

¿CÓMO AUMENTAR LA DENSIDAD DE COTIZACIONES DE LOS TRABAJADORES INDEPENDIENTES?

FERNANDO LARRAÍN¹

1 Consultor del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

I. LA REFORMA PREVISIONAL EN LA REGIÓN

Durante el último cuarto de siglo, muchos países de América Latina han implementado reformas a sus sistemas de seguridad social. Dependiendo del país, las reformas se llevaron a cabo con diferentes magnitudes. Los países de la región experimentaron desde reformas estructurales que crearon sistemas de pensiones privados y de capitalización individual, hasta reformas que buscaban mejorar las deficiencias del propio sistema.

En la gran mayoría de los países, los objetivos de las reformas se centraron en lograr una mayor densidad de cotizaciones y un flujo de dinero constante hacia los sistemas de pensiones. Es así como los grandes beneficiarios fueron principalmente los trabajadores –tanto del sector público como del sector privado– que a esa fecha contaban con empleos a tiempo completo y con sueldos de nivel medio/alto. Por su parte, los otros actores del mercado laboral, como son los trabajadores temporeros, las mujeres, los grupos de bajos ingresos, los trabajadores independientes o por cuenta propia, fueron excluidos en esta “primera” reforma de seguridad social (Mesa-Lago 2004).

Los sistemas de seguridad social en algunos casos no han terminado su transición, y en otros ya se está hablando de una segunda reforma. Los procesos de política pública son un continuo que requiere de dinamismo y de revisión para ir mejorando los resultados y la profundidad de sus efectos. En este sentido, se podría distinguir tres áreas de acción desde donde las nuevas reformas podrían aportar en la construcción de un sistema más eficiente y más inclusivo. Primero, se debe aumentar la cobertura y la densidad de las cotizaciones. Segundo, hay que asegurar buenas tasas de reemplazo para que la vejez no se constituya en un riesgo mayor. Por último, sería conveniente proveer educación financiera para que los cotizantes puedan tomar decisiones con un mayor nivel de conocimiento.

Este trabajo se centra en el incremento de las cotizaciones con el propósito de lograr mayor cobertura y mayor densidad de cotizaciones en los trabajadores indepen-

dientes. La literatura actual no es muy generosa a la hora de entregar propuestas y/o estudios que permitan analizar las políticas públicas en esta área, y, en este sentido, este trabajo es un aporte a una discusión que ha sido dejada de lado.

A partir de esta introducción, el trabajo se divide en cuatro secciones. La primera busca caracterizar a los trabajadores independientes. La segunda se adentra en explicaciones de por qué es relevante considerar a los trabajadores independientes. La tercera presenta algunas ideas de política pública para una agenda futura en el tema. Por último, se presentan algunos comentarios finales.

II. ¿QUIÉNES SON LOS TRABAJADORES INDEPENDIENTES?

El concepto de trabajador independiente se puede presentar en diferentes formatos y tiene muchas definiciones. Una definición tradicional los define como aquellos trabajadores que tienen sus propios negocios, o ejercen un oficio o llevan un negocio como único dueño o contratista independiente, como una microempresa o negocios pequeños. Son proveedores tanto de bienes como servicios, que pueden ir desde la producción agrícola hasta transporte o tecnología.

En la mayoría de los países desarrollados, como en el caso de Reino Unido, Estados Unidos o Francia, se puede observar que, a pesar de constituirse como un grupo reducido y representar solamente alrededor de 10% de la fuerza laboral, los trabajadores por cuenta propia, en general, realizan cotizaciones al sistema de seguridad social. Se puede argumentar que dichas cotizaciones son obligatorias por el pago a través de impuestos, pero lo importante por destacar es que dichos trabajadores son parte del sistema de seguridad social y, por lo tanto, reciben los beneficios que otorga la seguridad social.

La realidad descrita anteriormente es radicalmente distinta si la comparamos con lo que sucede con los trabajadores independientes en América Latina. Para nuestra región, este grupo de trabajadores representaría entre 33% (Rofman, Luccheti y Ourens 2008) y 46% (OIT 2007) del mercado laboral². De este universo, tan solo un tercio estaría efectivamente cotizando para tener una pensión de jubilación. Dada la magnitud de este grupo, llama la atención que los trabajadores independientes aún se mantengan fuera del sistema de cotizaciones obligatorias. Sin embargo, si se observa la historia y se trata de comprender la razón que hubo detrás de su exclusión, es posible llegar al conocimiento de ciertas claves que nos permiten entender en parte esta realidad.

2 *La diferencia en las cifras se debe a que no existe una definición consensuada de lo que se considera trabajador independiente.*

Una explicación se puede encontrar en que los gobiernos de esa época se centraron en programas de trabajadores que siempre estuvieron afiliados a un sistema y que tenían un compromiso implícito o explícito con este nuevo sistema que se estaba implementando. Además, en el momento de las reformas, los sistemas de administración de pensiones se encontraban muy debilitados y, por tanto, debían asegurar su fortalecimiento.

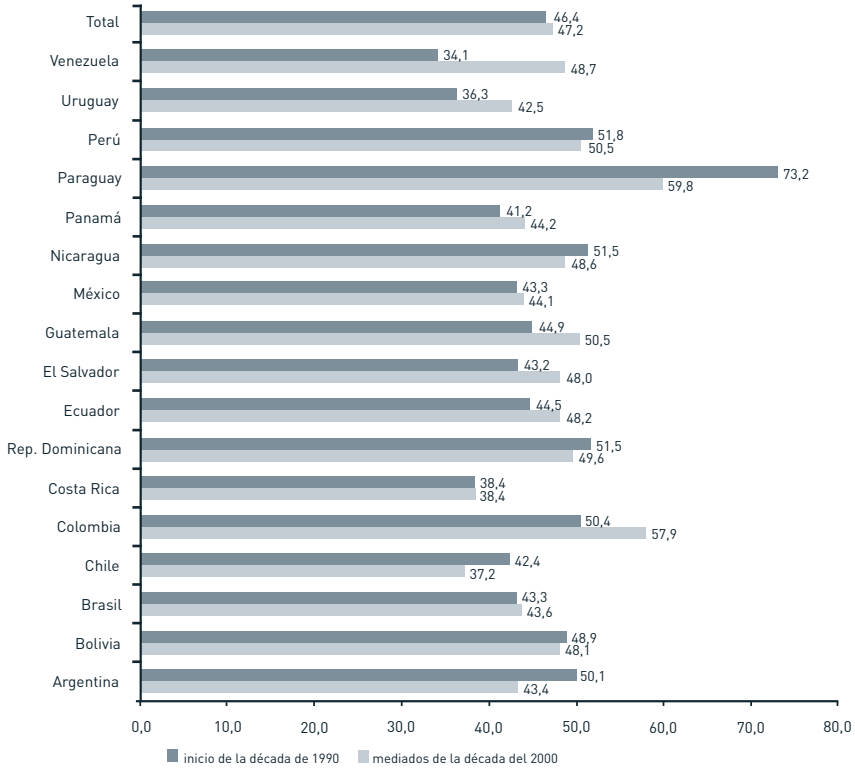
Durante el período de las reformas, los países se vieron enfrentados a ciertos problemas que dificultaban la buena implementación del sistema. Por ejemplo, los controles y resguardos existentes en el sistema de pensiones eran fácilmente burlados³. También existía una dificultad real para identificar a los trabajadores, ya sea porque se desempeñaban en el sector informal o porque no pagaban impuestos. A esto se suman razones ideológicas, pues el tema de entregar la libertad de elección a los trabajadores no era algo ampliamente aceptado.

III. ¿POR QUÉ LOS TRABAJADORES INDEPENDIENTES TIENEN QUE SER RECONSIDERADOS?

Primero, porque, tal como se mencionó anteriormente, los trabajadores independientes constituyen gran parte de la fuerza de trabajo. La Figura 1 muestra el porcentaje de trabajadores independientes como porcentaje de la fuerza laboral. Tal como se puede apreciar, en todos los países de la región este grupo constituye más de un tercio y en algunos casos extremos es más de 50% de la fuerza laboral. Además, durante la última década el porcentaje de trabajadores independientes no han cambiado mucho (46% en 1990 y 47% a mediados del 2000).

3 *Ejemplo de ello es la falsificación de certificados de nacimiento; ciertas personas aparecían con una fecha de nacimiento anterior a su fecha de nacimiento real, para así comenzar a cobrar los beneficios anticipadamente.*

FIGURA 1
TRABAJADORES INDEPENDIENTES (FORMALES E INFORMALES)



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE DATOS DE SEDLAC (CEDLAS Y EL BANCO MUNDIAL).

Segundo, los trabajadores independientes hacen cotizaciones esporádicas en el sistema. Entonces, al hablar de trabajadores por cuenta propia en el caso de América Latina, estamos hablando de trabajadores que poseen una baja densidad de cotización. Incluso los trabajadores independientes que están en el sector formal (categorizados como trabajadores profesionales independientes) no contribuyen en la misma magnitud que si fuesen trabajadores del sector público o de grandes empresas. Esta evidencia refuta la clásica idea de que los trabajadores independientes son lo mismo que un trabajador informal y por ello la baja cobertura previsional. El Cuadro 1 resume lo anterior. Se divide a los trabajadores en: grandes firmas, trabajadores del sector público, trabajadores independientes y que trabajan por cuenta propia

en el sector formal, y trabajadores que están en el sector informal. Con excepción de Uruguay, Brasil y Chile, las cifras de trabajadores independientes sin derecho a pensión son bastante altas.

CUADRO 1

TRABAJADORES SIN DERECHO A PENSIÓN COMO PORCENTAJE DEL TOTAL DE TRABAJADORES (POR CATEGORÍA LABORAL)

		Formal			Informal	
		Empresas grandes	Sector público	Profesionales independientes	Asalariados empresas	Independientes no calificados
Argentina	2004	29,9	10,8		82,1	
Bolivia	2002	75,9	32,1	86,5	97,3	98,8
Brasil	2003	78,4	11,8	46,1	67,2	87,2
Chile	2003	16,2	8,8	61,8	50,1	83,2
Colombia	1999		14	73,7		95,7
Ecuador	1998	60,1	8,8		91,6	
El Salvador	2003	35,5	7	88,4	93,6	98,5
Guatemala	2002	42	22,2	95,7	93,9	99,7
México	2002	44,2	31		90,7	
Nicaragua	2001	59,3	22,2	90,6	94,1	99,3
Paraguay	2003	74,2	19	90,9	95,8	99
Perú	2002	65,8	40,4	89,4	96,2	98
Uruguay	2004	19,5	1,4	32,8	68	
Venezuela	2003	33,3	14		81,8	

FUENTE: GASPARINI Y TORNAROLLI (2007).

En general, en el transcurso de la vida laboral de un trabajador hay períodos en que se pasa de ser un trabajador por cuenta propia a ser un trabajador dependiente. Dicha movilidad es bastante alta, como lo muestra la evidencia empírica. Estudios de Pages y Stampini (2007) y Bosch y Maloney (2005) muestran la probabilidad condicional de pasar de un estado laboral a otro. En ambos casos se concluye que la movilidad laboral es una realidad para los países de América Latina. Las razones pueden ser diversas, muchas tienen que ver con que se desea tener mayor o menor independencia. En todo caso, lo que es relevante para este trabajo es que de la evidencia presentada se puede inferir que algún porcentaje de la baja densidad de cotizaciones se explica por la movilidad laboral.

Por lo tanto, más que la exclusión de los trabajadores independientes, preocupa la baja densidad de cotización que ellos tienen y que repercutirá en sus tasas de reemplazo futuras. En el fondo, los trabajadores pueden entrar y salir de un mercado laboral que es dinámico. La condición de trabajador independiente puede ser algo temporal o un estado dentro de la movilidad laboral.

Se plantea, entonces, que los sistemas actuales de pensiones no están suficientemente preparados para incluir a los trabajadores independientes porque se basan en la antigua tradición cultural en la que ellos fueron formados.

El Cuadro 2, que se presenta a continuación, hace una comparación entre las normas generales que tienen los sistemas de pensiones y las características que hacen de los trabajadores independientes un grupo que queda marginado de la afiliación al sistema de seguridad social.

CUADRO 2

NORMAS GENERALES IMPLÍCITAS EN EL DISEÑO DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL

Normas generales	Características de los trabajadores independientes
1. Cotización mensual determinada por ingresos mensuales	Trayectorias profesionales pueden contener períodos de pleno empleo o desempleo. Reciben ingresos volátiles; alternan meses de ingresos altos con meses sin ingresos.
2. Tope en los ingresos mensuales	Como los ingresos son variables –los trabajadores pueden tener ingresos concentrados en distintas partes del año–, se puede querer cotizar más un mes que otro. El tope no deja lidiar con la estacionalidad.
3. Afiliación obligatoria para trabajadores independientes	La afiliación es voluntaria para los independientes, con excepción de Argentina y Uruguay.
4. La afiliación al sistema es obligatoria para los trabajadores dependientes	La cobertura de este grupo depende de cuál sea la demanda voluntaria por los servicios de pensiones
5. Débil integración de los beneficios de seguridad social	Los trabajadores están expuestos a riesgos más inmediatos que el envejecimiento. Si es que está permitido separar las contribuciones y la contribución es voluntaria, prefieren afiliarse a otros tipos de seguridad social (por ejemplo, salud).
6. Los trabajadores independientes no tienen los mismos beneficios que los trabajadores dependientes	Los trabajadores por cuenta propia en general no están incluidos en los servicios básicos que entrega el Estado, como: jubilación, sobrevivencia, invalidez y beneficios de la niñez.
7. Proceso administrativo diseñado para recaudar de los empleadores	El sistema está diseñado para recaudar desde los empleadores. No se puede aprovechar economías de escala y el sistema está hecho para generar altos costos de transacción para poder afiliarse al sistema. No tienen información de cómo afiliarse.

FUENTE: ELABORACIÓN DEL AUTOR.

En resumen, la relación que existe entre cobertura e informalidad no es determinante, los trabajadores independientes no son sinónimo de informalidad; los trabajadores independientes podrían tener los incentivos para cotizar en el sistema si este contara con un diseño adecuado. Por lo tanto, es factible incorporar a los trabajadores independientes en el sistema de seguridad social; ahora bien, la pregunta lógica es: ¿cómo?

IV. UNA AGENDA PARA EL FUTURO

Cuando se construyen agendas o propuestas de políticas públicas se corre el riesgo de hacer una lista muy ambiciosa o muy mezquina. La propuesta que viene a continuación no pretende cerrar el debate y enmarcarlo solo en estas propuestas. Por el contrario, la idea es que sirvan como inspiración para propuestas concretas, ya sea manteniendo la idea o bien fomentando el debate de fórmulas alternativas. Además, es bueno aclarar que con el propósito de ajustar cualquier tipo de expectativas, las ideas que se presentan a continuación se han articulado de una manera precisa y concisa. El desafío futuro en este tema es evaluar, dependiendo del marco legal y las particularidades de cada país, si estas propuestas pueden ser aplicadas y de qué manera. Las propuestas están divididas en tres áreas: (i) incentivos, (ii) costos de transacción y (iii) otros mecanismos o mecanismos de coerción.

A. Incentivos

Cuando se quiere hablar de incentivos, la teoría económica, dependiendo del área por analizar, propone la creación de ventajas tributarias. La hipótesis detrás de esto es que los impuestos, cuando no corrigen fallas de mercado, distorsionan las decisiones económicas y crean, por ejemplo, desincentivos a ahorrar. Algunos países han incentivado el ahorro previsional con franquicias tributarias, como es el caso de Chile mediante el ahorro previsional voluntario (APV) y el de Estados Unidos mediante la política del 401K. Entonces, uno podría pensar en entregar beneficios tributarios a los recursos que se destinan al ahorro previsional para los independientes. En términos concretos, uno podría pensar en permitir a los trabajadores independientes descontar la cotización previsional de sus impuestos. En general, lo que sucede es que los trabajadores independientes cotizan de su ingreso disponible (después de impuestos), a diferencia de los trabajadores dependientes, cuya cotización es con base en su ingreso bruto.

Un segundo punto por considerar podría ser el de un subsidio directo, que se podría dar en distintas formas. Un ejemplo es dar un premio a los fondos de pensiones por captar este tipo de trabajadores, que es algo parecido a lo que se hace en Bolivia, y otro punto puede ser dar un subsidio a la persona que cotiza, como lo ha hecho México.

Finalmente, en términos de incentivos, se podría pensar en crear algún grado de flexibilidad en las normas generales del sistema, por ejemplo, eliminar el tope a la cotización, o crear algún tipo de flexibilización en relación con los años que la persona puede cotizar. En este sentido, se puede pensar en un diseño –que sea económica, contable y financieramente sostenible– en el que, dependiendo de la cantidad de años que cotiza el afiliado, se pueda calcular un porcentaje de pensión.

B. Costos de transacción

Los costos de transacción son importantes en sí mismos por las trabas que colocan en cualquier sistema. Pero, a su vez, son relevantes porque las dificultades que generan producen sentimientos de frustración y de desconfianza en el sistema.

Un primer punto sería simplificar la cantidad de papeles e información que se le pide al afiliado. Sin embargo, hay que considerar que no solo debe ser simple, sino que también hay que educar a las personas para que sean capaces de inscribirse en el sistema. La educación financiera no debe limitarse solo al llenado de formularios, sino incluir también la importancia de cotizar en el sistema de seguridad social.

Una segunda alternativa tiene que ver con crear cargos automáticos para el pago de cotizaciones; ya sea a la cuenta corriente del banco del afiliado (en caso de estar bancarizado) o un cargo automático a alguna tarjeta de crédito o de casas comerciales. En el caso de potenciales contribuyentes de ingresos bajos, en el que la probabilidad de que tengan tarjetas o que pertenezcan a un banco es más bien baja, una alternativa es que junto con el pago de cuentas de servicios básicos (luz, agua, gas) se pueda pagar las cotizaciones.

Una tercera idea que ha estado bastante en boga en la literatura, y que tiene gente a favor pero también gente en contra, es vincular los pagos del sistema previsional con el tema del pago de los impuestos. Para evaluar esta posibilidad hay que tener en claro dos interrogantes: (i) los servicios de impuestos internos no tienen el mandato de recaudar cotizaciones, por lo tanto, sería una carga mayor; y (ii) los trabajadores informales no quieren pagar impuestos, y si se les obliga a cotizar mediante el pago de impuestos, se puede generar mayores niveles de evasión en el sistema tributario.

Por último, y utilizando los avances de la tecnología y la fuerte penetración de la telefonía móvil, surge la posibilidad de hacer el pago desde el teléfono móvil. En países como Bangladesh, India y algunos países africanos se ha utilizado el teléfono móvil como medio para realizar transacciones bancarias con resultados positivos.

C. Otros mecanismos

Finalmente, en términos de otros mecanismos, se podría pensar en hacer extensivos a los trabajadores independientes los beneficios que están recibiendo los trabajadores dependientes, tales como jubilación e invalidez, cuando ellos coticen. En otras palabras: “–Señor Independiente, ¿usted quiere cotizar? Bien, entonces usted va a tener todos los beneficios que tienen el resto de los trabajadores”.

Cuando sea posible, se podrían proponer mecanismos alternativos y con ello utilizar los desarrollos que ha tenido la línea de investigación de *behavioral economics* (economía del comportamiento). Un ejemplo que se propone en el trabajo de Berstein, Reyes y Pino (2006) es que la cotización sea hecha por *default* una vez que se pagan los impuestos. Si bien esto solo tendría repercusiones en aquellos trabajadores que son catalogados como profesionales independientes, es un paso para poder avanzar hacia modelos más complejos.

Para concluir, y probablemente utilizando la solución más simple, se sugiere que la cotización sea obligatoria para los trabajadores independientes. Pero la pregunta que surge luego de ver los casos de Argentina y Uruguay, es que para poder hacer la cotización obligatoria es esencial crear los mecanismos para poder monitorear a los cotizantes.

V. COMENTARIOS FINALES

Efectivamente, el mercado laboral es un actor importante cuando uno quiere entender la baja cobertura que tienen los sistemas de pensiones en América Latina. Sin embargo, la baja cobertura no es solo producto de la informalidad. Entre otras cosas, depende del diseño y de cómo fue creada la seguridad social en su época.

El diseño del sistema previsional importa, así como también importan los incentivos. Se debe pensar en mecanismos de política pública, ya sea en el ámbito de gobierno, del poder legislativo, de la sociedad civil, etcétera, que creen las condiciones propicias para que la densidad de cotización aumente.

Atraer a los trabajadores independientes al sistema de seguridad social no solo es necesario, por la importancia que estos tienen, sino que también es posible, y para eso tenemos que aprovechar los cambios tecnológicos, el desarrollo financiero, los estudios que se está llevando a cabo con el propósito de comprender por qué la gente no está cotizando.

Por último, es fundamental romper con la cultura tradicional de los sistemas previsionales, que siempre fueron pensados en términos de mantener el ingreso de los trabajadores que ya están empleados.

BIBLIOGRAFÍA

BERSTEIN, Solange; Gonzalo REYES y Francisco PINO

2006 *Trabajadores independientes: ¿incentivarlos u obligarlos a cotizar? Una tercera opción*. Documento de Trabajo. Expansiva.

BOSCH, Mariano y William MALONEY

2005 *Labor Market Dynamics in Developing Countries: Comparative Analysis Using Continuous Time Markov Processes*. Banco Mundial.

CEPAL

2006 *Migración internacional, derechos humanos y desarrollo en América Latina y el Caribe*. Montevideo: Cepal/UN.

CLARK, Ximena; Timothy J. HATTON y Jeffrey G. WILLIAMSON

2004 "What Explains Emigration Out of Latin America?". En: *World Development*, vol. 32, N° 11. Reino Unido.

CRABBE, Carolin A. (Ed.)

2005 *A Quarter Century of Pension reform in Latin America and the Caribbean: Lessons Learned and next Steps*. Washington D.C.: The Inter-American Development Bank.

GASPARINI, Leonardo y Leopoldo TORNAROLLI

2007 *Labor Informality in Latin America and the Caribbean: Patterns and Trends from Household Survey Microdata*. Documento de Trabajo. Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales.

LOAYZA, Norman y Jamele RIGOLINI

2006 *Informality trends and cycles*. World Bank Policy Research Working Paper 4078.

MARCEL, Mario

2008 "Structuring an Effective Multi-Pillar System: The Next Social Security Reform in Chile". En: International Federation of Pension Fund Administrators. *Funded Systems: Their Role in Solving the Pension Problem*. FIAP.

MESA-LAGO, Carmelo

2004 *Las reformas de pensiones en America Latina y su impacto en los principios de la seguridad social*. Serie 144. Santiago, Chile: Cepal.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

2007 *Labour Overview: Latin America and the Caribbean*. Lima: OIT.

2002 *Panorama laboral*. Lima.

PAGES, Carmen y Marco STAMPINI

2007 *No Education, No Good Jobs? Evidence on the Relationship Between Education and Labor Market Segmentation*. IZA DP N° 3187. Noviembre.

PAREDES, Ricardo y Augusto IGLESIAS

2004 *Análisis de propuestas para aumentar la cobertura de trabajadores independientes em el sistema de AFP*. Documento de trabajo preparado para la Asociación Gremial de AFP, Chile.

PARKER, Simon C.; Tim BARMBY y Yacine BELGHITAR

2005 *Wage Uncertainty and the Labour Supply of Self-Employed Workers*. University of Durham.

PERRY, Guillermo; William F. MALONEY, Omar S. ARIAS, Pablo FAJNZYLBER, Andrew D. MASON y Jaime SAAVEDRA-CHANDUVI

2007 *Informality, Exit and Exclusion*. Washington D.C.: Banco Mundial.

ROFMAN, Rafael; Leonardo LUCCHETTI y Guzmán OURENS

2008 *Pension Systems in Latin America: Concepts and Measurements of Coverage*. Social Protection Discussion Paper N° 0616.

SCHNEIDER, F.

2002 *Size and Measurement of the Informal Economy in 100 Countries around the World*. Washington D.C.: Banco Mundial.