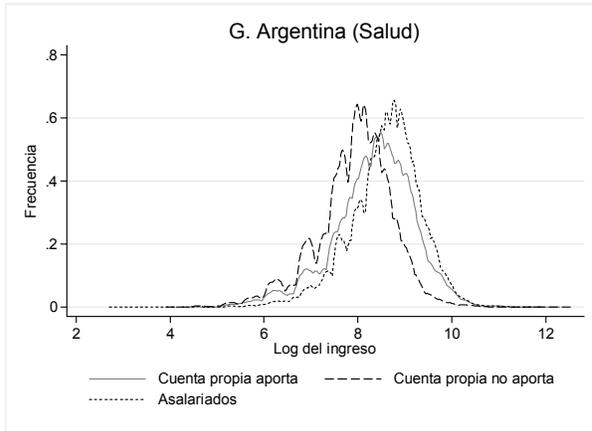
³⁷ Corresponde a distribuciones de Kernels utilizando el ingreso total de cada categoría, es decir se incluyendo salarios, ganancias, transferencias, etc. tanto en efectivo como en especies.

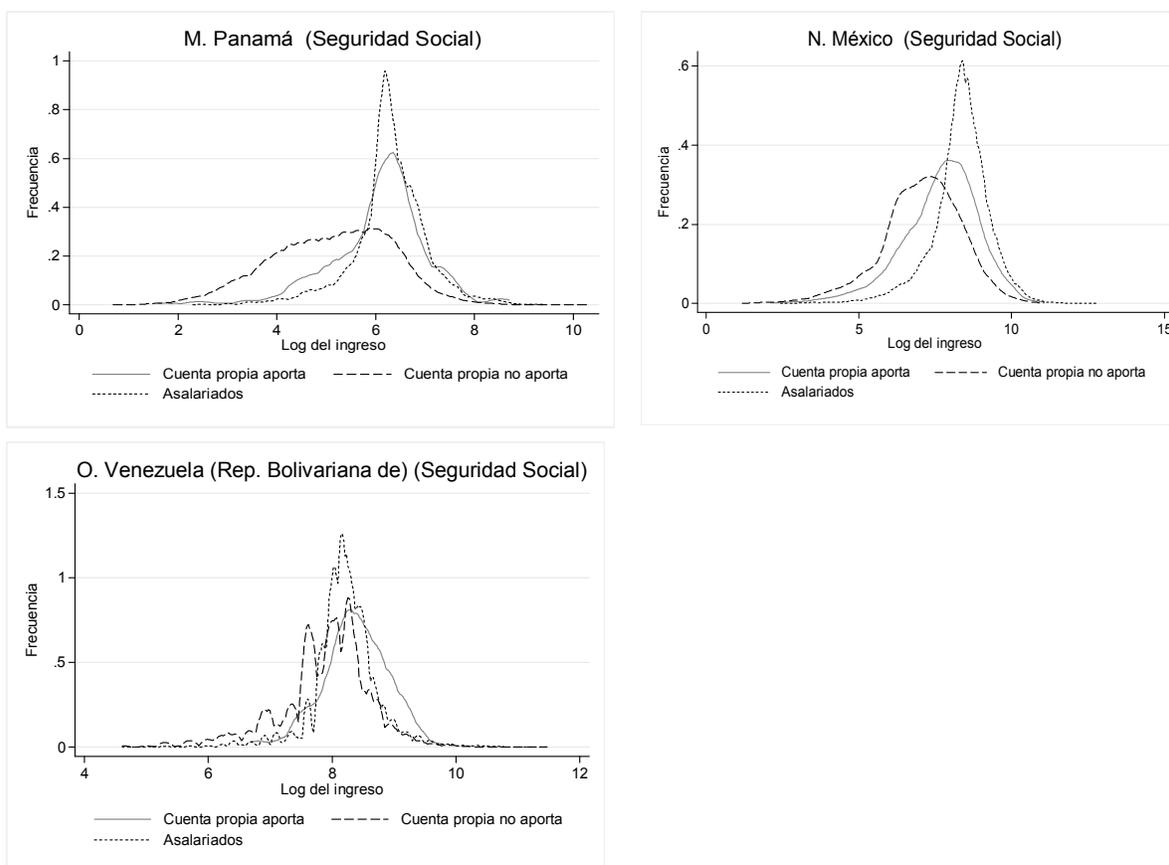
en la distribución de los ingresos de las tres categorías consideradas. Esta mayor desigualdad estaría reflejando una alta heterogeneidad entre los TCP no cotizantes. Además, sus distribuciones de ingreso están siempre a la izquierda de las de los asalariados y de las de los TCP que aportan lo que señala menores niveles de ingresos promedio. Esto sería un indicador que las restricciones económicas son una fuente muy importante que dificulta la participación de estos trabajadores en regímenes contributivos.

Cabe destacar que en el caso de los TCP cotizantes sus distribuciones de ingreso se encuentran en muchos casos a la derecha tanto de los TCP no cotizantes como de la de los asalariados, es decir que obtienen en promedio ingreso más elevados (con la excepción de Argentina, Ecuador y México).

Grafico 15
Distribución de los ingresos totales de trabajadores por cuenta propia cotizantes y no cotizantes y asalariados, alrededor de 2013



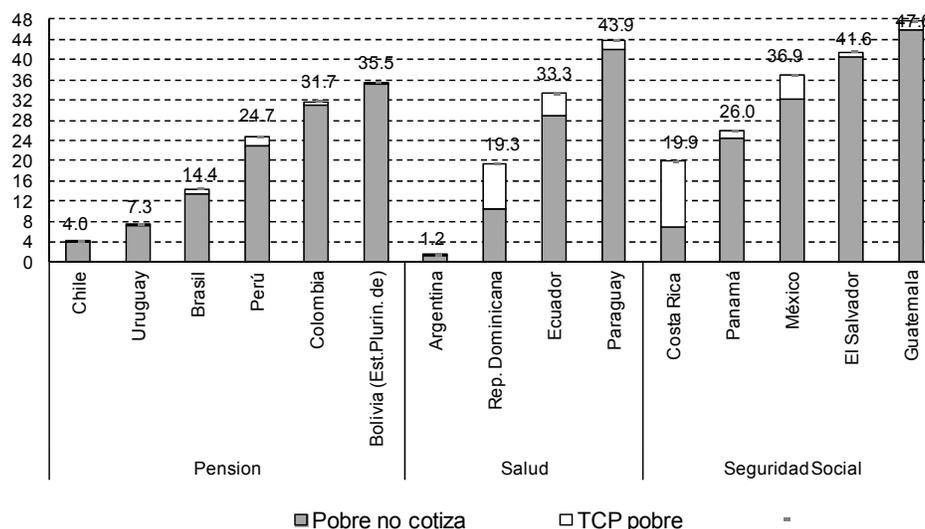




Fuente: Elaboración propia en base a datos de las encuestas de hogares de los países.

Esta situación también resulta evidente cuando se considera el umbral de pobreza del hogar. El Gráfico 16 muestra la proporción de trabajadores pobres es decir aquellos pertenecientes a un hogar cuyos ingresos no son suficientes para cubrir el valor de una canasta de bienes que se considera el mínimo de subsistencia. Mientras que en Argentina, Chile y Uruguay la incidencia de la pobreza entre los TCP es relativamente baja, en Colombia, Bolivia, Ecuador y México, esta proporción supera el 30% y en Paraguay, El Salvador y Guatemala dos de cada cinco TCP son pobres. Posiblemente a los trabajadores en esta situación les resulte más difícil ahorrar para su consumo futuro cuando tienen necesidades que cubrir en el presente. Como es de esperar, la mayoría de estos trabajadores no contribuyen para su pensión, salud o seguridad social. Los TCP en situación de pobreza seguramente se caracteriza por un alto nivel de vulnerabilidad, ingresos muy bajos e irregulares, y escasa o ninguna protección jurídica o social lo que a su vez impide o dificulta establecer contratos para asegurar sus derechos de propiedad, acceder a infraestructura y subvenciones públicas, obtener estabilidad en sus empleos u organizar una representación eficaz que les permita hacer oír su voz, para que se reconozca y proteja su trabajo (Jimenez, 2011).

Grafico 16
Trabajador por cuenta propia en hogares pobres según cotice o no, alrededor de 2013
 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de las encuestas de hogares de los países.

Nota: Guatemala corresponde a 2006.

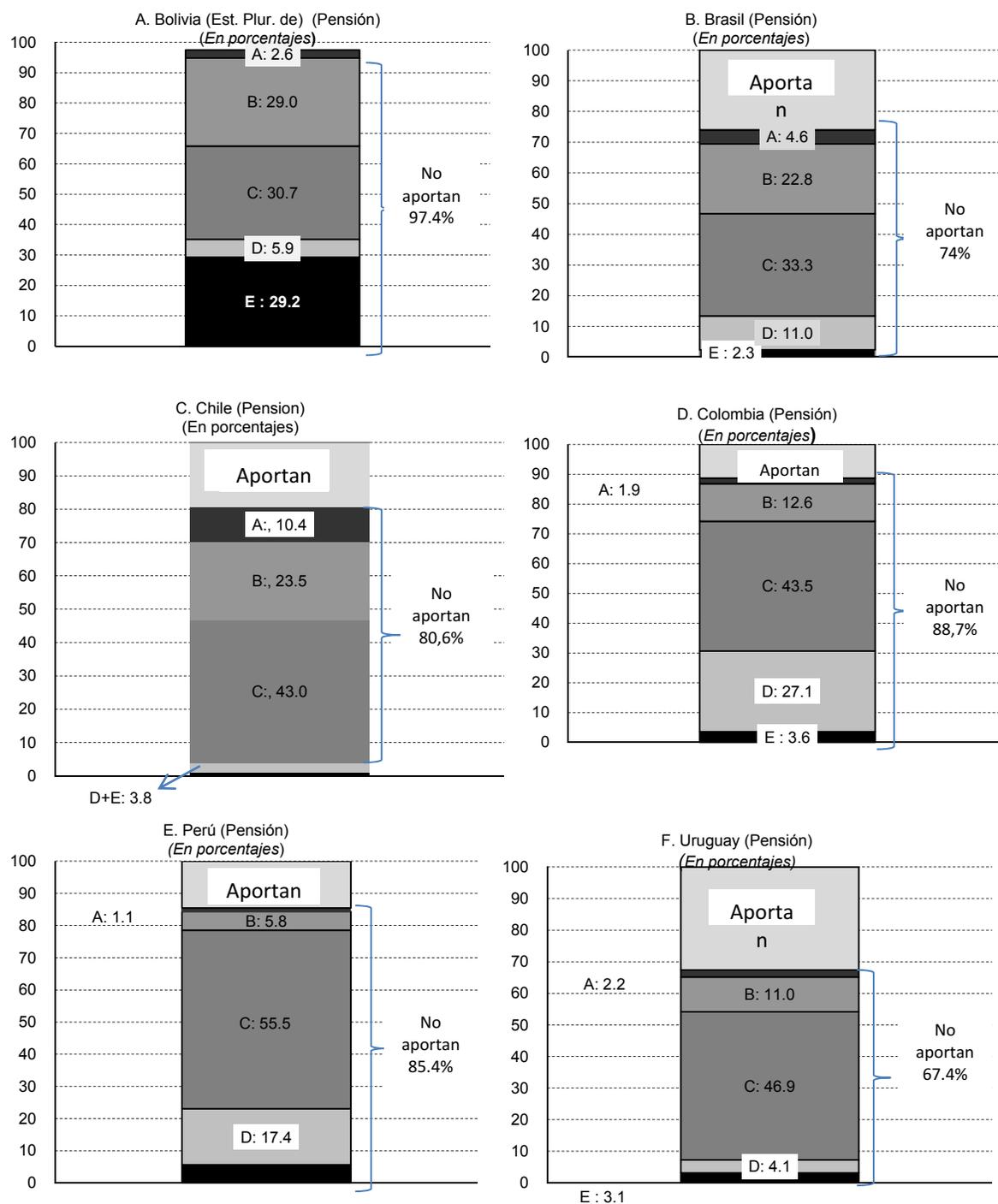
B. Estimación de la capacidad de los trabajadores por cuenta propia de participar en un sistema contributivo

Resulta sumamente relevante diferenciar entre los trabajadores por cuenta propia que podrían participar en algún régimen contributivo pero por alguna razón no lo hacen y los que, dada su situación económica, difícilmente puedan participar algún régimen contributivo. Las encuestas de hogares no provén información al respecto por lo que para poder dimensionar ambos grupos se utilizó una metodología alternativa considerando muchas de las variables identificadas en secciones anteriores como la situación económica, el nivel educativo, la estabilidad laboral y las horas trabajadas.

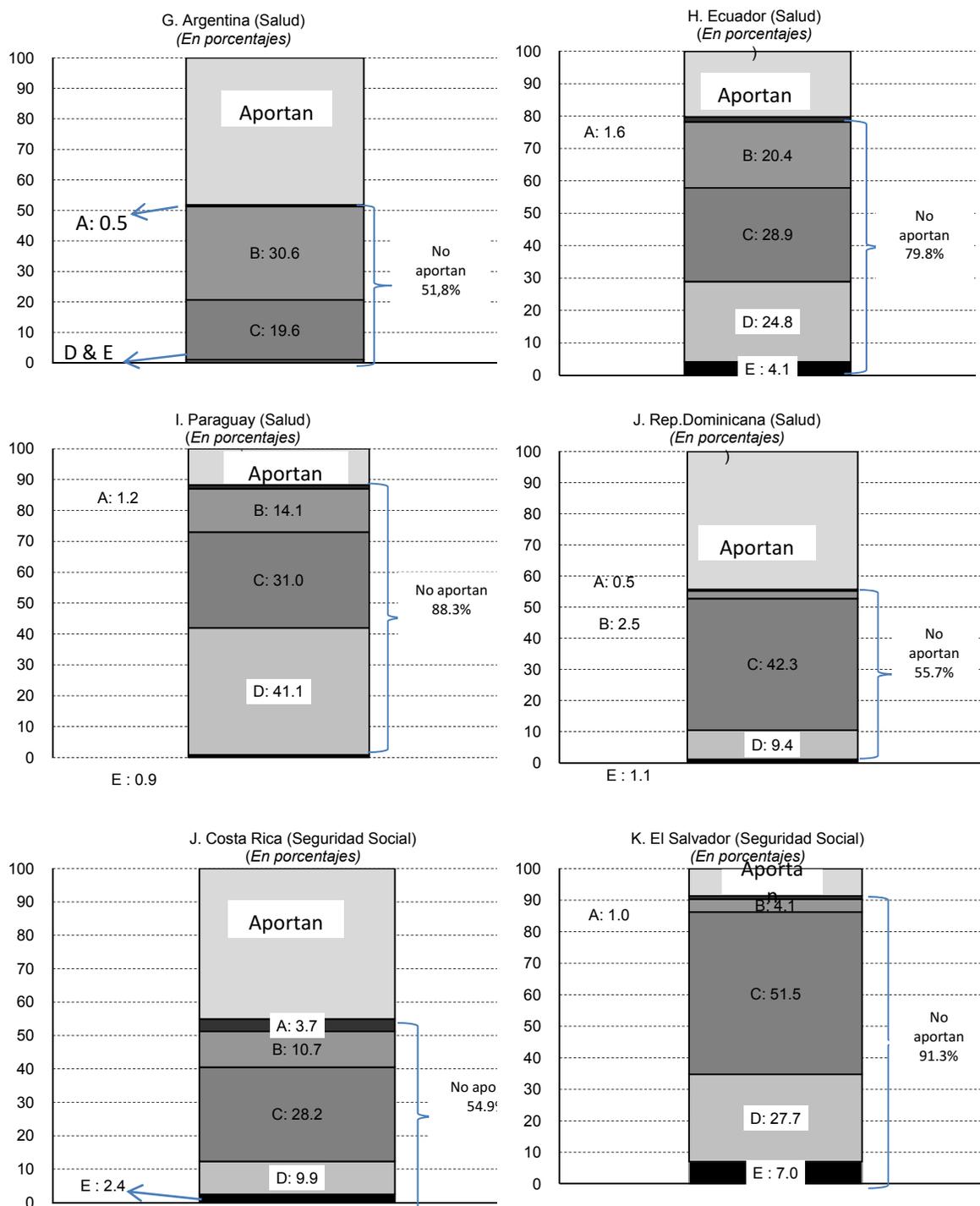
El Gráfico 17 muestra los resultados obtenidos según la información disponible para pensión, salud o seguridad social en cada uno de los países considerados. En primer lugar se dividieron los trabajadores en cotizantes y no cotizantes. En segundo lugar, este último grupo se separó en cinco categorías o grupos. Los identificados en los grupos D y E son aquellos que por sus características personales o laborales tendrían mayores dificultades para contribuir. Estos trabajadores son aquellos que tienen un ingreso por debajo de la línea de pobreza (categoría D) y que además poseen bajo nivel educativo y trabajan pocas horas por semana (categoría E). Por su parte, los TCP que no aportan pertenecientes a la categorías B y A serían aquellos con mayores probabilidades de cotizar, si existieran los incentivos adecuados y/o una buena valoración de los mismos. Este grupo se compone por trabajadores con ingresos superiores a tres veces la línea de pobreza y que son profesionales (categoría A) o no profesionales pero con algún indicador de estabilidad en su empleo como por ejemplo antigüedad (más de un año en esa actividad), si el trabajo es permanente o si tiene un local en el cual desempeña su trabajo (categoría B)³⁸. El resto, son trabajadores independientes que no aportan y que no pueden considerarse en ninguno de los grupos anteriores (categoría C).

³⁸ En el Anexo 4 se detallan las variables utilizadas en cada país para la construcción de esta categoría.

Gráfico 17
Estimación de trabajadores por cuenta propia no cotizantes según su probabilidad de participar en algún sistema previsional, de salud o seguridad social, alrededor de 2013
(En porcentajes)



A: Trabajador por cuenta propia que no aporta con ingresos tres veces superiores a la línea de pobreza profesionales.
 B: Trabajador por cuenta propia que no aporta con ingresos tres veces superiores a la línea de pobreza no profesionales pero con indicador de estabilidad en el empleo (antigüedad o lugar físico de trabajo). Ver Anexo II.
 D: Trabajador por cuenta propia que no aporta en situación de pobreza.
 E: Trabajador por cuenta propia que no aporta en situación de pobreza, con bajo nivel educativo y que trabajan pocas horas por semana.

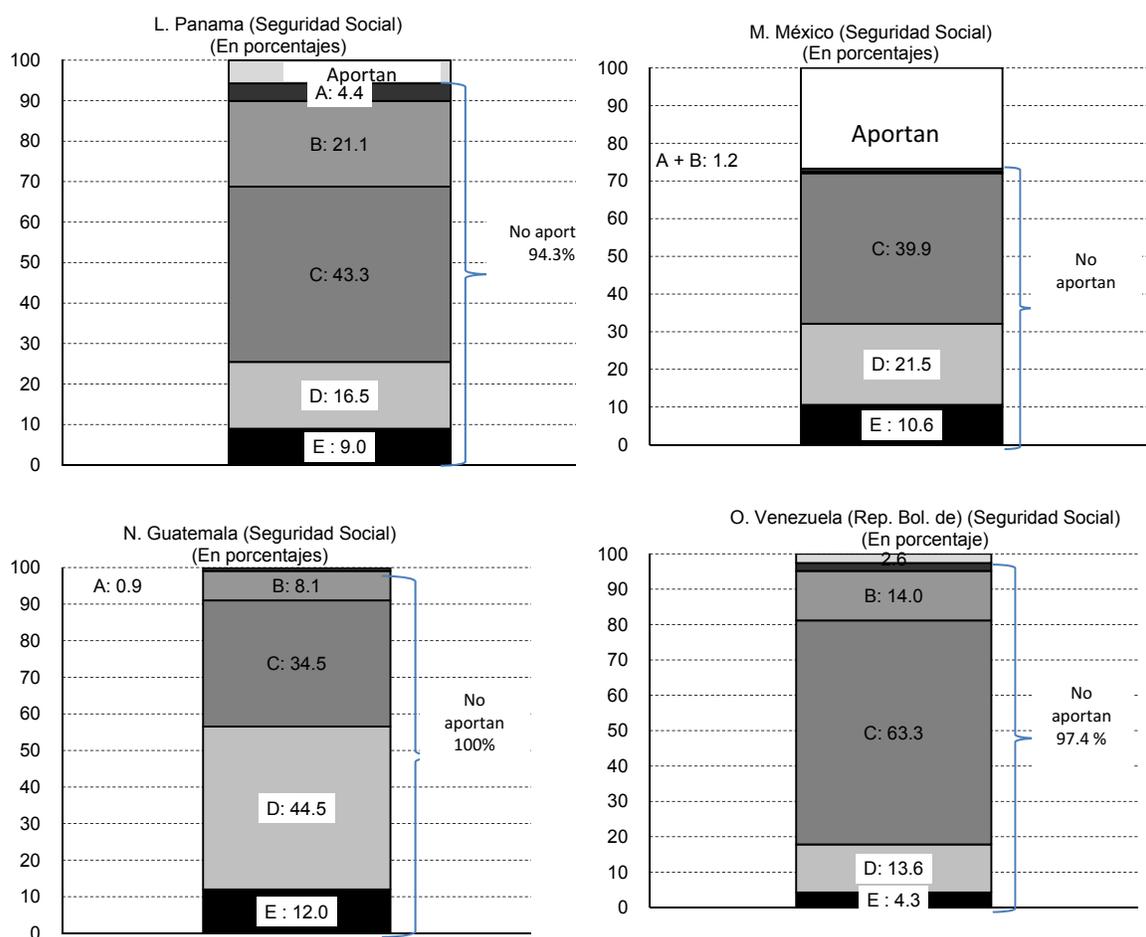


A: Trabajador por cuenta propia que no aporta con ingresos tres veces superiores a la línea de pobreza profesionales.

B: Trabajador por cuenta propia que no aporta con ingresos tres veces superiores a la línea de pobreza no profesionales pero con indicador de estabilidad en el empleo (antigüedad o lugar físico de trabajo). Ver Anexo II.

D: Trabajador por cuenta propia que no aporta en situación de pobreza.

E: Trabajador por cuenta propia que no aporta en situación de pobreza, con bajo nivel educativo y que trabajan pocas horas por semana.



A: Trabajador por cuenta propia que no aporta con ingresos tres veces superiores a la línea de pobreza profesionales.
 B: Trabajador por cuenta propia que no aporta con ingresos tres veces superiores a la línea de pobreza no profesionales pero con indicador de estabilidad en el empleo (antigüedad o lugar físico de trabajo). Ver Anexo II.
 D: Trabajador por cuenta propia que no aporta en situación de pobreza.
 E: Trabajador por cuenta propia que no aporta en situación de pobreza, con bajo nivel educativo y que trabajan pocas horas por semana.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de las encuestas de hogares de los países.

Nota: República Dominicana el porcentaje que no cotiza es de 55,7% en comparación con 75,2% del Cuadro 3 porque aquí no se consideran los que reciben beneficio de salud como beneficiario.

Se observa que las dimensiones de estos grupos varían ampliamente según el país. Entre aquellos para los cual se dispone datos de aportes a pensión, el grupo de trabajadores por cuenta propia cuyas condiciones los ubican en una situación de difícil capacidad de contribuir es muy pequeño en Chile (3,8%) pero representa uno de cada tres trabajadores por cuenta propia en el Estado Plurinacional de Bolivia (35,1%) y Colombia (30,7%) y uno de cada cuatro en Perú (23%). Por el contrario, las estimaciones de la proporción de TCP que podrían contribuir a algún sistema de pensiones pero que no lo hacen, es relativamente en Perú (6,9%), alcanza alrededor de 13% en Uruguay y Colombia y representa uno de cada tres trabajadores en Brasil, el Estado Plurinacional de Bolivia y Chile (35,9%).

En el caso de aportes para salud la proporción de trabajadores sin capacidad de aporte sería muy baja en Argentina (1%) pero bastante mayor en los otros países considerados, 28,9% en Ecuador, 10,5% en República Dominicana y 42% en Paraguay.

En lo que se refiere la cotización para la seguridad social, el porcentaje que no contribuye es muy alto en El Salvador (91,3%), Guatemala (99,4%), Panamá (94,3%) y la República Bolivariana de Venezuela (99,1%). El país en el que la mayoría de estos trabajadores tendría serias dificultades para hacerlo es Guatemala donde más de la mitad de los TCP es pobre y cerca de 12% tienen además bajo nivel educativo y trabaja pocas horas por semana. Para el resto de los países, los TCP que enfrentan mayores obstáculos para contribuir alcanzarían el 34,7% en El Salvador, 25,5% en Panamá, 32,1% en México y 17,9% en la República Bolivariana de Venezuela y 12,3% en Costa Rica.

Estas estimaciones dan cuenta de las limitaciones que podrían enfrentar las políticas de formalización de los trabajadores de esta categoría ocupacional, sin embargo también muestran que hay espacio para ampliar la cobertura contributiva de la seguridad social con diseños e incentivos adecuados

IV. Lecciones de política

El objetivo de los seguros sociales es cubrir a los trabajadores ante diversos riesgos a lo largo de su vida, en el caso particular de las pensiones se pretende proteger a los trabajadores contra el riesgo de pobreza llegada la edad adulta. Debido a que el deseo de ahorro o las posibilidades de contar con un ingreso que permita hacerlo dependerán de cada persona, la vida en sociedad ha llevado al Estado a jugar un importante rol como regulador de estos sistemas de ahorro. Tanto en esquemas de reparto donde los trabajadores activos financian el retiro de los trabajadores pasivos, como en sistemas de cuenta de ahorro individual, en el que cada trabajador financiara su retiro con ahorros propios y los intereses que estos generen el rol del Estado es fundamental en diversas áreas. También lo es en el caso de personas excluidas de cualquier sistema de previsión.

Los países de América Latina han avanzado a distinto ritmo adaptando sus sistemas a las realidades y necesidades locales. Una de estas realidades ha sido enfrentar la situación de adultos mayores en situación de pobreza, para lo cual se crearon o modificaron sistemas especiales denominados esquemas no contributivos a través de los cuales se realizan transferencias monetarias a personas que nunca participaron en regímenes contributivos o que lo hicieron eventualmente y que se encuentran en situación vulnerable. Otro aspecto en el cual se ha avanzado es en la disminución de la informalidad, es decir en aumentar la participación en regímenes contributivos. Para esto, se llevaron a cabo diversas políticas como las de mayores incentivos y/o control en pequeñas empresas o regímenes especiales para trabajadores/as del hogar. Asimismo se han considerado opciones de formalización para los trabajadores independientes (tanto empresarios como trabajadores por cuenta propia). Sin embargo en muchos países estos procesos están aun en desarrollo y los impactos han sido limitados. Es un tema complejo, en el que intervienen varios aspectos y que no tienen soluciones únicas debido a la diversidad económica, laboral e institucional que tienen los países de la región. Una de las dificultades se relaciona con la estimación de la base imponible para estos trabajadores cuya actividad e ingresos son variables y con el capacidad de control del cumplimiento de las normas fiscales y de seguridad social establecidas. Es por esto que las políticas de formalización para los trabajadores por cuenta propia requieren diseños integrados en el que se coordinen programas y políticas previsionales, laborales, sociales, fiscales y de desarrollo productivo entre otras.

La revisión de estadísticas disponibles en encuestas de hogares permite constatar la importancia de incorporar este tema de manera comparable en dichas encuestas tanto para poder realizar seguimientos internos como comparaciones internacionales. A pesar de la gran limitación que el análisis enfrenta en la actualidad, la información disponible ha permitido realizar algunas reflexiones con el objetivo de orientar el diseño de políticas destinadas a fomentar la participación de trabajadores por cuenta propia en sistemas contributivos de protección social. Cada alternativa debe analizarse en el contexto económico, político y social particular de cada país, ya que muchos han avanzado en varios de los aspectos que aquí se consideran.

En primer lugar, se observa que entre las mujeres que trabajan el porcentaje de las que lo hacen por cuenta propia es superior al de hombres en varios países de la región. Esto implica que el diseño de política debería incorporar una perspectiva de género, por ejemplo evaluando el impacto de entradas y salidas más frecuentes del mercado laboral sobre los sistemas previsionales. Otro aspecto a considerar podría ser el de evitar el pago doble por un beneficio único. Esto sucede a veces en el caso de los seguros de salud en los que se debe aportar por cada trabajo o varios miembros del hogar deben aportar cuando en realidad existe la cobertura familiar. De esta manera se removería el desincentivo que existe en generar un costo (contribución al seguro de salud) que no genera beneficios adicionales.

En segundo lugar, se evidencia una mayor informalidad entre los trabajadores por cuenta propia jóvenes lo que implica un mal punto de partida ya que muchas veces los beneficios de los sistemas contributivos están asociales al periodo de tiempo por el que se cotizado. Habría que considerar que las personas tienen necesidades diferentes a lo largo del ciclo de vida y en el caso de los jóvenes, elevadas contribuciones iniciales a la seguridad social pueden resultar poco atractivas cuando se tienen otras prioridades de inversión (como vivienda y educación). Para incentivar un inicio de contribuciones desde edades tempranas, además de difundir los beneficios de aportar, se podrían prever alícuotas diferenciadas o subsidios condicionados a aportes propios de los jóvenes. Estos subsidios deberían ser escalonados según el ingreso, descendiendo proporcionalmente con los ingresos cotizables, de manera que se introduzca un componente solidario a temprana edad.

Otro aspecto importante a considerar en la región es que muchos de los trabajadores por cuenta propia tienen bajos niveles de educación. Como en este caso, es el propio trabajador que debe analizar sus opciones, resultaría muy útil proveer información clara y simple tanto sobre las alternativas previsionales como de los aspectos administrativos relacionados. De hecho, algunos autores aseguran que la falta de conocimientos financieros está minando la confianza en los sistemas jubilatorios. Muchas veces los trabajadores son más consciente de los costos que implica pagar jubilaciones que de los beneficios que tendrá en un futuro (BID, 2016).

Por otro lado, se suele afirmar que el trabajador por cuenta propia es un trabajador secundario en el sentido que participa en el mercado laboral solo para complementar las el ingreso del trabajador principal. Sin embargo, se comprobó que entre 50 y 60% de los TCP en la región se referencian como jefes de hogar. Esto implica que al momento de alcanzar la edad de retiro el impacto de la baja cotización podría impactar no solo en el individuo sino en todos los miembros del hogar. Entre las alternativas para promover la formalización entre estos trabajadores podría considerarse la promoción de la pensión a beneficiario en caso de deceso y la incorporación otros beneficios como seguro por maternidad/ paternidad o seguros de vida o invalidez. Otro indicador utilizado para dimensionar el grado de apego al mercado laboral fue el número de horas trabajadas. Se observa que la mayoría de los trabajadores por cuenta propia lo son a tiempo completo, aunque en algunos países uno de cada tres trabajadores por cuenta propia trabaja menos de 25 horas semanales. En estos casos, sería importante diseñar sistemas flexibles en los que cada aporte del trabajador cuente, complementándolo con fondos públicos y variables el aporte del trabajador.

Otros aspectos a considerar en relación con la flexibilidad es que los trabajadores por cuenta propia tienen una alta probabilidad de cambiar de categoría ocupacional (de trabajador independiente a asalariado) y también suelen tener mayor probabilidad de alternar entre la formalidad y la informalidad. Los cambios de categoría ocupacional no producen mayores dificultades en el caso que exista un sistema de seguridad social general para todos los trabajadores pero cuando los regímenes son diferenciados, con

diseños particulares para los TCP, se recomienda que también estén articulados de alguna forma con los regímenes generales de modo que puedan compatibilizarse las contribuciones realizadas en todas las categorías ocupacionales. También podría pensarse en alternativas de compensación para los años pasados en la informalidad. La continuidad de los seguros de salud deberían igualmente integrarse a este debate, ya que en algunos casos los movimientos ocupacionales también implican movimientos en las coberturas médicas. Aunque es difícil encontrar un patrón único con respecto al sector y las ocupaciones con mayor informalidad, se puede señalar que algunas ocupaciones de sectores como la construcción y el comercio deberían considerarse específicamente en la búsqueda de incentivos a la formalización.

Como se pudo constatar, aunque con variaciones según el país, el grupo trabajadores por cuenta propia con una capacidad contributiva es potencialmente importante. Este debería ser objeto de análisis y de población objetivo de políticas de formalización. Entre las alternativas que podrían considerarse están las políticas favorables de promoción de la productividad, de la actividad emprendedora e innovadora que incluyan incentivos a la formalización. Además, dado que esta categoría se asocia a cierta inestabilidad financiera, se podrían recomendar contribuciones variables según los ingresos o ganancias en un período determinado e incluso la armonización de impuestos y contribuciones a la seguridad social. También se sugiere que este proceso debe estar acompañado de un marco institucional adecuado con mecanismos de control de cumplimiento firmes.

Distinta es la realidad es la que presentan los trabajadores por cuenta propia con ingresos familiares que no son suficientes para cubrir las necesidades básicas. Para este grupo, la formalización podría comenzar con la cobertura de los derechos laborales básicos y el rol de Estado como proveedor de seguridad social resulta indispensable. Para este universo de trabajadores la expectativa de incorporación a sistemas contributivos no parece realista en las condiciones económicas y sociales actuales, de manera que el fortalecimiento de sistemas no contributivos y el diseño de instrumentos mixtos para trabajadores por cuenta propia que tienen la posibilidad de realizar aportes ocasionales sigue siendo una prioridad de las políticas de protección social.

Otro de los aspectos mencionados se relaciona con la necesidad de sistemas que tengan en cuenta el tipo de actividad que se realiza. En algunos casos pueden ser necesarias adaptaciones especiales por ejemplo para trabajadores rurales en los que influyen aspectos como la temporalidad, la movilidad, etc. cuya consideración podrían producir importantes efectos de formalización.

Por último, no debe olvidarse que existen muchos aspectos culturales involucrados en las decisiones de formalización y ahorro que son propios de cada país o región que también deben tenerse presentes a la hora de diseñar sistemas inclusivos y equitativos. Estos aspectos incluyen la confianza de los ciudadanos en sus instituciones, su valoración del consumo presente versus el futuro, el rol de la mujer en el hogar, la esperanza y los proyectos de vida, etc. Por ejemplo en Chile según la Encuesta de Opinión y Percepción del Sistema de Pensiones un 82% de los actuales cotizantes cree que cuando se jubile no tendrá una pensión acorde a sus expectativas y según la Encuesta de Protección Social solo un 7% de los actuales afiliados cree que obtendrá una pensión que le permita satisfacer sus necesidades al momento de cumplir la edad legal de jubilación (Vergara, 2017)³⁹. Asimismo en Paraguay según la Encuesta Longitudinal de Protección Social, 60% de los trabajadores independientes dice que trabajara hasta que su salud se lo permita y otro 18% no ha pensado como financiara su vejez (Secretaría Técnica de Planificación y Desarrollo Económico y Social, 2016).

En síntesis, el alcance de políticas de formalización para los trabajadores por cuenta propia dependerá de múltiples factores como las características de esta población, de los mercados laborales, del diseño de los esquemas previsionales entre otros.

³⁹ Esto es un tema crucial en la región por cuanto la confianza se basa fundamentalmente en los hechos históricos y los sistemas actuales presentan fallas que minan esa confianza. En Levy (2017) se menciona que solo 25% de los trabajadores colombianos que contribuyen a una pensión calificarían para recibirla.

V. Conclusiones

Las desigualdades en las sociedades latinoamericanas se generan y perpetúan en el mundo del trabajo, dado que es aquí donde se ubican las principales fuentes de ingreso de los hogares. Las economías de América Latina se caracterizan por una amplia heterogeneidad productiva que junto con la debilidad de las instituciones laborales deriva en una alta disparidad salarial y de ingresos. Una de las propuestas de CEPAL para avanzar en este sentido es el pacto para la igualdad en el mundo del trabajo que, entre otras cosas, implica una articulación entre la institucionalidad laboral y la protección social. Este pacto debe establecer mecanismos que eviten el desincentivo a la participación en el mundo del trabajo y que promuevan una mayor convergencia entre las políticas de bienestar social, sobretodo de apoyo a sectores con escasos ingresos y las de inserción y reinserción en el mundo del empleo (CEPAL, 2014: 327). Esto resulta especialmente importante en el actual contexto de envejecimiento en la región y de compromiso con los objetivos de desarrollo sostenibles no solo el relacionado con el aumento de la productividad y la calidad del empleo (objetivo 8) sino también los destinados a combatir la pobreza (objetivo 1), la desigualdad (objetivo 10) y las brechas de género (objetivo 5). Entre las principales prioridades de políticas económicas, productivas, laborales, previsionales y sociales de los países de la región debería encontrarse entonces la de generar las condiciones necesarias y los incentivos para disminuir la informalidad laboral y al mismo tiempo ofrecer alternativas de protección social para los más desfavorecidos.

En este marco, en este documento se analizan las características de una categoría de trabajadores muy importante en la región, los trabajadores por cuenta propia. Estos trabajadores representan una proporción significativa del empleo en América Latina por lo que las políticas orientadas a este grupo tendrán un fuerte impacto en sus economías, en sus mercados laborales y en el bienestar de una gran proporción de la población latinoamericana. El principal objetivo ha sido contribuir al debate sobre políticas para aumentar la participación de esta categoría ocupacional en sistemas contributivos de protección social, y las limitaciones que las mismas podrían tener en los contextos económicos, sociales y laborales actuales en la región.

Los trabajadores por cuenta propia constituyen un grupo sumamente heterogéneo en el que se encuentran desde profesionales altamente calificados y de ingresos significativos hasta trabajadores dedicados a la comercialización de algún bien o servicio en la vía pública con ingresos apenas suficientes para cubrir sus necesidades básicas y las de su familia. Es por ello que resulta sumamente

importante buscar indicadores que permitan analizar este grupo con mayor detalle. Sin embargo, los análisis regionales comparativos se dificultan tanto por la diversidad de los mercados laborales y de los respectivos sistemas previsionales como porque no existe una recopilación estadística estandarizada para este grupo de trabajadores.

Además de las limitaciones en cuanto a información cuantitativa, también hay un debate con respecto a la implicancia de la informalidad entre los trabajadores por cuenta propia. Actualmente el concepto de empleo formal considera que cualquier trabajador, sin importar su nivel educativo ni el sector que se desempeña, tiene derecho a contar con los beneficios de la seguridad social y, en particular, a participar en regímenes previsionales.

En América Latina tradicionalmente la seguridad social ha tenido un sesgo hacia los trabajadores asalariados, creando importantes brechas entre estos trabajadores y aquellos bajo otra categoría ocupacional. Sin embargo, en los últimos años se han observado importantes cambios y muchos esquemas previsionales se han modificando para permitir la cotización de trabajadores por cuenta propia. Tanto los sistemas de carácter de reparto como los de cuentas individuales han introducido modificaciones para considerar a estos trabajadores lo que en general se ha hecho en forma gradual. Actualmente en la mayoría de los casos las afiliaciones a estos sistemas son voluntarias, pero en 8 de los 18 países considerados la afiliación es obligatoria o lo será prontamente aunque muchas veces la capacidad institucional de control de trabajo por cuenta propia es más bajo que en el caso de los asalariados. Tanto si la contribución es obligatoria como voluntaria, para la mayoría de los TCP la participación en estos sistemas dependerá, además de los obstáculos objetivos relacionados con las características de su inserción laboral, de la valorización que haga de los beneficios en relación a los costos que a su vez estarán influenciados por múltiples factores, económicos, sociales y culturales. A pesar de estos avances, la cobertura de la seguridad social para los trabajadores por cuenta propia es muy baja en la mayoría de los países de la región y muchos adultos mayores que han trabajado a lo largo de su vida no cuentan con los beneficios de una pensión digna, y deben continuar trabajando hasta edades avanzadas o depender de la seguridad social, de la ayuda familiar o de algún tipo de ahorro. Contar con mayor información sobre los motivos de la baja participación en sistemas de protección social contributivos es indispensable para poder aumentar la formalidad de este grupo de trabajadores y diseñar sistemas más equitativos y sostenibles.

Con este documento se aspira a contribuir al debate de esta problemática. La revisión tanto estadística como de los sistemas previsionales de la región corrobora la importancia de los trabajadores por cuenta propia en los mercados laborales de la región y señala una gran diversidad tanto en sus características como en los sistemas previsionales y en los incentivos que estos producen. Las reglas, los requisitos de elegibilidad y los niveles de beneficios difieren ampliamente. Para avanzar en los procesos de formalización para los trabajadores por cuenta propia se deberán hacer esfuerzos de identificación de mecanismos que incentiven la participación de aquellos que estén en condiciones de hacerlo. Entre las opciones se plantea incorporar una mayor flexibilidad en los sistemas de modo que cada aporte cuente, articular los sistemas generales con los diferenciados para esta categoría ocupacional y evitar la duplicidad de costos, definir concretamente los beneficios de cotizar y mejorar información al respecto así como simplificar el acceso administrativo. Sin embargo, también sería necesario mejorar la credibilidad institucional y la capacidad de fiscalización del pago de las contribuciones. Asimismo no deben olvidarse los obstáculos que estas políticas deberá enfrentar a causa de las limitaciones económicas de muchos trabajadores en esta categoría para los cuales las opciones no contributivas seguirán jugando un papel muy importante. En este caso, el diseño de instrumentos mixtos y articulación entre los regímenes contributivos y no contributivos para trabajadores por cuenta propia que tienen la posibilidad de realizar aportes ocasionales sería una opción a considerar.

La inclusión de todos los trabajadores en los sistemas de seguridad de social y en los sistemas previsionales en particular debería representar una prioridad de política de desarrollo y reducción de la desigualdad. Al respecto, el grado de avance en la región es bastante desigual y el intercambio de experiencias podría resultar muy beneficioso.

Bibliografía

- Amarante, Verónica e Ivone Perazzo (2013) “Trabajo por cuenta propia y monotributo en Uruguay” *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 132 (2013), núm. 3-4
- Apella, Ignacio y Luis Casanova (2014) “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).
- Banco Mundial (2013) “Más allá de las Pensiones Contributivas. Catorce experiencias en América Latina” Rafael Rofman, Ignacio Apella y Evelyn Vezza Editores
- Banco Interamericano de Desarrollo (2013) “Mejores pensiones, mejores trabajos: hacia una cobertura universal en América Latina y el Caribe” Mariano Bosch, Ángel Melguizo y Carmen Pagés
- _____ (2016) “Ahorrar para desarrollarse. Cómo América Latina y el Caribe puede ahorrar más y mejor”, Eduardo Cavallo y Tomas Serebrisky editores
- Bertranou, Fabio (2007) “Economía informal, trabajadores independientes y cobertura de la Seguridad Social en Argentina Chile y Uruguay” *Oficina Internacional del Trabajo-Chile*.
- Bertranou, Fabio y Leonor, Saravia (2009), “Trabajadores independientes y la protección social en América Latina: desempeño laboral y cobertura de los programas de pensiones”, Bertranou, Fabio (coord.), *Trabajadores independientes y protección social en América Latina*, OIT-BPS.
- Bertranou, Fabio y Roxana Maurizio (2011) Editores “Trabajadores independientes, mercado laboral e informalidad en Argentina”. *Oficina Internacional del Trabajo*, 2011
- Bertranou, Fabio y Luis Casanova (2013) “Informalidad Laboral en Argentina. Segmentos críticos y políticas para la acción” *Organización Internacional del Trabajo* 2013
- Blanchflower, David (2000) “Self-employment in OECD countries” *Labour Economics* 7_2000. 471–505
- Blanchflower, David (2004) “Self-Employment: More may not be better” *National Bureau of Economic Research. Working Paper* 10286
- CAF Banco de Desarrollo de América Latina (2013) “Emprendimientos en América Latina. Desde la subsistencia hasta la transformación productiva”
- Casanova, Luis; Pablo, Casali; Fabio, Bertranou; Oscar, Cetrangolo y Ariela, Goldschmit (2016) “Dilemas de la protección social frente a la desaceleración económica. Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay” Santiago, *Organización Internacional del Trabajo* 2016
- CEPAL (2015a) “Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2015” (LC/G.2655-P), Santiago, 2015
- _____ (2015b) “Proyecciones de población” LC/G.2649-P, Santiago, 2015
- _____ (2014) “Pactos para la igualdad” LC/G.2586-P, Santiago, 2014

- _____ (2006) “La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad”, LC/G.2294(SES.31/3)
- Cortes Aguilar, Alexandra; Teresa, García Muñoz y Ana, Moro-Egido (2013) “Heterogeneous self-employment and satisfaction in Latin America” *Journal of Economic Psychology* 39 (2013) 44–61
- Díaz Andrade, Estrella y TThelma, Gálvez Pérez (2015) “Informalidad laboral: conceptos y mediciones” Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo, Chile septiembre 2015
- European Parliament (2013) “Social protection rights of economically dependent self-employed workers” Directorate General of internal Policies. Policy Department A: Employment Policy
- Farné, Stefano y Carlos Andrés Vergara (2007) “Calidad del empleo: Qué tan satisfechos están los colombianos con su trabajo?” Cuadernos de Trabajo no.8, Observatorio del Mercado de Trabajo y Seguridad Social, Universidad Externado de Colombia.
- Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (FIAP) (2011) “Programas de pensiones no contributivas en países FIAP”
- FORLAC “Notas sobre formalización” Programa de la OIT para la formalización de la informalidad disponibles en http://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_245613/lang-es/index.htm
- Guzmann, Pablo; David, Jaume y Leonardo, Gasparini (2012) “Decisiones laborales en América Latina: el caso de los emprendedores” Documento de Trabajo CAF, septiembre 2012
- Global Entrepreneurship Monitor (2016) 2015/2016 Global Report
- Hatfield, Izzi (2015) “Self-employment in Europe” Institute for Public Policy Research
- Jiménez, Maribel (2011) “Caracterización del trabajo independiente en Argentina. Un análisis descriptivo de largo plazo, 1974-2009” en Bertranou y Maurizio Editores. Oficina Internacional del Trabajo 2011.
- Levy, Santiago (2017) “The great failure: Retirement pensions in Latin America” Brookings Press disponible en <https://www.brookings.edu/opinions/the-great-failure-retirement-pensions-in-latin-america/>
- Loayza, Norman V. y Jamele Rigolini (2006) “Informality Trends and Cycles”, World Bank Policy Research Working Paper 4078, December
- Lofstrom, Magnus (2009) “Does self-employment Increase the Economic Well-Being of Low Skilled Workers?” IZA Discussion Paper No. 4539, October 2009.
- De Mel, Suresh, David McKenzie y Christopher Woodruff (2008) “Who Are the Microenterprise Owners? Evidence from Sri Lanka” on Tokman v. de Soto, Policy Research Working Paper 4635, The World Bank, Washington, D.C.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2007) “Los trabajadores independientes y la seguridad social” Buenos Aires, 2007. Pablo Casali y Fabio Bertranou coordinadores.
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Presidencia de la Nación Argentina (2017) “Tributos vigentes en la Republica Argentina a Nivel Nacional” Actualizado 31 marzo 2017.
- Nagamine Costanzi, Rogerio; Edvaldo, Duarte Bargaosa y Julimar, Da Silva Bichara (2013) “Inclusión de los trabajadores por cuenta propia en el régimen de previsión social en el Brasil” *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 132 (2013), núm. 3-4
- Organización Internacional del Trabajo (2015a) “Panorama Laboral de América Latina y el Caribe 2015”
- _____ (2015b) “Formalizando la informalidad juvenil. Experiencias innovadoras en América Latina y el Caribe”
- _____ (2015c) “Key Labour Market Informacion. Status of employment”
- _____ (2015d) “Políticas de formalización de micro y pequeñas empresas” Linda Deelen Editora
- _____ (2015e) “Promoción de la iniciativa empresarial y el empleo independiente de los jóvenes en América Latina y el Caribe: experiencias innovadoras” Organización Internacional del Trabajo 2015.
- _____ (2014a) “Experiencias recientes de formalización en países de América Latina y el Caribe”
- _____ (2014b) “Panorama Temático Laboral. Transición a la formalidad en países de América Latina y el Caribe” OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Lima, Perú.
- _____ (2013) “Panorama Laboral de América Latina y el Caribe 2013”
- _____ (2011) “Trabajadores domésticos: estimaciones a nivel mundial y regional”
- _____ (2006) “Envejecimiento, Empleo y Protección Social en América Latina”
- _____ (2003) “Informe de la Decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo”
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (2015) “Panorama de las pensiones: América Latina y el Caribe” OCDE, Banco Mundial, BID.
- Perry, Guillermo; William, Maloney; Omar, Arias; Pablo, Fajnzylber; Andrew, Mason y Jaime, Saavedra-Chanduvi. (2007) “Informality: Exit and Exclusion” Banco Mundial Washington 2007

- Secretaría Técnica de Planificación y Desarrollo Económico y Social (2016) “Encuesta longitudinal de protección social 2015. Características del trabajo y el sistema de seguridad social en Paraguay”. Noviembre 2016 disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/opinion/los-desafios-de-la-seguridad-social-y-el-regimen-jubilatorio-1593702.html>
- Social Security Administration (2016) “Social Security Programs Throughout the World. The Americas 2015” disponible en <https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2014-2015/americas/index.html>
- Vergara Domínguez, Damián (2017) “Sistema de Pensiones: Opiniones y Demandas Ciudadanas”. Espacio Público. Documento de Referencia N16. Disponible en <http://ciperchile.cl/2017/05/18/sistema-de-pensiones-radiografia-a-las-preferencias-ciudadanas-mas-alla-de-lo-tecnico/>
- Weller, Jurgen (2014) “Aspectos de la evolución reciente de los mercados laborales de América Latina y el Caribe”. Revista Cepal 114. Diciembre 2014
- Weller, Jurgen (2016) “Transformaciones y rezagos: la evolución del empleo agropecuario en América Latina, 2002-2012. CEPAL Serie Macroeconomía del Desarrollo

Anexos

Anexo 1

Medición del empleo informal según XVII Conferencia Internacional del Trabajo (CIET)

Diagrama A.1
Marco conceptual: Empleo informal

Unidades de producción por tipo	Empleos según la situación en el empleo								
	Trabajadores por cuenta propia		Empleadores		Trabajadores familiares auxiliares o TFNR	Asalariados		Miembros de cooperativas de productores	
	Informal	Formal	Informal	Formal	Informal	Informal	Formal	Formal	Informal
Empresas del sector formal					1	2			
Empresas del sector informal ^a	3		4		5	6		8	
Hogares ^b	9					10			

Fuente: OIT (2003) página 21.

^a Según definición de la XV conferencia CIET (con exclusión de hogares que emplean a trabajadores domésticos asalariados).

^b Hogares que producen bienes exclusivamente para su propio uso final y hogares que emplean a trabajadores domésticos asalariados.

Las casillas sombreadas en gris oscuro se refieren a empleos que, por definición, no existen en el tipo de unidades de producción en cuestión. Las casillas sombreadas en gris claro se refieren a los empleos formales. Las casillas no sombreadas representan los diversos tipos de empleos informales. Empleo informal: casillas 1 a 6 y 8 a 10. Empleo en el sector informal: casillas 3 a 8. Empleo informal fuera del sector informal: casillas 1, 2, 9 y 10.

Anexo 2

Preguntas disponibles y utilizadas por país para determinar formalidad

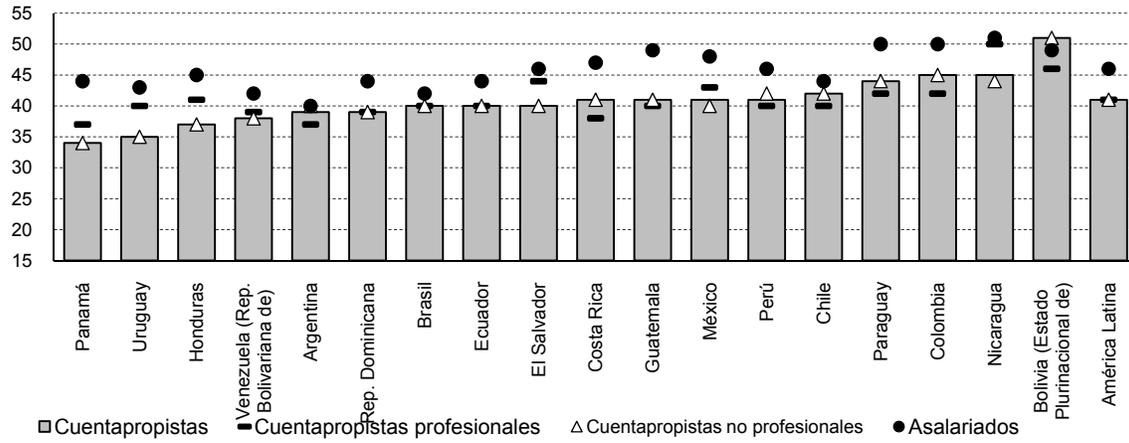
Cuadro A.1
Preguntas disponibles y utilizadas por país para determinar formalidad

País	Pregunta(s)
Argentina	¿Tiene algún tipo de cobertura médica por la que paga o le descuentan?
Argentina (Asalariados)	¿Por ese trabajo tiene descuento jubilatorio?
Estado Plurinacional de Bolivia	¿Está usted afiliado a: B. A.F.P. (Administradora de Fondos de Pensiones)?
Brasil	¿Era contribuyente del Instituto de Previdencia por ese trabajo?
Chile	¿Cotizo durante el mes pasado en algún sistema previsional (Sistema de pensiones)? (Los no sabe se incluyeron como NO)
Colombia	¿Está Cotizando actualmente a un fondo de pensiones?)
Costa Rica	¿Qué tipo de Seguro Social tiene? (solo opción "mediante convenio , cuenta propia o voluntario" se consideraron como formal)
Ecuador	¿(....) está afiliado o cubierto por:
El Salvador	¿(....) es afiliado o está cubierto por algún sistema de seguridad social público o privado?)
Guatemala	¿Está vinculado al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social ? (solo se considero "afiliado" como SI)
Honduras	En alguna de sus ocupaciones ¿Cotiza usted a Instituto Hondureño de Seguridad Social?
México	¿Alguna vez ha contribuido o cotizado a alguna institución de seguridad social?)
México (asalariados)	¿En ese trabajo le dieron las siguientes prestaciones, aunque no las haya utilizado? SAR o AFORE
Panamá	¿Tiene usted actualmente seguro social como:... (se considera si solo a asegurado directo)
Paraguay	¿Actualmente ...tiene algún Seguro Médico vigente en el país? (Primero en orden de importancia))
Perú	¿El sistema de pensiones al cual Ud. está afiliado es: No está Afiliado)
Rep. Dominicana	¿Está afiliado a algún seguro de salud? Considerada junto con tipo de afiliado para detectar afiliados directos
Rep. Dominicana (Asalariados)	¿Está afiliado en su empresa a: 1. AFP o Plan de Pensión?
Uruguay	¿Aporta a una caja de jubilaciones por este trabajo?
Rep. Bolivariana de Venezuela	¿A cuál de los de los siguientes beneficios tiene derecho... en su(s) trabajo(s): 4. Seguro Social Obligatorio?

Fuente: Elaboración propia en base a datos de las encuestas de hogares de los países.

Anexo 3 Horas trabajadas por semana según categoría ocupacional

Gráfico A.1
Horas trabajadas por semana
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración en base a datos de Glusmann, Jaime y Gasparini (2012) Tabla 7.3.

Anexo 4

Preguntas utilizadas por país para la construcción de grupo D en gráfico 15

Cuadro A.2
Preguntas utilizadas por país para la construcción de grupo D en gráfico 15

País	Pregunta
Argentina	¿Durante cuánto tiempo ha estado trabajando en ese empleo en forma continua? Con interrupciones laborales no mayores de 15 días
Estado Plurinacional de Bolivia	¿Hace cuánto tiempo desempeña esta ocupación en esta empresa, institución, negocio o lugar?
Brasil	¿El 29 de septiembre de 2012, hacía cuánto tiempo que _____ estaba en ese trabajo?
Chile	¿ Su trabajo o negocio principal es de tipo ? (permanente)
Colombia	¿Este trabajo es permanente?
Costa Rica	¿Tipo de trabajo? Permanente
Ecuador	¿Cuántos años trabaja (...) como ()? (se considera más de un año)
El Salvador	¿Cuenta propia con local
Guatemala	¿En dónde realiza usted principalmente su trabajo? Local fijo de la empresa, institución o negocio
México	¿En este trabajo usted recibió o tuvo asignado un sueldo? (Características del trabajo ppal. para independientes)
Panamá	¿Qué tiempo tiene de trabajar en esa empresa, negocio o institución?
Paraguay	¿Cuánto tiempo de su vida ha trabajado... (NOMBRE)... en esta ocupación?
Perú	¿Cuánto tiempo trabaja Ud. en esta ocupación principal?
Rep. Dominicana	¿Cuántas personas trabajan o trabajaban en ese negocio, actividad económica o empresa? (se considera si hay 2 a 4)
Uruguay	¿Cuánto tiempo hace que empezó a trabajar en esta empresa / en este negocio, en forma continua?
Rep. Bolivariana de Venezuela	¿Cuántos años tiene... en esa empresa, negocio o establecimiento donde labora?

Fuente: Elaboración propia en base a datos de las encuestas de hogares de los países.



NACIONES UNIDAS

Serie**CEPAL****Macroeconomía del Desarrollo****Números publicados****Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en****www.cepal.org/publicaciones**

189. Consideraciones para aumentar la participación de los trabajadores por cuenta propia en los sistemas contributivos de protección social en América Latina, Sonia Gontero y Jurgén Weller (LC/TS.2017/69), 2017.
188. The use of high-frequency indicators in short-term forecasting models. The case of Latin American and Caribbean countries, Sandra Manuelito (LC/TS.2017/61), 2017.
187. Metodologías aplicadas en América Latina para anticipar demandas de las empresas en materia de competencias técnicas y profesionales, Marta Novick (LC/TS.2017/37), 2017.
186. El endeudamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina. Evolución, institucionalidad y desafíos, Juan Pablo Jiménez, Ignacio Ruelas (LC/TS.2017/5), 2016.
185. Programas de empleo público en América Latina, Stefano Farné (LC/L.4279), 2016.
184. La concentración de los altos ingresos utilizando datos impositivos. Un análisis para Ecuador, Darío Rossignolo, Nicolás Oliva, Néstor Villacreses, (LC/L.4278), 2016.
183. Flujos financieros ilícitos en América Latina y el Caribe, Andrea Podestá, Michael Hanni, Ricardo Martner (LC/L.4277), 2016.
182. Estado de situación del sistema nacional de educación y formación técnico profesional de la República Dominicana, Oscar Amargós. (LC/L 4270), 2016.
181. El desafío de aumentar la pertinencia de la formación profesional: propuesta de metodología para vincular profesiones y ocupaciones y para identificar la demanda de calificaciones por sector. Alfredo Sarmiento y Edgar Baldión. (LC/L.4266), 2016.
180. Evolución del empleo y de la productividad en el sector agropecuario en México, Luis Gómez Oliver. (LC/L.4254), 2016.
179. Los desafíos de la protección contra el desempleo: opciones para Colombia y la República Dominicana, Mario D. Velásquez Pinto (LC/L.4253), 2016.
178. Tendencia del empleo agropecuario en Guatemala, Luis Linares, Rubén Narciso y Pedro Prado (LC/L.4251), 2016
177. Tendencias del empleo y la productividad laboral en el sector agropecuario de Chile, George Kerrigan (LC/L.4234), 2016.
176. Empleo y productividad laboral agropecuaria en Colombia, Armando Corredor (LC/L.4233), 2016.

MACROECONOMÍA DEL DESARROLLO



COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN
www.cepal.org