

Innovaciones en la extensión de la cobertura del seguro social a los trabajadores independientes

Experiencias de Brasil, Cabo Verde, Colombia,
Costa Rica, Ecuador, Filipinas,
Francia y Uruguay

Fabio Durán Valverde (coord.)
Jorge Flores Aguilar
José Francisco Ortiz Vindas
Daniel Muñoz Corea
Ana Carolina de Lima Vieira
Lou Tessier

ESS – Documento núm. 42

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO
Ginebra

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

Reservados todos los derechos. Queda prohibida la transferencia o reproducción del disco o de cualquier parte del material que contiene, en ninguna forma y por ningún medio, ya sea mediante venta, arrendamiento o alquiler, préstamo o donación, sin el consentimiento previo de la OIT.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Datos de catalogación en publicación de la OIT

Durán Valverde, Fabio

Innovaciones en la extensión de la cobertura del seguro social a los trabajadores independientes: experiencias de Brasil, Cabo Verde, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Filipinas, Francia y Uruguay/
Fabio Durán Valverde; Organización Internacional del Trabajo. - Ginebra: OIT, 2013

ESS paper ; No.42, ISSN 1020-9581 ; 1020-959X (web pdf) ;

Organización Internacional del Trabajo

seguridad social / seguro social / empresarios individuales / empresarios / pequeñas empresas / Brasil / Cabo Verde / Colombia / Costa Rica / Ecuador / Francia / Filipinas / Uruguay

02.03.1

La edición de la presente serie se encuentra a cargo de la Directora del Departamento de Protección Social de la OIT. Para solicitar más información sobre la serie o para presentar un documento, póngase en contacto con:

Isabel Ortiz, Directora del Departamento de Protección Social
Organización Internacional del Trabajo
4 Route des Morillons
CH-1211 Ginebra 22 Suiza
Telf. +41.22.799.6226 • Fax:+41.22.799.79.62
Correo electrónico: ortizi@ilo.org

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

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

El usuario acepta que las partes han puesto este material a su disposición sin garantía de ningún tipo. Las partes no aceptan responsabilidad alguna por las consecuencias que pueda tener la utilización de esos datos o del material que contiene el CD-ROM. Ni los autores ni la OIT o las instituciones que colaboraron con ellos pueden ser responsabilizados por los daños u otras reclamaciones y demandas que puedan plantearse a raíz del uso de dichos datos.

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

Las publicaciones y los productos electrónicos de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolos a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: pubvente@ilo.org

Vea nuestro sitio en la red: www.ilo.org/publns

Índice

	<i>Página</i>
Agradecimientos.....	vii
Lista de acrónimos, abreviaciones y abreviaturas	ix
1. Introducción	11
2. Importancia del trabajo independiente y niveles de cobertura	13
3. Resumen de los mecanismos de extensión de la cobertura del seguro social a los trabajadores independientes	15
3.1. Categorías contributivas diferenciadas	15
3.2. Sistemas de afiliación colectiva	17
3.3. Mecanismos especiales de recaudación de contribuciones	19
3.4. Mecanismos dirigidos a la inclusión de pequeñas empresas	20
3.5. Mecanismos dirigidos a la inclusión de los trabajadores independientes agrícolas.....	22
3.6. Enfoque proactivo y de proximidad con los trabajadores independientes	23
3.7. Uso intensivo de tecnologías de información y comunicación.....	24
4. Brasil – Buenas prácticas en la extensión de la cobertura de la protección social.....	26
4.1 Situación de la cobertura.....	26
4.2 Medidas adoptadas para la inclusión en el seguro social.....	27
4.3. Incentivos para pequeñas y medianas empresas	29
4.4. Ley Complementaria.....	31
5. Cabo Verde – Un enfoque proactivo en la extensión de la cobertura de los trabajadores independientes.....	33
5.1. Situación de la cobertura de los trabajadores independientes.....	33
5.2. Innovaciones en el régimen de trabajadores independientes	34
5.3. Desafíos pendientes	38
6. Colombia – Combinando innovaciones dirigidas a aumentar la cobertura de los trabajadores independientes	39
6.1. Trabajo independiente en Colombia	39
6.2. La seguridad social en el ámbito de los trabajadores independientes.....	40
6.3. Mecanismos innovadores para mejorar el acceso de los trabajadores independientes al seguro social.....	43
7. Costa Rica – Buenas prácticas en la adaptación del seguro social a los trabajadores independientes.....	46
7.1. Génesis y consolidación de las buenas prácticas de protección social al trabajador independiente	46

7.2.	Adecuación administrativa y programática de la CCSS a las necesidades del trabajador independiente.....	49
7.3.	Desafíos pendientes	54
8.	Ecuador – El caso del Seguro Social Campesino.....	56
8.1.	Sistema Ecuatoriano de Seguridad Social: principales rasgos y cobertura.....	56
8.2.	Participación de la población campesina en el mercado laboral ecuatoriano	57
8.3.	Innovaciones del Seguro Social Campesino	58
9.	Filipinas – Uso de las tecnologías de la información para extender la cobertura	62
9.1.	Antecedentes del sistema de seguridad social en Filipinas.....	62
9.2.	Los trabajadores independientes en Filipinas	62
9.3.	Seguridad social para los trabajadores independientes	63
9.4.	Mecanismos para ampliar la cobertura a los trabajadores independientes	65
10.	Francia – Innovaciones de la protección social de los trabajadores independientes.....	69
10.1.	Los trabajadores independientes en Francia	69
10.2.	Varios regímenes de protección social	70
10.3.	Innovaciones en la protección social de los trabajadores independientes.....	73
10.4.	Desafíos pendientes	77
11.	Uruguay – Lecciones sobre la inclusión social del trabajador independiente aprendidas del Régimen Especial de Monotributo.....	79
11.1.	Cobertura del trabajo independiente y génesis del Monotributo	79
11.2.	Reformas al régimen especial de Monotributo	82
11.3.	Lecciones aprendidas y desafíos pendientes.....	88
12.	Conclusiones	92
13.	Bibliografía	86

Lista de gráficos

1.	Tasa de cobertura de los trabajadores independientes en los programas de salud y pensiones, países seleccionados	14
2.	Brasil. Composición de la población ocupada con cobertura contributiva, 2007	27
3.	Cabo Verde. Cobertura del INPS por situación de ocupación como porcentaje de la PEA empleada, 2009	34
4.	Cabo Verde. Etapas de intervención del INPS	37
5.	Colombia. Ocupados por categoría ocupacional, 2009	40
6.	Colombia. Cotizantes al sistema de salud como porcentaje de la PEA	42
7.	Colombia. Cotizantes al sistema de pensiones como porcentaje de la PEA	42

8.	Costa Rica. Tasa de cobertura contributiva de los trabajadores independientes y crecimiento anual por régimen de protección, 2005-2009	54
9.	Ecuador. Características de los trabajadores por cuenta propia agropecuarios	57
10.	Ecuador. Cobertura de los trabajadores independientes agropecuarios	58
11.	Filipinas. Composición del mercado laboral según categoría ocupacional, 2012.....	63
12.	Filipinas. Trabajadores independientes cotizantes activos al seguro social y cobertura del SSS, 2000-2009	64
13.	Francia. Total de trabajadores independientes, 1980-2010.....	70
14.	Francia. Trabajadores independientes, por sector de actividad y por sexo, 2011	70
15.	Regímenes de protección social en Francia, 2012	71
16.	Cotizantes del régimen de no asalariados MSA en Francia, 2011	73
17.	Francia. Recaudación de cotizaciones por régimen, 2012	76

Lista de cuadros

1.	INPS de Cabo Verde. Base de incidencia contributiva de los trabajadores independientes ...	16
2.	Brasil. Estructura del mercado laboral, 2008.....	28
3.	Brasil. Concentración de impuestos y obligaciones en Simples y Súper Simples	31
4.	Cabo Verde. Base de incidencia contributiva para trabajadores independientes.....	36
5.	Colombia. Componentes del Sistema de Seguridad Social.....	39
6.	Colombia. Distribución de los trabajadores independientes, diciembre 2009	40
7.	Colombia. Características de la afiliación de los trabajadores independientes en el régimen contributivo	41
8.	Costa Rica. Principales hitos en la cobertura de los trabajadores independientes	48
9.	Costa Rica. Escala contributiva de los trabajadores independientes por rango salarial, 2010.....	51
10.	Ecuador. Trabajadores independientes por rama de actividad, 2005.....	57
11.	Ecuador. Principales características del Seguro Social Campesino	58
12.	Filipinas. Detalle del sistema de protección social	62
13.	Cálculo de cotizaciones en el RSI.....	74
14.	Tipos y tasas de cotización de los agricultores independientes en Francia.....	75
15.	Uruguay. Estimación del número de trabajadores independientes afiliados al sistema de seguridad social por régimen de cobertura, 2006.....	81

16.	Uruguay. Trabajadores por cuenta propia cubiertos por la seguridad social según quintil de ingreso, 2006.....	81
17.	Uruguay. Actividades empresariales y perfil de trabajadores por cuenta propia considerados en el Régimen Especial de Monotributo	83
18.	Uruguay. Monto de monotributo mensual según nivel de base ficta de contribución, 2007 ..	85
19.	Uruguay. Resumen de modificaciones al Régimen Especial de Monotributo	86
20.	Uruguay. Evolución de empresas cotizantes a la seguridad social, por tamaño, 2003-2006 y 2007-2009	89
21.	Uruguay. Evolución de empresas unipersonales y microempresas cotizantes a la seguridad social, por rama de actividad económica, 2003-2006 y 2007-2009	89

Lista de recuadros

1.	Operación de los convenios de aseguramiento colectivo con trabajadores independientes....	53
2.	Una nueva categoría de trabajador para la creación de empresas: el «auto-empresario»	77

Autores

Este estudio fue realizado por Fabio Durán Valverde, Jorge Flores Aguilar, José Francisco Ortiz Vindas, Daniel Muñoz Corea, Ana Carolina de Lima Vieira y Lou Tessier bajo la dirección técnica de Fabio Durán Valverde.

Los autores desean agradecer a Philippe Marcadent y a Christine Bockstal por su contribución a este documento. Asimismo, los autores agradecen al Centro Internacional de Formación de la OIT por el apoyo aportado a la realización de este estudio y a todas las personas que contribuyeron en el proceso de publicación de la versión en español.

Lista de acrónimos, abreviaciones y abreviaturas

BFC	Bases Fictas de Contribución, Uruguay
BPC	Bases de Prestaciones y Contribuciones, Uruguay
BPS	Banco de Previsión Social, Uruguay
CCM	Complemento de Cuota Mutua, Uruguay
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social, Costa Rica
CJPU	Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios, Uruguay
CNPS	Centro Nacional da Pensão Social, Cabo Verde
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Colombia
DGI	Dirección General Impositiva, Uruguay
EPS	Entidad Promotora de Salud, Colombia
IBC	Ingreso Base de Cotización
IESS	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, Ecuador
INE	Instituto Nacional de Estadística, Cabo Verde
INPS	Instituto Nacional de Seguridad Social, Cabo Verde
INSEE	Instituto Nacional de Estadística, Francia
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social, Brasil
ISSFA	Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, Ecuador
ISSPOL	Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional, Ecuador
IVM	Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, Costa Rica
MSA	Fondo Mutual Social Agrícola, Francia
OIT	Organización/Oficina Internacional del Trabajo
PEA	Población económicamente activa

PILA	Planilla Integrada de Liquidación de Aportes, Colombia
PME	Pequeñas y medianas empresas
RSI	Régimen Social de los Independientes, Francia
RUA	Registro Único de Aportantes, Colombia
SGRP	Sistema General de Riesgos Profesionales, Colombia
SGSSS	Sistema General de Seguridad Social en Salud , Colombia
Simplex	Sistema integrado de pagos de impuestos y de contribuciones de las micro y pequeñas empresas, Brasil
SSC	Seguro Social Campesino, Ecuador

1. Introducción

En el mundo solo una de cada cinco personas disfruta de una cobertura adecuada en protección social. Esta es la razón por la que muchos países, especialmente en el mundo en desarrollo, han emprendido procesos de reforma para extender la cobertura de sus sistemas de protección social, ya sea por la vía contributiva o de la asistencia social.

En lo que se refiere a la extensión de la cobertura contributiva de los seguros sociales, una parte importante del problema reside en la cobertura de los trabajadores independientes. En muchos países del mundo en desarrollo, los trabajadores independientes constituyen una abrumadora mayoría del empleo total, por lo que las estrategias para extender la cobertura contributiva deben considerarlos como parte de los grupos meta. Ello pareciera evidente, pero en la práctica la cobertura del seguro social en la mayoría de los países en desarrollo no alcanza aún a dicho grupo.

Los trabajadores independientes tienden a ser relativamente más vulnerables frente a los problemas de la precariedad laboral, y por ende, a los efectos adversos de los ciclos económicos, lo cual coloca en un alto nivel de importancia el diseño de estrategias y políticas adecuadas para garantizarles protección social.

La dificultad para extender la cobertura a los trabajadores independientes puede ser explicada por una compleja multiplicidad de factores, entre los que es posible identificar: la irregularidad de ingresos, fenómeno estrechamente vinculado con la precariedad del empleo; la alta heterogeneidad del mercado laboral dentro de cada país y entre grupos de trabajadores; el escaso grado de organización o asociación; la vulnerabilidad competitiva; la permanente lucha por la supervivencia económica de su negocio; y la desconfianza que frecuentemente sienten los trabajadores independientes hacia las instituciones de seguridad social; entre otros factores.

Aparte de la precariedad de ingresos, ante la ausencia de la figura del empleador, los trabajadores independientes deben asumir el total de las cotizaciones a la seguridad social, las que en el caso del trabajador asalariado son compartidas con el empleador. Ello constituye en sí una barrera económica para la extensión de la cobertura, que alcanza también a los trabajadores independientes de ingreso medio. Este obstáculo invita a considerar la búsqueda de alternativas para incorporar a los trabajadores independientes que poseen una capacidad de pago limitada, y por lo tanto, que requieren de algún mecanismo de subsidios para participar en los seguros sociales en calidad de contribuyentes.

Otra barrera para la protección social de los trabajadores independientes está relacionada con la movilidad que caracteriza a dicho grupo dentro del mercado laboral. Usualmente, en los mercados de trabajo de los países en desarrollo los trabajadores se ven obligados a alternar entre empleos asalariados y no asalariados, y entre empleos formales e informales, de modo que las aportaciones a la seguridad social no siempre son continuas. La interrupción de las carreras contributivas es otra barrera contra la que deben luchar, tanto los mismos trabajadores como las instituciones de seguridad social con el fin de idear mecanismos que les permitan consolidar derechos a las prestaciones. Las soluciones en este ámbito no son nada triviales y con frecuencia llevan a considerar el establecimiento de periodos más reducidos de cotización para acceder a las prestaciones, con el evidente costo actuarial que ello representa para los programas de seguro social; con frecuencia tal costo es subsidiado solidariamente por otros grupos de trabajadores, o bien por el Estado.

A los elementos señalados se suman las dificultades administrativas en dos ámbitos específicos: la recaudación y el control contributivo. En comparación con los sistemas de recaudación tradicionales aplicados a los trabajadores asalariados, la recaudación de las

contribuciones de los trabajadores independientes entraña complejidades particulares y elevados costos administrativos. En cuanto al control contributivo, la inspección de la seguridad social dirigida a los trabajadores independientes es sumamente cara, comparada con la inspección dirigida a las empresas. Esto representa un obstáculo administrativo, que solo se puede afrontar de manera parcial o incompleta mediante los servicios de inspección, y por tanto, requiere un abordaje de política más integral, que incorpore la creación de incentivos.

Es importante destacar el vínculo que existe entre las políticas de extensión de la cobertura contributiva y las políticas de formalización en general; ambas van de la mano. Un considerable contingente de trabajadores independientes son a su vez microempresarios, de modo que las políticas de extensión se relacionan con un espectro más amplio de políticas e instrumentos, orientados a la formalización de las micro y pequeñas empresas.

El estudio de los independientes involucra una serie de complejidades técnicas y teóricas; pero no es el objeto de este trabajo profundizar en ellas. Por lo tanto, en este documento el abordaje teórico y analítico cede lugar a la necesidad de una comprensión práctica de las innovaciones introducidas en los países estudiados, con el fin de que tales experiencias sean de utilidad a las administraciones de la seguridad social de otros países.

Este estudio analiza experiencias relativamente exitosas en el nivel de cobertura de los trabajadores independientes de siete países en desarrollo y un país desarrollado. Se intenta asociar los logros en el porcentaje de cobertura, con una descripción de las prácticas de financiamiento, la administración y la organización financiera en Brasil, Cabo Verde, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Filipinas, Francia y Uruguay.

A lo largo de este trabajo, se presenta una diversidad de experiencias de innovación. Pasando de estrategias nacionales de extensión de la cobertura mediante subsidios estatales, diferenciación de ingresos, rediseño administrativo, esquemas especiales de incentivos. Además, se abordan casos de países que han introducido regímenes especiales para la micro y la pequeña empresa, que van más allá de la propia gestión de la seguridad social, con impactos significativos en el nivel de la cobertura de la seguridad social.

La elección de los países contenidos en el presente trabajo obedece a dos criterios. En primer lugar, porque presentan un nivel de cobertura de los trabajadores independientes relativamente elevado o en proceso reciente de aumento, lo que resulta especialmente significativo si se considera que los respectivos sistemas de seguro social operan en contextos con cierto grado de economía informal. Sin embargo, debe aclararse que en ninguno de los países estudiados la cobertura estadística del seguro social se acerca siquiera al 100 por ciento de la población objetivo, excepto en el caso de Francia donde evidentemente prevalecen condiciones de país desarrollado. En segundo lugar, fueron elegidos por la disponibilidad de documentación relativamente completa sobre el tema; pero en todo caso, el alcance de los análisis aquí presentados está condicionado a dicha disponibilidad de información, y se sugiere que en el futuro se aborde el estudio de otras experiencias.

El estudio comprende 12 secciones. En la segunda sección se presentan la definición y las características del empleo independiente y se describe la importancia relativa que poseen los trabajadores independientes en el mercado laboral en los países estudiados. En la tercera sección se representan distintos mecanismos utilizados para aumentar la cobertura de los trabajadores independientes; esta es la sección principal del documento. Las secciones cuatro a 11 profundizan en la experiencia de cada uno de los países, abordando las características generales de los sistemas de seguridad social, las prácticas relacionadas con la cobertura de los trabajadores independientes y las reformas e innovaciones emprendidas para extender la cobertura. A manera de conclusión, en la sección 12 se desarrolla un resumen sistematizado del tipo de prácticas aplicadas por los países estudiados, que pone en evidencia la importancia de la innovación en el diseño de las políticas orientadas de manera específica a la extensión de la cobertura contributiva a los trabajadores independientes.

2. Importancia del trabajo independiente y niveles de cobertura

La participación relativa de los trabajadores independientes ha venido aumentando significativamente en los países en desarrollo. Esta población constituye un grupo altamente heterogéneo desde el punto de vista de los mecanismos de inserción laboral, nivel educativo, organización social, composición por sector de actividad económica y de nivel de ingresos. La definición de trabajador independiente abarca un conjunto tan amplio, que es posible ubicar en su interior desde un profesional que ejerce una profesión liberal desde una lujosa oficina, pasando por un pequeño propietario agrícola de ingresos medios, hasta un vendedor ambulante urbano pobre. Dentro de este ámbito, muchos trabajadores poseen empleos precarios que se traducen en una baja o nula capacidad contributiva a los programas de seguridad social.

En este documento la definición de trabajador independiente corresponde a la definición de «empleo independiente» utilizada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). De acuerdo con esta definición oficial, el empleo independiente se compone de cuatro subgrupos de trabajadores, a saber:

- a) Los trabajadores por cuenta propia, también llamados autónomos: son aquellos trabajadores que, trabajando por su cuenta o con uno o más socios, no han contratado a ningún «empleado» de manera continua para que trabaje para ellos durante el período de referencia.
- b) Los miembros de cooperativas de productores: son los que trabajan en una cooperativa que produce bienes y servicios, en la que cada miembro participa en pie de igualdad con los demás miembros en la determinación de la organización de la producción y en las demás actividades del establecimiento, en las inversiones y en la distribución de los beneficios del establecimiento entre los miembros (cabe precisar que los «empleados» de cooperativas de productores no deben clasificarse en este grupo).
- c) Los empleadores: son aquellos trabajadores que, trabajando por su cuenta o con uno o más socios y que, en virtud de su condición de tales, han contratado a una o a varias personas para que trabajen para ellos en su empresa como «empleados» a lo largo de un período continuo que incluye el período de referencia.
- d) Los trabajadores familiares auxiliares: son aquellos que trabajan en un establecimiento con orientación de mercado, dirigido por una persona de su familia que vive en el mismo hogar, pero a la que no puede considerarse como socia, debido a que el nivel de dedicación, en términos de tiempo de trabajo y otros factores que deben determinarse de acuerdo con circunstancias nacionales, no es comparable con aquel del jefe del establecimiento.

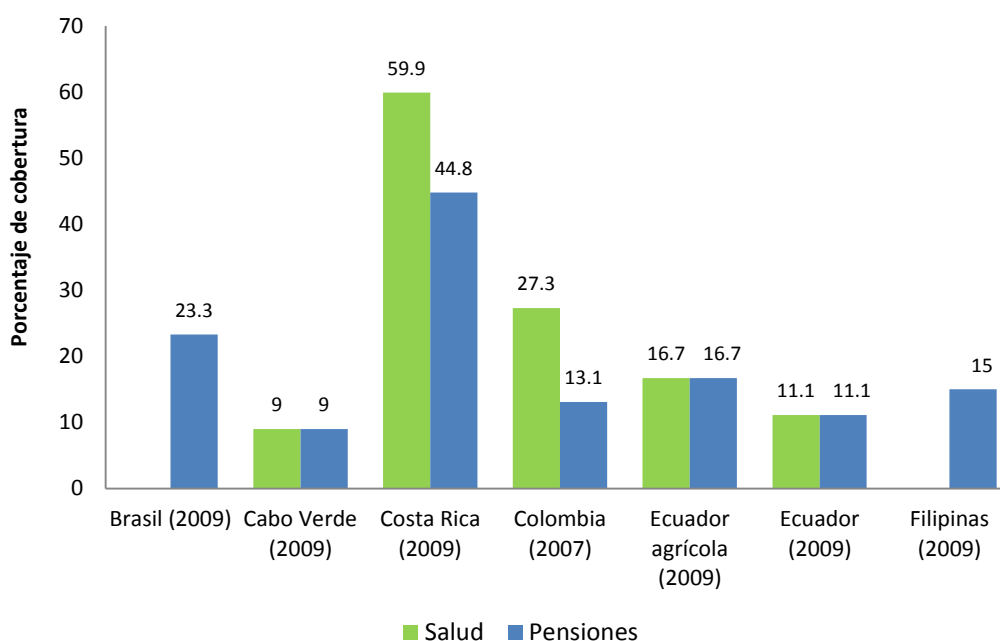
Usualmente la población más numerosa se encuentra en el primer subgrupo, la que junto con los trabajadores familiares auxiliares, conforman la población con mayores dificultades de incorporación al seguro social.

La composición relativa del mercado laboral es sumamente variable de un país a otro. Entre los países estudiados, por ejemplo, en Colombia, del total de la población ocupada el 54 por ciento son trabajadores independientes, una proporción alta en comparación con países como Costa Rica, Uruguay, Cabo Verde y Filipinas, en los cuales esta misma relación alcanza el 18 por ciento, 28 por ciento, 30 por ciento y 33 por ciento, respectivamente. Por otra parte, los trabajadores por cuenta propia constituyen en Brasil un 20 por ciento de la población económicamente activa, mientras que en Ecuador, representan un notable 48 por ciento de la población total ocupada.

Del mismo modo, se observa una alta variabilidad en la concentración de los trabajadores independientes según se considere la zona rural o urbana. En Costa Rica, el 56,5 por ciento de los independientes desempeñan sus actividades en la zona rural, mientras que en Colombia, por ejemplo, lo hacen el 28 por ciento. Por su parte, la proporción de participantes masculinos es normalmente mayor, de modo que en países como Costa Rica la participación relativa de los hombres ronda el 62 por ciento. De las experiencias desarrolladas en este estudio, el caso ecuatoriano en particular incluye a los trabajadores independientes del sector agropecuario, que suman el 42 por ciento y de los cuales más de la mitad son hombres y viven en la zona rural. En Francia, la mayor parte de los trabajadores independientes son hombres, lo que se acompaña con grandes disparidades entre los sectores de actividad. Esta información refleja un panorama del mercado laboral sumamente heterogéneo y dinámico, que da cuenta de la complejidad del problema.

Como se ha mencionado previamente, los países estudiados presentan un nivel de cobertura de los trabajadores independientes relativamente elevado en el contexto de los países en desarrollo. El gráfico 1 muestra las tasas de cobertura de los trabajadores independientes por país con respecto a los programas de salud y pensiones. Las tasas están calculadas en función de la población meta de cada programa de seguro social.

Gráfico 1. Tasa de cobertura de los trabajadores independientes en los programas de salud y pensiones, países seleccionados (porcentajes)



Fuente: Bertranou, F. 2009; Durán-Valverde, 2009; Famé et al., 2008; OIT, 2010 y 2011; Saravia, 2009 e Instituto de Seguridad Social (SSS), Filipinas.

Como se observa en el gráfico, pese a los grandes esfuerzos desplegados para cubrir a los trabajadores independientes en los países estudiados, las coberturas son en general modestas, especialmente en los países con mayores niveles de economía informal. En el caso de Francia, la cobertura alcanza 100 por ciento de los trabajadores registrados¹.

¹ La falta de datos detallados disponibles no permite distinguir la parte de los trabajadores independientes de la economía informal.

3. Resumen de los mecanismos de extensión de la cobertura del seguro social a los trabajadores independientes

En esta sección se describe una serie de mecanismos introducidos en los países estudiados a efectos de aumentar la cobertura contributiva de los trabajadores independientes.

3.1. Categorías contributivas diferenciadas

La diferenciación de categorías contributivas consiste en aplicar un régimen diferenciado de pago de las aportaciones al seguro social por parte de los trabajadores independientes, comparado con el aplicable a los trabajadores asalariados.

La categorización del INSS de Brasil

En Latinoamérica, entre las experiencias más exitosas en esta materia se pueden mencionar las políticas implementadas por el Instituto Nacional de Seguridad Social de Brasil (INSS). El INSS identifica tres categorías del mercado laboral que están vinculadas directamente con el sistema de seguridad social brasileño, estas son: los empleados, los contribuyentes individuales y los asegurados especiales. Las dos últimas categorías son las más significativas cuando se analizan los avances del país en materia de cobertura contributiva dirigidos a los trabajadores independientes. La categoría de contribuyente individual incluye a los trabajadores autónomos y a las personas que realizan actividades no remuneradas; mientras que la de asegurado especial incluye a los trabajadores rurales².

En el caso específico de la categoría de contribuyente individual, establecida por el Plan Simplificado de Previsión Social, el INSS permite al trabajador elegir la tasa de contribución que desea aportar al seguro social. El trabajador puede así contribuir con una tasa máxima de un 20 por ciento con respecto al salario mínimo mensual, o bien, puede optar por una tasa de contribución mínima fijada en un 11 por ciento. La única diferencia entre una y otra opción, es que quienes contribuyen con la tasa menor no tienen derecho a recibir la jubilación por tiempo de contribución, mientras que sí es el caso de quienes optan por la contribución del 20 por ciento³.

Al asegurado especial, el régimen le permite adecuar el pago de las contribuciones conforme varíe el nivel de comercialización o venta de su producción. La tasa de contribución es 2,3 por ciento del valor de la comercialización bruta de la producción efectiva. En esta categoría, los beneficiarios tampoco pueden gozar de la jubilación por tiempo de contribución. No obstante, los trabajadores categorizados como contribuyentes individuales y los asegurados especiales tienen los mismos beneficios incluidos en el Régimen General de Previsión Social.

Este tipo de mecanismos de diferenciación en el nivel de pago, además de otras medidas implementadas por el INSS, ha permitido que uno de cada cuatro trabajadores por cuenta propia esté cubierto por el sistema de seguro social.

² Esta categoría incluye a los agricultores, pescadores artesanales, personas que viven de la actividad de la extracción, e indígenas, entre otros.

³ El sistema permite a los contribuyentes cambiar la tasa de contribución en el momento que lo consideren necesario y en ambas direcciones, es decir, de la mayor a la menor tasa y viceversa.

Las categorías contributivas en Cabo Verde

En Cabo Verde, el Instituto Nacional de Seguridad Social (INPS) ha implementado reformas significativas en esta área. En 2009, la afiliación de los trabajadores independientes se volvió obligatoria, las prestaciones se armonizaron con las previstas por la ley para los trabajadores asalariados y se adoptó un sistema de contribución específico, basado en categorías de ingreso.

Los trabajadores deben cotizar un 19,5 por ciento de la categoría que ellos elijan (cuadro 1), equivalente a un salario cotizado. El monto de cotización está en función de un ingreso de referencia, el cual no puede ser inferior al salario mínimo de la administración pública.

Cuadro 1. INPS de Cabo Verde. Base de incidencia contributiva de los trabajadores independientes

Categoría	Cálculo	Montos de cotización
1	1 * ingreso * 19,5 %	2 730
2	2 * ingreso * 19,5 %	5 460
3	3 * ingreso * 19,5 %	8 190
4	4 * ingreso * 19,5 %	10 920
5	5 * ingreso * 19,5 %	13 650
<i>n</i>	<i>n</i> * ingreso * 19,5 %	<i>n</i> * 13 986 * 19,5 %

Fuente: Elaborado con base en el Decreto Ley N° 49/2009. INPS

Así, por ejemplo, si el Instituto define un ingreso de referencia de 13.986 escudos (alrededor de 163 dólares de los Estados Unidos), y los trabajadores eligen la categoría número 2, el monto a cotizar es de 5.460 escudos (64 dólares). Al ser este esquema relativamente sencillo, los trabajadores no encuentran mayor dificultad en el momento de concretar el pago de las contribuciones.

El subsidio a las cotizaciones de los trabajadores independientes de bajos ingresos en Costa Rica

Otra experiencia exitosa vinculada a este mecanismo se presenta en Costa Rica. La seguridad social de este país está administrada principalmente por la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS).

El sistema de seguridad social costarricense se caracteriza por la fuerte presencia estatal, que entre otras cosas, subsidia las contribuciones de los trabajadores independientes de bajos ingresos. La tasa de contribución de los trabajadores independientes está determinada por un rango de ingresos de frecuencia mensual, basado en el salario mínimo vigente. Para los trabajadores independientes de ingresos mensuales bajos, la tasa de contribución al seguro social es menor que la tasa de contribución global establecida por la CCSS⁴. La diferencia entre la tasa de contribución aportada por el trabajador independiente y la tasa de contribución global es asumida por el Estado en carácter de subsidio, y aporta además una contribución adicional del 0,25 por ciento sobre la masa cotizante del trabajador.

⁴ La tasa de contribución global para el seguro salud está establecida en 11 por ciento sobre los ingresos percibidos mensualmente, mientras que para el seguro de pensiones la tasa se determina en un 7,75 por ciento.

Este mecanismo, junto con otras innovaciones, ha actuado como un elemento favorable: en el año 2009 la tasa de cobertura contributiva del Seguro de Salud de los trabajadores independientes alcanzó cerca del 60 por ciento de la PEA independiente, y el 44,8 por ciento para en el Seguro de Pensiones.

Las tasas de contribución en Filipinas

Según la legislación vigente, los trabajadores independientes deben contribuir de manera obligatoria al SSS, siempre y cuando sean menores de 60 años de edad y reciban un ingreso mensual superior a los 1.000 pesos filipinos (aproximadamente 23,2 dólares)⁵. En el caso particular de los agricultores y pescadores, el ingreso mínimo de contribución es de 1.500 pesos.

La tasa de contribución al programa es uniforme en un valor de 10,4 por ciento⁶. Sin embargo, para el cálculo de los aportes el SSS utiliza una escala contributiva, basada en 29 categorías o intervalos de ingreso; pero cada categoría de ingreso tiene asociado un ingreso o salario uniforme sobre el cual se aplica la tasa. Por ejemplo, la primera categoría de ingreso, es decir, la más baja, está fijada entre 1.000 y 1.249 pesos, y tiene asociado un ingreso uniforme sujeto a contribución de 1.000 pesos. Considerando las diferentes categorías contributivas, las contribuciones mensuales de los trabajadores independientes se ubican entre los 104 pesos (aproximadamente 2,4 dólares) y los 1.560 pesos (cerca de 37,4 dólares), lo cual coloca en evidencia la relativa flexibilidad del esquema para atender un rango muy amplio de capacidades contributivas. El carácter solidario del esquema es evidente, en especial si se toma en cuenta que los beneficios que reciben los trabajadores por cuenta propia son equivalentes a los que reciben los asalariados, excepto por las ventajas que puedan obtener estos últimos en el programa *Employee's Compensation* (EC).

3.2. Sistemas de afiliación colectiva

Los mecanismos de afiliación colectiva permiten que los trabajadores independientes agrupados en organizaciones –principalmente bajo la figura de asociaciones de productores y cooperativas– firme convenios de aseguramiento colectivo o grupal con un programa de seguro social. Una de las principales ventajas de la afiliación colectiva reside en las facilidades que ofrece en términos de simplificar las relaciones del trabajador con la institución de seguridad social; ya sea en cuanto al papeleo, pago de contribuciones, intercambio de información, etcétera. Así, el aprovechamiento de la estructura organizativa que agrupa al trabajador, es una pieza fundamental en el funcionamiento de dicho esquema.

El esquema resulta ser muy conveniente para los trabajadores independientes de zonas rurales agrícolas, quienes en ausencia de una afiliación colectiva, tendrían que invertir mucho tiempo y dinero para el desplazamiento que implica la relación con la institución de seguro social.

El esquema es bastante sencillo en su operación. La organización de productores se encarga de agruparlos, y de firmar un acuerdo mediante el cual se compromete con la institución aseguradora a registrar periódicamente los afiliados, y a recaudar las contribuciones y transferirlas.

⁵ Para un tipo de cambio de 41,5 pesos filipinos por dólar, para junio de 2013.

⁶ Esta tasa de contribución es igual a la aplicada a los trabajadores asalariados. En este caso, los trabajadores aportan 3,33 por ciento y los empleadores un 7,07 por ciento, según los salarios de referencia.

Los convenios con los campesinos en Costa Rica

Esta práctica funciona exitosamente en Costa Rica bajo la administración de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), Institución encargada de gestionar los convenios de aseguramiento con los campesinos organizados y otros grupos de trabajadores. Las cuotas se fijan en función de la actividad productiva específica que realizan los trabajadores afiliados a una organización, así como en función de la capacidad contributiva del grupo afiliado. Con este propósito, se definen ingresos de referencia puntuales y uniformes para los diferentes miembros de la organización, en vez de intervalos de ingresos como se aplica en el caso de la afiliación individual. Dentro de la misma organización se establecen niveles distintos de cotización, de modo que la cuota es uniforme para cada nivel de ingreso. De igual forma, la organización se encarga de ubicar a cada afiliado en la escala que mejor se ajuste a sus ingresos; esta situación es confirmada posteriormente por los inspectores del seguro social. La negociación del convenio tiene una vigencia anual, renovable.

Los convenios de afiliación colectiva en Colombia

En Colombia, la afiliación por parte de los trabajadores al sistema de salud está a cargo de las Entidades Promotoras de Salud (EPS)⁷. Estas entidades son las responsables del registro y recaudación de los aportes de los trabajadores a los seguros de salud; se encargan además de contratar a las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS), que proveen los servicios directos de los hospitales, clínicas, y laboratorios clínicos, entre otros servicios.

Mediante el esquema de afiliación colectiva, una organización – trátase de un gremio o una asociación, entre otras figuras jurídicas – está facultada por ley para establecer un convenio de afiliación colectiva con una EPS. A través de este esquema, los miembros de las organizaciones tienen la posibilidad de cambiar de EPS de manera individual, incluso si inicialmente la selección se haya realizado de manera colectiva.

Destaca también la afiliación a través de cooperativas y precooperativas, mediante la cual los trabajadores independientes pueden acceder a los servicios del sistema de seguridad social en su carácter de trabajadores asociados a las mismas. Estas organizaciones asumen ante la Superintendencia Nacional de Salud⁸, las obligaciones y derechos habitualmente reconocidos a los empleadores.

En Colombia, el mecanismo descrito ha contribuido a que los trabajadores independientes alcanzaran en el 2007 una cobertura del 27,5 por ciento en el sistema de salud; y del 13,1 por ciento, en pensiones.

En general, los mecanismos de afiliación colectiva permiten fortalecer la capacidad institucional de las organizaciones que participan, lo cual merece mencionarse como un efecto secundario sumamente positivo.

⁷ El sistema de salud colombiano está amparado sobre el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS).

⁸ Es el organismo encargado de la supervisión del sistema de salud en Colombia. Este autoriza la constitución de las EPS y las IPS.

3.3. Mecanismos especiales de recaudación de contribuciones

Con el fin de mantener un aumento sostenido de la cobertura contributiva, los sistemas de seguridad social pueden implementar estrategias para mejorar el cumplimiento en el pago de las contribuciones y para mejorar el control contributivo. En esta sección se presentan algunos mecanismos que apuntan a facilitar la afiliación cuando esta es obligatoria, con el fin de aumentar la recaudación efectiva.

La Planilla Integrada y el Registro Único de Colombia

El sistema de seguro social colombiano es un caso destacable en cuanto a sus progresos recientes en el ámbito de la recaudación de contribuciones. El sistema tiene dos mecanismos que permiten establecer un método de recaudación eficaz: el primero es la Planilla Integrada de Liquidación de Aportantes (PILA) y el segundo es el Registro Único de Aportantes (RUA).

La PILA es una plataforma electrónica, por medio de la cual se realizan las liquidaciones y el pago de los aportes al Sistema General de Seguridad Social. Este mecanismo lo utilizan tanto las empresas inscritas como los trabajadores independientes. La PILA ha facilitado y a la vez flexibilizado los trámites a los que tienen que enfrentarse los afiliados⁹. El pago de las cotizaciones a través de la PILA es de carácter obligatorio para todos los agentes participantes. Al tratarse de un sistema centralizado, ha promovido un control eficaz, y sirve además como un mecanismo de fiscalización y control, para reducir el nivel de evasión.

Por su parte, el Registro Único de Aportantes se ha consolidado como una herramienta del sistema de seguro social que permite detectar algunas irregularidades como la evasión y la multi-afiliación. Estas anomalías han podido detectarse gracias a que el sistema informático permite cruzar la información contributiva de los afiliados con los distintos subsistemas de seguridad social, a saber, el Sistema General de Seguridad en Salud, el Sistema General de Pensiones y el Sistema General de Riesgos Profesionales.

Ambos mecanismos han permitido grandes avances en la eficacia y eficiencia de las recaudaciones del sistema colombiano de seguridad social.

Las medidas de recaudación adoptadas en Costa Rica

El sistema de seguro social costarricense también cuenta con mecanismos exitosos en la recaudación de las contribuciones de los trabajadores independientes y empresas. La CCSS, como encargada del proceso de recaudación de las contribuciones sociales, ha implementado en los últimos años una serie de programas orientados principalmente a la contratación de personal administrativo e inspectores para reforzar la tarea de seguimiento de los casos de evasión de cuotas por parte de los empleadores y los trabajadores independientes. El seguro social de Costa Rica tiene inspectores especializados para temas de afiliación de trabajadores independientes, en varias actividades económicas y disponibles a diferentes horas, incluyendo fiscalización diurna y nocturna. Además de contar con una dotación de recursos humanos mejorada, el programa también dispone de financiamiento suficiente para adquirir los recursos físicos, materiales y tecnológicos necesarios para la aplicación exitosa de la función de recaudación. La incorporación de un mayor número de inspectores en seguridad social ha permitido dar cobertura contributiva

⁹ La plataforma ha implementado un sistema de «Planilla Asistida», que da apoyo a la gestión del pago de las contribuciones sociales a aquellas personas que carecen de los medios necesarios, como es el acceso a internet, para realizar la correspondiente cancelación.

en todas las regiones del país, incluyendo la zona rural. En gran parte como resultado de estas medidas, las tasas de cobertura de los trabajadores independientes han aumentado significativamente en tiempos recientes.

3.4. Mecanismos dirigidos a la inclusión de pequeñas empresas

A fin de ampliar la cobertura contributiva, los sistemas de seguro social pueden incorporar mecanismos específicos para incorporar diferentes categorías de empresas, como en el caso de las micro y pequeñas empresas. Este tipo de medidas promueven la formalización empresarial, al mismo tiempo que reducen la exclusión social. La presente sección analiza algunas experiencias exitosas en la materia. La primera de ellas es el Régimen Simplificado¹⁰ vigente en Uruguay, llamado de «monotributo». Una segunda experiencia funciona en Brasil y se llama Simples Nacional o «Súper Simples». La tercera es el régimen de «auto-empresario» que funciona en Francia.

El caso del monotributo en Uruguay

El Régimen Especial de Monotributo consiste en un paquete tributario unificado, de carácter opcional, que incluye tanto el pago de las contribuciones a la seguridad social como el pago de impuestos. El esquema involucra las micro y pequeñas empresas que desempeñan actividades en la economía informal, principalmente. El monotributo ha sido implementado, con variantes, en países como Argentina y Uruguay. A continuación, se describe la evolución y los resultados del caso uruguayo.

Los diagnósticos practicados por el Instituto de Previsión Social, entidad encargada de administrar el seguro social uruguayo, reconocían que un importante sector de trabajadores por cuenta propia se regía por normas inadecuadas que propiciaban su marginación del sistema de protección social. En ese sentido, los estudios mostraban que más de un 80 por ciento de los trabajadores independientes uruguayos se encontraban excluidos de la cobertura de la seguridad social. Dado este entorno, se promovió a partir del año 2001 el Régimen de Monotributo, con el objetivo no solo de promover formalización tributaria, sino también de extender la protección social a dicho grupo, hasta entonces excluido del sistema. En sus inicios, los resultados del régimen no fueron muy satisfactorios, lo cual llevó a que en el año 2006 se introdujeran una serie de modificaciones internas que permitieron, entre otras cosas, flexibilizar las restricciones que impedían el ingreso a este régimen especial¹¹.

Una de las reformas más significativas a las cuales se sometió el régimen fue la inclusión de las empresas unipersonales, además de las sociedades de hecho, con algunas restricciones. La reforma amplió el tipo y la cantidad máxima de actividades que pueden desarrollar las empresas¹². Asimismo, incorporó en el sistema las empresas que venden sus productos con tarjeta de crédito. Antes de la reforma, solo se incluían en el régimen las

¹⁰ Los sistemas simplificados pueden servir para aumentar la inclusión de importantes colectivos pero a expensas de la reducción de la cobertura de los regímenes generales. Este efecto desplazamiento ha generado una gran polémica en la gestión de los sistemas de seguro social.

¹¹ La modificación se realizó mediante la Ley de Reforma Tributaria de 2006, vigente desde julio de 2007. Esta reforma fue promovida por autoridades del Banco de Previsión Social (BPS), con posteriores intervenciones del Poder Ejecutivo y del Parlamento.

¹² Se incluyen empresas con actividades de venta de bienes, con prestación de un servicio y la pequeña producción artesanal.

pequeñas empresas que vendían productos de consumo final. Pero en la actualidad, se permite la afiliación a empresas que venden no solo productos de consumo final, sino también las que comercian sus productos con la empresa privada y con el Estado, salvo algunas excepciones. Del mismo modo, se amplió el monto de facturación máxima que puede tener una empresa para acceder al derecho a incorporarse en el régimen. La ampliación permitió aumentos anuales en la afiliación de más del cien por ciento, tanto en el segmento de pequeñas empresas comerciales como en los proveedores de servicios.

A efectos de dimensionar el resultado de la reforma, el crecimiento promedio de las empresas unipersonales afiliadas al sistemas entre los años 2002 y 2006, fue de 1,3 por ciento; mientras que en el periodo de 2007 a 2009, primeros años en que entraron en vigencia las reformas, el incremento anual fue de 6,5 por ciento. En términos absolutos, la reforma permitió un incremento estimado en 12.722 empresas unipersonales en el citado periodo.

El caso de los auto-empresarios en Francia

En 2008 el Gobierno francés introdujo una nueva categoría para los empresarios: los auto-empresarios. Son trabajadores independientes con una facturación inferior a 81.500 euros anuales por actividad de comercio o 32.600 euros por prestación de servicios.

Los auto-empresarios están sujetos a impuestos y cotizaciones sociales específicas. La afiliación a la seguridad social es obligatoria. A diferencia de lo que se aplica al resto de los trabajadores independientes, las contribuciones sociales se establecen como un porcentaje de los ingresos (varía entre el 12 por ciento y el 21,3 por ciento en función del sector de actividad). Los auto-empresarios tienen la posibilidad de pagar un paquete global, que incluye las contribuciones sociales y los impuestos, como un porcentaje de sus ingresos. Esta importante innovación facilita en gran medida la contabilidad en la fase de creación de las empresas. El auto-empresario es una forma flexible de trabajador independiente que fomenta la creación de empresas; y es, en cierta medida, compatible con el trabajo asalariado. Se puede considerar como una herramienta de formalización del trabajo no declarado previamente por diversas razones (complejidad de los procedimientos administrativos, incompatibilidad con otras fuentes de ingreso declaradas, etc.), especialmente en las actividades de servicios (limpieza, jardinería, etc.).

Desde su creación, esta iniciativa ha tenido gran éxito en términos de creación de empresas. En 2011 había más de 700 mil empresarios afiliados activos.

El caso del Súper Simple en Brasil

En Brasil, Súper Simple ha actuado como un importante mecanismo para la protección social de trabajadores de las micro y pequeñas empresas. Este régimen especial fue creado en 2006 para sustituir al anterior Sistema Integrado de Pagos de Impuestos y de contribuciones de las microempresas y pequeñas empresas (Simple).

El Súper Simple permite un tratamiento tributario simplificado para las micro y pequeñas empresas. Para el pago de los impuestos estatales y locales así como las contribuciones se definió una tasa única, calculada sobre la base de una escala progresiva según la declaración de las ventas anuales. Esta tasa de participación se basa en las ventas brutas, y no en las utilidades. La medida incluye el suministro de los libros de contabilidad requeridos por las empresas para cumplir con los requisitos. La afiliación al régimen es de carácter opcional y puede realizarse por medio de Internet. La retención de las cotizaciones es obligatoria.

La Ley Complementaria N° 128 (2008), la cual está enfocada en los microempresarios individuales (cuyo límite de facturación es de 3 000 reales mensuales), funciona como una ampliación del Súper Simple. Las principales bondades de ésta son: 1) el hecho de que los

tributos de cada una de estas unidades se determinan como un valor mensual fijo, independientemente de los ingresos generados en el periodo; y 2) que las unidades que se apegan a esta Ley están exentas del pago del impuesto sobre la renta, el impuesto sobre productos industrializados (IPI), la contribución para el programa de Integración social (PIS), el financiamiento de la Seguridad Social (Confis) y la contribución patronal al Instituto Nacional de Seguridad Social. A los trabajadores vulnerables aún no cubiertos por Súper Simples y la Ley Complementaria, el INSS les ofrece cobertura mediante la figura de contribuyente individual, establecido en el Plan Simplificado de Previsión Social, explicado en la sección 3.1 de este documento.

Gracias a la implementación de estos programas se observan cambios importantes en los últimos años, como el aumento en el número de empresas resueltas a acogerse a la Ley Simples, lo cual se traduce en la formalización de las mismas y en la consecuente inclusión de sus trabajadores en el sistema de seguridad social; con un notable crecimiento en el número de empleos asalariados declarados por las empresas, así como en el número de contribuyentes al Sistema de Protección Social. Un aspecto a ser destacado es que el mayor incremento en la inclusión se presenta en los niveles salariales más bajos.

Este régimen simplificado, al igual que el monotributo del Uruguay y los auto-empresarios de Francia, coloca en evidencia la importancia de avanzar hacia el establecimiento de esquemas específicos dirigidos a sectores vulnerables del mercado laboral, como es el caso de las micro y pequeñas empresas (en estos casos incluyendo a los propietarios). Claramente, estas medidas hacen parte de una estrategia más amplia, comprendidas bajo el paraguas de las políticas de formalización. Cabe destacar que en ninguno de los casos considerados, los regímenes especiales implicaron políticas para reducir los derechos en el ámbito laboral.

3.5. Mecanismos dirigidos a la inclusión de los trabajadores independientes agrícolas

El caso del Fondo Mutual Social Agrícola (MSA) de Francia

El MSA fue creado en 1900 como un seguro mutuo para los trabajadores agrícolas, asalariados y no asalariados. Dicho régimen precede al actual sistema de seguridad social y ha mantenido sus especificidades al día de hoy. El MSA se caracteriza por sus cercanos vínculos con los sindicatos de agricultores y por un sólido sentimiento de pertenencia al mundo rural, que sigue siendo actualmente emblema de los agricultores franceses.

Cuando se creó el sistema de seguridad social, en 1945, el MSA se encargaba de la gestión de la seguridad social de los agricultores, y mantuvo su independencia del resto del sistema. Los agricultores en Francia, así como los otros trabajadores independientes, mostraban cierta renuencia a adoptar un sistema de seguridad social centralizado y coordinado por el Estado. Esto explica por qué al régimen de los trabajadores independientes le tomó algún tiempo en armonizarse con los demás regímenes de protección social (seguro de salud y pensiones) y por qué conserva su especificidad (libertad de elección de la aseguradora que suministra las prestaciones de salud, de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, de invalidez y la licencia de enfermedad). El MSA está financiado en gran medida por los impuestos generales, los impuestos nacionales de solidaridad y subsidios puntuales del Estado. En 1960, fue creado un presupuesto especial llamado «presupuesto anexo para las prestaciones agrícolas» (BPSA) para compensar el bajo nivel de contribución de los agricultores. El BPSA es gestionado directamente por el Ministerio de Agricultura.

La conformación demográfica de la población objetivo del MSA tiene un fuerte impacto en su cultura peculiar y sus mecanismos de financiamiento. De hecho, debido al éxodo rural,

los agricultores son cada vez menos numerosos en Francia. En un espacio de cincuenta años, el MSA ha perdido un millón de agricultores independientes afiliados, donde la población no asalariada ha sido la más afectada por tal reducción. En 2011, el MSA cubría a más de 1,6 millones de personas a través del régimen de no asalariados, incluyendo un 28 por ciento de contribuyentes activos, un 53 por ciento de agricultores jubilados y un 19 por ciento de dependientes (cónyuge e hijos a cargo). El régimen de agricultores independientes del MSA cuenta con más de 500 mil contribuyentes.

El caso del Seguro Social Campesino del Ecuador

En Ecuador, una experiencia relativamente exitosa es la del Seguro Social Campesino (SSC), un régimen especial por medio del cual se brinda cobertura a los trabajadores autónomos agrícolas y pescadores artesanales. El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) es la entidad encargada del sistema de seguridad social y, a la vez, el gestor directo del Seguro Social Campesino.

El SSC comprende la cobertura en caso de enfermedad y maternidad, para toda la familia; y de vejez, invalidez y muerte, para el asegurado directo. El monto de la pensión de vejez y de invalidez total y permanente, equivale al 75 por ciento del salario mínimo de aportación. La afiliación al SSC puede realizarse de manera individual o colectiva¹³ pero la mayor parte de la afiliación actual es por la vía colectiva. La inscripción es de carácter restrictiva, dado que para incorporarse es necesario tener un trabajo por cuenta propia, temporal u ocasional, en alguna actividad del sector agropecuario de la economía, y vivir en una zona rural. La recaudación de las contribuciones y su transferencia a la administración del seguro social, corre por cuenta de la organización campesina. Se financia mediante un esquema solidario, que involucra a los afiliados y empleadores del Sistema Nacional de Seguridad Social, así como los aportes del Estado; además de las propias contribuciones de las familias campesinas protegidas. Cabe destacar que las tasas de contribución del SSC son inferiores a las del Seguro General Obligatorio, de allí su carácter solidario.

El SSC ha permitido que la población rural ecuatoriana disponga de un mecanismo solidario de seguro social. Para el año 2010, se estima que este seguro comprendía a 918.056 asegurados y brindaba prestaciones a 36.135 pensionistas¹⁴.

3.6. Enfoque proactivo y de proximidad con los trabajadores independientes

La experiencia caboverdiana de utilización de un enfoque proactivo con los trabajadores independientes ha tenido un impacto muy positivo en el reciente proceso de extensión de la cobertura. Este enfoque incorpora campañas de comunicación dirigidas a los trabajadores independientes, acompañadas de un conjunto de actividades de educación y sensibilización a nivel local, tanto en la zona urbana como rural, acompañada con la apertura de centros de servicios próximos a los afiliados.

La intervención del Instituto Nacional de Seguridad Social (INPS) se divide en tres etapas. En la primera, el Instituto ha focalizado su estrategia en campañas de comunicación dirigidas a los trabajadores independientes de las zonas urbanas y en territorios donde

¹³ Para analizar las características básicas de este sistema de afiliación, se recomienda ver la sección «Sistema de afiliación colectiva», del presente documento.

¹⁴ Para el 2007, el IESS incluía en el Seguro General y el Seguro Social Campesino, un total de 2.715.678 afiliados.

prevalece el empleo formal. Se produjeron folletos, *spots* de televisión, programas de radio y se publicaron anuncios en los principales periódicos del país. La segunda etapa consistió en establecer alianzas con las organizaciones de trabajadores independientes. En este sentido, el INPS ha llevado a cabo talleres con los sindicatos, organizaciones de mujeres, iglesias, cámaras municipales, organizaciones no gubernamentales, y organizaciones de productores, entre otras. La tercera etapa consiste en la consolidación de su presencia en la zona rural del país. Además de las actividades realizadas con los trabajadores independientes, los funcionarios del INPS han llevado a cabo actividades con niños y adolescentes en las escuelas del país.

Con el fin de acercarse a los trabajadores independientes, el Instituto invirtió en la apertura de centros de servicios en aquellos lugares en donde el flujo de trabajadores independientes es alto. Estos centros son Unidades de Previsión Social (UPS) y oficinas provisorias de servicios. En estas oficinas, los trabajadores, además de acceder a información sobre el esquema de beneficios que ofrece el Instituto, pueden también afiliarse, pagar sus contribuciones sociales y retirar las prestaciones, entre otras facilidades. Un factor de éxito ha sido el equipamiento de las oficinas con un sistema de informático integrado que permite realizar en el nivel local, al menos el 80 por ciento de los procesos administrativos¹⁵.

La apertura de estos centros ha permitido, entre otras cosas, reducir los costos de transacción para los trabajadores independientes (costos implícitos como traslados, tiempo, etc.). La primera oficina de servicios se abrió en el año 2010, en Sucupira, el mercado más grande de la capital. Y hacia 2011 había alrededor de nueve oficinas, ubicadas en distintos municipios a través del país.

Gracias a estas iniciativas, el INPS ha abandonado una estrategia en la que la iniciativa dependía de los trabajadores, sustituyéndola por una estrategia activa, que consiste en ir directamente a donde están los trabajadores independientes; además, ha creado alianzas con las organizaciones de trabajadores y con la comunidad, con el fin de educar y sensibilizar a las personas, para promover y facilitar la afiliación.

3.7. Uso intensivo de tecnologías de información y comunicación

En la gestión de las instituciones de la seguridad social, el uso de las tecnologías de información y comunicación representa un instrumento sumamente poderoso, que usualmente permite aumentar la eficiencia, la eficacia y la calidad de la información. El caso filipino así lo demuestra. En ese sentido, tres innovaciones introducidas por el SSS son: la entrega de tarjetas inteligentes a los afiliados y beneficiarios de los programas; la instalación de Terminales de Información de Autoservicio (SS IT); y el uso de una plataforma web, de acceso libre para los afiliados a la Institución.

La tarjeta inteligente permite almacenar información y realizar transacciones en las distintas instituciones del sistema. Los Terminales de Información de Autoservicio son máquinas dotadas con pantalla táctil y diseñadas con una interfaz amigable para el usuario. Con el uso de la Tarjeta SSS, los afiliados pueden informarse sobre el pago de las cotizaciones, el saldo y otra información sobre los préstamos vigentes, así como realizar algunas otras gestiones en la Institución (ISSA, 2009). El servicio My.SSS es una plataforma de uso gratuito diseñada para que los afiliados puedan consultar información

¹⁵ El sistema informático se llama *Sistema Integrado de Previdência Social* (SIPS).

sobre registros administrativos, e incluso realizar el pago de las contribuciones a través de un enlace en línea con las entidades bancarias.

Existen evidencias en el sentido de que estas innovaciones facilitan los trámites administrativos y han permitido aumentar la transparencia en la gestión y en el control contributivo. Además, han reducido el riesgo operativo que asume el Instituto y los costos de transacción, como por ejemplo el costo del tiempo de desplazamiento y espera para acceder a los servicios administrativos; que en el caso particular de los trabajadores independientes, representan un elemento crítico.

4. Brasil – Buenas prácticas en la extensión de la cobertura de la protección social

Brasil es un país comprometido con el gasto social y, en particular, con el alcance de la protección social; prueba de ello es el elaborado andamiaje de seguridad social que caracteriza a esta nación, así como las innovaciones que se han aplicado en materia de extensión de la cobertura de la seguridad social.

El sistema de seguridad social (*Previdência Social*) brasileño se articula en tres regímenes fundamentales¹⁶:

1. El Régimen General de Previsión Social que, junto con el régimen de Previsión de los Servidores Públicos, constituye la principal figura de aseguramiento en Brasil, que brinda cobertura a los trabajadores del sector privado, incluidos los empleadores, los empleados asalariados, empleados domésticos, autónomos y trabajadores rurales. Se caracteriza por ser un régimen de afiliación obligatoria, con gestión pública.
2. El Régimen de Previsión de los Servidores Públicos, el cual comparte muchos rasgos con el Régimen General.
3. El Régimen de Previsión Complementaria, como su nombre lo indica es de carácter complementario, y posee afiliación voluntaria. Este régimen está dirigido a los trabajadores de ingresos más elevados, tiene la opción de complementar y mejorar su pensión básica.

Se distinguen también otras formas de ahorro personal voluntario, así como programas de asistencia social dirigidos a grupos más vulnerables. No obstante, para efectos de este documento centramos el análisis en el Régimen General y sus opciones de extensión de cobertura para los trabajadores independientes.

4.1 Situación de la cobertura

Según datos oficiales, en el año 2007 el 64 por ciento de la población ocupada pertenecía a alguno de los regímenes de protección social en carácter de contribuyentes.

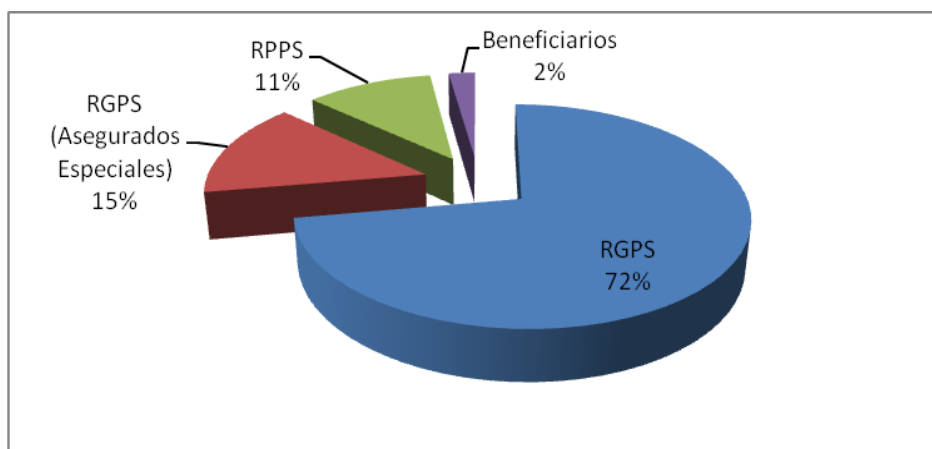
En el gráfico 2 se ilustra la distribución de la población ocupada cubierta por seguridad social contributiva en el año 2007. En primer lugar destacan los contribuyentes del Régimen General de Previsión Social (72 por ciento), seguidos de los contribuyentes de los Seguros Especiales (15 por ciento), los contribuyentes de los Regímenes Propios de los Servidores Públicos y Militares (11 por ciento) y por último los que acceden a la protección social en carácter de beneficiarios (2 por ciento).

Los trabajadores por cuenta propia se encuentran dentro de los grupos con más problemas de cobertura. Según datos del Ministerio de Seguridad Social, en el año 2007, aproximadamente el 44 por ciento de los trabajadores por cuenta propia con capacidad contributiva no gozaban de protección social, mientras que el porcentaje equivalente dentro del grupo de trabajadores por cuenta propia sin capacidad contributiva, era del 31,7 por ciento. Según información del Ministerio, en el año 2007 estaban cubiertos un 23,7 por

¹⁶ Para un análisis amplio del Sistema de Previsión Social en Brasil ver el documento «Panorama da Previdência Social Brasileira» (Ministério da Previdência Social, 2008).

ciento de los trabajadores por cuenta propia, un porcentaje comparativamente bajo en relación con los empleados públicos (100 por ciento), los asalariados del sector privado (76,7 por ciento) y los trabajadores domésticos (34,4 por ciento).

Gráfico 2. Brasil. Composición de la población ocupada con cobertura contributiva, 2007



Fuente: Ministério da Previdência Social con base en la Encuesta Nacional por Encuesta de Domicilios (PNAD), 2007.

Información más reciente presentada por el Ministerio indica que del total de la población económicamente activa, el 48 por ciento aparecía en calidad de contribuyentes a alguno de los regímenes de seguridad social.

En el año 2008, el Régimen General de Previsión Social contaba con un total 39.6 millones de asegurados cotizantes, donde la categoría de aportantes individuales representa la segunda en importancia (14,6 por ciento), superada por la categoría de asalariados (del sector público o privado), los cuales representan el 80 por ciento del total de contribuyentes de este régimen.

4.2 Medidas adoptadas para la inclusión en el seguro social

La promulgación de la Constitución Federal de 1988 constituye uno de los principales hitos de la seguridad social brasileña, ya que gracias a ello se fomentaron una serie de cambios orientados a consolidar el sistema brasileño de protección social¹⁷.

Concretamente, en el artículo 194 se establecen las disposiciones generales de la seguridad social brasileña y entre sus primeros incisos se hace referencia a aspectos preponderantes como la universalidad de la cobertura, la uniformidad y equivalencia que deben tener los beneficios y servicios destinados a las poblaciones urbanas y rurales, entre otros elementos de vital importancia para el andamiaje de la seguridad social.

Sin embargo, tal como lo apunta Rangel et al. (2008), el sistema de seguridad social siempre se vio vinculado de cierta forma con el mercado de trabajo asalariado, situación que atentaba contra la cobertura de algunos grupos con características especiales como los trabajadores rurales y los trabajadores por cuenta propia, entre otros.

¹⁷ Detalles más amplios de la evolución del Sistema de Seguridad Brasileño se presentan en el documento «Veinte años de la Constitución Federal» (IPEA, 2008).

Considerando dicha situación, se desarrollaron propuestas e iniciativas orientadas a aumentar la cobertura de la protección social de tales grupos. A continuación se presentan algunos de los elementos más destacables implementados en el Brasil.

Diferenciación de categorías contributivas

En el contexto de la protección brindada por el Instituto Nacional de Seguridad Social brasileño (INSS), se reconocen diferentes categorías contributivas, que se determinan y adaptan a su situación laboral particular. Destacan las categorías de «empleados», «contribuyentes individuales» y «asegurados especiales»; los trabajadores por cuenta propia se ubican en esta última categoría.

Al igual que en otros países en desarrollo, la existencia de importantes niveles de informalidad laboral es uno de los rasgos característicos del mercado laboral brasileño. Se estima que en el periodo 1981 y 2007 el nivel de la informalidad laboral se ubicaba en una magnitud del 30 por ciento de la PEA (Rangel et al., 2008).

Según datos recientes del Ministerio de Seguridad Social, Brasil cuenta con una población de aproximadamente 190 millones de habitantes, de los cuales cerca de 92 millones (49 por ciento) pertenecen a la PEA ocupada. La composición de la población ocupada está constituida principalmente por trabajadores asalariados (59 por ciento), mientras que los trabajadores por cuenta propia constituyen el segundo grupo en importancia relativa (20 por ciento). Estas cifras ponen de relieve la importancia del trabajo no asalariado en la estructura laboral brasileña, así como las motivaciones para procurar políticas específicas para este grupo.

Cuadro 2. Brasil. Estructura del mercado laboral, 2008

Categoría	Número de personas	Porcentaje
Asalariados	54 187 086	59
Trabajadores domésticos	6 626 001	7
Trabajadores por cuenta propia	18 688 789	20
Empresarios	4 143 956	4
Otras categorías	4 161 275	5
Trabajadores no remunerados	4 587 478	5
Total población ocupada	92 394 585	100

Fuente: Boletín Estadístico de Previdência Social - Vol. 15 N° 3. Ministerio de Previdência Social. Brasil.

Contribuyente individual

Dentro de esta categoría de contribuyentes se encuentran las personas que trabajan por cuenta propia (trabajadores autónomos), considerados en el Brasil como uno de los grupos más vulnerables en materia de cobertura de la seguridad social. Esta categoría fue creada por el Plano Simplificado de Seguridad Social, que protege todos los trabajadores con un ingreso inferior a 36.000 reales por año (equivalente a 21.200 dólares de los Estados Unidos).

Con el objetivo de adaptar los sistemas de protección social a las características particulares de este grupo, se han incorporado y otorgado algunas facilidades¹⁸ tales como

¹⁸ Este beneficio se enmarca dentro del Plan Simplificado de Previsión Social (Plano Simplificado da Previdência Social), figura mediante la cual se busca incorporar a los trabajadores por cuenta

la reducción del nivel de contribución mínima, la que en el caso particular de los contribuyentes individuales se redujo del 20 por ciento al 11 por ciento del salario mínimo mensual. Es importante señalar que cada contribuyente individual tiene la potestad de decidir el porcentaje de contribución que desea realizar, ya sea optando por la contribución reducida del 11 por ciento o continuar con la contribución del 20 por ciento. La única diferencia entre ambos casos radica en que quienes contribuyen con la tasa menor no tienen derecho a recibir la pensión de jubilación por tiempo de contribución, mientras que quienes optan por la contribución del 20 por ciento, tienen derecho a obtener todos los beneficios del sistema de protección social brasileño. Otra de las facilidades introducidas es el hecho de que los contribuyentes pueden cambiar el porcentaje de cotización en el momento que lo consideren necesario, y en ambas direcciones, y tomando en consideración que los periodos de contribución del 11 por ciento no cuentan a la hora de determinar la prestación por tiempo de contribución.

Asegurado especial

Son considerados asegurados especiales los trabajadores que ejercen sus actividades en zonas rurales, en economías familiares y sin empleados permanentes, tales como pequeños agricultores, pescadores artesanales, personas que viven de la actividad de la extracción, e indígenas, entre otros.

La principal innovación asociada con este esquema es que la contribución se realiza sobre el valor de comercialización del producto, mecanismo que le permite al trabajador adecuar sus obligaciones contributivas en función de sus ingresos, que como es esperable son bastante irregulares. El porcentaje de contribución establecido es del 2,3 por ciento del valor de la comercialización bruta de la producción.

Los beneficiados de este régimen contributivo tienen derecho a las mismas prestaciones incluidas en el portafolio del Régimen General de Previsión Social otorgadas a los asegurados de las otras categorías. Un beneficio o ventaja adicional es que los trabajadores pueden acceder a los beneficios durante los periodos de improductividad temporal o incluso cuando por alguna razón pierden sus cultivos o la producción.

Mediante este esquema, se cubren pensiones de retiro a los 60 años para los hombres y 55 años para las mujeres, por un monto equivalente al salario mínimo; la prestación está condicionada al ejercicio de 15 años de actividad rural. En el año 2008 se aprobó una legislación para este régimen y se creó la figura del asegurado especial.

4.3. Incentivos para pequeñas y medianas empresas

Otro de los elementos a destacar relacionado con la expansión de la cobertura del seguro social, es el paquete de incentivos otorgados a las pequeñas y medianas empresas.

El propósito de estas medidas es la reducción de la informalidad en las empresas brasileñas, con lo cual se pretende incidir directamente en la condición de los empleados, y consecuentemente, en su situación de cobertura. En términos generales, estos incentivos están dirigidos a la unificación, simplificación y la facilitación de la recaudación de impuestos y contribuciones en las empresas, medidas que a la larga potencian la creación de contratos de trabajo, y se espera que produzcan como resultado final, mejoras en la inclusión de más trabajadores en el sistema de protección social.

propia, así como a los asegurados facultativos (personas dedicadas a actividades no remuneradas) al sistema de protección social.

Como resultado de estas iniciativas se creó el programa «Simples», modificado posteriormente como «Simples Nacional» o «Súper Simples», por medio del cual se ofrece una serie de beneficios y ventajas a las pequeñas y medianas empresas que se incorporan a al esquema.

Simples

El Sistema Integrado de Pagos de Impuestos y de contribuciones de las microempresas y pequeñas empresas (Simples) fue creado en 1996 con el objetivo de confirmar la condición anterior de empleo y la seguridad social en muchas empresas pequeñas y medianas. El sistema también permite el pago unificado de algunos impuestos federales y la cancelación de las contribuciones a la seguridad social, por parte de las pequeñas empresas.

Para el pago de los impuestos y las contribuciones se definió una tasa única, calculada sobre la base de una escala progresiva según la declaración de las ventas anuales. Esta tasa de participación se basa en las ventas brutas, y no en las utilidades. Con este esquema, también se ponen a disposición de las empresas los libros de contabilidad de gestión necesarios para dichas empresas.

La ley define como microempresa a todo negocio cuyas ventas brutas anuales son inferiores o iguales a 240.000 reales; y como pequeña empresa a aquella cuyas ventas brutas anuales son superiores a dicha suma.

Súper Simples

En 2006 se creó el Simples Nacional o Súper Simples (Ley Reglamentar N° 123, del 14 de diciembre) para sustituir al Simples. El nuevo sistema incorporó, además del tratamiento fiscal incluido en el Simples, el Impuesto sobre la Circulación de Bienes y Servicios (ICMS), los Impuestos sobre Servicios de cualquier naturaleza (ISS), así como los impuestos estatales y locales no incluidos previamente.

La reforma introducida definió como obligatoria la retención de las cotizaciones y al igual que en el antiguo Simples los aportes son inferiores a los del régimen general y se calculan a partir de las ventas mensuales de la empresa. También se elimina la obligación de las empresas de mantener una contabilidad regular. Los aportes que las pequeñas y medianas empresas pueden consolidar con la creación del Simples y posteriormente con su extensión (Súper Simples) se describen en el cuadro 3.

Cuadro 3. Brasil. Concentración de impuestos y obligaciones en Simples y Súper Simples

Simples	Súper Simples
<ul style="list-style-type: none">- Impuesto sobre la Renta (IRPJ)- Contribución al Programa de Integración Social (PIS) y al Programa Formación de los Funcionarios Públicos de Activos (PASEP)- Contribución Social sobre Ingresos Netos (CSSL)- Contribución al Financiamiento de la Seguridad Social (Cofins)- Impuesto sobre Productos Industrializados (IPI).- Impuesto sobre la Circulación de Mercancías y Prestación de Servicios (ICMS)- Impuesto sobre Servicios de cualquier naturaleza (ISS)- Contribuciones a la Seguridad Social, a cargo de la persona jurídica- Impuestos estatales y locales.	<ul style="list-style-type: none">- Impuesto sobre Operaciones Financieras (IOF)- Impuesto sobre la Importación de Productos Extranjeros (II)- Impuestos sobre Exportaciones- Impuesto sobre la Renta de Personas Jurídicas- Impuesto sobre la Propiedad Rural (ITR)- Contribución Provisional sobre el Movimiento Financiero (CPMF)- Contribución al Fondo de Garantía del Tiempo (FGTS)- Contribución para el Seguro Social del Empleado.

Fuente: Rangel et al (2008).

4.4. Ley Complementaria

Una de las últimas medidas establecidas por las autoridades brasileñas con el objetivo de reducir y simplificar la carga tributaria y contributiva de las empresas, y la consecuente extensión de la seguridad social, es la Ley Complementaria N° 128 (2008), que se enfoca en los microempresarios individuales y cuyo límite de facturación es de 3.000 reales mensuales.

Dicha Ley funciona como una ampliación del Súper Simples, orientada a las empresas más pequeñas de Brasil, las que dadas sus características ameritan un trato especial. En este sentido, sus principales bondades son i) el hecho de que los tributos de cada una de estas unidades se determinan como un valor mensual fijo, independientemente de los ingresos generados en el periodo; y ii) que las unidades que se acogen a esta Ley están exentas del pago del impuesto sobre la renta, el impuesto sobre productos industrializados (IPI), la contribución para el programa de Integración social (PIS), el financiamiento de la Seguridad Social (Confis) y la contribución patronal al Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS).

Como consecuencia de las exenciones mencionadas, las empresas enmarcadas en la Ley Complementaria únicamente deben hacer frente a las siguientes obligaciones: a) pagar el 11 por ciento del salario mínimo correspondiente a la contribución de seguridad social de los empleados; b) pagar 1 real por concepto del Impuesto sobre la Circulación de Mercancías y Prestación de Servicios (ICMS); y, c) contribuir con 5 reales por concepto del Impuesto sobre Servicios de cualquier naturaleza (ISS).

Gracias a la implementación de estos programas orientados a la micro, pequeña y mediana empresa, se observaron cambios importantes en años recientes, como los presentados por Delgado et al. (2007), que indican que en el periodo 2000-2005 se dio un importante aumento (40 por ciento) en el número de empresas resueltas a acogerse a la Ley Simples, lo que consecuentemente se traduce en mayor formalización y en la búsqueda inclusión de sus trabajadores en el sistema de seguridad social.

Algunos autores se refieren también al impacto favorable en la evolución de los trabajos asalariados, aspecto que robustece la tesis en el sentido de que tales programas benefician

los vínculos del trabajo formal. En este sentido, según datos presentados, se evidencia un crecimiento importante en el número de empleos asalariados declarados por las empresas, que mantienen para el periodo 2000-2005 un crecimiento estable promedio cercano al 18 por ciento.

Por último y como uno de los hallazgos más destacados en el documento de Saravia (2008), durante el periodo 2000-2006 se observó un importante aumento en el número de contribuyentes al Sistema de Protección Social; llama la atención el hecho de que el mayor incremento se observa en los niveles salariales más bajos, relacionados de forma natural con los trabajadores de la economía informal, los cuales constituyen, ciertamente, la población objetivo de las innovaciones descritas.

5. Cabo Verde – Un enfoque proactivo en la extensión de la cobertura de los trabajadores independientes

En África subsahariana, Cabo Verde es considerado un país con buen desempeño, económico y social. Gracias a ello, fue reclasificado recientemente como un país de ingreso medio, según la clasificación de de las Naciones Unidas.

La población de Cabo Verde asciende aproximadamente a 508 mil habitantes, distribuidos en un archipiélago formado por diez islas ubicadas en el extremo más occidental del continente africano. Por lo tanto, aparte de los desafíos normales que enfrentan los países en desarrollo, Cabo Verde debe enfrentar las adversidades asociadas a un país pequeño e insular.

El sistema de protección social de este país está compuesto por tres regímenes: un régimen contributivo, llamado «Protección Social Obligatoria»; un régimen no contributivo, llamado «Red de Seguridad», y un régimen especial que lleva como nombre «Protección Social Complementaria».

El sistema de protección social en su conjunto está a cargo del Ministerio de la Juventud, Empleo y Desarrollo de Recursos Humanos (MJEDRH). No obstante, comparte con el Instituto Nacional de Seguridad Social (INPS) la administración del régimen contributivo; y con el Centro Nacional de Pensiones Sociales (CNPS), la administración del régimen no contributivo. Existen también programas de asistencia social para la educación, la salud, el empleo y la vivienda, cuya gestión se reparte entre varias instituciones públicas.

La Protección Social Obligatoria cubre obligatoriamente tanto a los trabajadores asalariados¹⁹ como a los trabajadores independientes.

En esta sección se presenta información general sobre la cobertura estadística de los trabajadores independientes, y se comentan las principales estrategias que el INPS ha venido desarrollando para extender la cobertura a dicho grupo.

5.1. Situación de la cobertura de los trabajadores independientes

En 2009, Cabo Verde contaba con una población económicamente activa de 198 mil personas, de las cuales 173 mil trabajadores contaban con empleo y 25 mil eran desocupados (12,8 por ciento). El 56 por ciento eran trabajadores asalariados y el 28 por ciento trabajadores independientes. En materia de inserción laboral de los trabajadores asalariados, en general el país presenta buenos indicadores, pues se han beneficiado de las medidas de extensión de la cobertura de la seguridad social.

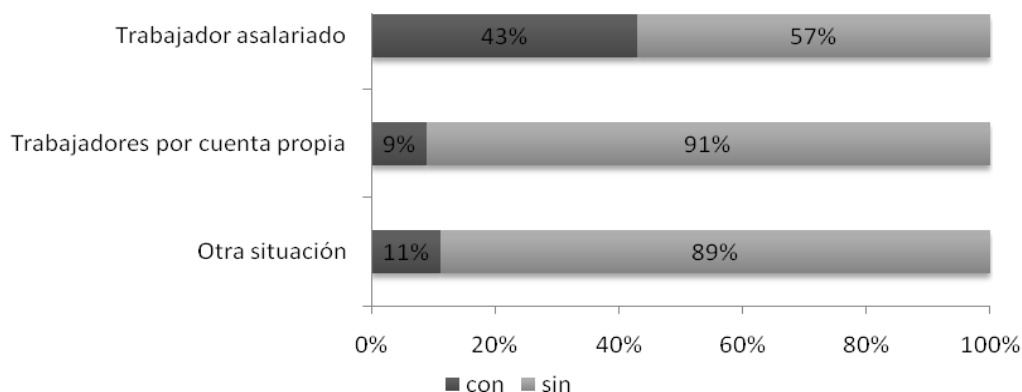
En el mismo año, la cobertura contributiva del INPS alcanzó aproximadamente un 25 por ciento de la PEA²⁰. Esta cobertura es elevada en el contexto del África Subsahariana, en donde la cobertura media alcanza sólo un 5,4 por ciento de la PEA. Pese a tan ventajosa situación, los desafíos de Cabo Verde continúan siendo significativos.

¹⁹ El INPS divide a los trabajadores asalariados en un Régimen de Funcionarios Públicos de la Administración Central, un régimen de Funcionarios Públicos del Gobierno local y un Régimen de Trabajadores por Cuenta Ajena.

²⁰ La cobertura general con respecto a la PEA ocupada es del 29 por ciento.

La cobertura de los trabajadores independientes, como se observa en el gráfico 3, alcanzó un 9 por ciento de la población objetivo en el año 2009. Los avances en la cobertura para dicho grupo son recientes, y se vinculan con las reformas jurídicas y administrativas impulsadas por el INPS durante los últimos años.

Gráfico 3. Cabo Verde. Cobertura del INPS por situación de ocupación como porcentaje de la PEA empleada, 2009



Fuente: Elaborado con base en Encuesta de Población Activa, INE.2009.

En la categoría de trabajadores independientes se incluye principalmente trabajadores agrícolas, vendedores ambulantes, comerciantes y profesiones liberales.

Estudios recientes de la OIT (Durán y Pena, 2012) señalan que las mayores tasas de cobertura de trabajadores por cuenta propia se concentran en las islas y zonas donde precisamente se observan las mayores tasas de urbanización y menor incidencia de la pobreza.

En general, la baja cobertura contributiva del INPS predomina en la mayoría de las actividades económicas. No obstante, se observa una baja cobertura principalmente en las actividades comerciales, donde el 93 por ciento de los trabajadores no están afiliados; una situación similar se observa en los sectores agricultura y pesca, donde un 91 por ciento de los trabajadores independientes no están incluidos.

Por otra parte, la cobertura en las microempresas (incluyendo las microempresas unipersonales) sigue siendo baja, de modo que hacia el año 2009 solamente el 12 por ciento de las empresas con menos de tres trabajadores accedían a cobertura de la seguridad social. Es destacable el hecho de que casi la mitad del empleo caboverdiano es generado por las microempresas.

5.2. Innovaciones en el régimen de trabajadores independientes

El INPS incorporó a los trabajadores independientes en el sistema a partir del año 2003, mediante el Decreto de Ley N° 28/2003, del 25 de agosto. No obstante, en la práctica, la extensión de la cobertura se inició apenas en el 2009. Se trata, por tanto, de un régimen relativamente nuevo en términos de su implementación.

Aunque la tasa de cobertura de los trabajadores independientes se encuentra aún lejos de los niveles satisfactorios para un país de ingresos medios, es importante destacar los grandes esfuerzos realizados por la administración del Seguro Social de Cabo Verde con el fin de introducir innovaciones dirigidas a ampliar la cobertura. En un período muy corto de alrededor de un año, la cobertura partió de un nivel prácticamente nulo y se extendió al 9

por ciento (Durán y Pena, 2011). Se espera que gracias a los esfuerzos continuados en este campo, las tasas de cobertura sigan mejorando en el corto y mediano plazo.

El INPS ha puesto en marcha varias intervenciones para ampliar la cobertura. La reforma de la ley que regula el régimen de trabajadores independientes, realizada en 2009, fue un paso importante. Un esfuerzo conjunto del INPS y el MJEDRH, con el apoyo de la OIT, permitió formular la primera versión del «Plan operativo para la extensión de la seguridad social a los trabajadores independientes y domésticos». El Plan, que fue presentado en el año 2010 y tiene una vigencia hasta el 2013, definió un conjunto de objetivos, estrategias y acciones, las cuales se han venido concretizando, no sin enfrentar los típicos problemas prácticos asociados a este tipo de intervenciones.

Entre las intervenciones del Plan se incluye el desarrollo de herramientas de información que permitan mapear y caracterizar de manera precisa la población de trabajadores independientes. Así también, el plan definió una serie de actividades para fortalecer los mecanismos de cobro y entrega de prestaciones, conforme se incrementa el número de trabajadores independientes incluidos. A continuación se presenta un resumen de las intervenciones más significativas.

Inscripción obligatoria de los trabajadores independientes

La declaración de la obligatoriedad de la afiliación para los trabajadores independientes constituyó un paso fundamental para extender la cobertura, medida que fue aplicada a partir del año 2009²¹. Antes de la entrada en vigencia de dicha norma, la legislación permitía la afiliación voluntaria²². En ese mismo año, el INPS estableció un marco legal separado en el cual los trabajadores domésticos también debían incorporarse de manera obligatoria. En general, son pocos los países de África subsahariana que han incorporado la cobertura obligatoria de los trabajadores independientes.

Además de la obligatoriedad, el INPS ha introducido otras reformas para favorecer la afiliación de los trabajadores independientes. Por ejemplo, se puso en vigor una medida para que los trabajadores que salen del país en busca de empleo continúen en el sistema.

Equiparación de beneficios con los de los trabajadores asalariados

Las prestaciones de seguro social que acceden los trabajadores independientes son las mismas que las vigentes para los trabajadores asalariados, a saber: pensiones de invalidez, vejez y sobrevivencia; y prestaciones de enfermedad, maternidad, paternidad y de adopción²³.

En el caso de las prestaciones de enfermedad, los beneficiarios pueden recibir transferencias durante un periodo no mayor a 365 días. Y en el caso de las prestaciones en salud, todos los asegurados tienen derecho a acceder a asistencia médica y hospitalaria, medicamentos y pruebas de diagnóstico, entre otros beneficios. En definitiva, se puede afirmar que el esquema de prestaciones es amplio y representa un incentivo importante para la afiliación de los trabajadores independientes.

²¹ Se instituye mediante el Decreto de Ley N° 49/2009.

²² En la ley anterior, los únicos trabajadores que debían contribuir obligatoriamente eran los profesionales independientes, menores de 45 o 50 años, según se tratara de mujeres o de hombres, respectivamente.

²³ Para recibir las prestaciones de vejez, el trabajador debe contribuir durante al menos 15 años, mientras que para las prestaciones de invalidez y muerte, debe contribuir como mínimo 5 años.

Contribución por categorías de ingreso

El INPS adoptó un sistema de contribución diferenciado para los trabajadores por cuenta propia, basado en categorías de ingreso, distinto al que se aplica para los trabajadores asalariados.

Los trabajadores deben cotizar un 19,5 por ciento de la categoría que ellos elijan. El monto de la cotización se calcula con base en un ingreso de referencia, el cual no puede ser inferior al salario mínimo de la administración pública. Así, por ejemplo, si el Instituto define un ingreso de referencia de 13.986 escudos mensuales (163 dólares), y los trabajadores eligen la categoría número 2, el monto a cotizar es de 5.460 escudos (64 dólares), como se muestra en el cuadro 4.

Cuadro 4. Cabo Verde. Base de incidencia contributiva para trabajadores independientes

Categoría	Cálculo	Montos de cotización
1	1 * ingreso * 19,5 %	2 730
2	2 * ingreso * 19,5 %	5 460
3	3 * ingreso * 19,5 %	8 190
4	4 * ingreso * 19,5 %	10 920
5	5 * ingreso * 19,5 %	13 650
<i>n</i>	<i>n</i> * ingreso * 19,5 %	<i>n</i> * 13 986 * 19,5 %

Nota: Por ley, las cifras deben ser redondeadas.

Fuente: Elaborado con base en el Decreto Ley N° 49/2009. INPS

Al ser este sistema relativamente sencillo, los trabajadores no deberían encontrar mayor dificultad en el momento de contribuir al régimen. La simplicidad del cálculo parece haber contribuido a mejorar significativamente la credibilidad de los trabajadores en el sistema.

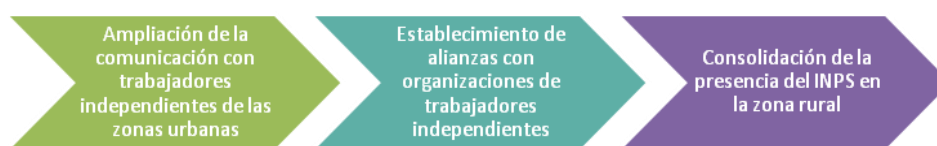
Fortalecimiento de la comunicación y la educación

Una estrategia que ha generado un fuerte impacto en el aumento de la cobertura es la adopción de un enfoque proactivo para con el grupo poblacional objetivo, en este caso, los trabajadores independientes y sus organizaciones. Este enfoque proactivo incluye campañas de comunicación destinadas específicamente a los trabajadores independientes, acompañadas por un conjunto de actividades de educación y sensibilización, a nivel local, tanto en las zonas urbanas como rurales.

El objetivo de esta estrategia ha sido sensibilizar a los trabajadores sobre la necesidad y las ventajas asociadas a la afiliación a la seguridad social. Cabe destacar que durante el proceso elaboración del Plan Operativo para la Extensión de la Cobertura, uno de los factores críticos identificados era precisamente el desconocimiento en materia de seguridad social por parte de la población de trabajadores independientes.

La intervención del INPS se divide en tres etapas. En la primera, el Instituto focalizó su estrategia en la comunicación con los trabajadores independientes de las zonas urbanas y en territorios donde prevalece el empleo formal. La segunda etapa consiste en establecer alianzas con las organizaciones de trabajadores independientes. La tercera etapa consiste en consolidar presencia del seguro social en las zonas rurales, donde se encuentra el mayor grupo de trabajadores por cuenta propia y empleados de microempresas.

Gráfico 4. Cabo Verde. Etapas de intervención del INPS



En la etapa inicial, el Instituto ha desarrollado una campaña continua de información, utilizando distintos canales de comunicación: folletos, *spots* de televisión, programas de radio y anuncios en los periódicos más importantes del país.

En la segunda etapa, el INPS se ha focalizado en el establecimiento de alianzas con organizaciones de trabajadores independientes. El trabajo con estas organizaciones ha constituido la base de la estrategia proactiva, permitiendo un mayor contacto con los trabajadores para conocer sus inquietudes y necesidades particulares. Para ello, el INPS organiza talleres de trabajo con sindicatos, organizaciones de mujeres, organizaciones religiosas, cámaras municipales, organizaciones no gubernamentales y organizaciones de productores, entre otras. Durante las actividades, se presenta a los trabajadores información sobre los beneficios y ventajas del seguro social, las obligaciones de los beneficiarios y la importancia de la protección social, entre otros temas.

Además de las actividades con los trabajadores independientes, los funcionarios del INPS han realizado actividades con niños y adolescentes en escuelas de diferentes zonas del país. El objetivo ha sido mostrar a los niños la importancia de la seguridad social y el papel que cumple el Instituto a nivel nacional. Esta estrategia, según el INPS, presenta una oportunidad para que los mismos estudiantes estimulen a sus padres a inscribirse en el seguro social.

Con estas iniciativas, el INPS ha abandonado una estrategia «pasiva», donde la iniciativa estaba del lado de los trabajadores, y ha adoptado una estrategia «proactiva» que consiste en ir directamente donde están los trabajadores independientes, establecer alianzas con las organizaciones de trabajadores y con la comunidad, y educar y sensibilizar a la población a través de los diferentes canales de información disponibles.

Mayor proximidad del INPS con los trabajadores independientes

Por otra parte, para aproximarse a los trabajadores, el INPS ha desarrollado una iniciativa innovadora, que consiste en abrir sucursales o áreas de servicios en lugares con alto flujo de trabajadores independientes. Estos centros se denominan Unidades de Previsión Social (UPS) y oficinas de provisión de servicios. A través de ellas, los trabajadores, además de acceder a información sobre el esquema de beneficios del Instituto, pueden realizar varios trámites como afiliarse, pagar las contribuciones, retirar las prestaciones, entre otros. Un factor de éxito es el haber equipado todas las oficinas con un sistema informático que permite realizar, cuando menos, el 80 por ciento de los procesos administrativos que se realizan en las sucursales de mayor tamaño²⁴.

Así, el eslogan «INPS, más cerca de usted» (*INPS mais perto de si*) refleja el objetivo de esta otra estrategia activa adoptada por la Institución. Esta innovación ha permitido, entre

²⁴ El sistema informático es el llamado Sistema Integrado da Previdência Social (SIPS).

otras cosas, reducir los costos de afiliación implícitos (costos de transacción) que deben asumir usualmente los trabajadores independientes cuando interactúan con las instituciones de seguridad social.

La primera oficina de servicios se estableció en el año 2010, en el mercado más grande de la capital, llamado «Sucupira». Hacia el año 2011 había alrededor de nueve oficinas nuevas, ubicadas en distintos municipios del país.

5.3. Desafíos pendientes

Los progresos de Cabo Verde relacionados con la extensión de la cobertura contributiva a los trabajadores independientes han sido notables y muy rápidos; sin embargo, aún persiste el desafío de alcanzar mayores índices de cobertura contributiva.

A medida que avance el proceso, como es natural, el Instituto encontrará cada vez mayor dificultad para incrementar la cantidad de asegurados, pues los trabajadores independientes aún sin incluir, en cada etapa, tendrán mayores condiciones de precariedad laboral, y por tanto, las ganancias marginales serán más costosas.

Empero, en el contexto del África subsahariana, Cabo Verde es un caso sobresaliente en términos de experiencias recientes de extensión de la cobertura del seguro social a los trabajadores independientes.

6. Colombia – Combinando innovaciones dirigidas a aumentar la cobertura de los trabajadores independientes

El sistema de seguridad social en Colombia tiene como principal hito la promulgación de la Ley 100 de 1993²⁵ (se reformaron algunas de sus disposiciones mediante la Ley 797 de 2003), mediante la cual se transformó profundamente el Sistema de Seguridad Social Integral del país. Gracias a esta ley se introdujeron cambios con el objetivo de aumentar la cobertura de la población, los cuales a la postre resultarían de gran trascendencia en la historia de la seguridad social colombiana.

Con la reforma se definen dos regímenes: el contributivo, dirigido a las personas con capacidad contributiva a la seguridad social; y el régimen subsidiado, para todas aquellas personas que no tienen dicha capacidad y precisan subsidios por parte del Estado.

Formalmente el sistema de seguridad social colombiano está compuesto por tres ejes principales, los cuales se explican brevemente en el cuadro 5.

Cuadro 5. Colombia. Componentes del Sistema de Seguridad Social¹

Sistema	Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS)	Sistema General de Pensiones	Sistema General de Riesgos Profesionales (SGRP)
Descripción	Sistema encargado de regular los servicios de salud y promover el acceso para la población en todos los niveles; además de proveer prestaciones económicas por concepto de incapacidades y licencias de maternidad a quienes pertenecen al régimen contributivo.	Sistema cuyo objetivo es proteger a toda la población contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, en base al reconocimiento de la pensión y las prestaciones determinadas por ley.	Esquema que protege a los empleados afiliados ante las contingencias producidas en el trabajo, tales como accidentes o enfermedades profesionales.

Nota: ¹ Adicionalmente se reconocen otros sistemas como el Sistema de Subsidio Familiar y el Sistema de Cesantías, los cuales no son relevantes para efectos de este trabajo.

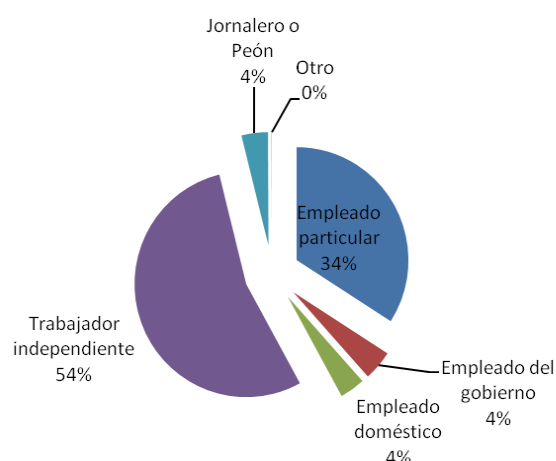
Fuente: Bertranou, 2009.

6.1. Trabajo independiente en Colombia

Según datos de la Dirección Administrativa Nacional de Estadística (DANE), el total de la población ocupada en trimestre móvil diciembre 2009-febrero 2010 alcanzó aproximadamente 18,7 millones de personas, de las cuales aproximadamente el 54 por ciento correspondían a trabajadores independientes, tal y como se ilustra en el gráfico 5.

²⁵ Congreso de Colombia. Ley 100 de 1993. Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral y se dictan otras disposiciones. Bogotá, diciembre 23 de 1993.

Gráfico 5. Colombia. Ocupados por categoría ocupacional, 2009 (porcentajes)



Fuente: Elaboración con base en información de DANE-CEIGH.

Es decir, los trabajadores independientes representan poco más de la mitad del total de ocupados en Colombia, lo que concede una alta importancia estratégica a las políticas públicas en protección social orientadas a cubrir este colectivo.

En términos de la composición del grupo de trabajadores independientes por posición ocupacional, predominan los trabajadores por cuenta propia (80,5 por ciento del total), los empleadores (9,4 por ciento) y los trabajadores familiares sin remuneración (9,2 por ciento).

Cuadro 6. Colombia. Distribución de los trabajadores independientes, diciembre 2009

Posición ocupacional	Personas	Porcentaje
Cuenta propia	8 158 804	80,47
Patrón o empleador	952 149	9,39
Trabajador familiar sin remuneración	936 545	9,24
Trabajador sin remuneración en otras empresas	91 545	0,90
Total Trabajadores Independientes	10 139 043	100,00

Fuente: Elaboración con base en información de DANE-CEIGH.

En el análisis de los trabajadores independientes según cabecera urbana y resto, se observa que en las zonas urbanas o cabeceras de provincia, el empleo independiente posee una participación cercana al 72 por ciento, mientras que en las zonas rurales se concentra alrededor del 28 por ciento.

6.2. La seguridad social en el ámbito de los trabajadores independientes

La afiliación al sistema de seguridad social de los trabajadores independientes comparte ciertos rasgos con la afiliación de los asalariados, como la obligatoriedad de los regímenes de salud y pensiones y el paquete de beneficios, entre otras; sin embargo, presenta también algunas particularidades. Una descripción resumida de la afiliación contributiva de los trabajadores independientes a los tres principales sistemas de seguridad social se presenta en el cuadro 7.

Cuadro 7. Colombia. Características de la afiliación de los trabajadores independientes en el régimen contributivo

Subsistema	Afiliación	Ingreso Base de Cotización (IBC) ¹	Tasa de cotización
Salud	Obligatoria	Calculado sobre los ingresos declarados y no menores a un salario mínimo de Ley. ²	12,5 %
Pensión	Obligatoria	Se calcula sobre los ingresos declarados y no menores a dos salarios mínimos de Ley.	16 %
Riesgos laborales	Voluntaria	La prima es variable y depende de la actividad económica, de un índice de lesiones incapacitantes y siniestralidad, y de la existencia de programa de salud ocupacional.	

Notas: ¹ El IBC debe ser declarado de forma anticipada con el objetivo de liquidar los aportes en el mes de febrero de cada año.

² Las entidades promotoras de salud se basan en un ingreso presuntivo como base mínima (calculado en función del nivel educativo, la experiencia laboral, la actividad económica, la región, y el patrimonio declarado). Si los ingresos declarados son superiores a dicho ingreso presuntivo, se cotiza en base a ellos.

Fuente: Elaborado con base en la legislación actual.

En relación con los niveles de cobertura de los trabajadores independientes y sus características, resulta muy provechoso repasar lo encontrado por Farné et al. (2008) en su estudio del trabajador independiente y aseguramiento social en Colombia para el año 2007.

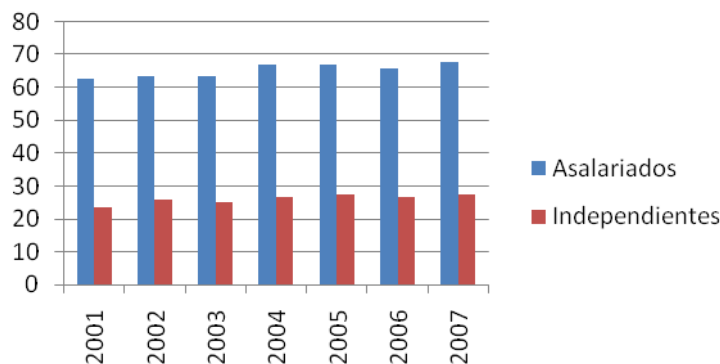
Dentro de los principales hallazgos de la estructura del trabajo independiente y su relación con el aseguramiento social, se encontró que en el periodo de estudio, el 80 por ciento de los trabajadores cuenta propia se encontraban afiliados al sistema de salud (no necesariamente en calidad de cotizantes directos activos), mientras que en el grupo de los patronos este porcentaje asciende al 85,6 por ciento; por su parte en materia de pensiones el total de afiliados representa el 6,4 por ciento para los primeros y 16,4 por ciento en el caso de los segundos. La cobertura del sistema de riesgos profesionales representa, en ambos casos, el porcentaje de afiliación más bajo: 4,6 por ciento para los cuenta propia y 14,5 por ciento para los patronos.

Los indicadores de cobertura contributiva de los trabajadores independientes parecen relativamente optimistas; sin embargo, es importante acotar que dadas las bondades del sistema de aseguramiento social colombiano, muchas de las personas que reportan estar afiliadas al sistema de seguridad social, lo están en el régimen subsidiado (no contributivo) o como beneficiarios dependientes (asegurados dependientes del titular cotizante)²⁶.

²⁶ Los afiliados en condición de beneficiarios son todos aquellos que no aportan cotización, pero que están cubiertos por el Sistema General de Seguridad Social en Salud en su condición de miembros de un núcleo familiar por su parentesco y/o dependencia económica de un afiliado cotizante.

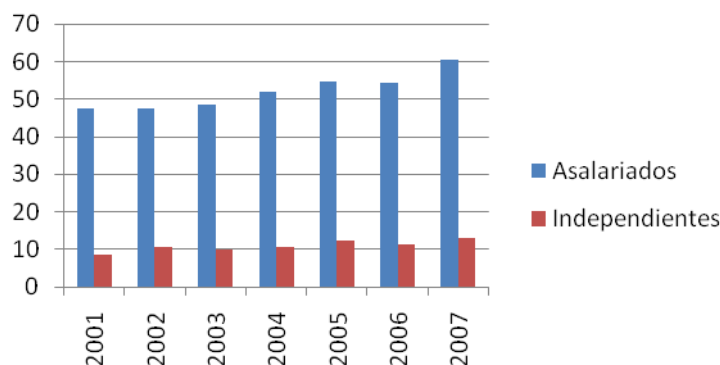
Dado lo anterior, resulta conveniente analizar la condición de afiliación de los trabajadores independientes desde la perspectiva de estos en calidad de trabajadores cotizantes²⁷. En los gráficos 6 y 7 se ilustra la afiliación a los regímenes de salud y pensiones de los trabajadores colombianos, en condición de cotizantes para el periodo 2001-2007.

Gráfico 6. Colombia. Cotizantes al sistema de salud como porcentaje de la PEA



Fuente: DANE.

Gráfico 7. Colombia. Cotizantes al sistema de pensiones como porcentaje de la PEA



Fuente: DANE.

La tendencia en los últimos años refleja un moderado crecimiento de la cobertura de trabajadores independientes en ambos regímenes. Particularmente, la cobertura en salud representó en el año 2007 el 27,3 por ciento de la PEA independiente. En el sistema de pensiones, la tasa de cobertura de los independientes pasó de del 8,5 por ciento en el año 2001 al 13,1 por ciento en el año 2007.

Es evidente que existe una disimilitud dentro del grupo de cotizantes cuando se contrastan los trabajadores asalariados (68 por ciento cotizan en salud y 60,5 por ciento cotizan en pensiones) con los independientes. Tal situación podría responder a factores tales como: i) mayores incentivos a la evasión; ii) la mayor dificultad de aplicar mecanismos de control contributivo e inspección, en comparación con los trabajadores asalariados; iii) baja

²⁷ Para un análisis más exhaustivo de las estadísticas de los trabajadores afiliados al aseguramiento social como cotizantes, ya sean independientes o asalariados, ver el trabajo realizado por Sánchez (2009).

capacidad contributiva; iv) barreras administrativas; entre otras razones²⁸. Por lo anterior, a pesar de que el aumento de la cobertura de los trabajadores independientes en Colombia ha ganado terreno en comparación con los promedios de la región de Latinoamérica, prevalece el desafío de consolidar ese proceso.

6.3. Mecanismos innovadores para mejorar el acceso de los trabajadores independientes al seguro social

En Colombia, la baja cobertura contributiva del sistema de seguridad social en la población de trabajadores independientes, ha propiciado el diseño de políticas innovadoras para lidiar con el problema. En este contexto se repasan a continuación algunas de las innovaciones más significativas.

La Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA)

La implementación de este mecanismo de recaudación tiene como propósito facilitar y flexibilizar los trámites a los que tienen que enfrentarse los diversos antes del sistema de seguridad social en Colombia.

La PILA es una plataforma electrónica por medio de la cual se realizan las liquidaciones y el pago de los aportes al Sistema General de Seguridad Social, tanto para los trabajadores asalariados como independientes. Dentro de las características más importantes de este mecanismo, destaca el hecho de que es posible realizar los pagos de los diferentes subsistemas de seguridad social de forma unificada, lo cual potencia el ahorro de tiempo para los usuarios y demás personas involucradas en el proceso de recaudación.

El pago de los aportes a través de la PILA es de carácter obligatorio (Decreto 1931 de 2006) para todos los aportantes; por lo tanto, este medio se ha consolidado y robustecido, promoviendo la eficacia en el control contributivo y la fiscalización.

Entre las principales ventajas que presenta este esquema está la denominada «Planilla Asistida», un mecanismo mediante el cual las personas que carecen de los medios electrónicos necesarios (computadora e Internet) pueden liquidar sus aportes por vía telefónica con la asistencia de un operador telefónico humano.

En términos generales, mediante esta variante del sistema PILA, los aportantes que requieren del sistema asistido se comunican telefónicamente con los operadores de información y solicitan apoyo para realizar la liquidación de sus aportes. El operador registra los datos y realiza la liquidación de los aportes, y asigna al trabajador cotizante un número de planilla o nómina y un código, el cual permite que un día después de dicha liquidación (y en un plazo máximo de cinco días), se concrete el pago en la entidad financiera elegida por el individuo.

²⁸ Algunos autores se han referido previamente a diversas razones que inciden sobre la afiliación de los trabajadores independientes a los esquemas de seguridad social. En el documento «Trabajadores Independientes y protección social en América Latina» (Bertranou, 2009) se citan ciertas barreras que atentan contra la afiliación de los trabajadores independientes; destacando entre otras: la precariedad del empleo y la baja capacidad contributiva; la irregularidad en los ingresos; la rotación e intercambio con el empleo asalariado, formal e informal; y la falta de confianza en las instituciones.

Por su parte, Farné et al. (2008), se refieren (como determinantes de la no afiliación de los trabajadores independientes) a restricciones producto de bajos niveles de ingreso, problemas con el diseño institucional de los sistemas de protección, y las características socioeconómicas de los individuos.

Durante esta última etapa del proceso de la PILA, y la Planilla Asistida, destaca otro factor interesante: el pago de la liquidación puede realizarse ya sea en efectivo, con cheque, tarjeta débito o crédito o cualquier otro medio que autorice la autoridad financiera donde se realiza el pago. Los aportantes tienen así diferentes alternativas para cumplir con sus obligaciones.

Registro Único de Aportantes(RUA)

El Registro Único de Aportantes constituye otro de los elementos innovadores que favorecen la tarea de fiscalización y control de la población afiliada a la seguridad social en Colombia. Se trata de una herramienta mediante la cual es posible cruzar la información contributiva de los afiliados a los distintos subsistemas de seguridad social (Salud, Pensiones y Riesgos Profesionales), con el objetivo de detectar irregularidades tales como la evasión de aportes y multi-afiliación. Cuando se detectan casos anómalos, la información se entrega a las autoridades correspondientes y a los diferentes órganos de control con el fin de gestionar la recuperación de recursos omitidos, cuando así amerita.

Afiliación colectiva

Otras de las bondades que ofrece el sistema de seguridad social colombiano para la afiliación de trabajadores independientes, es la opción de inscribirse colectivamente a través de gremios o asociaciones en las cuales se agrupan individuos con nexos comunes o inclusive con asentamiento geográfico común. La modalidad de afiliación colectiva es de reciente implantación en Colombia, por lo que aún no se puede juzgar su desempeño; pero se sabe que ha mostrado resultados muy satisfactorios en otros países de la región latinoamericana.

A través de la figura de la afiliación colectiva, los trabajadores independientes pueden agruparse para gestionar en forma colectiva los trámites de registro y pago. Entre otras ventajas, los trabajadores afiliados colectivamente tienen la potestad y la posibilidad de cambiar de Entidad Promotora de Salud (EPS) de manera individual, aun cuando inicialmente la selección se realizó colectivamente a través de una figura asociativa.

Destaca además la afiliación por medio de la figura de las cooperativas y las pre-cooperativas, según la cual los trabajadores independientes pueden acceder a los servicios del sistema de seguridad social en carácter de trabajador asociado a éstas; y en donde las figuras mencionadas adoptan ante la Superintendencia Nacional de Salud y las administradoras, las obligaciones y derechos habitualmente establecidos para las entidades empleadoras.

Modificaciones de la normativa en casos especiales

Por último, se destaca dentro de las mejores prácticas una particularidad que ha venido adoptando el sistema de seguridad social en Colombia: la flexibilización de la legislación que rige la afiliación de los trabajadores independientes.

Con la promulgación de la Ley 100 de 1993 y posteriormente con la Ley 797 de 2003, se sentaron las bases para introducir una serie de cambios. Inicialmente, la normativa bajo la cual los trabajadores independientes podían reportar un Ingreso Base de Cotización (IBC) les permitía efectuar dicho reporte únicamente en el mes de enero, con impedimentos para realizar cambios durante el transcurso del año. Actualmente esta pauta se ha flexibilizado con el fin de tomar en cuenta los ciclos productivos y las variaciones que frecuentemente sufre la actividad económica a lo largo del año; por lo tanto, en función de la situación económica particular los individuos pueden hacer variaciones en su IBC, y consecuentemente, reportar dichos cambios mediante la PILA. La esencia de esta medida radica en que permite a los trabajadores independientes ajustar su ingreso presuntivo reportado a la administración de la seguridad social.

En esta misma línea, destaca otro elemento incorporado en la normativa de afiliación a la seguridad social que beneficia a los trabajadores independientes. Se trata del reporte de novedades, un informe que pueden hacer los trabajadores independientes (al igual que los empleadores), para informar sobre cualquier circunstancia que afecte, de forma parcial o permanente, el monto que debe cancelarse a las EPS. Con esta herramienta, los trabajadores independientes tienen un margen, dentro de la legislación, para adecuarse a ésta tomando en cuenta cualquier hecho que se produzca en su actividad productiva y que afecte el estado de su afiliación a la seguridad social.

Otro elemento llamativo en relación con la legislación colombiana en materia de seguridad social y sus modificaciones recientes, es la posibilidad que tienen aquellos trabajadores independientes que por su situación económica lo requieran, de cotizar para el régimen de salud sin obligación de hacerlo simultáneamente el régimen de pensiones. Tal medida se adopta con el objetivo de que las cargas económicas sean adecuadas a las diferentes capacidades contributivas que caracteriza a la población de trabajadores independientes.

En conclusión, una característica notable del sistema de seguridad social colombiano es la capacidad de innovación, en procura de adaptaciones que respondan a las necesidades de diversos colectivos.

7. Costa Rica – Buenas prácticas en la adaptación del seguro social a los trabajadores independientes

El contexto regional latinoamericano Costa Rica ha sido un país relativamente exitoso en cuanto al logro de índices de cobertura de la población no asalariada por parte de la seguridad social. La experiencia de la Caja Costarricense de Seguro Social que se describe a continuación constituye, pese a los desafíos que aún enfrenta, un claro testimonio de que mediante esfuerzo y espíritu innovador, una entidad de seguridad social puede avanzar significativamente en ese complejo proceso de adaptación y de inclusión de los grupos que más necesitan de la protección social, como es el caso de los trabajadores independientes. Así pues, en la ruta hacia la construcción de sociedades socialmente inclusivas, más cohesivas y prósperas, se espera que la experiencia compartida en este documento pueda ser capitalizada y adaptada por otros países.

7.1. Génesis y consolidación de las buenas prácticas de protección social al trabajador independiente

En Costa Rica el empleo independiente constituye, en orden de importancia, la segunda forma de inserción en el mercado laboral, siendo que de cada diez trabajadores ocupados, alrededor de tres trabajan bajo esta modalidad²⁹. Según la encuesta nacional de hogares correspondiente al año 2009, la población con empleo independiente ascendía a 371 mil personas, de las cuales un 70,4 por ciento (267 mil personas) estaba cubierto por el Seguro de Salud, disfrutando de los mismos beneficios que los trabajadores asalariados.

Según se describe a continuación, las lecciones extraídas de la experiencia costarricense relacionadas con este significativo nivel de aseguramiento de los trabajadores independientes, son el resultado de la introducción, de manera casi permanente, de reformas en el modelo de seguridad social.

Así, la intención de proveer de protección social al trabajador independiente se remonta a 1941 cuando al amparo de la Ley N° 17 se crea la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS). Tal legislación estableció la modalidad de seguro social obligatorio no sólo para los trabajadores asalariados, sino también para los independientes, a fin de protegerles contra los riesgos de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez y muerte; además, la ley instituyó el sistema de contribución forzosa de patronos, trabajadores y Estado.

Dos leyes adicionales de singular trascendencia terminaron de configurar la plataforma legal e instrumental sobre la que se basó la ulterior extensión de la cobertura de los seguros de Salud³⁰ e Invalidez, Vejez y Muerte (IVM): La Ley N° 24 del 2 de julio de 1943, que dispuso las garantías sociales como derecho de orden constitucional y encomendó la administración de los seguros sociales a la CCSS, otorgándole autonomía para ello y

²⁹ Tal proporción se ha mantenido relativamente estable a lo largo de las últimas tres décadas, período en el cual la economía no sólo experimentó una profunda transformación estructural marcada por el tránsito de un modelo basado en la agro-exportación y concentrado en pocos productos, a otro diversificado que apunta hacia la industria, los servicios turísticos y el comercio; sino también una creciente participación de la mujer en todas las categorías ocupacionales.

³⁰ Denominado inicialmente Seguro de Enfermedad y Maternidad.

quedando la misma garantizada como un principio constitucional³¹. Luego, la Ley N° 2738 del 12 de mayo de 1961 (Ley de Universalización de los Seguros Sociales), mediante la cual la CCSS adquirió la responsabilidad constitucional de cubrir a toda la población nacional.

Cabe resaltar que la base conceptual e ideológica del basamento legal descrito, que como se observa cubre a trabajadores asalariados y no asalariados, descansa sobre tres principios: solidaridad, equidad contributiva y subsidiariedad estatal, los cuales a su vez implícitamente reposan en las siguientes cuatro premisas:

- a) *La mejor forma de enfrentar cierto tipo de riesgos es el aseguramiento público, universal, solidario, equitativo y obligatorio.* Ello por cuanto se considera que los mercados privados de seguros enfrentan dificultades vinculadas a la información imperfecta o asimétrica que – en ausencia de una adecuada regulación – pueden ser particularmente graves en el caso de los seguros de salud y los servicios de atención de la salud que son, además, un «bien» con características particulares adicionales: externalidades positivas y bien meritario. En estas condiciones, se sostiene que los incentivos de mercado y las presiones de la rentabilidad tienden a provocar tanto una aguda segmentación del mercado, como un substancial encarecimiento de los servicios de atención de la salud.
- b) *Inconveniencia de segmentar la población.* Desde el punto de vista financiero, es claro que un seguro social para los pobres no puede ser exclusivamente financiado por los pobres. Debido a que los riesgos de salud a los que están expuestos pobres y ricos son fundamentalmente los mismos, una segregación por nivel de ingreso terminaría dejando desfinanciado el programa de seguridad social para los pobres. Por otro lado, en los seguros de pensiones sería imposible garantizar prestaciones mínimas para los pobres financiadas exclusivamente por ellos. Por tanto, se considera que en ambos casos (salud y pensiones) es necesario algún grado de solidaridad para integrar al sistema contributivo a la mayor proporción posible de la población y establecer una adecuada protección para los pobres y para aquellos que no puedan pagar la prima completa de los seguros, entre ellos, los trabajadores independientes.
- c) *Rol medular del Estado en el financiamiento de la integración de la población al sistema contributivo.* Debido a que por lo general los trabajadores independientes y parte de la población pobre, poseen alguna capacidad contributiva que les permite participar en el cofinanciamiento de sus seguros, financieramente sería un error dejarlos por fuera de los programas contributivos, ya que tarde o temprano será necesario garantizarles un beneficio; por lo tanto, la solución más racional es que contribuyan al financiamiento en función de sus posibilidades, aún si estas son limitadas. Ello también es sensato socialmente, ya que hace del beneficio un derecho y no un obsequio. Si sólo se aseguran quienes pueden pagar la prima completa del seguro, el sistema se reduciría a proteger a las clases medias y a algunos segmentos de la población pobre, con lo que la mayor parte de ellos carecerían de seguro y su única protección sería, dentro de las posibilidades del Estado, un programa no contributivo financiado con recursos del tesoro nacional. En razón de ello, se considera conveniente que el Estado intervenga para complementar las contribuciones

³¹ Esta nueva legislación elimina la obligatoriedad de afiliación para los trabajadores independientes, estableciendo la obligatoriedad para todos los trabajadores asalariados y un tope salarial de cotización. Según se señalará más adelante, con la Ley de Protección al Trabajador del año 2000, la afiliación del trabajador independiente vuelve a ser obligatoria.

de los grupos de ingreso más bajo, particularmente de los trabajadores independientes más pobres³².

- d) *Eficiencia social y sostenibilidad financiera.* La cuarta premisa tiene que ver con la *eficiencia social* de los seguros sociales, entendida esta como el logro de un balance dinámico y racional entre tres elementos centrales: la cobertura, la calidad y el costo. En ese sentido, el hecho de que el Seguro de Salud considere que la atención de la salud es un derecho y no una mercancía, no le exime de enfrentar el reto de definir cuál debe ser el balance entre cobertura, calidad y costo que la sociedad considera adecuado y factible de adoptar y sostener³³.

Así pues, a diferencia de lo observado en otras realidades nacionales, Costa Rica construyó – relativamente temprano y a partir de estas premisas y principios – un sólido basamento mediante el cual, no sólo estableció el derecho constitucional a la protección social, sino también creó – paralelamente – el instrumento constitucional (CCSS) para hacer efectivo ese derecho. Asimismo, definió constitucionalmente las fuentes de ingreso para financiar la universalización del mismo y – no menos importante – otorgó autonomía constitucional a la CCSS para administrar los seguros sociales, incluida la potestad de modificar el nivel de contribuciones conforme a los requerimientos actuariales.

Tales condiciones iniciales se han robustecido aún más a lo largo de casi siete décadas, al punto que se puede afirmar que en Costa Rica el Seguro de Salud evolucionó desde un esquema bismarckiano clásico dirigido a proteger a los trabajadores asalariados y sus familiares dependientes, a un sistema de protección universal, en un proceso similar al seguido por la mayoría de países industrializados, especialmente del continente europeo. Como consecuencia inmediata de esta vocación universalista del seguro social costarricense, la acción protectora a los trabajadores independientes se desarrolló progresivamente con los años, marcados por varios hitos importantes en ese proceso, que se sintetizan en el cuadro 8.

Cuadro 8. Costa Rica. Principales hitos en la cobertura de los trabajadores independientes

Año	Descripción
1941	Mediante la Ley N° 17 se crea la Caja Costarricense de Seguro Social.
1943	Se establece el principio de solidaridad nacional en el artículo 65 de la Constitución Política. Se promulga la Segunda Ley del Seguro Social en la que se establece la obligatoriedad de afiliación de todos los asalariados. Se promulga el Código del Trabajo.
1961	Reforma del Artículo 177 de la Constitución Política en la que se instituye la obligación de universalizar el Seguro Social y la subsidiariedad del Estado.
1975	La Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social aprueba el Reglamento para la extensión del Seguro Social a los trabajadores independientes.

³² Obviamente, ello no excluye la existencia de un régimen no contributivo en el que la protección de los absolutamente pobres, carentes de cualquier capacidad contributiva, esté financiada exclusivamente por el Estado.

³³ Ello implica que en todo momento tal balance debe circunscribirse dentro de un marco de sostenibilidad financiera, entendiendo por esta, la viabilidad financiera que tendrá la seguridad social de proveer a la población del futuro, el conjunto de prestaciones actualmente definidas a nivel reglamentario y programático; ello condicionado al cumplimiento de los principios filosóficos de la seguridad social.

Año	Descripción
1978	Se reglamenta la afiliación voluntaria. Aunque en 1975 el Seguro se estableció como obligatorio para los trabajadores independientes, la norma no tuvo vigencia práctica y en octubre de 1978 se establece una nueva reglamentación bajo la modalidad de aseguramiento voluntario al Seguro de Salud y voluntaria optativa al Seguro de Pensiones.
1984	Se crean los Convenios Colectivos de Aseguramiento, para autorizar al Seguro Social a negociar pólizas colectivas de aseguramiento con organizaciones gremiales de trabajadores no salarios, sobre la base de un ingreso presuntivo; inicia con cobertura a campesinos organizados y luego se extiende a otras categorías de trabajadores no asalariados.
1995	Se obliga a las personas que deseen afiliarse voluntariamente al Seguro de Salud, a hacerlo simultáneamente al Seguro de Pensiones; desde 1978 la afiliación a pensiones era optativa para los asegurados voluntarios.
2000	Se promulga la Ley de Protección al Trabajador. Establece la obligatoriedad del Seguro Social a los trabajadores independientes; introduce el régimen de pensiones complementarias privadas (de contribución definida), obligatorias para toda la población asalariada. Así también, se reforma la ley de Seguro Social para fortalecer los mecanismos de control contributivo y para combatir la evasión y la morosidad.
2005	Se inicia la aplicación obligatoria del aseguramiento a los trabajadores no asalariados. El Seguro social pone en marcha una serie de iniciativas para cubrir a trabajadores asalariados e independientes.
2010	Entra en vigencia la Ley General de Migración y Extranjería. La misma exige a los extranjeros contar con un seguro de la CCSS para obtener una residencia permanente o temporal, o un permiso de trabajo. Asimismo, la afiliación a la CCSS será necesaria para quienes deseen renovar esos documentos, lo cual deberá hacerse cada dos años para quienes los obtengan bajo esta ley. Por otra parte, a través de un proceso de negociación entre la Gerencia Financiera de la CCSS y los trabajadores independientes afiliados bajo la modalidad de «convenios», se logra que estos últimos acepten cotizar obligatoriamente al régimen de pensiones.

Fuente: Adaptado de Durán Valverde, «La cobertura de los trabajadores independientes en la seguridad social de Costa Rica», en Bertranou, 2009. *Trabajadores independientes y protección social en América Latina, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Uruguay*, OIT-BPS-Centro de Estudios Seguridad Social, Salud y Administración de Uruguay.

7.2. Adecuación administrativa y programática de la CCSS a las necesidades del trabajador independiente

Un análisis más pormenorizado del proceso de inclusión de trabajadores independientes a los programas contributivos de la CCSS revela que mucho del éxito relativo alcanzado obedece al importante esfuerzo llevado a cabo por la CCSS para adaptar sus esquemas administrativos y el contenido de sus programas a las necesidades de este tipo de trabajadores. Estas tienen que ver con factores relacionados con la precariedad del empleo, la irregularidad de los ingresos, la alta heterogeneidad, el escaso grado de organización, la baja o nula capacidad contributiva, la vulnerabilidad competitiva, la permanente lucha por la supervivencia del negocio y la desconfianza en las instituciones de seguridad social. Así, las acciones concretas adoptadas por la seguridad social costarricense son las siguientes.

Subsidio estatal de cuotas proporcionalmente inverso a la capacidad contributiva de cada grupo socio-laboral

Al igual que en otros países, en Costa Rica los trabajadores independientes constituyen un grupo sumamente heterogéneo desde el punto de vista de los mecanismos de inserción laboral, educación, organización social, composición por actividad productiva y nivel de ingresos. En la definición de un trabajador independiente, es posible ubicar desde un profesional que ejerce la profesión liberal desde una lujosa oficina, un pequeño propietario agrícola de ingresos medios dueño de un tractor, hasta un vendedor ambulante urbano

pobre. Dentro de este ámbito, muchos de ellos poseen empleos precarios que se traducen en una baja o nula capacidad contributiva a los programas de seguridad social.

A efecto de responder a estas características estructurales, la CCSS avanzó con un enfoque que consolidó jurídicamente un esquema de afiliación obligatoria, complementado con subsidios estatales a las cuotas de trabajadores independientes. Respecto a este segundo aspecto, la normativa vigente establece expresamente que «... *La diferencia entre el porcentaje de contribución que paga el asegurado y el porcentaje de contribución global, será asumida por el Estado como cuota complementaria. Asimismo y en forma adicional el Estado deberá aportar el 0,25 por ciento sobre la masa cotizante de los trabajadores independientes*»³⁴.

En ese sentido, una vez determinado actuarialmente el porcentaje de contribución global que aplica a los trabajadores independientes, éste se reparte entre el cotizante titular y el Estado, de manera que a menor capacidad contributiva, mayor subsidio estatal y viceversa. Esta tasa de contribución está determinada con base en una escala de ingresos presuntivos que a su vez guarda una relación con el salario mínimo vigente, de manera que, al igual que para los trabajadores asalariados, los trabajadores independientes deben ajustar su cotización según varíen las escalas de ingreso presuntivo y salarios mínimos. Tal escala es aprobada por la Junta Directiva de la CCSS, la que a su vez se fija y se ajusta técnicamente en función de las recomendaciones actuariales. Así, de acuerdo con este arreglo, los trabajadores independientes de ingreso medio y alto no reciben ningún subsidio estatal de cotizaciones.

Según se observa en el cuadro 9, la escala vigente tiene seis categorías, la primera comprende un ingreso de 110.000 colones, equivalentes al 53,4 por ciento del salario mínimo legal del trabajador no calificado (aproximadamente 197 dólares), con una tasa de cotización global del 11 por ciento, distribuida entre 3,75 por ciento a cargo del afiliado y 7,25 por ciento como cuota complementaria o subsidio del Estado. Asimismo, los trabajadores independientes con 10 o más salarios mínimos deben pagar la cuota global completa de 11 por ciento, es decir, cotizan sin subsidio estatal. Una dinámica análoga se presenta en el Seguro de Pensiones³⁵.

³⁴ Así consta en el Reglamento para la afiliación de los Trabajadores Independientes.

³⁵ Cabe destacar que la escala contributiva aplicable al trabajador por cuenta propia se fijaba según el mecanismo de afiliación, ya sea individual o colectivo (vía Convenio de Aseguramiento); sin embargo, a partir de enero de 2008 se viene aplicando una tabla única.

Cuadro 9. Costa Rica. Escala contributiva de los trabajadores independientes por rango salarial, 2010
(porcentaje de cotizaciones)

Nivel de ingreso	Seguro de Salud			Seguro de Pensiones		
	Afiliados	Estado	Conjunta	Afiliados	Estado	Conjunta
De 110 000	3,75	7,25	11,00	4,25	3,50	7,75
De 110 001 a menos de 2 SM	5,50	5,50	11,00	6,00	1,75	7,75
De 2 SM a menos de 4 SM	6,25	4,75	11,00	6,25	1,50	7,75
De 4 SM a menos de 6 SM	7,25	3,75	11,00	6,50	1,25	7,75
De 6 SM a menos de 8 SM	8,25	2,75	11,00	6,75	1,00	7,75
De 8 SM a menos de 10 SM	9,50	1,50	11,00	7,25	0,50	7,75
De 10 SM y más	11,00	0,00	11,00	7,75	0,00	7,75

Nota: SM es el salario mínimo legal del trabajador no calificado, ubicado en 206.045 colones (368,8 dólares) en enero de 2010.

Fuente: Caja Costarricense del Seguro Social.

Dado lo anterior, no cabe duda que la principal innovación de la seguridad social costarricense, en lo atinente al esquema contributivo de los trabajadores independientes, tiene que ver con esta fuerte presencia estatal en el subsidio de las cotizaciones orientado a los trabajadores de bajos ingresos.

Alta solidaridad contributiva desde el empleo asalariado

En adición al importante papel que juega el Estado en el subsidio a las contribuciones de los trabajadores independientes con baja capacidad contributiva, los asalariados también desempeñan un significativo rol solidario. Las siguientes cifras, son un claro reflejo de ello: los asegurados en calidad de «cuenta propia» representan el 20 por ciento del total de asegurados en el Seguro de Salud y el 14 por ciento en el Seguro de Pensiones; mientras que los ingresos por cuotas pagadas por este grupo representan el 4,5 por ciento en Salud y el 6,3 por ciento en Pensiones. Por otra parte, los ingresos cotizables asociados a la población no asalariada representan el 9,5 por ciento de la masa cotizante total en el seguro de Salud y el 7 por ciento en el Seguro de Pensiones, y el ingreso presuntivo reportado por los trabajadores no asalariados equivale al 40 por ciento del salario reportado para los trabajadores asalariados, que hacia el 2005 rondaba los 190 dólares mensuales.

Obligatoriedad de la afiliación contributiva

La Ley de Protección al Trabajador aprobada en el 2000 transformó, de voluntaria a obligatoria, la afiliación de los trabajadores independientes a los seguros sociales, estableciendo para ello un proceso gradual de implementación. Tal legislación generó, subsecuentemente, tres sucesos relevantes:

- a) Aprobación del «Reglamento para la Afiliación de los Trabajadores Independientes y Asegurados Voluntarios» en noviembre de 2004, el cual establece para los trabajadores independientes la obligatoriedad de inscribirse «[...] en los ocho días hábiles posteriores al inicio de la actividad o adquisición de la empresa o negocio»; suministrando como mínimo la siguiente información: nombre, calidades personales, número de documento de identificación, nombre del negocio y la actividad a la que se dedica el trabajador, dirección física, números de teléfono, apartado facsímil y dirección de correo electrónico, si los hubiere.

-
- b) Puesta en marcha, en marzo de 2005, de un programa nacional de afiliación de trabajadores independientes dividido en cuatro etapas ³⁶: a) afiliación de patronos físicos activos, b) afiliación de profesionales liberales, c) afiliación de trabajadores independientes de otras actividades económicas, y d) afiliación de los trabajadores independientes adscritos a convenios de aseguramiento colectivo de pequeños y medianos agricultores.
- c) Aprobación, por parte de la Junta Directiva de la CCSS, de la «Estrategia para la extensión de la cobertura contributiva y de control de la morosidad» ³⁷ en diciembre de 2005, mediante la cual se propuso incrementar la cobertura de la población patronal a un nivel de 88 por ciento en un plazo de seis años; ello a través de la incorporación de 115.886 microempresas; así como aumentar la cobertura de la PEA independiente a un nivel de 70 por ciento en un plazo de diez años. Esta estrategia ha venido acompañada de una serie de acciones para controlar la morosidad de la población de patronos y trabajadores independientes que se han ido incorporando al sistema ³⁸. Paralelamente, la labor compulsiva del cuerpo de inspectores se ha concentrado en aquellas actividades económicas, zonas del país y lapsos del día (diurno y/o nocturno) con mayor tendencia a la evasión. En razón de ello, los nuevos inspectores contratados tienen disponibilidad para trabajar en diferentes turnos y para trasladarse por varias semanas a las distintas áreas del país; así como la habilidad de fiscalizar diferentes actividades económicas.

Convenios de afiliación colectiva con organizaciones de productores agrupados en asociaciones y cooperativas

Es ampliamente conocido que existe una relación directa entre la capacidad de organización de los trabajadores y la facilidad de incorporarlos a esquemas contributivos de protección social; se conoce que la falta de organización de los trabajadores independientes no pocas veces actúa como una barrera «natural» para su cobertura. En ese sentido, la experiencia de Costa Rica de introducir un esquema colectivo de afiliación amparado al régimen de «convenios de aseguramiento colectivo», ha brindado resultados sorprendentes de cobertura contributiva en las poblaciones de trabajadores independientes del mundo rural, especialmente grupos campesinos organizados.

Este mecanismo, establecido en los años setenta, consiste en que los trabajadores independientes agrupados en organizaciones, principalmente, del tipo de asociaciones y cooperativas autogestionarias, pueden suscribir convenios de aseguramiento colectivo que alcanzan masivamente a todos sus afiliados.

³⁶ Mediante acuerdo de Junta Directiva adoptado en el artículo 8° de la sesión N° 7950 del 21 de abril del 2005, se optó dejar para el final la afiliación compulsiva al Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte de los pequeños y medianos agricultores asegurados mediante convenios colectivos, dada la vulnerabilidad económica de este sector de la población.

³⁷ Artículo 21 de la sesión N° 8019 del 15 de diciembre del 2005.

³⁸ El programa contempló la creación – a lo largo de tres años, iniciando en el 2006 – de 247 plazas, 105 para inspectores que tendrán a cargo la afiliación compulsiva de patronos, 20 para inspectores que reforzarían la afiliación compulsiva de trabajadores independientes, 5 para personal de plataforma para la atención de los trabajadores independientes que voluntariamente opten por su afiliación, y 117 para reforzar el control de la morosidad (58 para el área patronal y 59 para el área de trabajadores independientes). En adición a esta dotación de recurso humano, el programa consideró el financiamiento para adquirir los recursos físicos, materiales y tecnológicos requeridos para la implementación de la estrategia.

Bajo este esquema, la organización con la que se firma el convenio adquiere el compromiso de levantar una «planilla» o nómina mensual, recaudar las cotizaciones entre sus afiliados y transferirlas al Seguro Social. Para mayor ilustración, el recuadro 1 describe la forma en que opera este mecanismo de afiliación.

Recuadro 1. Operación de los convenios de aseguramiento colectivo con trabajadores independientes

El proceso para establecer un convenio es básicamente una negociación entre las partes, sujeta a ciertas condiciones reglamentarias establecidas por la CCSS. Para iniciar el proceso, la organización interesada realiza ante la Dirección Regional o la Gerencia Financiera del Seguro Social, una solicitud de afiliación; se requiere la comprobación de la personería jurídica de la organización y del número de afiliados. Una vez que la organización es acreditada, empieza el proceso de negociación. Bajo ninguna circunstancia se acepta la inclusión de trabajadores asalariados, ni trabajadores que no sean afines a la naturaleza de la organización. Por otra parte, los derechos de los afiliados por convenios son los mismos que los establecidos para los trabajadores asalariados.

Un aspecto fundamental en la negociación es la determinación de las cuotas, las cuales se fijan en función de las actividades que realiza la organización, así como de la capacidad contributiva del grupo afiliado, utilizando para ello ingresos de referencia presuntivos puntuales en vez de intervalos. Así, dentro de una misma organización se establecen varios niveles distintos de cotización, de modo que la cuota es única para cada nivel de ingreso. Por tanto, es la misma organización la que se encarga de ubicar a cada afiliado en la escala que más considere se ajusta a sus ingresos. La correcta ubicación está sujeta a comprobación, mediante un muestreo que realizan los inspectores periódicamente.

La recaudación de las cuotas, así como la distribución de los comprobantes de verificación de derechos de aseguramiento, las realiza también la propia organización a través de los canales internos que ella defina. La organización remite mensualmente una planilla a la CCSS, así como los recursos respectivos; es decir, actúa como recaudador de contribuciones.

Aunque en el pasado algunos convenios se suscribieron con plazo indefinido, actualmente se negocian a un plazo máximo de un año, siendo que durante este período de vigencia no se pueden modificar las cuotas establecidas, aun cuando la Junta Directiva modifique la escala contributiva que será aplicada a las nuevas organizaciones afiliadas. En virtud de ello, las cuotas se ajustan anualmente en el momento en que el convenio es renegociado.

El convenio se puede rescindir con tres meses de anticipación, por cualquiera de las partes que lo suscriben, aún dentro del plazo de vigencia de un año. El papel de la Junta Directiva de la CCSS en este proceso es establecer lineamientos generales, aprobar los incrementos en la escala de cotización y resolver conflictos de orden mayor.

Fuente: Durán Valverde (2009).

Un factor indispensable para el éxito de este esquema lo constituye el sentido de apropiación de las organizaciones participantes, al punto de consolidar a este mecanismo de aseguramiento colectivo como un instrumento de cohesión social y fortalecimiento organizativo y político de los campesinos y otros grupos organizados en cooperativas y asociaciones, demostrando que los mismos pueden fortalecer la asociatividad y la agremiación. A este factor indiscutiblemente se une la ya señalada participación estatal a través del subsidio a las cotizaciones que pagan estos grupos.

Portabilidad de aportaciones (con continuación de derechos) entre trabajadores afiliados en calidad de asalariados y no asalariados, y viceversa

Debido a la irregularidad en la percepción de ingresos, muchos trabajadores independientes se ven obligados a transcurrir no sólo entre distintas actividades informales, sino también entre las de la economía informal y la formal. A efecto de compensar este intercambio entre empleo asalariado y no asalariado, informal o formal, la CCSS generó el mecanismo para garantizar a los trabajadores independientes la portabilidad de sus aportaciones.

Disminución de costos de transacción

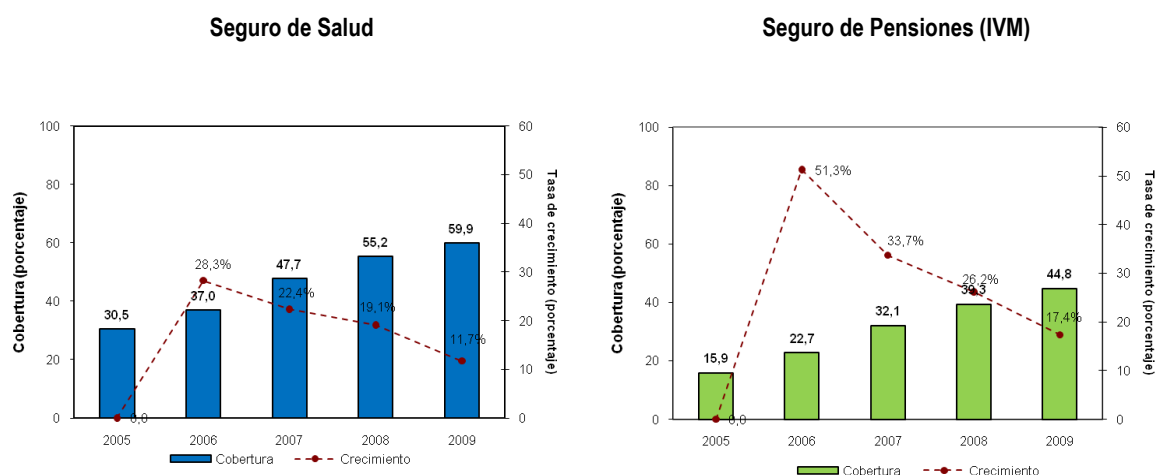
Se sabe que la naturaleza empresarial del trabajador independiente condiciona una percepción del mundo económico completamente distinta a la del trabajador asalariado; por ende, su relación con las instituciones de seguridad social está acompañada de valoraciones también distintas.

Por tanto, en su afán de incorporar más cantidad de trabajadores independientes a la seguridad social, la CCSS ha considerado algunas estrategias para minimizar los costos de transacción ligados tanto al pago de las aportaciones como al acceso de las prestaciones. Así, el monto a cancelar se detalla mediante una factura física que llega periódicamente al afiliado titular, la cual hace las veces de documento de comprobación de derechos a la hora de acceder a las prestaciones en salud. Por su parte, el correspondiente pago puede ejecutarse en las propias oficinas de la CCSS, así como en entidades del sistema financiero nacional (bancos y cooperativas) y establecimientos comerciales como supermercados y farmacias o, alternativamente, vía Internet mediante débito a cuentas corrientes o de ahorro.

7.3. Desafíos pendientes

Sin duda alguna, los aspectos descritos – los cuales se resumen en el anexo – dan cuenta del espíritu innovador de la CCSS para incorporar a más trabajadores independientes de ingresos medios y bajos. No obstante, según ilustra el gráfico 8, la universalidad de la cobertura contributiva aún no se logra y prevalece como uno de los mayores retos del sistema. Así, en el caso del Seguro de Salud, 6 de cada 10 trabajadores independientes con capacidad contributiva son cotizantes activos, mientras que para el Seguro de IVM, tal relación oscila alrededor de 4; aunque es este último régimen el que ha experimentado los mayores crecimientos en los últimos años.

Gráfico 8. Costa Rica. Tasa de cobertura contributiva de los trabajadores independientes y crecimiento anual por régimen de protección, 2005-2009



Fuente: Dirección Actuarial, CCSS.

Aunado a lo anterior, todo parece indicar que habría de avanzarse aún más en la adaptación del sistema a las condiciones, necesidades y aspiraciones de los trabajadores independientes. Algunos ejemplos de posibles acciones en ese sentido son los siguientes: a) establecer nuevas periodicidades para el pago de cuotas, o bien un nivel de cotizaciones variable en función de los ciclos productivos del empleo independiente; b) en pensiones, ofrecer coberturas diferenciadas según las preferencias de los trabajadores independientes, pues muchos de ellos podrían estar interesados en cubrirse contra muerte e invalidez, pero

no contra vejez. Se trataría de una estrategia para atraerlos aún más al sistema, con el objetivo final de abarcar todos los riesgos; c) reducción de costos administrativos; y d) incorporación de modalidades alternativas de recaudación y pago, por ejemplo, a través de contribuciones calculadas sobre el valor de la producción. Por tanto, si bien se reconoce el avance logrado por Costa Rica en relación con las buenas prácticas de seguridad social para cubrir a los trabajadores independientes, es claro que aún queda mucho camino por recorrer.

8. Ecuador – El caso del Seguro Social Campesino

Entre los rasgos que caracterizan la cobertura de la seguridad social en Ecuador, destaca la importancia relativa que tiene la población campesina en el mercado laboral ecuatoriano, y el papel destacado que juega el Seguro Social Campesino (SSC) dentro de la estructura de la seguridad social de ese país.

El presente estudio busca rescatar los elementos más destacados del SSC, el cual constituye un mecanismo de carácter innovador para la extensión de la cobertura de seguridad social a los trabajadores del campo, un grupo tradicionalmente excluido de la protección social. En la primera sección se describen algunos rasgos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, principal ente gestor del sistema ecuatoriano de seguridad social. En la segunda parte se analizan algunas características de la población campesina en Ecuador, destacando su papel en el mercado laboral y algunos indicadores de cobertura. Por último, en la tercera sección se repasan algunos elementos de la figura del SSC, con el objetivo de evidenciar sus principales características y logros.

8.1. Sistema Ecuatoriano de Seguridad Social: principales rasgos y cobertura

El sistema ecuatoriano de seguridad social está integrado por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA) y el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL).

Estas entidades administran un conjunto de programas típicos de la seguridad social, en las diferentes ramas de la seguridad social definidas en el Convenio núm. 102 de la OIT.

El IESS constituye la principal institución de seguridad social del país, y administra cuatro seguros, incluyendo las prestaciones de corto plazo:

- Seguro Social Campesino: salud y pensiones de vejez;
- Seguro de Salud Individual y Familiar Individual y Familiar: prevención y recuperación, incluidas prestaciones económicas;
- Seguro General de Riesgos del Trabajo
- Seguro General de Pensiones de Invalidez, Vejez y Muerte;
- Fondos de Reserva; y
- Cesantía, entre otras prestaciones económicas de corto plazo.

Dentro de este portafolio de protección social y aseguramiento, destaca el SSC, régimen especial de seguro, considerado un baluarte dentro del sistema de seguridad social del Ecuador.

Se puede afirmar que el Seguro Social Campesino constituye una pieza fundamental dentro del sistema de seguridad social, situación que fue consolidada en la nueva Constitución Política del Ecuador; tanto así que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, junto con el SSC, constituyen las únicas instituciones que figuran con nombre propio dentro de la nueva Carta Magna de ese país.

8.2. Participación de la población campesina en el mercado laboral ecuatoriano

La población objetivo del SSC son los trabajadores campesinos y de la pesca artesanal, que realizan trabajo por cuenta propia y sus familias. Por su naturaleza, esta población se ubica principalmente en las zonas rurales del país.

Según datos de la encuesta de hogares de 2005, el 48 por ciento de los trabajadores de la PEA ocupada son considerados trabajadores independientes. Asimismo, del total de trabajadores en esta categoría, el 42 por ciento de estos se dedican a las actividades del sector primario de la economía (véase el cuadro 10).

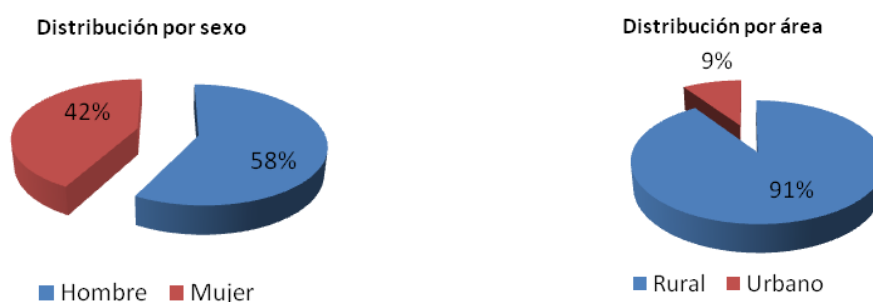
Cuadro 10. Ecuador. Trabajadores independientes por rama de actividad, 2005

Rama de actividad	Personas	Porcentaje
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	1 221 236	42
Comercio, restaurantes y hoteles	929 681	32
Construcción	87 605	3
Industrias manufactureras	271 782	9
Otras actividades	221 366	8
Servicios comunales, sociales y personales	152 084	5
Total	2 883 755	100

Fuente: Elaborado con base en Encuesta de Hogares, 2005.

En la población de trabajadores por cuenta propia que se desempeña en actividades agropecuarias, predomina la población masculina, con un 58 por ciento de hombres. Adicionalmente destaca el hecho de que del total de esta población, el 91 por ciento corresponde a trabajadores de áreas rurales. El detalle se ilustra en el gráfico 9.

Gráfico 9. Ecuador. Características de los trabajadores por cuenta propia agropecuarios

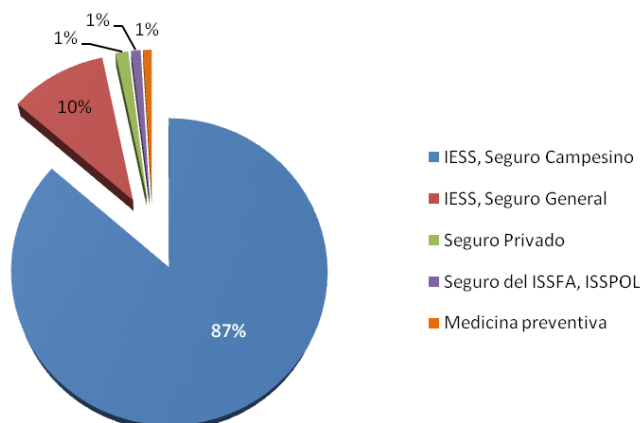


Fuente: Elaborado con base en Encuesta de Hogares, 2005.

En materia de cobertura, los trabajadores por cuenta propia destacados en tareas agropecuarias mayoritariamente no poseen ningún esquema de seguridad social (86 por ciento); sin embargo, la gran mayoría de los trabajadores agrícolas afiliados en la

seguridad social lo hacen por medio del SSC³⁹. Un detalle sobre esta distribución se aprecia en el gráfico 10.

Gráfico 10. Ecuador. Cobertura de los trabajadores independientes agropecuarios



Fuente: Elaborado con base en Encuesta de Hogares, 2005.

8.3. Innovaciones del Seguro Social Campesino

El SSC constituye un régimen sobresaliente en materia de seguridad social, establecido con el objetivo de ampliar la cobertura por medio de las organizaciones campesinas; éstas presentan características bastante diferentes en comparación con el resto de la población ocupada. Esta focalización se expresa en el artículo 2 de la Ley de Seguridad Social (2001), el cual establece lo siguiente:

Son sujetos obligados a solicitar la protección del régimen especial del Seguro Social Campesino, los trabajadores que se dedican a la pesca artesanal y el habitante rural que labora «habitualmente» en el campo, por cuenta propia o de la comunidad a la que pertenece, que no recibe remuneraciones de un empleador público o privado y tampoco contrata a personas extrañas a la comunidad o a terceros para que realicen actividades económicas bajo su dependencia.

Los principales rasgos de esta forma de aseguramiento se listan en el cuadro 11.

Cuadro 11. Ecuador. Principales características del Seguro Social Campesino

Campo de aplicación	<ul style="list-style-type: none"> • El jefe de familia asegurado o jubilado del SSC • Su cónyuge o conviviente con derecho • Sus hijos y familiares que vivan bajo su dependencia
Prestaciones	<ul style="list-style-type: none"> • Salud (promoción, prevención, saneamiento ambiental y desarrollo comunitario); atención odontológica preventiva y de recuperación; y atención durante el embarazo, parto y puerperio

³⁹ Según datos de la Encuesta de Hogares 2005, se contabilizan un total de 262.986 personas ocupadas, afiliadas al SSC. De este total, 181.932 personas pertenecen al sector de trabajadores privados no asalariados, y el 83 por ciento de esta subpoblación (151.156) la conforman los trabajadores independientes agropecuarios o campesinos.

Requisitos	<ul style="list-style-type: none"> • Pensiones de invalidez y vejez • Auxilio de funerales <p>Afiliación Individual:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Solicitud verbal por parte del jefe o miembro de la familia susceptible de afiliación • Copia de documento de identidad del jefe o jefa de familia y de sus dependientes en caso de tenerlo, si no tiene documento de identidad, debe presentar la partida de nacimiento original <p>Afiliación de la organización:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Solicitud por escrito (de un representante de la organización) • La organización debe estar ubicada en el área rural, estar activa, tener carácter de general, permanentes y abiertas, y que su objetivo sea el desarrollo integral de la comunidad • La mayoría de sus miembros deben expresar su voluntad de asegurarse • Un diagnóstico comunitario debe ser aprobado por la Subdirección de Aseguramiento y Control de Prestaciones del SSC • La incorporación debe ser autorizada por la Dirección del SSC
------------	---

Fuente: IESS, 2012.

A continuación se presentan algunos de los elementos más sobresalientes que caracterizan al SSC.

Focalización de la cobertura en la población rural

El SSC constituye desde sus inicios una opción de aseguramiento dirigido a la población rural, que se instituye y desarrolla a lo largo del tiempo a partir de la idea de avanzar con una política de solidaridad favorable a las poblaciones más vulnerables del campo. El SSC se sustenta en el principio de universalidad, según el cual la seguridad social debe extenderse a toda la población ecuatoriana.

Según datos de la Encuesta de Hogares de 2005, el SSC constituye la principal forma de aseguramiento de la población rural, la cual está conformada por aproximadamente 4,5 millones de personas. El porcentaje de afiliados al SSC es de 73 por ciento, mientras que la segunda forma de aseguramiento en orden de importancia es el Seguro General del IESS, con un 23 por ciento, y el restante 4 por ciento se distribuye entre los seguros del ISSPOL, ISSFA y otros.

Esquema de financiamiento altamente subsidiado

La estructura de financiamiento del SSC está basada en el principio de solidaridad, donde el aporte del afiliado es mínimo en comparación con las demás fuentes de recursos de las cuales se nutre el Seguro.

Su estructura de financiamiento está fuertemente subsidiada. Está compuesta por el aporte solidario de los empleadores, las personas afiliadas al Seguro General Obligatorio con relación de dependencia o sin ella, la contribución obligatoria de los seguros públicos y privados que forman parte del Sistema Nacional de Seguridad Social, el aporte de la familia protegida por el Seguro Campesino, y la contribución del Estado.

De acuerdo con Durán (2008), los principales aportes del SSC, amparados en los artículos 5 y 136 de la Ley de Seguridad Social, son los siguientes:

-
- un aporte solidario a cargo de los empleadores, calculado sobre los ingresos cotizables de los afiliados al Seguro General Obligatorio, con relación de dependencia o sin ella, y los afiliados voluntarios;
 - una contribución obligatoria subsidiaria de los seguros públicos y privados que forman parte del Sistema Nacional de Seguridad Social;
 - el aporte diferenciado de las familias protegidas por el Seguro Social Campesino, correspondiente al 2 por ciento y al 3 por ciento de la fracción del salario mínimo de aportación de los afiliados en relación de dependencia;
 - una contribución financiera obligatoria del Estado calculada sobre los ingresos cotizables de los afiliados con relación de dependencia al Seguro General Obligatorio; y,
 - otras asignaciones que entregue la Función Ejecutiva para el financiamiento de las prestaciones solidarias de este Seguro, de conformidad con el Reglamento General de la Ley.

Importante presencia geográfica e infraestructura de servicios

El SSC se caracteriza por una importante infraestructura de servicios, por medio de la cual ostenta una presencia regional destacable.

Hacia el año 2008 el sistema disponía de alrededor de 600 dispensarios distribuidos entre las 24 provincias del Ecuador, que constituyen las unidades por medio de las cuales los beneficiarios acceden a las prestaciones de salud.

Asimismo, es importante mencionar que cuando se trata de otro tipo de atención médica más especializada, los afiliados tienen la opción de acudir a las unidades médicas hospitalarias del Seguro General de Salud Individual y Familiar, así como a otras con las que el Seguro Social mantiene convenios.

Estructura administrativa

Tal como se mencionó, el SSC es un régimen especial administrado por el IESS, aunque con suficiente independencia administrativa dentro de la estructura de gestión nacional de la seguridad social. Esta representa una característica de diseño sumamente conveniente, porque garantiza el respaldo por parte de la principal institución nacional de seguridad social.

La administración del SSC está a cargo de la Dirección del Seguro Social Campesino, órgano que tiene como principales funciones: administrar los procesos de aseguramiento, la entrega de pensiones, prestaciones de salud y monetarias y compra de servicios médico-asistenciales. Además, como lo apunta Durán Valverde (2008), los dispensarios rurales del SSC funcionan bajo la subordinación a la Dirección de dicho Seguro.

En síntesis, como Durán Valverde (2008) indica, operativamente el SSC *«se caracteriza por funcionar bajo un esquema de desconcentración geográfica y descentralización operativa, bajo la jerarquía de la Dirección del SSC, quien a su vez responde a la Dirección General del IESS y debe someter al Consejo Directivo de la Entidad la aprobación de sus políticas y programas»*.

Alta importancia en el escenario político nacional

A lo largo de su desarrollo, el SSC ha ganado un papel protagónico en el andamiaje de la seguridad social, el cual ha trascendido a otras esferas de la sociedad ecuatoriana; ello ha

permitido robustecer el papel protagónico de las organizaciones campesinas en el ámbito político nacional. En ese sentido, alrededor del SSC funcionan una serie de organizaciones y federaciones campesinas de suma importancia en las luchas políticas por las conquistas sociales, tanto del sector campesino como de interés nacional.

Destacan las figuras de la Federación Única de Afiliados al Seguro Social Campesino (FEUNASSC) y la Confederación Nacional del Seguro Social Campesino (CONFUNASSC-CNC), las cuales aglutinan a la gran mayoría de campesinos. Adicionalmente se reconocen otras organizaciones campesinas como la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas (FENOC), la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas Indígenas (FENOCI), la Federación Ecuatoriana de Indígenas (FEI) y la Federación Nacional de Campesinos Libres del Ecuador (FENACLE), entre otras.

Estas organizaciones han luchado por una serie de consignas relacionadas con el SSC, como en su momento fueron la lucha por la ampliación de sus derechos y su fortalecimiento, la necesidad de constitucionalizarlo y luchas en contra de su privatización, entre otras. Además, han asumido la defensa y demandado muchos otros aspectos que afectan a la población campesina, tales como las privatizaciones en el sector público, reformas agrarias, y muchos otros hechos de vital importancia para el desarrollo del sector.

A pesar de los elementos destacados, el SSC se ha visto afectado por una serie de situaciones que denotan la existencia de áreas pendientes de mejora y un desafío latente para las autoridades del IESS. Tal es el caso de la evolución de las tasas de afiliación en los últimos años, la cual no ha experimentado el dinamismo deseado, en contraste con el gran número de personas del área rural que no cuentan con aseguramiento de ningún tipo. Específicamente, la afiliación al SSC ha venido perdiendo peso en comparación con el crecimiento de la población campesina. Aunado a esta situación, los diagnósticos han hecho referencia a la existencia de problemas en los sistemas de procesamiento de información y registros, los controles ejercidos sobre la población afiliada y sus respectivas contribuciones y el compromiso estatal en el giro de subsidios, entre otros.

Sin embargo, el SSC destaca por los factores mencionados anteriormente, y no deja de constituir un baluarte de la seguridad social del Ecuador: en el año 2009 contabiliza una cobertura de 917.417 personas, 227.694 familias, y un total de 34.729 jubilados. En el escenario internacional de las iniciativas para la universalización de la seguridad social, es un ejemplo digno de emular por las naciones que se preocupan por extender la protección social a los grupos más vulnerables en el ámbito rural.

9. Filipinas – Uso de las tecnologías de la información para extender la cobertura

9.1. Antecedentes del sistema de seguridad social en Filipinas

Filipinas ha venido realizando esfuerzos importantes dirigidos a ampliar la cobertura del seguro social, con avances significativos que se evidencian en los índices de cobertura alcanzados, incluyendo los correspondientes a los trabajadores independientes.

La configuración del sistema de protección social de Filipinas incluye los componentes clásicos de los sistemas de seguro social, así como otros programas de carácter no contributivo. El cuadro 12 presenta un resumen del sistema y las instituciones que participan en el sistema.

Cuadro 12. Filipinas. Detalle del sistema de protección social

Tipo de régimen	Descripción	Instituciones
Régimen no contributivo (asistencia social)	Programas universales o focalizados, financiados mediante impuestos.	Departamento de Bienestar Social y Desarrollo; Departamento de Salud; Departamento de Trabajo y Empleo.
Régimen contributivo (obligatorio)	1. Esquemas de beneficio definido (BD). Administrados por instituciones del sector público.	1. Government Service Insurance System (GSIS); Social Security System (SSS), AFP-RSBS (fuerzas militares). Philippine Health Insurance Corporation (PHIC).
	2. Esquemas de contribución definida (CD). Esquemas de cuentas individuales, de ahorro obligatorio para algunos grupos de trabajadores	2. HDMF (Pag-IBIG) y AFP-RSBS como esquemas de ahorro obligatorio; GSIS y OWWA como seguros de vida ¹ .
Régimen contributivo (voluntario)	Planes de pensiones ocupacionales, administrados por grandes empresas, además del GSIS Mutual Fund.	

Notas: ¹ El HDMF es un organismo de ahorro y de vivienda. Cuenta con varios programas de préstamos para sus afiliados.
Fuente: Elaborado con base en Orbeta y Manasan (2012).

El *Government Service Insurance System* (GSIS) y el *Social Security System* (SSS) son las principales instituciones gestoras de la seguridad social. La primera administra la protección de los empleados públicos y la segunda la de los trabajadores del sector privado. La afiliación al seguro social es de carácter obligatorio.

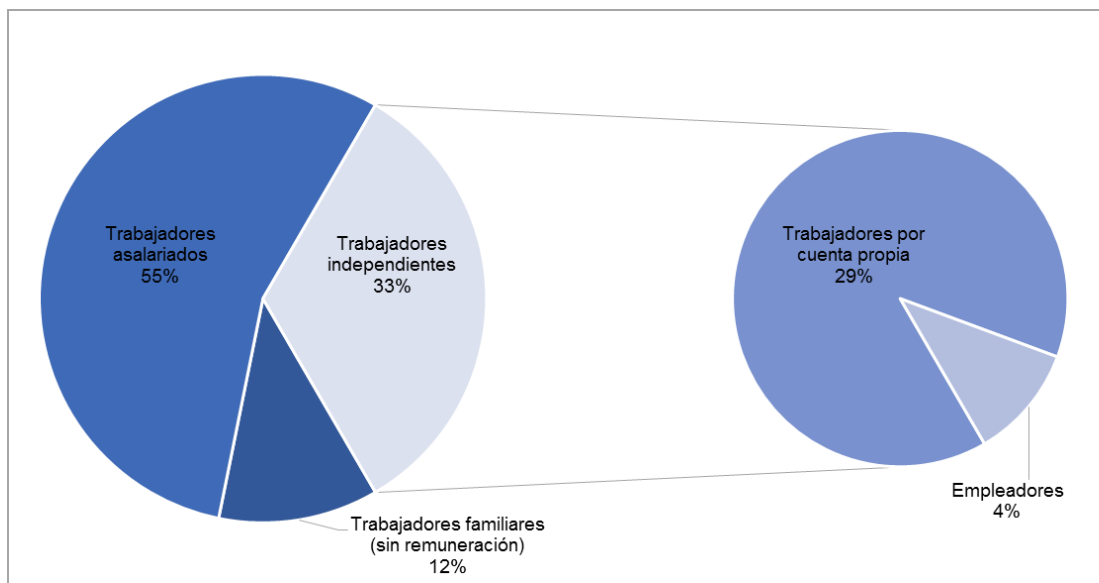
Ambas instituciones brindan protección contra diferentes contingencias, excepto en la salud, pues desde 1997 tal responsabilidad fue transferida al *Philippine Health Insurance Corporation* (PHIC).

9.2. Los trabajadores independientes en Filipinas

Según información publicada por el Departamento de Trabajo y Empleo (DOLE por siglas en inglés), en el 2011 la PEA ocupada en Filipinas era aproximadamente 37,1 millones de

personas ⁴⁰, de las cuales un 33 por ciento eran trabajadores independientes; es decir, cerca de 12,3 millones de personas (gráfico 11).

Gráfico 11. Filipinas. Composición del mercado laboral según categoría ocupacional, 2012.



Fuente: Elaborado con base en DOLE (2012).

Casi la mitad de la PEA ocupada filipina se ubica en la categoría de trabajadores no asalariados, con un alto predominio de microempresas: aproximadamente el 81 por ciento de las unidades productivas tienen de uno a cuatro empleados; y cerca del 92 por ciento, menos de 10 trabajadores. Esta situación representa un desafío importante para la seguridad social de Filipinas, dada la conocida relación que existe entre tamaño de empresa y nivel de informalidad laboral.

Hacia el 2012 el mercado laboral filipino estaba concentrado en el sector servicios, el cual aglutinaba cerca del 53 por ciento de la PEA ocupada; el sector agrícola un 32 por ciento y el porcentaje restante localizado en el sector manufacturero. Como fenómeno normal asociado a la transición hacia una economía más moderna, el empleo en el sector agrícola filipino ha venido perdiendo participación en el mercado laboral, en comparación con la situación vigente en la década de los 90, dando como resultado una transferencia de participación relativa del empleo hacia el sector servicios (DOLE, 2012).

9.3. Seguridad social para los trabajadores independientes

El *Social Security System* (SSS) fue creado mediante la Ley de Seguridad Social (1954) e inició operaciones en 1957 para dar cobertura a los trabajadores del sector privado ⁴¹.

Desde 1980, de manera gradual, el SSS ha venido incorporando a los trabajadores independientes dentro de su cobertura legal. En la actualidad, la cobertura es obligatoria

⁴⁰ Según la División de Población de las Naciones Unidas, para el 2012, en este año habían cerca de 96,4 millones de habitantes en Filipinas.

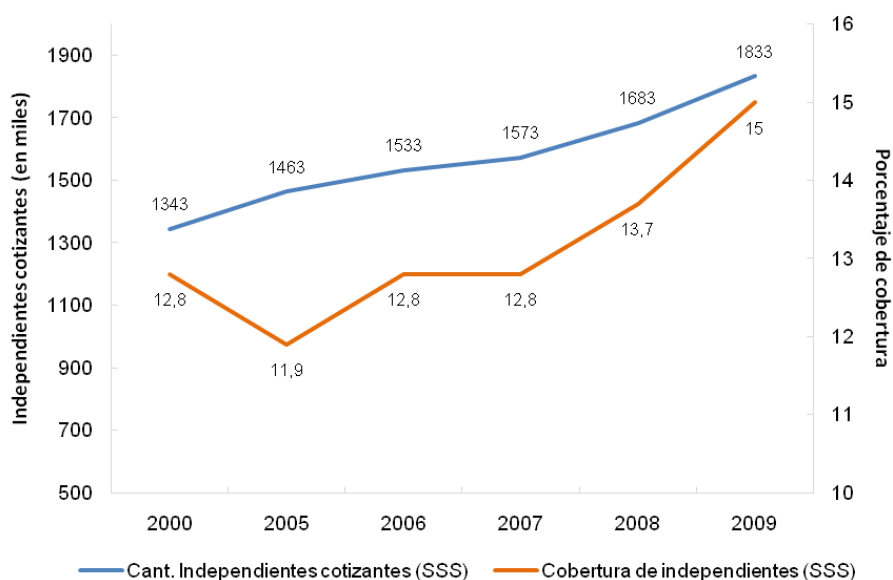
⁴¹ El SSS es controlado por la Comisión de Seguridad Social, la cual está compuesta por representantes de trabajadores, y está presidido por el secretario del Departamento de Trabajo y Empleo.

para profesionales independientes, propietarios de empresas, agricultores, pescadores, profesionales artísticos (independientes), atletas profesionales, vendedores ambulantes, entre otros (Mahidol Migration Centre y otros, 2011). Por sí sola, tal condición de obligatoriedad representa una innovación, en comparación con otros países del Sudeste Asiático donde aún la afiliación al seguro social es voluntaria.

Los beneficios previstos para los trabajadores independientes están definidos en el *Social Security Program* (SS) e incluyen servicios de maternidad, invalidez, vejez, muerte y subsidios funerarios. Además, el SSS cuenta con un programa adicional, llamado el *Employee's Compensation Program* (EC), cuyos beneficios están restringidos a los trabajadores asalariados⁴².

En términos de la extensión de cobertura a los trabajadores independientes, hacia el 2009 el SSS había incorporado aproximadamente un 15 por ciento de la PEA independiente, lo que equivale a 1,8 millones de trabajadores cubiertos. El gráfico 12 muestra información sobre la evolución de las tasas de cobertura⁴³.

Gráfico 12. Filipinas. Trabajadores independientes cotizantes activos al seguro social (en miles) y cobertura (en porcentaje) del SSS, 2000-2009.



Fuente: Elaborado con base en Orbeta (2011:30).

Entre el año 2000 y 2009 la cobertura de los trabajadores independientes se incrementó en cerca de 36 por ciento, aunque con una tendencia relativamente irregular en los últimos años (Orbeta, 2011). Similarmente a otros sistemas de seguridad social que funcionan en los países en desarrollo, la cobertura está concentrada principalmente en los hombres, los cuales representan alrededor del 60 por ciento del total de cotizantes activos.

⁴² Los beneficios incluyen una doble compensación a los trabajadores que sufrieron de contingencias como enfermedad, muerte y accidentes laborales. Para poder acceder a estos beneficios, los empleadores aportan adicionalmente, con algunas excepciones, 10 pesos cada mes.

⁴³ La cobertura total del SSS registrada en el año 2009 fue cerca de 28,5 por ciento de la PEA ocupada, exceptuando a los funcionarios públicos. Este porcentaje correspondía a cerca de 8,6 millones de cotizantes activos; aunque a esta población se le debe sumar cerca de 197 mil cotizantes del régimen de trabajadores en el extranjero (OFW).

Para el año 2012 la Institución tenía afiliados cerca de 4,4 millones de trabajadores independientes, lo que evidencia el significativo esfuerzo desplegado para elevar la inscripción en el programa.

9.4. Mecanismos para ampliar la cobertura a los trabajadores independientes

En los últimos años, el Social Security System (SSS) ha realizado esfuerzos importantes dirigidos a la extensión de la cobertura contributiva de los trabajadores independientes, con algún impacto sobre los trabajadores de la economía informal.

Es destacable el esfuerzo de la administración de la seguridad social Filipina por introducir innovaciones, especialmente administrativas, para extender la cobertura. Entre tales innovaciones se incluyen las siguientes:

- Diferenciación de categorías de ingreso;
- Uso intensivo de tecnologías de información y comunicación: carnet de identificación para afiliados; terminales de información y autoservicio; y una plataforma web para uso de los afiliados;
- Suscripción de convenios con instituciones bancarias para facilitar el pago de las contribuciones;
- Acceso a préstamos personales y otros beneficios fines;

A continuación se tratan brevemente cada una de estas innovaciones.

Aplicación de categorías de ingreso

Según la legislación vigente, los trabajadores independientes deben contribuir de manera obligatoria al SSS, siempre y cuando sean menores de 60 años de edad y reciban un ingreso mensual superior a los 1.000 pesos filipinos (aproximadamente 23,2 dólares)⁴⁴. En el caso particular de los agricultores y pescadores, el ingreso mínimo para contribuir es de 1.500 pesos.

La tasa de contribución al programa es uniforme en un valor de 10,4 por ciento⁴⁵. Sin embargo, para el cálculo de los aportes el SSS utiliza una escala contributiva, basada en 29 categorías o intervalos de ingreso; pero cada categoría de ingreso tiene asociado un ingreso o salario uniforme sujeto a contribución.

Por ejemplo, la primera categoría de ingreso, es decir, la más baja, está fijada entre 1.000 y 1.249 pesos filipinos, con un ingreso asociado uniforme sujeto a contribución de 1.000 pesos. Considerando las diferentes categorías contributivas, las contribuciones mensuales de los trabajadores independientes se ubican entre los 104 pesos (aproximadamente 2,4 dólares) y los 1.560 pesos (cerca de 37,4 dólares).

⁴⁴ Para un tipo de cambio de 41,5 pesos filipinos por dólar, para junio de 2013.

⁴⁵ Esta tasa de contribución es igual a la aplicada a los trabajadores asalariados. En este caso, los trabajadores aportan 3,33 por ciento y los empleadores un 7,07 por ciento, según los salarios de referencia.

Si bien se utiliza la misma escala contributiva para todos los afiliados, la posibilidad de realizar aportes mínimos y máximos genera un incentivo a la afiliación para los trabajadores independientes. Cabe recordar que los beneficios que reciben los trabajadores por cuenta propia son equivalentes a los que reciben los trabajadores asalariados, excepto por las ventajas que puedan obtener estos últimos en el programa *Employee's Compensation* (EC).

Uso de tecnologías de información y comunicación

En la gestión de las instituciones de la seguridad social, el uso de las tecnologías de información y comunicación representa un instrumento sumamente poderoso, que usualmente permite aumentar la eficiencia y eficacia de los programas, así como la calidad de la información. El caso filipino lo demuestra. En ese sentido, tres innovaciones introducidas por el SSS son: i) la entrega de tarjetas inteligentes a los afiliados y beneficiarios de los programas; ii) la instalación de Terminales de Información de Autoservicio (SS IT); y iii) el uso de una plataforma web, de acceso libre para los afiliados.

Tarjetas inteligentes. Desde el 2005, las principales instituciones de seguridad social, llámense, SSS, GSIS, el Pag-Ibig y el PHilHealth, pusieron en circulación la Unified Multi-Purpose ID. Se trata de una tarjeta inteligente que permite almacenar información y realizar transacciones en las distintas instituciones del sistema. Todos los asegurados y beneficiarios de los programas poseen la tarjeta. En principio, los objetivos de esta tarjeta son: identificar a los participantes de la protección social, facilitar la realización de trámites y mejorar los controles contra el fraude.

El uso de la tarjeta inteligente ha permitido mejorar la articulación entre los programas de la protección social en aspectos de información, aunque existe un relativo consenso en el sentido de que los alcances de esta iniciativa podrían potenciarse. En el caso del SSS, todos los trabajadores que realicen al menos un aporte mensual pueden tener una UMID. Durante el proceso de registro se le solicita al trabajador, además de los datos personales, una imagen facial y las huellas digitales.

Desde 1998, los asegurados y beneficiarios del SSS también disponen de la Tarjeta de Identificación del Régimen de Seguridad Social, también llamada Tarjeta SSS, la cual facilita, entre otras cosas, la gestión de trámites administrativos y ha permitido mejorar la transparencia en la gestión (ISSA, 2009).

Por sus características, la Tarjeta SSS representa un instrumento fundamental para el control contributivo, principalmente para los trabajadores independientes. Además, existe evidencia en el sentido de que su introducción ha permitido reducir el riesgo operativo que asume el Instituto.

Terminales de Información de Autoservicio (SSIT). Desde 1999, el SSS ha colocado Terminales de Información de Autoservicio (SSIT) distribuidas en distintos lugares del país; se trata de máquinas dotadas con pantalla táctil y diseñadas con una interfaz amigable para el usuario.

Con el uso de la Tarjeta SSS, los afiliados pueden informarse acerca del pago de las cotizaciones, el saldo y otras informaciones sobre los préstamos vigentes, así como realizar algunas gestiones en la Institución (ISSA, 2009).

Mediante la aplicación de esta tecnología, además de ofrecer un servicio a los afiliados, el SSS aprovecha también para realizar publicidad, pues las máquinas tienen la capacidad de mostrar carteles electrónicos (Social Security System, 2008). Asimismo, las terminales son utilizadas para realizar encuestas sobre distintos temas vinculados con los servicios que

brinda la Institución, de manera que se puede recolectar información sobre los afiliados a un bajo costo.

El SSS ha promovido un uso extensivo de las Terminales, principalmente luego que un estudio revelara que el 36 por ciento de las consultas y solicitudes de los afiliados podrían formalizarse por medio del SSIT (Social Security System, 2008).

Plataforma web. En los últimos años, la SSS ha utilizado los sistemas de información como instrumento para mejorar la comunicación y los niveles de transparencia; un ejemplo en particular es la puesta en marcha de una plataforma web denominada My.SSS, a la cual tienen acceso todos los afiliados.

El servicio My.SSS es una plataforma de uso gratuito diseñada para que los afiliados puedan consultar información sobre registros administrativos, e incluso realizar el pago de las contribuciones a través de enlace en línea con las entidades bancarias. Así, los afiliados a este servicio pueden consultar los datos de afiliación, su número de la tarjeta SSS ID, el historial de aportes, información sobre todos beneficios recibidos, historial y saldo de los préstamos solicitados, entre otros aspectos. Además, los afiliados pueden usar la plataforma web para tramitar préstamos personales.

El servicio ofrece también un foro, supervisado por funcionarios de la Institución, mediante el cual los afiliados pueden despejar sus dudas sobre trámites específicos, así como discutir sobre temas relacionados con la Institución.

Por otra parte, es destacable que mucha de la información que los afiliados acceden mediante dicha plataforma, puede ser también consultada por medio de la asistencia telefónica automatizada que ofrece el SSS (Social Security System, 2009). Este servicio es gratuito, y permite acceder información a un bajo costo a aquellas personas que por alguna razón no utilizan Internet, o que viven en zonas donde no hay acceso a las tecnologías de información.

Facilidades de pago a través del sistema bancario

En los últimos años, el SSS ha realizado convenios con bancos locales, con el objetivo de facilitar a los trabajadores y empleadores la gestión del pago de las contribuciones, y por tanto, reducir los costos de transacción de los afiliados. El mayor impacto positivo asociado a la introducción de tal medida parece darse en los trabajadores independientes. La incorporación de estos convenios ha permitido extender las capacidades administrativas que posee la Institución, así como la generación de economías de escala que se deriva del uso de la plataforma de servicios de los bancos. Entre otras ventajas, el SSS traslada la gestión de cobro a los bancos y genera eficiencias.

El SSS también implementó el sistema *Auto-Debit Arrangement (ADA)*, al cual los afiliados pueden incorporarse voluntariamente con el objetivo de hacer el pago automático de las contribuciones y de otros compromisos con la Institución, como por ejemplo el pago de las cuotas de los préstamos (Ortega, 2006).

Los afiliados pueden inscribirse voluntariamente en alguna de las entidades bancarias que ofrecen el servicio. El propósito es autorizar al banco para realizar un débito mensual automático a la cuenta de ahorro o cuenta corriente, y así transferir estos fondos al SSS para pagar los aportes a la seguridad social. El registro en el sistema puede realizarse por medio de Internet en la mayoría de entidades bancarias.

A través de esa medida, el SSS busca reducir las tasas de morosidad, dado que el débito bancario se realiza el mismo día de cobro. Además, el desarrollo del sistema ADA permite reducir los costos de transacción que deben asumir los trabajadores para desplazarse a pagar mensualmente sus contribuciones a la seguridad social.

Acceso a préstamos para afiliados

El SSS ha desarrollado programas que van más allá de la prestación de los beneficios de la protección social. La Institución creó distintos programas de préstamos de corto y largo plazo para los trabajadores afiliados.

Por las facilidades que ofrecen, las bajas tasas de interés y los pocos requisitos, los trabajadores optan principalmente por préstamos de corto plazo.

Los préstamos de salario (*salary loan*) son la opción a corto plazo que la Institución ofrece a los asegurados. Hacia el año 2012 se habían otorgado cerca de 1,3 millones de préstamos a distintos tipos de trabajadores, entre ellos los independientes. Cada préstamo asumido debe pagarse en un plazo máximo de 24 meses.

La posibilidad de acceder a préstamos de corto plazo en condiciones favorables, representa sin duda un elemento de innovación muy atractivo, en especial si se considera la conducta empresarial que caracteriza a los trabajadores independientes.

10. Francia – Innovaciones de la protección social de los trabajadores independientes

El sistema de seguridad social francés es el resultado de muchos años de desarrollo. La primera forma de cobertura apareció en el siglo XIX, con los fondos de seguro mutuos y las instituciones de seguridad social creadas por grandes compañías. Su evolución se vio favorecida por el reconocimiento oficial de los fondos de seguro mutuos, el 28 de marzo de 1852. La Ley del 1º de abril de 1898 impulsó aún más esta evolución, con el apoyo que le dio el Gobierno. Paralelamente surgieron algunos mecanismos de asistencia social para los indigentes, con la Revolución Francesa, aunque estos fueron de alcance y recursos limitados.

Tras la experiencia bismarckiana, se hicieron varios intentos por aplicar mecanismos de seguro social a principios del siglo XX. No fue sino hasta 1945, con la ratificación de las Ordenanzas, el 4 y el 19 de octubre, que comenzó a formarse un régimen de seguridad social completo y coordinado. Estas ordenanzas, inspiradas en parte por las medidas Beveridge aplicadas en el Reino Unido, impulsaron el establecimiento de un amplio sistema de seguro obligatorio, que incluía las pensiones de jubilación, la asistencia médica y otros regímenes de protección social, integrando las entidades que ya existían (instituciones de seguridad social y fondos mutuos de seguro). Se mantuvieron las estructuras pre-existentes y la organización por ramas profesionales, lo cual dio lugar a la coexistencia de una diversidad de actores y regímenes en el sistema general de seguridad social.

10.1. Los trabajadores independientes en Francia

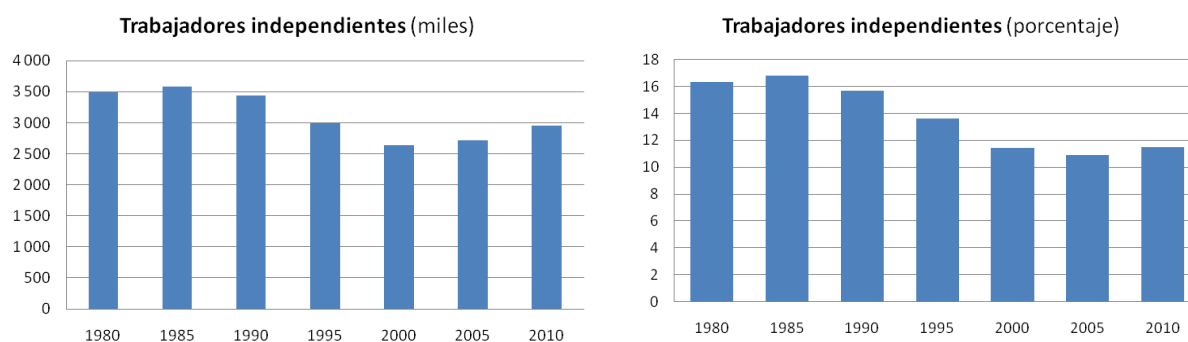
Al igual que en muchos otros países, el nivel de la protección social – en cuanto a sus niveles de prestaciones y extensión de la cobertura de riesgos – se ha mantenido más baja para los trabajadores independientes y agrícolas, por varias razones. Las organizaciones de trabajadores independientes en Francia se mostraban renuentes a cooperar con un sistema centralizado coordinado por el Estado. Como se menciona más adelante, varios regímenes e instituciones se ocupaban de los trabajadores independientes, y no es sino recientemente que han comenzado a crecer juntos, impulsados por las nuevas exigencias de una mayor movilidad profesional y por la presión de la rentabilidad sobre las instituciones.

El número de trabajadores independientes se ha reducido sobremanera en los últimos 30 años en Francia, como se ilustra en el gráfico 13. Todos los trabajadores independientes registrados están cubiertos por la seguridad social y son cotizantes activos⁴⁶; al día de hoy, no hay datos disponibles sobre los trabajadores independientes informales.

Los trabajadores independientes representaban el 11,6 por ciento de la población activa, en 2011 (OIT, 2011), y trabajaban principalmente en el sector de los servicios. Como muestra el gráfico 14, el número de hombres es mayor que el de mujeres; estas últimas representaban el 36 por ciento y están casi ausentes en los sectores de la industria y la construcción (INSEE, 2011).

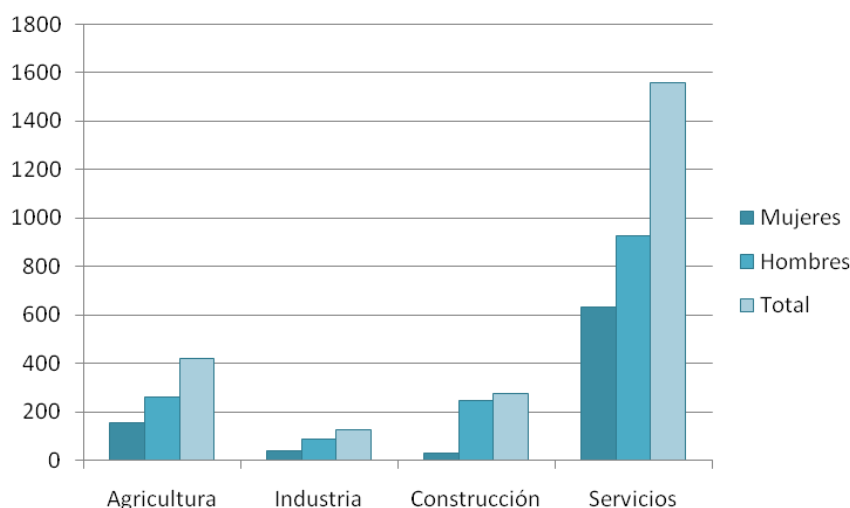
⁴⁶ Los registros comerciales, los registros de los impuestos y los regímenes de seguridad social están comunicados entre ellos para asegurar que todos los trabajadores por cuenta propia registrados paguen los impuestos y las cotizaciones sociales.

Gráfico 13. Francia. Total de trabajadores independientes, 1980-2010 (en número absoluto y en porcentaje del empleo total)



Fuente: Elaborado con datos de OIT (Key Indicators of the Labour Market), 2011.

Gráfico 14. Francia. Trabajadores independientes, por sector de actividad y por sexo, 2011 (en miles)



Fuente: Elaborado con base en datos de INSEE, 2012.

El último estudio estadístico del Instituto Nacional de Estadística (INSEE) conducido específicamente sobre los trabajadores independientes, en 2002, muestra un ingreso promedio apenas inferior a 30.000 euros por año y señala grandes disparidades entre los sectores de actividad. Por ejemplo, los trabajadores de profesiones liberales gozan de un ingreso promedio superior a 54.000 euros al año, mientras que los agricultores alcanzan apenas un poco más de 14.000 euros al año.

10.2. Varios regímenes de protección social

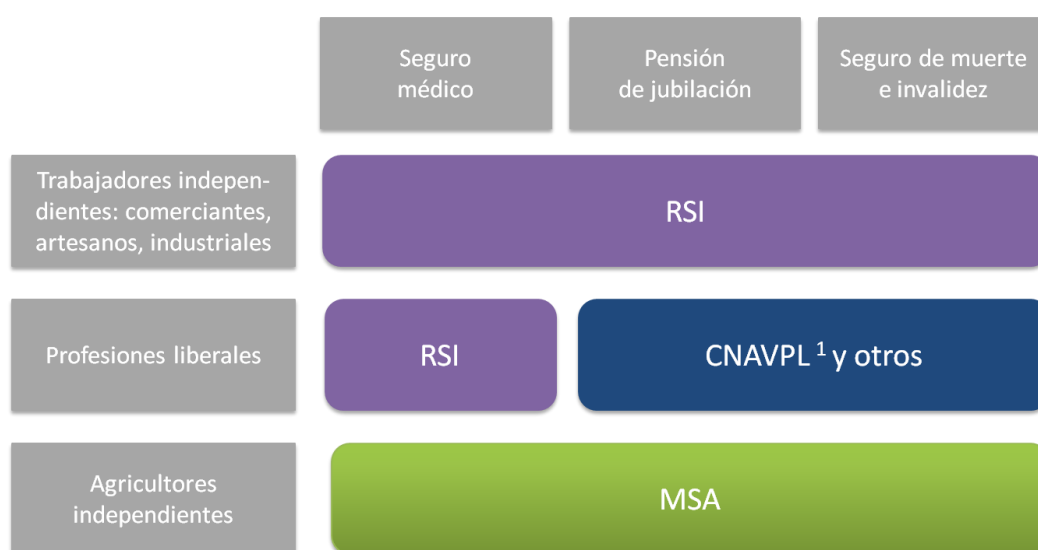
Los trabajadores independientes se dividen en varias categorías, a las que corresponden diferentes regímenes e instituciones de seguridad social:

- Los comerciantes, los trabajadores de la micro y pequeña empresa y los industriales están cubiertos por un solo régimen de protección social: el Régimen Social de los Independientes (*Régime Social des Indépendants – RSI*);

- Los trabajadores de profesiones liberales están cubiertos por el RSI para el seguro médico; y por regímenes diferentes según el sector de actividad, para las pensiones de jubilación y sobrevivientes;
- Los agricultores independientes están cubiertos por el Fondo Mutual Social Agrícola (*Mutuelle Sociale Agricole* – MSA) para el seguro médico, y las pensiones de jubilación y sobrevivencia.

Los trabajadores no remunerados están cubiertos a través de los regímenes de seguros de sus familiares o por regímenes no contributivos; no se les considera como trabajadores independientes. Cualquier trabajador independiente que declara su ingreso entra en una de las categorías citadas, dependiendo de la naturaleza de sus actividades (incluido el trabajo doméstico remunerado pero no asalariado, entre otros) (véase el gráfico 15).

Gráfico 15. Regímenes de protección social en Francia, 2012



Nota: ¹ Caja de pensiones para las profesiones liberales (Caisse nationale d'Assurance Vieillesse des Professions libérales).
Fuente: Elaborado a partir del informe institucional de actividades de RSI, MSA y CNAVPL, 2012.

A efectos de este estudio, el análisis se centra en los regímenes RSI y MSA, pues estos cubren a la mayoría de los trabajadores independientes franceses. Debido a la peculiar situación de las profesiones liberales en Francia, su experiencia parecería difícilmente transferible o replicable en otros países.

El Régimen Social de los Independientes (RSI)

El RSI se creó en 2005⁴⁷ mediante la fusión de tres fondos de seguros: la Caja Nacional de Seguro de Enfermedad para las Profesiones Liberales (CANAM), la Organización Autónoma Nacional de Industria y Comercio (ORGANIC) y la Caja Nacional de Seguro de Vejez de los Artesanos (CANCAVA), con sus respectivas redes. La población meta del RSI incluye a:

⁴⁷ Ordenanza n° 2005-1528, 8 de diciembre de 2005 (*Ordonnance n° 2005-1528, 8 décembre 2005*).

-
- los trabajadores independientes de la micro y pequeña empresa o *artesanos*, – en la definición francesa incluyen a los carniceros, los panaderos, los zapateros, etc. – inscritos en el registro de oficios;
 - los trabajadores independientes de la industria y el comercio inscritos en el registro de comercio y compañías;
 - algunos otros trabajadores independientes de actividades del sector servicios, como agentes de comercio, directores de centros educativos privados, etc., registradas como negocios independientes;
 - los trabajadores de profesiones liberales, como arquitectos, juristas, doctores, etc., registrados y afiliados al fondo de pensiones apropiado, sólo para el seguro médico;
 - los cónyuges de trabajadores independientes de las dos primeras categorías que hayan decidido registrarse como «cónyuge colaborador» (esposo/a que trabaja para el negocio familiar sin salario); y
 - los auto-empresarios (véanse detalles más adelante).

La afiliación al RSI para esta población es obligatoria. El RSI tiene una estructura de representantes y asegura los servicios de afiliación, recaudación de cotizaciones, suministro de prestaciones y de medidas de salud preventivas para los derechohabientes. En 2010, el RSI contaba con 2,5 millones de cotizantes (tres cuartas partes eran hombres), cubría el seguro médico de 3,9 millones de personas, por un total de 6.800 millones de euros, y pagaba pensiones de jubilación a 2 millones de personas, por un total de 8.300 millones de euros.

El Fondo Mutual Social Agrícola (MSA)

El MSA se fundó en 1900 como un seguro mutuo para las personas que trabajaban en la agricultura, incluidos los trabajadores asalariados y los no asalariados. En esa época, el MSA estaba muy cerca de los sindicatos de agricultores y tenía un fuerte sentido de pertenencia al mundo rural (a diferencia de otros seguros mutuos, el MSA nunca se abrió a otros tipos de membresía, por ejemplo). Esta identidad coincidía en esa época, y sigue coincidiendo hoy en cierta forma, con la identidad de los agricultores.

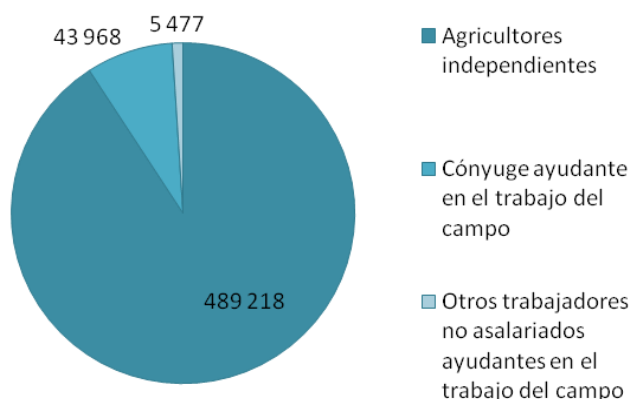
Cuando se creó el sistema de seguridad social en 1945, se asignó al MSA la gestión de la seguridad social de los agricultores; guardó un buen margen de independencia y de diferenciación del resto del sistema. Los agricultores, y hasta cierto punto los demás trabajadores independientes, rechazaban la adopción de un sistema de seguridad social centralizado y coordinado por el Estado, convencidos en ese entonces de que el seguro privado era la forma más eficaz de cobertura y de que la intervención del Estado conduciría al aumento de las cargas sociales sin resultados visibles a cambio. Esta situación explica por qué el régimen de los trabajadores independientes ha llevado tanto tiempo en ajustarse a los otros regímenes de protección social.

El MSA cubría, en 2011, a más de 1,6 millones de personas en el régimen de los no asalariados e incluía a un 28 por ciento de cotizantes, un 53 por ciento de agricultores jubilados y un 19 por ciento de dependientes (esposo/a e hijos). Concedió pensiones a más de 1,6 millones de miembros del régimen de no asalariados⁴⁸. El régimen del MSA de los

⁴⁸ Incluidas personas que no están cubiertas por el MSA en materia de salud y otros riesgos porque optan por un asegurador privado, lo cual explica la diferencia entre el número de jubilados cubiertos por el MSA y el número de pensionistas.

trabajadores independientes cuenta con más de 500 mil cotizantes, como lo muestra el gráfico 16.

Gráfico 16. Cotizantes del régimen de no asalariados MSA en Francia, 2011



Fuente: Elaborado sobre la base de datos del MSA, 2011.

El MSA tiene una organización bastante peculiar, muy distinta de la de otras instituciones de seguridad social en Francia. Como el órgano central es un seguro mutuo dirigido por sus afiliados y no por una institución pública, las entidades regionales gozan de un alto nivel de autonomía; el sistema en su conjunto está mucho más descentralizado que otras instituciones de seguridad social. El control médico, por ejemplo, no cuenta con una unidad central; está completamente descentralizado en las regiones. Aun así, al igual que muchas otras instituciones de seguridad social en Francia, el MSA debe hacer frente a una serie de medidas concentradas y de reasignación de recursos por razones de rentabilidad.

10.3. Innovaciones en la protección social de los trabajadores independientes

Adaptación de los paquetes de prestaciones

La tendencia de armonización progresiva de los diferentes regímenes de protección social franceses ha conducido al RSI a definir paquetes de prestaciones similares a los de los trabajadores asalariados⁴⁹. Por ejemplo, el cálculo de las pensiones de jubilación es el mismo, así como el monto promedio de las pensiones. Desde 2004, es obligatoria la inscripción en el régimen complementario de pensiones, con ello aumenta el monto de las mismas, que solía ser inferior al de los trabajadores asalariados. Las prestaciones de asistencia médica son las mismas para ambos tipos de trabajadores, pero la licencia de enfermedad sigue siendo diferente.

Al día de hoy existen reglas específicas para los agricultores independientes. Los regímenes de seguro, por ejemplo, son obligatorios para la protección de la salud, las pensiones de vejez, invalidez y muerte y los accidentes del trabajo; tienen, sin embargo, la libertad de elegir a su prestador de servicios de salud y accidentes del trabajo, el cual puede ser diferente del MSA. Esto significa que los aseguradores mutuos y privados pueden

⁴⁹ Con excepción del seguro médico (y salvo la licencia de enfermedad), los paquetes de prestaciones se establecen por rama de actividad, de manera que el contenido del paquete puede variar para los trabajadores asalariados de los diferentes sectores.

proveer dichos esquemas de protección. Esta situación, en donde la afiliación y las cotizaciones son obligatorias, se regulan en función de la profesión y tienen que llevarse a cabo en la institución de seguridad social asignada, es propia de Francia. El resto de la población puede escoger un seguro sólo en el caso del seguro complementario.

Las prestaciones de los agricultores independientes se acercan progresivamente a las de los regímenes generales de los trabajadores asalariados y no asalariados. Así por ejemplo, los regímenes de asistencia médica, asignaciones familiares y accidentes del trabajo se están ajustando con los otros regímenes. La licencia de enfermedad y la pensión de invalidez se mantienen a un nivel bajo, debido en parte a la percepción diferente que los agricultores tienen de estos riesgos (y en consecuencia, su baja disponibilidad para pagar por esta cobertura). Los agricultores independientes consideran la licencia de enfermedad y la pensión de invalidez como riesgos remotos – la primera en particular – y por tanto menos necesarias en comparación con otras prestaciones⁵⁰.

Mecanismos diferenciados de financiamiento y de cotizaciones

En el régimen RSI las cotizaciones se calculan en función de los ingresos, con una base progresiva, como se muestra a continuación:

Cuadro 13. Cálculo de cotizaciones en el RSI

Tipo de cotización	Base (en euros)	Porcentaje
Enfermedad	hasta 36 372	0,6
Maternidad	hasta 181 860	5,9
Licencia de enfermedad remunerada	hasta 181 860	0,7
Pensión base	hasta 36 372	16,65
Pensión complementaria	hasta 35 876	7,2
Artesanos	entre 35 876 y 145 488	7,6
Industria y comercio	hasta 109 116	6,5
Invalidez, muerte		
Artesanos	hasta 36 372	1,8
Industria y comercio	hasta 36 372	1,3
Asignaciones familiares	Total de ingresos profesionales	5,4
CSG – CRDS ¹	Total de ingresos profesionales	8,0
Capacitación	Sobre la base de 36 372	0,15

Nota: ¹ Impuestos generales asignados directamente a los regímenes de seguridad social con dificultades financieras.

Fuente: Elaborado sobre la base de datos del RSI, 2012.

En general, estas cotizaciones no son más elevadas que las correspondientes a los trabajadores asalariados, pero a diferencia de estos últimos, no pueden repartirlas entre el empleador y el trabajador; así, la carga para el individuo es mayor cuando se trata de trabajadores independientes. Otra gran diferencia reside también en el hecho de que la

⁵⁰ Algunas personas consideran que la explotación agrícola puede funcionar durante cierto tiempo aun cuando el agricultor caiga enfermo, gracias a la solidaridad familiar. Los agricultores dan menos importancia así a la licencia de enfermedad, y por ello los sindicatos de agricultores se oponen a una cobertura obligatoria en sus negociaciones con el Estado. Cabe señalar también que la implantación efectiva de la licencia de enfermedad para los trabajadores independientes es compleja (controles, etc.).

mayoría de los trabajadores asalariados en Francia goza de un seguro complementario para la salud y la pensión de invalidez, a menudo negociado y pagado en parte por los empleadores. A fin de reducir el pago directo por los pacientes de la asistencia médica y garantizar niveles más elevados de protección contra otros riesgos, el gobierno francés decidió establecer una serie de incentivos para que los trabajadores independientes tuviesen una cobertura complementaria. La regulación Madelin⁵¹ permite a los trabajadores independientes obtener una reducción de impuestos si se afilian a seguros complementarios específicos, establecidos por los aseguradores, en conformidad con determinadas directrices.

El cálculo de la pensión y las tasas de cotización de los agricultores independientes siguen siendo bastante diferentes de los de otros regímenes, aun si las varias reformas han tendido a armonizar los montos de las pensiones, especialmente tras la introducción en 2002 de un plan de pensiones obligatorio (varios decenios después de su generalización en otros sectores de actividad). Ello está vinculado al hecho de que la base de cálculo de las tasas de cotización de los agricultores independientes difiere en gran medida de la de otros regímenes (véase el cuadro 14). Los agricultores independientes cuentan, en efecto, con varias opciones de ingreso base para el cálculo de las cotizaciones sociales. Incluyen opciones de cuantías fijas basadas en promedios regionales (establecidos en función de la evaluación del ingreso promedio por acre) y en la opción de tomar como base el ingreso real, muy poco utilizado⁵². Las tasas de cotización se presentan a continuación.

Cuadro 14. Tipos y tasas de cotización de los agricultores independientes en Francia

Tipo de cotización	Porcentaje
Salud y maternidad, base	10,84
Pensión de vejez, base	16,01
Pensión, complementaria	3

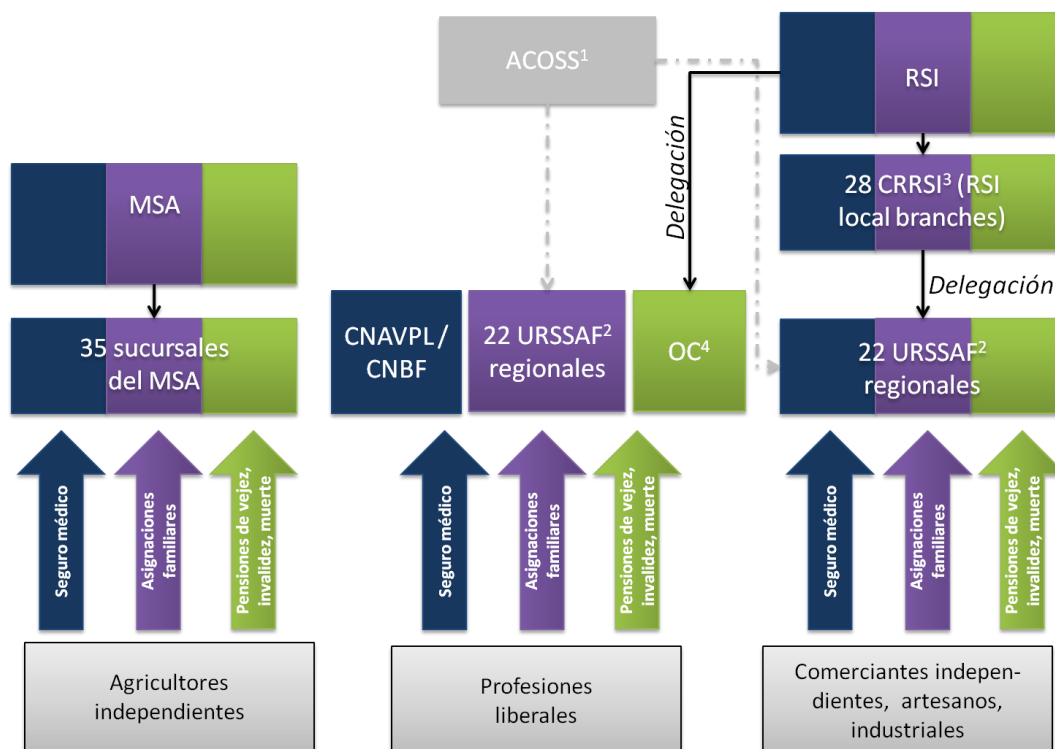
Fuente: Elaborado sobre la base de datos del Ministerio de Agricultura, 2011.

El régimen del MSA está financiado principalmente por los impuestos generales, los impuestos de solidaridad nacional y subvenciones puntuales del Estado. Se creó así, a principio de los años sesenta, un presupuesto especial para las prestaciones sociales agrícolas (*budget annexe des prestations sociales agricoles – BAPSA*) con el fin de compensar el bajo nivel de cotizaciones de los agricultores. La gestión del BAPSA está a cargo del Ministerio de Agricultura, sus ingresos provienen del impuesto sobre el valor agregado (un tercio del fondo), de otros impuestos generales y de la solidaridad entre el fondo de la seguridad social y las cotizaciones (15 por ciento del fondo).

⁵¹ «La loi n° 94-126 du 11 février 1994 dite «loi Madelin», reprise par l'article 154 bis du code général des impôts, permet au travailleur non salarié (TNS) de déduire de son revenu imposable les cotisations versées au titre d'un contrat Madelin, afin de se constituer une retraite complémentaire, de s'assurer au travers d'un contrat prévoyance (incapacité de travail, invalidité, décès), d'un contrat mutuel (complémentaire santé) ou de garantie chômage.» [La Ley n° 94-126 del 11 de febrero de 1994, llamada «Ley Madelin», retomada en el artículo 154 bis del Código general de los impuestos, permite al trabajador no asalariado deducir de su ingreso imponible las cotizaciones pagadas como parte del contrato Madelin, a fin de constituirse una pensión de vejez complementaria y asegurarse, a través de un contrato de previsión (incapacidad, invalidez, muerte), un contrato mutuo (complementario de salud) o de garantía de desempleo.]

⁵² Dada la complejidad para determinar la base de cálculo de las cotizaciones, el MSA pone a disposición de los agricultores independientes un formulario en línea que les permite obtener una estimación de sus cotizaciones.

Gráfico 17. Francia. Recaudación de cotizaciones por régimen, 2012



Notas: 1 Central de organismos de la seguridad social (*Agence centrale des organismes de sécurité sociale*), responsable de los URSSAF. 2 Organizaciones administradoras de las cotizaciones de la seguridad social y de las asignaciones familiares (*Unions de Recouvrement des Cotisations de Sécurité Sociale et d'Allocations Familiales*); antes eran locales; actualmente se concentran en 22 entidades regionales (el fin de la fusión está prevista para 2014). 3 Caja regional de los independientes (*Caisse Régionale du Régime Social des Indépendants*), sucursal local del RSI. 4 Entidad acreditada para recaudar las cotizaciones de salud (*Organisme Conventionné*), función delegada por el RSI.

Fuente: Elaborado sobre la base del informe institucional de actividades de ACOSS, RSI, MSA y CNAVPL, 2012.

Como se muestra en el gráfico 17, la recaudación de las cotizaciones de los regímenes de asistencia médica, asignaciones familiares, pensiones de vejez y pensiones de sobrevivientes se hace a través de un solo interlocutor: el RSI para los trabajadores independientes (salvo las profesiones liberales); y el MSA para los agricultores independientes.

A fin de adaptarse a las necesidades de los afiliados, el RSI permite hacer los pagos a ritmos diferentes. Las cotizaciones se pueden pagar mensual o trimestralmente; y, cuando la situación económica del negocio en consideración lo requiere, el pago se puede reprogramar o posponer al año siguiente.

Innovaciones administrativas

Una de las innovaciones más importantes aportadas por el RSI es el llamado «interlocutor social único» (ISU). El concepto consiste en que los trabajadores afiliados tengan un solo punto de contacto para la afiliación, la recaudación de cotizaciones y el suministro de prestaciones. Este ha sido uno de los principales objetivos de la fusión que comenzó en 2005 y el resultado de un proceso de fusión más amplio realizado en los últimos decenios. Se observa así que en la historia de la protección social francesa, los regímenes se fueron conformando por tipo de profesión, lo cual condujo a un gran número de regímenes e instituciones, acompañados de una multiplicación de costos que han contribuido a la complejidad del sistema. La necesidad de contar con instituciones más eficaces debido a la

situación económica actual, aunada a una mayor movilidad profesional de la población activa muestran la pertinencia de realizar, en la medida de lo posible, una armonización progresiva de los regímenes.

El RSI ha puesto a disposición de sus afiliados servicios en línea que dan acceso al historial de pagos y de prestaciones, al cálculo de pensiones, etc.; y servicios de consultoría a los empresarios.

**Recuadro 2. Una nueva categoría de trabajador para la creación de empresas:
el «auto-empresario»**

El Gobierno francés adoptó en 2008 una ley de modernización de la economía¹, la cual incluye la creación de una nueva categoría de empresarios: el «auto-empresario». Los auto-empresarios son trabajadores independientes, en el sector del comercio o en el de servicios (y en alguna medida actividades liberales), con una facturación inferior a 81.500 euros anuales por actividades comerciales o inferior a 32.600 euros por suministro de servicios. Rebasados estos límites, la categoría cambia y se pasa a la categoría de compañía o de trabajador independiente.

Los auto-empresarios están sujetos al pago de impuestos específicos y de cotizaciones sociales. Su adhesión a la seguridad social es obligatoria y la mayoría debe registrarse en el RSI (salvo los trabajadores de profesiones liberales, y con excepción de la salud). Además, las personas que son a la vez trabajadores asalariados guardan su seguro de salud y se registran sólo para las otras prestaciones. Las cotizaciones, a diferencia de las aplicadas a los otros trabajadores independientes, se fijan como un paquete en porcentaje del ingreso:

- auto-empresarios del sector comercio: 12 por ciento
- auto-empresarios del sector servicios: 21,3 por ciento

Tienen la opción de pagar un paquete global como porcentaje de su ingreso, que incluye las cotizaciones sociales y los impuestos sobre la renta. Esta es una importante innovación que facilita en gran medida la contabilidad de una empresa en su fase de creación.

El auto-empresario es una forma flexible de trabajador independiente mediante la cual se desea impulsar la creación de empresas. Es, por ejemplo, compatible en cierto grado con el trabajo asalariado. Se puede ver desde varios ángulos como un instrumento de formalización del trabajo usualmente no declarado por razones diversas (complejidad de los procedimientos, incompatibilidad con otras fuentes de ingreso declaradas, etc.), en especial en el sector servicios (trabajo doméstico, jardinería, etc.).

Esta iniciativa ha tenido gran éxito desde su lanzamiento en la creación de empresas. En 2011 contaba con más de 700 mil empresarios registrados y activos. En 2012, los auto-empresarios representaban el 25 por ciento de los cotizantes del RSI, aunque sólo la mitad de ellos declaró su ingreso y pagó efectivamente sus cotizaciones.

¹ Loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.

10.4. Desafíos pendientes

Respecto del RSI, es importante recalcar que su creación aportó innovaciones importantes relacionadas con la mejora de los servicios (afiliación, recaudación de cotizaciones y provisión de prestaciones). Varios de sus objetivos iniciales, sin embargo, quedan pendientes, pues el régimen ha tenido que resolver diversas dificultades que retrasaron la efectividad operacional de la fusión, afectando con ello la calidad de los servicios brindados. Entre ellas se pueden mencionar las siguientes:

- Un contexto político poco propicio dada la dificultad de aplicar, a escala nacional, una multiplicidad de reformas en materia de prestaciones sociales durante el proceso de fusión (reforma de las pensiones, del seguro de salud);
- El éxito de la nueva categoría de auto-empresario condujo a un aumento substancial del número de afiliaciones;

-
- La fusión de los sistemas de información resultó más compleja de lo previsto y no se pudo completar totalmente debido a la presión ejercida por los dos factores arriba mencionados, principalmente;
 - La falta de fusión de los sistemas de información en el seno del RSI y de un intercambio eficaz de bases de datos entre el RSI y las entidades en las que delegó la recaudación de las cotizaciones provocó un rezago en la aplicación del sistema del interlocutor social único (ISU);
 - Consecuentemente, se generó una pérdida en la calidad de los servicios a los clientes: retraso en el proceso de afiliación y en la conclusión de transacciones (por ejemplo, a un momento dado se tuvieron que volver a calcular manualmente las pensiones).

Se tiene conciencia de estos desafíos y se espera que las dificultades subsecuentes se resuelvan en los próximos años. No obstante, ello muestra la complejidad que implica la fusión entre instituciones y redes de protección social, en particular cuando se trata de sistemas de información.

Las características demográficas de la población meta del MSA han tenido un fuerte impacto en su cultura y en sus mecanismos de financiamiento. En efecto, el éxodo rural en Francia, vinculado a un aumento considerable de la mecanización de la producción, ha provocado una disminución cada vez mayor del número de agricultores. En el espacio de cincuenta años, por ejemplo, el MSA perdió un millón de agricultores independientes afiliados. La población no asalariada es la más afectada en cuanto a su reducción.

11. Uruguay – Lecciones sobre la inclusión social del trabajador independiente aprendidas del Régimen Especial de Monotributo

El sistema de seguridad social uruguayo no sólo es pionero en América Latina, sino también uno de los sistemas que mayor desarrollo mostró a lo largo del siglo XX, constituyéndose en uno de los más extendidos y generosos de la región. No obstante lo anterior, cambios estructurales en la economía, en el mercado de trabajo, en la composición de la unidad familiar y en la demografía, propiciaron que en las últimas décadas tal sistema enfrentase crecientes tensiones financieras, así como una nueva estructura de riesgo social, la cual paulatinamente derivó en una sociedad menos igualitaria con sectores excluidos de la protección social.

Dado este contexto, en los últimos tres lustros el país emprendió una serie de reformas tendientes a rediseñar estructuralmente el sistema, incorporando – entre otros instrumentos – el Régimen Especial de Monotributo, diseñado para disminuir la exclusión de los trabajadores independientes. En Uruguay, como en muchas otras naciones en desarrollo, los independientes constituyen un segmento de la población económicamente activa – creciente en términos relativos – altamente vulnerable en su inserción al mercado laboral, y con muy baja cobertura por parte de la seguridad social.

Es claro que al carecer tales trabajadores de las oportunidades que sí tienen otros grupos de trabajadores en materia de protección social, les es imposible desarrollar plenamente su potencial productivo, lo que a su vez crea barreras al crecimiento del país y de los ingresos del Estado.

Suele afirmarse que la adaptación programática y administrativa de las organizaciones de seguridad social a las necesidades y características de tales trabajadores constituye un elemento esencial para incrementar significativamente el índice de cobertura. Sin embargo, la evidencia demuestra que por la complejidad de las causas que generan la exclusión, para una vasta cantidad de naciones aún queda mucho trabajo por realizar en este campo. En ese sentido, la experiencia uruguayana respecto al Régimen Especial de Monotributo que se describe a continuación, presenta características que pueden resultar de interés a diversos países.

11.1. Cobertura del trabajo independiente y génesis del monotributo

En Uruguay el empleo independiente constituye, en orden de importancia, la segunda forma de inserción al mercado laboral, pues de cada diez trabajadores ocupados, alrededor de tres lo hacen bajo esa modalidad. Una revisión del desarrollo del modelo de seguridad social permite identificar dos etapas en la cobertura institucional a este colectivo de trabajadores. La primera de ellas comprende el siglo XX, período en el cual se configura un sistema de seguridad social cuyo componente fundamental es el régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional (régimen de reparto) para trabajadores dependientes e independientes, administrado por una entidad pública denominada Banco de Previsión Social (BPS). Dentro del régimen de contribución para no dependientes se creó el Régimen General de Trabajadores de Empresas Unipersonales⁵³.

⁵³ En 1996 este régimen fue reformado estructuralmente estableciéndose un régimen mixto que recibe las contribuciones y otorga las prestaciones en forma combinada. El primer pilar del mismo

Paralelamente, a lo largo de esta centuria se conformó el Régimen de Profesionales Universitarios integrado por dos cajas para-estatales⁵⁴ cuya actividad es regulada por el Banco Central. La primera de ellas es la Caja Notarial de Seguridad Social, cuya existencia se vincula con las características especiales de la profesión notarial, con prestaciones tales como pensiones por vejez, invalidez y sobrevivencia, subsidios por enfermedad y gastos funerarios. Aunado a ello, existe un Sistema Notarial de Salud que cubre las contingencias de salud de sus afiliados. La segunda, es la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios (CJPU), la cual cubre a los egresados universitarios en el libre ejercicio de su profesión, con excepción de los escribanos⁵⁵, constituyendo un régimen de solidaridad intergeneracional instituido sobre la base de sueldos fictos (o presuntos) de aportación distribuidos en 10 categorías, que atiende principalmente los riesgos de invalidez, vejez y sobrevivencia. Paralelamente, existe un segundo pilar de adscripción voluntaria, por el cual esta Caja está facultada para actuar como agente recaudador de ahorros voluntarios de sus afiliados, los cuales son destinados a fondos de ahorros previsionales radicados en el país, incluidos los administrados por las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional, o para la contratación de seguros de retiros en empresas aseguradoras habilitadas para tal efecto.

Como fue característico en la mayoría de países de América Latina, las reformas estructurales implementadas a los sistemas de previsión social, durante la década de los noventa, acentuaron la relación entre el derecho a las prestaciones y el empleo formal; ello pese a que ya desde esa época ya eran notorias las tendencias de precariedad resultantes del crecimiento del empleo informal y el desempleo. En el caso de Uruguay, a inicios del año 2000 se reconocía que un importante sector de trabajadores por cuenta propia con actividad económica limitada, se regía por normas inadecuadas que propiciaban su marginación del sistema de protección social. En ese sentido, diversos estudios mostraban que más de un 80 por ciento de este tipo de trabajadores se encontraba excluido de la cobertura de la seguridad social.

Estos hechos caracterizan el preámbulo de la segunda etapa, que parte de la creación del Régimen Especial de Monotributo, mediante el artículo 590 de la Ley 17.296 del 21/02/01, el cual, según se detallará más adelante, constituye una prestación opcional tributaria unificada que sustituye tanto a las contribuciones especiales a la seguridad social generadas por la actividad económica que se practica, como a todos los impuestos nacionales vigentes que les fueran aplicables (excepto los de importación); y que en su formato inicial, se focalizó en las empresas unipersonales de reducida dimensión económica⁵⁶ que desarrollaban actividades empresariales en la vía pública o en espacios públicos. Sin embargo, transcurridos seis años de funcionamiento, el régimen no alcanzó sus objetivos en cuanto a la inclusión de trabajadores por cuenta propia del sector informal.

lo constituye el régimen de reparto; el segundo pilar lo compone el régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio (régimen de capitalización), administrado por el sector privado; y existe un tercer pilar, similar al segundo, pero opcional, para las franjas de ingresos superiores a un determinado nivel.

⁵⁴ Se consideran instituciones paraestatales por cuanto son administradas conjuntamente por el Poder Ejecutivo y los afiliados.

⁵⁵ Inicialmente, amparaba a ciertos títulos universitarios de la Universidad de la República (UdelaR), sin embargo, actualmente se encuentra en un proceso de reforma a efecto de incorporar a egresados universitarios de un mayor número de títulos universitarios de grado, provenientes no sólo de la UdelaR sino también de las Universidades privadas reconocidas en el país.

⁵⁶ Definida ésta en términos de la cantidad máxima permitida de trabajadores y de puestos (o locales), del valor máximo de los activos y de las ventas anuales, del tipo de ventas autorizadas, y de la amplitud máxima de los puestos (o locales).

Así, registros de 2006 sobre la afiliación total de los trabajadores independientes a los tres regímenes descritos, la estimaron en 116.160⁵⁷ personas; fue el Régimen General de Trabajadores de Empresas Unipersonales el que concentró la mayor proporción (61 por ciento) de afiliados, seguido por la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios (30,8 por ciento), abarcando el monotributo tan sólo un 2,2 por ciento (cuadro 15).

Cuadro 15. Uruguay. Estimación del número de trabajadores independientes afiliados al sistema de seguridad social por régimen de cobertura, 2006

Régimen	Monto absoluto	Porcentaje
Régimen de Profesionales Universitarios	42 698	36,8
Caja Notarial de Seguridad Social	6 971	6,0
Caja de Jubilaciones y Pensiones Profesionales Universitarios	35 727	30,8
Régimen General de Trabajadores de Empresas Unipersonales	70 858	61,9
Régimen Especial de Monotributo	2 604	2,2
Total	116 160	100,0

Fuente: INE, Caja Notarial y BPS.

Por otro lado, de conformidad con la encuesta nacional de hogares correspondiente al año 2006, los tres regímenes descritos tan sólo cubrían al 17,6 por ciento de los ocupados por cuenta propia; siendo que desde el punto de vista distributivo, la cobertura de los trabajadores por cuenta propia de mayor ingreso (quinto quintil) era 18,8 veces la del primero, y 5,8 veces la del segundo (cuadro 16). Asimismo, de los 52.953 cuenta propistas efectivamente cubiertos, sólo 2.604 (4,9 por ciento) lo estaban bajo la modalidad de monotributo, ubicándose estos principalmente en la capital del país.

Cuadro 16. Uruguay. Trabajadores por cuenta propia cubiertos por la seguridad social según quintil de ingreso, 2006

Detalle	Total	Quintil de ingreso				
		I	II	III	IV	V
Total absoluto	300 285	107 502	76 873	55 853	38 737	21 320
Sin cobertura	247 332	106 178	72 584	47 433	24 704	-3 568
Con cobertura	52 953	1 324	4 289	8 420	14 033	24 888
Total porcentual	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Sin cobertura	82,4	97,5	91,9	84,1	73,5	53,0
Con cobertura	17,6	2,5	8,1	15,9	26,5	47,0

Fuente: Elaborado a partir de información publicada de ENHA, 2006.

Dados los anteriores resultados, en 2006 el Régimen Especial de Monotributo fue objeto de una sustancial modificación, inicialmente promovida por el Directorio del BPS y, posteriormente – con pequeñas modificaciones – la hizo suya el Poder Ejecutivo y luego el

⁵⁷ Debe aclararse que debido a que parte de los afiliados a las Cajas también aporta al Régimen General de Trabajadores de Empresas Unipersonales administrado por el BPS, tal cifra puede estar significativamente sobreestimada.

Parlamento. Los cambios, – introducidos a través de la Ley de Reforma Tributaria⁵⁸ de 2006, vigente desde julio de 2007 – pretenden la salida de la informalidad de al menos 170 mil personas, facilitándoles a estas tributar a través de sus microemprendimientos productivos y acceder a los beneficios de la Seguridad Social⁵⁹.

11.2. Reformas al Régimen Especial de Monotributo

Según se ha indicado, la reforma introdujo modificaciones diseñadas para ampliar y flexibilizar el régimen, con el fin de fortalecer su eficacia para incorporar a trabajadores frecuentemente empleados en sectores de actividad históricamente excluidos de la seguridad social. En ese sentido, se establecieron ocho cambios importantes, a saber:

1. *Tipo de empresa permitida.* Con anterioridad a la reforma sólo podían ser monotributistas las empresas unipersonales de reducida dimensión económica, con un máximo de cuatro personas (incluyendo al titular de la empresa unipersonal y su cónyuge colaborador si correspondía⁶⁰). Posterior a ella, lo pueden ser:
 - i) las empresas unipersonales, incluidas aquellas en las que el titular ejerce la actividad con su cónyuge o concubino colaborador, siempre que tales empresas no tengan más de un dependiente;
 - ii) las sociedades de hecho no familiares integradas por un máximo de dos socios, sin dependientes; y
 - iii) las sociedades de hecho integradas exclusivamente por familiares, con hasta un cuarto grado de consanguinidad⁶¹ o un segundo de afinidad⁶², siempre que el número de socios no supere a tres y la sociedad no tenga dependientes; manteniéndose para todas ellas la condición de reducida dimensión económica. Cabe señalar que para propiciar aún más la cobertura social del monotributo, la Ley posibilita que en casos de actividades zafrales o estacionarias, se puedan incluir hasta tres trabajadores dependientes.
2. *Tipo y cantidad máxima de actividades empresariales⁶³ autorizado y lugares permitidos para su desarrollo.* Antes de la reforma, la opción a favor del monotributo sólo podía ser realizada por empresas unipersonales de reducida dimensión económica que ejercieran una única y exclusiva actividad empresarial sujeta de

⁵⁸ Ley N° 18.083, de 27 de diciembre de 2006 y los respectivos decreto reglamentarios.

⁵⁹ Con excepción del Seguro de Desempleo por considerarse una actividad de tipo patronal.

⁶⁰ La existencia de un cónyuge colaborador no altera el carácter unipersonal de la empresa, sin perjuicio de determinar una aportación patronal adicional, por la actividad del referido cónyuge. El aporte adicional se efectuaría por idéntico aporte al del cónyuge titular.

⁶¹ Hasta 4.º grado de consanguinidad del titular de monotributo: 1.º grado: padres o hijos; 2.º grado: tíos, hermanos, nietos o abuelos; 3.º grado: bisnieto o bisabuelo, o sobrinos, o primos; 4.º grado: tataranietos o tatarabuelos, o sobrinos nietos o sobrinos segundos.

⁶² Hasta 2.º grado de afinidad del titular de monotributo: 1.º grado: hijos del cónyuge, o hermanos del cónyuge, o padres del cónyuge; 2.º grado: hermanos del cónyuge, abuelos del cónyuge o nietos del cónyuge.

⁶³ Se entiende por actividad empresarial aquella que combina capital y trabajo para producir un resultado económico.

afiliación patronal, la misma, ligada a la venta de bienes o a la prestación de un servicio; ello en puestos⁶⁴ (ambulantes o estables) localizados en la vía pública o en espacios públicos. Post reforma, se adicionan las pequeñas producciones de tipo artesanal manual y se permite que los productores rurales ejerzan más de una actividad sujeta a afiliación patronal, en el tanto estos complementen los ingresos derivados de la producción de bienes en estado natural de su establecimiento, con la enajenación de forma accesoria de otros bienes agropecuarios en estado natural o sometidos a algún proceso artesanal. Aunado a ello, se autoriza a que la actividad empresarial pueda desarrollar en pequeños locales⁶⁵, en el tanto ellos no sobrepasen 15 metros cuadrados de extensión. Así, para mayor claridad, el siguiente cuadro ilustra el tipo de actividad empresarial permitido y el perfil de los trabajadores por cuenta propia beneficiados con la reforma.

Cuadro 17. Uruguay. Actividades empresariales y perfil de trabajadores por cuenta propia considerados en el Régimen Especial de Monotributo

Actividad empresarial	Perfil de trabajadores independientes
A. Producción de bienes	
Alimentos y bebidas artesanales	Productor de comidas, tortas, postres, mermeladas, dulces, licores, pescador artesanal, etc.
Artesanías	Artesano de madera, cuero, telares, bijouterie, tapices, etc.
Bloques	Productor de bloques artesanales.
Textiles	Productor de tejidos, telares, mantas, frazadas, ponchos, etc.
B. Producción de servicios	
Corte, confección y tejidos	Costurera, crochetera, bordadora artesanal, bordadora a máquina, tejedora artesanal, tejedora a máquina, sastre, modista, planchadora.
Cosmética y maquillaje	Cosmetóloga, estilista, manicura, peluquera, podóloga, maquilladora, depiladora.
Clases particulares	Profesor de idiomas, música, canto, manualidades, apoyo a exámenes, deberes vigilados. (Excluye clases particulares a domicilio del alumno.)
Limpieza	Lavandera de ropa, lavacoches, limpiaparabrisas, tintoreros, limpiador de moquetas y cortinados.
Lustrado	Lustrador de muebles, lustrador de zapatos.
Masajes	Masajista, drenaje linfático y estético. (Excluye reiki y yoga.)
Reparación	Reparador de refrigeradores, televisores, equipos de audio, computadores, electrodomésticos, bicicletas, motocicletas, calzados.
Serigrafía	Estampador de telas por planchado de imágenes.
Venta ambulante de comestibles	Vendedor de golosinas, maní, helados, café, pop corn, frutas, verduras, chorizos, hamburguesas, panchos, parrilladas, tortas fritas, empanadas, pasteles, ración para animales. en ferias etc. Incluye carritos, quioscos, pescaderías, minimercados. (Excluye quioscos con juegos de azar.)

⁶⁴ Se entiende por «puesto», toda unidad económica con localización en la vía pública o espacios públicos, ya sea en forma ambulante o estable, cuya superficie ocupada no supere los 15 metros cuadrados.

⁶⁵ Se entiende por «pequeño local», toda unidad económica ubicada en sitios cerrados o cercados, dentro de predios públicos o privados construidos o adaptados para la realización de actividades empresariales, con un área que no supere los 15 metros cuadrados (incluyendo área de servicio sanitario). Se excluye de esta categorización a los locales ubicados dentro de centros comerciales de grandes superficies.

Actividad empresarial	Perfil de trabajadores independientes
Venta de artesanías	Vendedor de artesanías de cuero, madera, vidrio, semillas, metales, plumas, bijouterie, piedras semipreciosas, zapatos, zapatillas.
Venta de artículos varios	Vendedor de artículos para celulares, diarios y revistas, inciensos, velas, bolsos, carteras, artículos de maquillaje, lentes de sol, libros, regatones, artículos de goma, perfumes, herramientas, artículos en desuso, antigüedades de escaso valor, pilas, relojes, peines, leña, juguetes, flores, artículos escolares, servicio de fotocopias, etc. Feriantes en ferias vecinales, expo-ferias, ferias permanentes y «techitos verdes». (Excluye venta de vestimenta.)
Vigilancia	Cuidador de automóviles, motos y otros automotores.
Servicios varios	Cerrajero, carpintero, afilador, encuadernador, colchonero, tapicero, empapelador, fotógrafo, herrero, soldador, mensajero, pintor de letras, yesero, alquiler de videos, propaganda con altoparlante, remallado de medias, tatuaje, piercing, y otros de similar naturaleza que determine el Ministerio de Economía y Finanzas, previo informe favorable del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, del Banco de Previsión Social y de la Dirección General Impositiva.

Fuente: Elaborado a partir de información publicada en línea del portal oficial del BPS.

3. *Número máximo de puestos o pequeños locales permitidos.* En ambos contextos, el usufructo simultáneo de más de un puesto o de un pequeño local no está autorizado. Sin embargo, la rotación entre diferentes localizaciones físicas del puesto o del local es permitida, en el tanto no implique la explotación de más de una actividad; esto último con excepción de los trabajadores rurales bajo las condiciones señaladas en el ítem anterior.
4. *Tipo de compradores (clientes) permitidos.* Inicialmente, a los monotributistas sólo les era permitido vender al consumidor final; actualmente, dependiendo de la naturaleza de los bienes enajenados y de los servicios prestados, también está autorizada la venta a consumidores no finales (empresas privadas y Estado).
5. *Modalidad de venta permitida.* Con anterioridad a la reforma, los monotributistas podían vender sólo al contado, sin la utilización de tarjetas de crédito, órdenes de compras o similares, ni el otorgamiento de financiamiento propia. Post reforma, lo pueden hacer también mediante el uso de tarjeta de crédito.
6. *Facturación máxima anual permitida por tipo de actividad económica.* Pre reforma, la facturación máxima anual permitida para el comercio ascendía a 144.000 pesos, mientras que para los servicios era de 72.000 pesos; de inmediato a la reforma tales cifras se incrementaron a 300.000 pesos y 200.000 pesos, respectivamente. En ambos contextos, los ingresos del ejercicio derivados de la actividad económica no deben superar el límite establecido para la pequeña empresa.
7. *Monto mensual de monotributo y asignación computable al sistema de seguridad social.* Pre reforma, la determinación del monto mensual a pagar por la empresa monotributista⁶⁶, y la correspondiente asignación computable al sistema de seguridad social, resultaba de calcular sobre un sueldo ficto equivalente a un salario mínimo nacional, las tasas aplicables por concepto de contribuciones de seguridad social e impuestos recaudados por el BPS, con exclusión del denominado Complemento de Cuota Mutua (CCM), salvo que el contribuyente optase por ella. Emprendida la

⁶⁶ Este tributo único excluye las contribuciones de seguridad social e impuestos aplicables sobre las remuneraciones de los trabajadores dependientes.

reforma, el monto mensual del monotributo, y la respectiva asignación al sistema de seguridad social, surge de aplicar la suma de las tasas de los tributos vigentes que el BPS recauda⁶⁷ sobre un sueldo ficto de 5 Bases Fictas de Contribución (BFC)⁶⁸. Según se ilustra en el cuadro 18, el Poder Ejecutivo puede aumentar el sueldo ficto en una escala de 6 BFC a 10 BFC en función de las actividades desarrolladas, la dimensión del local y otros índices⁶⁹.

Cuadro 18. Uruguay. Monto de monotributo mensual según nivel de base ficta de contribución, 2007

Sueldo ficto	Monto monotributo sin complemento cuota mutal (en pesos)	Monto monotributo con complemento cuota mutal (en pesos)
5 BFC = 1 367 pesos	419	1 237
6 BFC = 1 640 pesos	503	1 299
7 BFC = 1 914 pesos	586	1 360
8 BFC = 2 187 pesos	670	1 422
9 BFC = 2 461 pesos	754	1 484
10 BFC = 2 734 pesos	837	1 545

Fuente: Banco de Previsión Social.

Cabe señalar que los contribuyentes del monotributo conservan la totalidad de los derechos emergentes de su afiliación al sistema de seguridad social administrado por el BPS. En ese sentido, tienen derecho al cómputo del período de actividad para el otorgamiento de una pasividad o incrementarla en caso de ya poseerla. Asimismo, los monotributistas que opten por el pago de la CCM tendrán acceso al Seguro Social de Enfermedad y a sus prestaciones complementarias (esto es, cobertura de prótesis, lentes, ayudas para tratamiento de afecciones circulatorias, sillas de ruedas, prótesis de miembros, audífonos).

Complementariamente, las empresas unipersonales que no tengan dependientes y cuyo ingreso del hogar sea menor a 3 BFC, tienen derecho a asignación familiar del nuevo Sistema de Asignaciones Familiares. Por su parte, en la categoría de «monotributo social», las personas incluidas en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social, quedan exentas de la contribución jubilatoria y pagan el 50 por ciento del aporte a la obra social; 35 pesos por titular, e igual monto por cada familiar cubierto.

8. *Tipo de jubilado permitido para ejercer como monotributista.* Antes de la reforma, los jubilados de la industria y el comercio no podían ser monotributistas; ahora, los jubilados pueden serlo en los siguientes casos:
 - Si el jubilado fue funcionario bancario, profesional, escribano, militar o policial, puede afiliarse al régimen de monotributo cualquiera sea el tipo y monto de la

⁶⁷ Excluye Complemento Cuota Mutual.

⁶⁸ Cabe señalar que con la reforma, se mantiene el incentivo de devolución de una cuota mensual por año para quienes paguen todos los meses en término y por débito automático de cuenta bancaria o con tarjeta de crédito.

⁶⁹ La existencia de cónyuge o concubino colaborador (para empresas unipersonales) o de socios, determinará una aportación patronal adicional idéntica, en virtud de la actividad de cada uno de estos integrantes.

pasividad que perciba por su Caja, ello por cuanto la pasividad que percibe no es por actividad amparada por el BPS.

- Si es jubilado de BPS, puede afiliarse en los siguientes casos: jubilado por aportación civil, por aportación rural y por servicio doméstico. En estos casos, no importa el monto ni el tipo de pasividad que se perciba, puesto que se trata de una prestación por actividad amparada por el BPS pero por afiliación diferente a la de Industria y Comercio.
- Si el jubilado laboró en industria o comercio y posee una jubilación común o por edad avanzada, puede afiliarse siempre que su origen no haya sido la actividad que se pretende desarrollar en el régimen de monotributo y simultáneamente cumpla las siguientes condiciones: i) poseer un haber jubilatorio menor o igual a 3 Bases de Prestaciones y Contribuciones (BPC), y ii) integrar un hogar en el que el ingreso promedio para cada integrante del núcleo familiar sea igual o inferior a 3 BPC. Para tales efectos, se consideran todos los ingresos, salvo los originados por la percepción del Ingreso Ciudadano, Asignaciones Familiares y el Seguro por Desempleo, motivado por el despido del trabajador.
- El jubilado que desee afiliarse en el régimen de monotributo, puede hacerlo en calidad de empresario unipersonal, cónyuge o concubino colaborador o socio de sociedades personales, en tanto cumpla con todas las condiciones generales.

Así, a partir del contexto descrito, el cuadro 19 presenta un resumen de las modificaciones introducidas al Régimen Especial de Monotributo.

Cuadro 19. Uruguay. Resumen de modificaciones al Régimen Especial de Monotributo

Variable	Condiciones antiguas según Ley 17.296 del 21/02/01 y decretos afines	Condiciones actuales según Ley 18.083 del 27/12/06 y decretos afines
1. Tipo de empresa permitida	Empresas unipersonales de reducida dimensión económica, con un máximo de cuatro personas (incluyendo al titular de la empresa unipersonal y su cónyuge colaborador si correspondía).	<ul style="list-style-type: none"> • Empresas unipersonales (con o sin cónyuge/concubino colaborador) con no más de un trabajador dependiente. • Sociedades de Hecho no familiares de hasta dos socios, sin dependientes. • Sociedades de Hecho familiares con hasta un cuarto grado de consanguinidad o un segundo de afinidad, siempre y cuando no sean más de tres socios y sin dependientes. <p>Todas ellas de reducida dimensión económica. Se faculta al Poder Ejecutivo a incluir, dentro de las definiciones anteriores, hasta tres dependientes cuando se trate de actividades zafrales o estacionarias.</p>
2. Tipo y cantidad máxima de actividades empresariales autorizado y lugares permitidos para su desarrollo	Una única y exclusiva actividad empresarial sujeta de afiliación patronal, ligada a la venta de bienes o a la prestación de un servicio.	Una única y exclusiva actividad empresarial sujeta de afiliación patronal, ligada a la venta de bienes, la prestación de un servicio o la pequeña producción artesanal manual; siendo que tal actividad puede realizarse sólo en puestos localizados en vía pública o en espacios públicos (ambulantes o estables), o en pequeños locales con extensión menor a 15 metros cuadrados. Se permite que los productores rurales ejerzan más de una actividad sujeta a afiliación patronal, en el tanto estos complementen los ingresos derivados de la producción de bienes en estado natural de su establecimiento, con la enajenación de forma accesoria de otros bienes agropecuarios en estado natural o

Variable	Condiciones antiguas según Ley 17.296 del 21/02/01 y decretos afines	Condiciones actuales según Ley 18.083 del 27/12/06 y decretos afines
		sometidos a algún proceso artesanal.
3. Número máximo de puestos o pequeños locales permitidos	La rotación entre diferentes localizaciones físicas del puesto es permitida, en el tanto no implique la explotación de más de una actividad.	Un puesto o un pequeño local. La rotación entre diferentes localizaciones físicas del puesto o el local es permitida, en el tanto no implique (excepto para trabajadores rurales) la explotación de más de una actividad.
4. Tipo de compradores (clientes) permitidos	Consumidores finales	<ul style="list-style-type: none"> • Consumidores finales • Empresas privadas (con restricciones) • Estado (con restricciones)
5. Modalidad de venta permitida	En efectivo (al contado)	<ul style="list-style-type: none"> • En efectivo • Con tarjeta de crédito
6. Facturación máxima anual permitida por tipo de actividad económica	<ul style="list-style-type: none"> • En comercio: 144.000 pesos • En servicios: 72.000 pesos 	<ul style="list-style-type: none"> • En comercio: 300.000 pesos • En servicios: 200.000 pesos
7. Monto de monotributo por mes y asignación computable a sistema de seguridad social	Se calcula aplicando tasas por contribuciones de seguridad social e impuesto recaudadas por el BPS, sobre un sueldo ficto equivalente a un salario mínimo nacional, excluyendo el «complemento de cuota mutual».	Se calcula aplicando tasas por contribuciones de seguridad social e impuesto recaudadas por el BPS, sobre un sueldo ficto de 5 Bases Fictas de Contribución (BFC).
8. Tipo de jubilado permitido para ejercer como monotributista	Ninguno	<ul style="list-style-type: none"> • Exfuncionario bancario, profesional, escribano, militar o policial • Jubilado de BPS por aportación civil, rural y servicio doméstico • Si laboró en industria o comercio, posee jubilación común o por edad avanzada, con origen distinto a la actividad nueva a desarrollar, con haber jubilatorio \leq a 3 BPC, e integre hogar con ingreso promedio per cápita \leq a 3 BPC.

Fuente: Elaborado a partir de Leyes 17.296 y 18.083 y decretos ejecutivos afines.

Por su parte, de conformidad con la Ley, quienes se encuentren en las siguientes condiciones, no son objeto de inclusión en el Régimen Especial de Monotributo:

- i) los titulares de empresas unipersonales o sus cónyuges o concubinos colaboradores, cuando alguno de ellos sea simultáneamente socio de cualquier tipo de sociedad personal, o tenga la calidad de director de una sociedad anónima, aún cuando permanezca inactivo;
- ii) las sociedades de hecho cuando alguno de sus socios tenga simultáneamente la calidad de socio o director;
- iii) quienes presten servicios personales fuera de la relación de dependencia, ya sea en forma individual o societaria;
- iv) las sociedades de responsabilidad limitada, las sociedades anónimas, las cooperativas, las cooperativas sociales, las asociaciones civiles sin fines de lucro, las organizaciones no gubernamentales, las fundaciones, las empresas rurales, las empresas constructoras, las empresas que comercialicen prendas de vestimenta en centros comerciales, expoferias y similares, personal de embajadas y organismos internacionales, los patrones de servicio doméstico; y
- v) los jubilados por incapacidad laboral de todo trabajo.

Para velar por el cumplimiento de lo anterior y asegurar que no se incluyan en el régimen de monotributo trabajadores que pretendan evadir impuestos, se han dispuesto fuertes mecanismos de control, destacando entre ellos los siguientes: i) los emisores de tarjetas de crédito deben informar mensualmente al BPS y a la Dirección General Impositiva (DGI) sobre las operaciones de los monotributistas; ii) los organismos del Estado deben informar al BPS y la DGI lo que consuman o paguen de servicios públicos los monotributistas; iii) para extender los permisos relacionados con las actividades económicas contempladas por el monotributo, las intendencias municipales deberán coordinar con DGI y BPS; iv) en el lugar donde desarrollen su actividad empresarial, los monotributistas deben exhibir a la vista del público el justificativo de inscripción ante DGI y BPS, el último recibo de pago del tributo y la documentación que respalde la procedencia y existencia de las mercaderías; siendo ello imprescindible para que los Gobiernos Departamentales otorguen y renueven los permisos que habilitan el ejercicio de las actividades; v) la afiliación se lleva a cabo en todas las oficinas descentralizadas de la DGI y BPS, con un formulario único y singular. Así, en el evento de que se descubra que la persona no es monotributista, esta perderá todos los derechos y deberá pagar el Impuesto al Valor Agregado, el Impuesto a la Renta de Actividades Económicas y el Impuesto al Patrimonio.

11.3. Lecciones aprendidas y desafíos pendientes

El cuadro 20 muestra la evolución de las empresas cotizantes al sistema de seguridad social de Uruguay de los años 2002 a 2009, desglosadas según su tamaño (unipersonal, micro, pequeña, mediana, grande). Adicionalmente, a fin de dimensionar el efecto de la reforma del Régimen Especial de Monotributo sobre la cobertura de los trabajadores independientes, tal lapso se ha dividido en dos subperíodos: 2002-2006 (pre reforma) y 2007-2009 (post reforma).

Como puede apreciarse, en el período posterior a la reforma (2007-2009), la cantidad promedio anual de empresas unipersonales cotizantes, ascendió a 68 588, esto es 12 722 más que la cantidad promedio anual de empresas unipersonales cotizantes registradas en el período previo (55 866). Asimismo, en términos de crecimiento promedio interperíodo, son las empresas unipersonales las que registran el mayor dinamismo (5,1 por ciento), seguidas por las pequeñas con tan sólo un 1,7 por ciento. Producto de ello, la participación relativa de las empresas unipersonales respecto al total de empresas cotizantes ha aumentado en alrededor de 2 por ciento.

Cuadro 20. Uruguay. Evolución de empresas cotizantes a la seguridad social, por tamaño, 2003-2006 y 2007-2009

Tamaño empresa	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Promedio		
									2002-2006	2007-2009	Diferencia
Total	142 628	141 375	143 654	149 707	155 008	164 120	175 909	176 670	146 474	172 233	25 759
Unipersonal	56 111	54 418	53 885	55 899	59 015	63 870	70 909	70 984	55 866	68 588	12 722
Micro	65 880	66 954	68 557	70 899	71 453	74 143	76 856	76 467	68 749	75 822	7 073
Pequeña	17 191	16 591	17 506	18 775	20 020	21 215	22 766	23 653	18 017	22 545	4 528
Mediana	2 952	2 927	3 187	3 566	3 878	4 185	4 614	4 791	3 302	4 530	1 228
Grande	494	485	519	568	642	707	764	775	542	749	207
Tasa de crecimiento		-0,9	1,6	4,2	3,5	5,9	7,2	0,4	2,1	4,5	2,4
Unipersonal		-3,0	-1,0	3,7	5,6	8,2	11,0	0,1	1,3	6,5	5,1
Micro		1,6	2,4	3,4	0,8	3,8	3,7	-0,5	2,1	2,3	0,3
Pequeña		-3,5	5,5	7,2	6,6	6,0	7,3	3,9	4,0	5,7	1,7
Mediana		-0,8	8,9	11,9	8,7	7,9	10,3	3,8	7,2	7,3	0,2
Grande		-1,8	7,0	9,4	13,0	10,1	8,1	1,4	6,9	6,5	-0,4
Participación relativa (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	0,0
Unipersonal	39,3	38,5	37,5	37,3	38,1	38,9	40,3	40,2	38,2	39,8	1,7
Micro	46,2	47,4	47,7	47,4	46,1	45,2	43,7	43,3	46,9	44,0	-2,9
Pequeña	12,1	11,7	12,2	12,5	12,9	12,9	12,9	13,4	12,3	13,1	0,8
Mediana	2,1	2,1	2,2	2,4	2,5	2,5	2,6	2,7	2,2	2,6	0,4
Grande	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,1

Fuente: Elaborado a partir del Informe de Cotizantes de 2010. Asesoría General en Seguridad Social. Banco de Previsión Social.

Con mayor detalle, el cuadro 21 compara la evolución de las empresas unipersonales y microempresas cotizantes por actividad económica, entre los referidos períodos pre y post reforma. Como puede observarse, para la mayor parte de las actividades la evolución ha sido positiva; en particular fue importante entre las empresas unipersonales dedicadas al comercio, reparación de vehículos de motor y motocicletas, producción agropecuaria, reforestación y pesca, las cuales en conjunto absorben el 52,2 por ciento de la cantidad total de las empresas unipersonales.

Cuadro 21. Uruguay. Evolución de empresas unipersonales y microempresas cotizantes a la seguridad social, por rama de actividad económica, 2003-2006 y 2007-2009

Actividad	Peso Relativo (%)	Cantidad promedio		Crecimiento promedio (%)		
		2003-2006	2007-2009	2003-2006	2007-2009	Diferencia
Total empresas unipersonales cotizantes	100,0	55 866	68 588	1,3	6,5	5,1
Comercio, reparación vehículos motor y motocicletas	27,0	12 815	18 161	5,9	8,6	2,7
Producción agropecuaria, forestación y pesca	25,2	16 788	18 034	-0,7	2,4	3,1
Actividades profesionales, científicas y técnicas	6,6	2 997	4 334	0,4	14,7	14,3
Transporte y almacenamiento	6,5	4 883	4 818	-1,3	-1,4%	-0,1
Industrias manufactureras	6,5	3 106	4 380	5,1	9,7	4,5

Actividad	Peso Relativo (%)	Cantidad promedio		Crecimiento promedio (%)		
		2003-2006	2007-2009	2003-2006	2007-2009	Diferencia
Otras actividades de servicio	5,9	2 689	3 668	0,9	14,0	13,2
Construcción	3,7	1 612	2 472	5,8	11,5	5,7
Servicios sociales y relacionados con la salud	3,1	1 744	2 095	-1,9	8,7	10,6
Informática y comunicación	2,9	1 620	1 930	-3,9	11,0	14,9
Actividades administrativas y servicios de apoyo	2,3	1 268	1 517	-3,7	11,1	14,8
Alojamiento y servicios de comida	2,0	884	1 342	8,5	8,6	0,1
Actividades inmobiliarias	1,7	966	1 165	3,1	3,6	0,6
Artes, entretenimientos y recreación	1,6	694	1 100	8,8	11,1	2,4
Enseñanza	1,6	732	990	2,6	12,2	9,7
Actividades financieras y de seguros	1,4	1 119	1 039	-1,3	-1,8	-0,5
Otras actividades	2,0	1 949	1 543	-6,2	-6,0	0,2
Total microempresas cotizantes	100,0	71 401	75 822	2,1	2,3	0,3
Producción agropecuaria, forestación y pesca	35,3	28 682	28 095	0,5	-2,5	-3,1
Comercio, reparación vehículos motor y motocicletas	21,0	13 245	15 271	4,3	6,3	2,0
Transporte y almacenamiento	9,6	6 461	7 176	3,8	4,2	0,4
Actividades inmobiliarias	6,2	4 431	4 647	0,0	2,9	3,0
Industrias manufactureras	5,4	3 740	4 146	4,4	3,0	-1,4
Otras actividades de servicio	4,5	3 294	3 197	0,1	6,8	6,8
Actividades profesionales, científicas y técnicas	4,2	2 613	3 081	5,3	7,1	1,9
Alojamiento y servicios de comida	2,2	1 331	1 612	4,9	9,6	4,7
Servicios sociales y relacionados con la salud	1,9	1 335	1 467	2,8	3,5	0,6
Construcción	1,9	1 028	1 306	5,1	12,7	7,6
Actividades administrativas y servicios de apoyo	1,6	876	1 102	5,8	11,7	6,0
Otras actividades no bien especificadas	1,3	1 058	981	-1,8	-3,1	-1,3
Informática y comunicación	1,1	665	819	9,5	7,2	-2,3
Artes, entretenimientos y recreación	1,0	596	693	5,5	5,9	0,4
Enseñanza	0,8	564	578	0,4	4,8	4,4
Otras actividades	2,1	1 483	1 662	3,1	3,1	0,0

Fuente: Elaborado a partir del Informe de Cotizantes de 2010. Asesoría General en Seguridad Social. Banco de Previsión Social.

Así, aun cuando la reforma es relativamente reciente, estos resultados evidencian que el régimen de monotributo efectivamente ha logrado alcanzar a un grupo vulnerable de trabajadores, entre ellos artesanos, cerrajeros, carpinteros, afiladores, encuadernadores, tapiceros, empapeladores, fotógrafos, herreros, soldadores, mensajeros lavacoques, limpiaparabrisas, tintoreros y otros más, favoreciendo la cobertura e inclusión social de los mismos. En ese sentido, es razonable deducir que la incorporación de nuevas condiciones de operación del Régimen, entre ellas i) las sociedades de Hecho (familiares y no familiares), ii) el tope a tres dependientes en caso de actividades zafrales o estacionales, iii) la pequeña producción artesanal manual, iv) los pequeños locales, v) la venta a empresas privadas y al Estado, vi) la venta a través del uso de tarjetas de crédito, vii) el mayor límite

de ingresos anuales, viii) la base de cálculo del monotributo, ix) la explotación de más de una actividad por parte de los trabajadores rurales, y x) el perfil del jubilado permitido para ejercer como monotributista, ha contribuido significativamente en el logro de ese resultado.

Así, el régimen muestra, como su principal enseñanza, que en contextos caracterizados por la diversidad de perfiles socio-económicos, el diseño de mecanismos más flexibles de financiamiento puede constituir un valioso instrumento para promover la inclusión social. Complementariamente, la experiencia muestra que sí es posible la alianza estratégica entre las instituciones de seguridad social y las autoridades encargadas de la recaudación de impuestos.

Finalmente, dado que Uruguay ha logrado aumentar significativamente el porcentaje de trabajo decente y protegido dentro de los sectores de la sociedad anteriormente excluidos de la cobertura de seguridad social, el país enfrenta ahora al desafío de consolidar las grandes reformas implementadas en los últimos años. Estas reformas habrían de llevarse a cabo en el marco del nuevo sistema de protección social; y al hacerlo, orientarse al objetivo de la cobertura universal.

12. Conclusiones

Los avances experimentados por los sistemas de seguro social de los países considerados en el presente estudio, revelan la importancia de establecer un marco de diferenciación de políticas dirigido específicamente a los trabajadores independientes. Este trabajo aporta información que apunta a servir, desde una perspectiva práctica, más que teórica, a los tomadores de decisiones y las administraciones de seguridad social que deben lidiar diariamente con temas prácticos de diseño.

Una conclusión central de este estudio es que en la práctica los países siguen una diversidad de caminos, plasmados en prácticas nacionales específicas y variadas, aún dentro de un mismo país o sistema de seguridad social, las cuales en este documento hemos llamado “innovaciones”. La búsqueda de tales innovaciones tiene todo sentido, en virtud de las múltiples aristas o dimensiones que participan en la definición de las complejas características y necesidades de un grupo altamente heterogéneo y de difícil cobertura como es el caso de los trabajadores independientes.

Un elemento común a las experiencias consideradas en este estudio, tiene que ver con las dificultades prácticas para llegar a cubrir una proporción significativa de trabajadores independientes. A pesar de las interesantes innovaciones introducidas por los países, queda en evidencia que para los países en desarrollo existe aún un largo camino por recorrer en materia de universalización de la cobertura. Los desafíos son particularmente enormes para los países con elevada participación de empleo independiente en la economía informal.

Es indudable que las políticas de formalización se ubican en el centro de la batalla por la extensión de la cobertura de la seguridad social a los trabajadores independientes, y así habría de quedar incorporado dentro de un marco integrado de políticas de protección social.

Desde una perspectiva práctica, sin intentar profundizar en el análisis de los factores determinantes de la cobertura o del éxito de las intervenciones, a continuación se ofrece una lista de elementos que parecen incidir, aunque de manera diferenciada en cada contexto nacional, en la extensión de la cobertura a los trabajadores independientes.

- a) La participación estatal en el subsidio de las cotizaciones de los trabajadores de bajo ingresos es un factor importante, dado que permite establecer un sistema progresivo de adhesión según la capacidad de pago. Este marco solidario constituye a su vez un estímulo para que el trabajador independiente se incorpore al seguro social.
- b) La obligatoriedad de la afiliación y del pago de las contribuciones sociales por parte de los trabajadores independientes es un requisito fundamental para fortalecer el marco de universalización del seguro social. En el caso de los sistemas de seguro social de más reciente creación en el mundo en desarrollo, la obligatoriedad del pago de las contribuciones sociales habría de ir emparejada con una serie de reformas que permitan acompañar la administración y la entrega de los beneficios generados en el corto plazo.
- c) La creación de regímenes especiales de prestaciones (diferenciadas) no parece ser un requisito indispensable para aumentar la cobertura de trabajadores independientes, pero puede funcionar en aquellos países donde este tipo de trabajadores tienen muy baja capacidad contributiva, y por ende, permite asociar niveles de pago de contribuciones más bajos a prestaciones diferenciadas más bajas. Sin embargo, estos regímenes tendrían que ser transitorios y tender hacia su articulación o consolidación con los regímenes generales conforme mejoran las condiciones económicas y del

mercado de trabajo. Así, la formalización debería reflejarse también en mejores condiciones de cobertura de la seguridad social.

- d) Cuando se diseñan las estrategias de extensión de cobertura que estén dirigidas a grupos específicos de trabajadores, como los independientes, es importante identificar la distribución territorial, la capacidad contributiva y los mecanismos de inserción laboral de la población meta. En ese sentido, el caso del Seguro Social Campesino en el Ecuador es una experiencia destacable.
- e) La creación de mecanismos que permitan mejorar la transparencia del sistema, principalmente en el ámbito financiero, es un factor indispensable para fomentar un ambiente de confianza en la gestión de los fondos de la seguridad social. Asimismo, incorporar un mecanismo de rendición de cuentas en un acto de responsabilidad que mejora las relaciones entre el sistema y sus afiliados.
- f) Instaurar un sistema de inspección permite reducir las tasas de evasión de contribuciones sociales, para aumentar los ingresos al sistema. Además, es importante considerar un mecanismo de control de beneficiarios, el cual tiende a reducir el pago innecesario de ciertas prestaciones (véase la sección 3.3).
- g) Diferenciar la tasa de contribución que pagan los trabajadores independientes contribuye con un aumento marginal en el nivel de recaudación por parte de este grupo. La diferenciación se puede establecer con base en tasas de recaudación menores o bien con aportes al sistema según el valor total de la producción.
- h) La creación de incentivos adicionales como los programas de préstamos personales e hipotecarios a los trabajadores afiliados al seguro social, contribuye a la extensión de la cobertura, así como a generar confianza en el sistema de seguro social. Los programas de crédito tienen por lo general condiciones de financiamiento favorables en comparación a los créditos otorgados por el sistema bancario, pero no deberían socavar la rentabilidad de los fondos de la seguridad social.
- i) Una alianza administrativa entre la autoridad tributaria y la institución encargada de la seguridad social, para la instalación de un marco de recaudación unificado de los impuestos y las contribuciones sociales, como es el caso del monotributo, permite aumentar la cobertura en aquellas empresas que normalmente pagan los impuestos pero están fuera del sistema contributivo de seguro social; o viceversa. Este mecanismo unificado de pago es favorable para reducir los costos de transacción, como el papeleo, tiempo y costo de transporte hasta el lugar de pago. El monotributo en Uruguay, el auto-empresario en Francia y el Simple Nacional en Brasil representan mecanismos exitosos en esa materia.
- j) El uso de mecanismos que permitan simplificar los procesos de afiliación, recaudación y prestación de servicios puede favorecer el aumento de la afiliación al sistema, especialmente en el caso de los trabajadores independientes, para quienes abandonar su negocio temporalmente con el fin de realizar trámites en las instituciones de seguridad social representa un costo económico directo (costo de transacción). La simplificación administrativa también permite aumentar la eficiencia administrativa y reducir los costos administrativos.
- k) El uso de enfoques proactivos y la proximidad con los trabajadores independientes y sus organizaciones aumentan el nivel de información de la población objetivo y de la sociedad en materia de seguridad social, reduce los costos de transacción de las afiliaciones y el pago de aportes para los trabajadores y favorece la extensión de la cobertura.

-
- 1) Los sistemas de seguro social que han establecido mecanismos colectivos para la afiliación y la recaudación de contribuciones, han favorecido significativamente el aumento de la cobertura de los trabajadores independientes, con un impacto interesante en la economía rural.

Es importante destacar la importancia de la voluntad política para implantar este tipo de mecanismos. En general, tales estrategias son parte de una serie de reformas estructurales, de carácter integral, comprendidas dentro de estrategias nacionales de formalización laboral, que entre otras cosas permiten aumentar la cobertura contributiva. Los dividendos, en términos del desarrollo que ofrecen estas reformas en el largo plazo, constituyen el principal incentivo que ha movilizado a los países analizados en este estudio a empujar los cambios.

Bibliografía

- Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS). 2011. *Rapport annuel 2011*.
- Alves Rangel, L. et. al. 2009. «Conquistas, Desafios e Perspectivas da Previdência Social no Brasil vinte anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988», en *Políticas Sociais: acompanhamento e análise, Vinte Anos da Constituição*, Vol. 1, núm. 17, Instituto de Pesquisa Económica Aplicada. Brasília.
- Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS). 2009. «SSS ID & UMID Systems. A case of the Social Security System», *Buenas Prácticas de la Seguridad Social*. Ginebra.
- Banco de Previsión Social (BPS). 2007. *El monto del monotributo mensual según nivel de base ficta de contribución*. No publicado.
- . 2010. *Informe Evolución de los Cotizantes 2010*. No publicado.
- . 2011. *Actividades incluidas en Monotributo*. Se encuentra en la dirección: <<http://www.bps.gub.uy/ProcesosReforma/ReformaTributaria/MonotributoLey18083.aspx?menu=reformaTributaria>>
- Bertranou, F. (ed.) 2009. *Trabajadores Independientes y protección social en América Latina*. BPS-Instituto de Seguridad Social, Uruguay; Centro de Estudios, Seguridad Social, Salud y Administración, Uruguay, OIT, Ginebra.
- Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL). 2012. *Portail d'information*. Se encuentra en la dirección : <<http://www.cnavpl.fr>>.
- Caisse Nationale RSI. 2011a. *L'essentiel du RSI en chiffres 2010*. Se encuentra en la dirección: <<http://www.rsi.fr/pied-de-page/espace-telechargement/etudes/etudes-stats.html>>.
- Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS). 2010. *Anuarios Estadísticos. Reglamento para la Afiliación de los Trabajadores Independientes*. San José.
- . 2011b. *Rapport d'activité 2010*. Se encuentra en la dirección: <<http://www.rsi.fr>>.
- Congreso Nacional de la República Oriental de Uruguay. 2001. *Ley N° 17.296 del 21 de febrero de 2001*. Montevideo.
- . 2006. *Ley N° 18.083 del 27 de diciembre de 2006*. Montevideo.
- Delgado, G. et. al., 2007. *Avaliação do simples: Implicações à regularização previdenciária*. Ministério de Planificação e Gestão Orçamentária. Brasília, Instituto de Pesquisa Económica Aplicada.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). 2008. *Gran Encuesta Integrada de Hogares, Mercado Laboral, Seguridad Social e Informalidad*. Bogotá.
- . 2010. *Gran Encuesta Integrada de Hogares, Mercado Laboral, Seguridad Social e Informalidad*. Bogotá. Se encuentra en la dirección: <http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=123&Itemid=67>.
- Departamento de Trabajo y Empleo (DOLE). 2012. *Current Labor Statistics 2012 (CLS)*. Enero 2013. República de Filipinas.
- Durán-Valverde, F. 2008. *Diagnóstico del sistema de seguridad social del Ecuador*. Organización Internacional del Trabajo/Oficina Subregional para los Países Andinos. Lima.
- . 2009. «La cobertura de los trabajadores independientes en la seguridad social de Costa Rica», en Bertranou, F.: *Trabajadores Independientes y protección social en*

-
- América Latina*. BPS-Instituto de Seguridad Social, Uruguay; Centro de Estudios, Seguridad Social, Salud y Administración, Uruguay. Ginebra, OIT.
- ; Pena, H.; Castillo, J. 2012. *A cobertura contributiva do INPS de Cabo Verde: Análise e recomendações*. Proyecto STEP Portugal, noviembre de 2011.
- Evain, F.; Amar, M. 2006. *Les indépendants*. Institut national de la statistique et des études économiques, núm. 1084, junio de 2006. Se encuentra en la dirección <http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref_id=ip1084>
- Farné, S.; Perdomo, J.; Vergara, C. 2008. «Caracterización del Trabajo Independiente y su Inscripción a la Seguridad Social en Colombia», *Boletín del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social*, No. 11, Universidad Externado de Colombia.
- Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). 2012. *Seguro Campesino*. Se encuentra en la dirección: <<http://www.iess.gob.ec/es/web/guest/19>>.
- Instituto Nacional de Estadística. 2010. *Inquérito ao Emprego 2009*. Praia.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. 2006. *Indicadores de Salud. Las condiciones de vida de los ecuatorianos. Resultados de la Encuesta de Condiciones de Vida*. Quinta Ronda. Quito.
- . 2006. *Indicadores Ocupacionales. Las condiciones de vida de los ecuatorianos. Resultados de la Encuesta de Condiciones de Vida*. Quinta Ronda. Quito.
- Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE). 2012. *Bases de données. Population active*. Se encuentra en la dirección: <http://www.insee.fr/fr/themes/theme.asp?theme=3&sous_theme=1>
- Lanzilotta, B., 2009, «El empleo por cuenta propia y la cobertura de seguridad social en Uruguay» en Bertranou, F.: *Trabajadores Independientes y protección social en América Latina*. BPS-Instituto de Seguridad Social, Uruguay; Centro de Estudios, Seguridad Social, Salud y Administración, Uruguay. Ginebra, OIT.
- Le portail des entrepreneurs. 2012. *Le point sur le régime auto-entrepreneur*. Se encuentra en la dirección: <http://www.lautoentrepreneur.fr/images/2169-PointSur-AE-2013_metropole.pdf>
- Mahidol Migration Centre, Institute for Population and Social Research, Mahidol University. 2011. *Migrant Workers' Right to Social Protection in ASEAN: Case Study of Indonesia, Philippines, Singapore and Thailand*. Singapur.
- Manasan, R.; Orbeta, A. 2012. «Expanding social protection coverage to informal sector workers: a think paper», en Department of Social Welfare and Development (DSWD). *Towards the Operationalization of the Social Protection Strategy*.
- Ministère de l'Agriculture. 2011. *Information statistique et économique*. Se encuentra en la dirección: <<http://agriculture.gouv.fr>>.
- Ministério da Previdência Social. 2008a. *Panorama da Previdência Social Brasileira*. 3.^a Edición. Brasília.
- . 2008b. *Boletim Estatístico da Previdência Social*. Volumen 15, núm. 3. Brasília.
- Mutualité sociale agricole (MSA). 2012. *Les chiffres utiles de la MSA 2012*. Se encuentra en la dirección: <<http://www.msa.fr>>.
- . 2012. *Rapport d'activité de la MSA 2011*. Se encuentra en la dirección: <<http://www.msa.fr>>.
- OIT. 2010. *Plano Operacional para a extensão da cobertura da Segurança Social aos trabalhadores independentes e domésticos 2010-2013*. Cabo Verde.

-
- . 2011. *Key Indicators of the Labour Market, France*. Se encuentra en la dirección: <http://www.ilo.org/empelm/pubs/WCMS_114060/lang--en/index.htm>.
- Orbeta, A. 2011. *Social Protection in the Philippines: Current State and Challenges*. Institute for Development Studies, documento de trabajo, serie núm. 2012-02.
- Ortega, A. 2006. *Administrative innovations to improve compliance and enforcement: The Philippines Case*. Conferencia regional para Asia y el Pacífico, Nueva Delhi, India, 21-23 de noviembre de 2006. Asociación Internacional de la Seguridad Social.
- República de Cabo Verde. Decreto-Lei nº 28/2003 de 25 de agosto. I Serie - N°27, págs. 429-433.
- Sánchez, F. 2009. *Fortalecimiento del diálogo social, los derechos fundamentales en el trabajo y la inspección, vigilancia y control del trabajo en Colombia*. Organización Internacional del Trabajo.
- Saravia, L. 2009. «Trabajadores Independientes y Cobertura Previsional En Brasil y Chile», en Bertranou, F.: *Trabajadores Independientes y protección social en América Latina*. BPS-Instituto de Seguridad Social, Uruguay; Centro de Estudios, Seguridad Social, Salud y Administración, Uruguay. Ginebra, OIT.
- Social Security System (SSS). 2008. *Annual Report 2008. Strengthening Social Welfare Amidst Global Challenges*. República de Filipinas.
- . 2009. *Annual Report 2009. Your stability*. República de Filipinas.

Otros documentos consultados

- Barreiro, P. 1998. *Seguro Social Campesino, Historia y Reforma*. Centro de Estudios y Promoción para el Desarrollo Social, CEPAR. Proyecto Análisis y Promoción de Políticas de Salud. Quito.
- . 2004. *El IESS y el Seguro Social Campesino*. PNUD. CARE & Johns Hopkins Bloomberg School of Public Health. Quito.
- Behrman, J. et al., 2003. *Who's In and Who's Out, Social Exclusion in Latin America*, Inter-American Development Bank. Washington, D.C.
- Bocquet, P.-Y.; Eslous, L.; Salas, F. 2011. *Bilan de la convention d'objectifs et de gestion 2007-2011 signée entre l'Etat et le Régime Social des Indépendants (RSI) et recommandations pour la future convention*, Inspection générale des affaires sociales.
- Buvinic, M. et al. 2004. *Inclusión social y desarrollo económico en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.
- Congreso Nacional. 2001. *Ley de Seguridad Social*. Quito.
- Durán-Valverde, F. 2009. *O desafio da cobrança de contribuições dos trabalhadores independentes, trabalhadores rurais, informais e PMEs. Curso Cobrança das Contribuições na área da Segurança Social*. CIF/STEP Portugal. Praia, OIT.
- Institute for Development Studies. 2013. *Member Loans: Salary Loan*. Se encuentra en la dirección: <<http://www.sss.gov.ph/sss/index>>.
- Lagomarsino, G. 2009. *A new social protection framework for Uruguay*. Proyecto de la Asociación Internacional de la Seguridad Social sobre la cobertura de la seguridad social. Ginebra, AISS.
- Muñoz, D. et al. 2006. *Hacia la sostenibilidad y equidad financiera del Seguro de Salud, aporte a la propuesta de visión y estrategias institucionales al 2025*, Sub Comisión

-
- de Financiamiento de la Seguridad Social, Caja Costarricense de Seguro Social. San José.
- OIT. 2007a. *Protección social de la salud: Una estrategia de la OIT para el acceso universal a la asistencia médica*. Documento de consulta. Temas de protección social. Documento de discusión 19. Ginebra.
- . 2007b. *Social Protection Expenditure and Performance Review in the Philippines*. Oficina Subregional de la OIT para Asia Oriental y Sudoriental y el Pacífico. Manila.
- Rance, E. 2002. «La protection sociale des exploitants agricoles en mutation», La Documentation Française, *Revue française des affaires sociales*, núm.4, págs. 189-218.
- República de Cabo Verde. *Decreto-Lei nº 48/2009 de 23 de Novembro*. I Série, núm. 44, págs. 978-985.
- Rodríguez, A. (ed.). 1998. *América Latina: seguridad social y exclusión*, Ministerio de la Presidencia, Programa Reforma Integral de Pensiones. San José.
- Superintendencia Nacional de Salud. 2002. *Manual: Preguntas sobre derechos y deberes del Regimen Contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud*. Ministerio de Salud, República de Colombia. Bogotá.
- Tafur, L. 1996. *El sistema de salud de Colombia después de la Ley 100*. Colombia Médica, Vol. 27. Cali.
- URSSAF. 2011. *A quoi servent les cotisations?* Se encuentra en la dirección: <<http://www.urssaf.fr>>.
- . 2011. *Guide pour les professions libérales*. Se encuentra en la dirección: <<http://www.urssaf.fr>>.
- . 2012a. *La protection sociale du créateur d'entreprise, guide pour les commerçants, artisans et industriels*. Se encuentra en la dirección: <<http://www.urssaf.fr>>.
- . 2012b. *Plaquette institutionnelle de l'URSSAF*. Se encuentra en la dirección: <<http://www.urssaf.fr>>.

Anexo 1. Uruguay. Perfil de la acción protectora de la seguridad social a los trabajadores independientes

A- CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LOS INDEPENDIENTES

% trabajadores independientes en la PEA ocupada	27,7
% trabajadores independientes mujeres	
% trabajadores independientes urbanos	
Ingreso medio de los trabajadores independientes / salario medio	

B- REGIMEN DE COBERTURA

Definición de trabajador independiente (categorías ocupacionales incluidas)	
Afiliación obligatoria de independientes (si / no)	Si
Hay mecanismos de afiliación grupal o colectiva (si / no)	Si
Existe el mutualismo o cooperativas como forma de afiliación (si / no)	
Régimen único general o regímenes especiales para trabajadores independientes.	Reg. Especiales
Las prestaciones (beneficios) son diferenciados para los independientes (si / no)	No
Si hay prestaciones diferenciadas, son inferiores o superiores para los indep. (si / no)	
Periodo de carencia de prestaciones o beneficios (si / no) , duración	
Existen mecanismos de inspección o fiscalización para aplicar la obligatoriedad (si/no)	Si

C- FINANCIAMIENTO

Tasa de contribución de independientes, según régimen (Cuota global)	
La tasa de contribución es superior o inferior a la de los asalariados (inferior / superior)	Inferior
Existen tasas de contribución diferenciadas por nivel de ingreso (si / no)	Si
Existen tasas de contribución diferenciadas por categorías de trabajadores (si / no)	No
Existen subsidios estatales para el pago de las cotizaciones	Si
Subsidios estatales como % del total de contribuciones de los independientes (promedio)	
Subsidios estatales como % del total de prestaciones otorgadas a los independientes	
¿Existen incentivos fiscales para cotizar en calidad de independientes? (si / no)	Si

D- RECAUDACIÓN DE CONTRIBUCIONES

¿Existe un sistema único de recaudación de cotizaciones? (si / no)	No
¿Cuántos sistemas de recaudación de contribuciones hay? ¿Cuáles son?	BPS,
Existen diferentes frecuencias de pago de las contribuciones (si / no)	No
¿Cuáles frecuencias de pago existentes? (mensual, trimestral, semestral, anual, etc.)	Mensual
¿Existen contribuciones por conceptos que no sean renta?-venta de cosecha, etc.(si/no)	No
¿Sobre qué concepto (la base de cálculo) se aplican estas contribuciones? Listar.	Ingreso presuntivo
Instituciones, agencias o establecimientos que participan en el proceso de recaudación	BPS
¿Se puede hacer el pago de contribuciones por Internet? (si / no)	
¿Se puede hacer el pago de contribuciones por medio de tarjeta de crédito? (sí / no)	
¿Existe alguna innovación especial relacionada con la recaudación? (si /no), ¿cuál?	

E- COBERTURA POBLACIONES RURALES Y MUJERES

¿Existen programas para afiliarse a los productores agrícolas o campesinos?	Si
¿Existen programas para cubrir mujeres?	No, hay programa universal
¿Cómo se financian estos programas?	Análogo a resto de TI
¿El Estado aporta a estos programas? (si/no) ¿cuál es el mecanismo?	Si, subsidio

F- ESTRATEGIAS DE INTEGRACIÓN AL SISTEMA SEGÚN OBSTACULO PARA AFILIACION

- F.1- Precariedad del empleo y baja o nula capacidad contributiva: Subsidio estatal de cuotas proporcionalmente inverso a la capacidad contributiva de cada grupo socio-laboral/renta y obligatoriedad de la afiliación contributiva y controles.
- F.2- Rotación e intercambio con el empleo asalariado, formal e informal: Portabilidad de aportaciones (con continuación de derechos) entre trabajadores afiliados al régimen general y el Régimen Especial de Monotributo, y viceversa.
- F.3- Heterogeneidad del empleo independiente: Aplicación de una escala contributiva según categoría socio-laboral y clasificación en nivel de renta.
- F.4- Escaso grado de organización: Régimen Especial de Monotributo

Anexo 2. Costa Rica. Perfil de la acción protectora de la seguridad social a los trabajadores independientes

A- CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LOS INDEPENDIENTES

% trabajadores independientes en la PEA ocupada	18,5
% trabajadores independientes mujeres	37,8
% trabajadores independientes urbanos	56,5
Ingreso medio de los trabajadores independientes / salario medio	76,1

B- REGIMEN DE COBERTURA

Definición de trabajador independiente (categorías ocupacionales incluidas)	
Afiliación obligatoria de independientes (si / no)	Si
Hay mecanismos de afiliación grupal o colectiva (si / no)	Si
Existe el mutualismo o cooperativas como forma de afiliación (si / no)	No
Régimen único general o regímenes especiales para trabajadores independientes.	Si
Las prestaciones (beneficios) son diferenciados para los independientes (si / no)	No
Si hay prestaciones diferenciadas, son inferiores o superiores para los indep. (si / no)	No aplica
Periodo de carencia de prestaciones o beneficios (si / no) , duración	Pendiente
Existen mecanismos de inspección o fiscalización para aplicar la obligatoriedad (si/no)	Si

C- FINANCIAMIENTO

Tasa de contribución de independientes, según régimen (Cuota global)	11% salud; 7,75% pensiones
La tasa de contribución es superior o inferior a la de los asalariados (inferior / superior)	Inferior
Existen tasas de contribución diferenciadas por nivel de ingreso (si / no)	Si
Existen tasas de contribución diferenciadas por categorías de trabajadores (si / no)	No
Existen subsidios estatales para el pago de las cotizaciones	Si
Subsidios estatales como % del total de contribuciones de los independientes (promedio)	Pendiente
Subsidios estatales como % del total de prestaciones otorgadas a los independientes	Pendiente
¿Existen incentivos fiscales para cotizar en calidad de independientes? (si / no)	No

D- RECAUDACIÓN DE CONTRIBUCIONES

¿Existe un sistema único de recaudación de cotizaciones? (si / no)	Si
¿Cuántos sistemas de recaudación de contribuciones hay? ¿Cuáles son?	Uno, CCSS
Existen diferentes frecuencias de pago de las contribuciones (si / no)	No
¿Cuáles frecuencias de pago existentes? (mensual, trimestral, semestral, anual, etc.)	Mensual
¿Existen contribuciones por conceptos que no sean renta?-venta de cosecha, etc.(si/no)	No
¿Sobre qué concepto (la base de cálculo) se aplican estas contribuciones? Listar.	Ingreso presuntivo
Instituciones, agencias o establecimientos que participan en el proceso de recaudación	Oficinas CCSS, agencias sistema financiero, supermercados, farmacias
¿Se puede hacer el pago de contribuciones por Internet? (si / no)	Si
¿Se puede hacer el pago de contribuciones por medio de tarjeta de crédito? (sí / no)	No
¿Existe alguna innovación especial relacionada con la recaudación? (si/no), ¿cuál?	

E- COBERTURA POBLACIONES RURALES Y MUJERES

¿Existen programas para afiliarse a los productores agrícolas o campesinos?	Si
¿Existen programas para cubrir mujeres?	No, hay programa universal
¿Cómo se financian estos programas?	Análogo a resto de TI
¿El Estado aporta a estos programas? (si/no) ¿cuál es el mecanismo?	Si, subsidio

F- ESTRATEGIAS DE INTEGRACIÓN AL SISTEMA SEGÚN OBSTACULO PARA AFILIACION

- F.1- Precariedad del empleo y baja o nula capacidad contributiva: Subsidio estatal de cuotas proporcionalmente inverso a la capacidad contributiva de cada grupo sociolaboral/renta y obligatoriedad de la afiliación contributiva (desde 2000) y controles.
- F.2- Rotación e intercambio con el empleo asalariado, formal e informal: Portabilidad de aportaciones (con continuación de derechos) entre trabajadores afiliados en calidad de asalariados y no asalariados, y viceversa.
- F.3- Heterogeneidad del empleo independiente: Aplicación de una escala contributiva según categoría sociolaboral y clasificación en nivel de renta.
- F.4- Escaso grado de organización: Convenios de afiliación colectiva con organizaciones de productores agrupados en asociaciones cooperativas
- F.5- Desconfianza en las instituciones de seguridad social por deficiencia de gestión: Disminución de costos de transacción, facilitando lugares de pago en todo el sistema financiero, supermercados, farmacias, internet.

Anexo 3. Buenas prácticas en la cobertura de los trabajadores independientes en Colombia

Buena práctica	Descripción	Ventajas para el aumento de la cobertura
Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA)	<p>Plataforma electrónica por medio de la cual se realizan las liquidaciones y el pago de los aportes al Sistema General de Seguridad Social, tanto para los trabajadores asalariados como independientes.</p> <p>Incorpora una serie de elementos como la Planilla Asistida (liquidación de aportes vía telefónica con la asistencia de un operador telefónico) y la posibilidad de realizar el pago de la liquidación por medio de, cheque, tarjeta débito o crédito.</p>	<p>Centraliza las planillas y aportes de las personas afiliadas al sistema de aseguramiento social.</p> <p>Facilita y flexibiliza los trámites que deben realizar las personas afiliadas al sistema de seguridad social.</p> <p>Permite tener mayor control y fiscalización sobre los afiliados al sistema de seguridad social.</p>
Registro Único de Aportantes	Herramienta mediante la cual es posible cruzar la información contributiva de los afiliados a los distintos sub sistemas de seguridad social (Salud, Pensiones y Riesgos Profesionales).	Permite detectar irregularidades como la evasión de aportes, elusión de cuotas y la multi-afiliación, entre otras.
Afiliación colectiva	Los trabajadores que pertenecen a asociaciones y cooperativas pueden hacer la afiliación colectiva y el pago de contribuciones, en forma colectiva a través de la organización.	<p>Baja los costos de recaudación para la administración de la seguridad social.</p> <p>Reduce los costos de transacción para los trabajadores.</p> <p>Hace más asequible el pago y la información para los trabajadores organizados.</p> <p>Se aprovecha la infraestructura financiera existente a nivel de las organizaciones.</p>
Flexibilización de la normativa existente	Dada la normativa existente (producto de la Ley 100 de 1993 y la Ley 797 de 2003), y tomando en consideración las particularidades de los trabajadores independientes, las autoridades colombianas han promovido una serie cambios que han favorecido significativamente a esta población. Entre otras, destacan la posibilidad de variar el IBC, el «reporte de novedades» y la no obligatoriedad de cotizar al régimen de pensiones cuando la situación económica del individuo lo amerita.	<p>Permite adaptar la legislación y normativa existente a la realidad y principales demandas de la población de trabajadores independientes.</p> <p>Elimina barreras que impiden la afiliación de trabajadores independientes.</p> <p>Flexibiliza la normativa en función de las características de los trabajadores independientes.</p>

Anexo 4. Resumen de las innovaciones en Francia

Innovación	Descripción
Paquetes de prestaciones adaptados	<p>Tendencia a adaptar los paquetes de prestaciones para alcanzar el mismo nivel de garantías y prestaciones de los asalariados del régimen general.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ordenanza del 8 de diciembre de 2005: Creación del RSI a partir de la fusión de tres cajas de seguro: la Caja Nacional de Seguro de Enfermedad para las Profesiones Liberales (CANAM), la Organización Autónoma Nacional de Industria y Comercio (ORGANIC) y la Caja Nacional de Seguro de Vejez de los Artesanos (CANCAVA) y sus redes respectivas, armonización ulterior de los regímenes. - Ley de orientación agrícola, 1999: Adopción de una ley para afirmar la voluntad política de aumentar las prestaciones de los regímenes agrícolas hasta alcanzar un nivel comparable al del resto de la población. Más tarde se observa un cambio en la base de cálculo de las cotizaciones para la jubilación, un aumento del monto de las pensiones y la creación de la pensión complementaria obligatoria. - Libre elección del seguro: Los agricultores independientes son libres de escoger un seguro para las contingencias de salud y accidentes del trabajo. Esta situación es única en Francia, pues las cotizaciones son obligatorias, reguladas de acuerdo a la profesión y se pagan a una institución de seguridad social en particular.
Cotizaciones diferenciadas y mecanismo de financiamiento	<ul style="list-style-type: none"> - Cotizaciones progresivas (RSI): En el RSI las cotizaciones se calculan en base a los ingresos. - Base específica para el cálculo de las cotizaciones (MSA): El ingreso base para el cálculo de las cotizaciones de los agricultores independientes es bastante diferente del de los otros regímenes. Existen en efecto varias opciones para la base de cálculo de las cargas sociales: cuantías fijas diferenciadas en función de promedios regionales (vinculadas a opciones de evaluación de ingresos sobre la base de los ingresos medios establecidos de acuerdo al área de explotación) y la opción de utilizar como base el ingreso real (este uso es marginal). - Regímenes subsidiados (MSA): En los años sesenta se creó un presupuesto especial para las prestaciones sociales agrícolas (BAPSA) a fin de compensar los bajos niveles de cotización de los agricultores. La gestión del BAPSA está a cargo del Ministerio de Agricultura y se financia mediante el IVA (un tercio de los fondos), otros impuestos generales y fondos de solidaridad entre cajas y cotizaciones de la seguridad social (15 por ciento de los fondos). - Ley Madelin: Esta permite a los trabajadores independientes tener una reducción de impuestos si se afilian a seguros complementarios creados por aseguradores con arreglo a directrices específicas del gobierno.
Mecanismo de cobro adaptado	<ul style="list-style-type: none"> - Interlocutor social único: Mediante la creación de un punto de contacto único, los miembros del RSI pagan todas sus cotizaciones (salud, pensión, etc.) a una sola entidad. Los agricultores independientes tienen también un solo interlocutor. La MSA centraliza la afiliación, el pago de las cotizaciones y la provisión de las prestaciones. - Pagos: El RSI permite hacer los pagos en varias partes a fin de adaptarse a las necesidades de los afiliados.
Innovaciones administrativas	<ul style="list-style-type: none"> - Auto-empresario: La entidad del auto-empresario es un estatus flexible de trabajador independiente que tiene por objeto facilitar la creación de empresas. Los auto-empresarios tienen incluso la opción de pagar un paquete global como porcentaje de sus ingresos y que comprende las cotizaciones sociales y el impuesto sobre la renta. Se trata de una importante innovación que facilita en gran medida la contabilidad durante la creación de la empresa. - Cónyuge colaborador: A partir de 2001 se reconoce oficialmente el estatus del cónyuge trabajador, quien tiene que afiliarse a los regímenes de seguridad social como cotizante. Esto implica una revalorización de la pensión.

Otros documentos publicados en esta serie

Documento ESS 38 – Informe sobre el taller “Mapping existing international social protection statistics and indicators that would contribute to the monitoring of social protection extension through social protection floors”, organizado en Ginebra, Suiza, los 13, 14 y 15 de marzo, 2013.

Elaborado por Tessier, L.; Bonnet, F. (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2013)
Disponible en francés

Documento ESS 37 – Social protection floors and gender equality. A brief overview.
Tessier, L.; Stern Plaza, M.; Behrendt, C.; Bonnet, F.; St-Pierre Guilbault, E. (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2013)

Disponible en francés

Documento ESS 36 - Socially responsible investment, decent work and pension funds. Concepts and international experiences.

Goy, J.; Schwarzer, H. (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2013)

Disponible en francés

Documento ESS 35 – The extension of social security and the social responsibility of multinational enterprises. An exploratory study.

Tessier, L.; Schwarzer, H. (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2013)

Disponible en francés

Documento ESS 34 – Construire des socles de protection sociale. Partage d’expériences novatrices

(Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2012)

Documento ESS 33 – Fiscal space and the extension of social protection. Lessons learnt from developing countries.

Durán-Valverde, F.; Pacheco, J. F. (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2012)

Documento ESS 32 – Analysis of the Viet Nam national social protection strategy (2011-2020) in the context of the social protection floor objectives.

Cichon, M.; Schmitt, V.; Bonnet, F.; Galian, C.; Mazelkaite, G. (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2012)

Documento ESS 31 – Can the European elderly afford the financial burden of health and long-term care? Assessing impacts and policy implications.

Scheil-Adlung, X.; Bonan, J. (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2012)

Documento ESS 30 – Social security and food security. Successful policy experiences in Brazil. Delgado, G. (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2012)

Documento ESS 29 – Evidence on gender inequities in social health protection. The case of women living in rural areas.

Scheil-Adlung, X.; Kuhl, Catharina (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2012)

Documento ESS 28 – The concept of fiscal space and its applicability to the development of social protection policy in Zambia.

Aguzzoni, L. (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2012)

Documento ESS 27 – Paid sick leave. Incidence, patterns and expenditure in times of crisis.

Scheil-Adlung, X.; Sander, L. (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2011).

Documento ESS 26 – Voluntary insurance provisions in national social security schemes. Unilateral actions of the countries of origin. Contribution to the MIGSEC project Extending the social security rights of African migrant workers. Hempel, F. (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2010).

Documento ESS 25 – Perspectives on the social security system of China. Drouin, A.; Thompson, H.; et al. (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2006).

Documento ESS 24 – What is the impact of social health protection on access to health care, health expenditure and impoverishment? A comparative analysis of three African countries. Scheil-Adlung, X.; Carrin, G.; Juetting, J.; Ke Xu, K., et al. (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2006).

Documento ESS 23 – The impact of social health protection on access to health care, health expenditure and impoverishment. A case study of South Africa. Lamiraud, K.; Booyesen, F.; Scheil-Adlung, X. (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2005).

Documento ESS 22 – The role of social health protection in reducing poverty. The case of Africa. Waelkens, M. P.; Soors, W.; Criel, B. (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo; STEP, 2005).

Documento ESS 21 – Social security, poverty reduction and development. Arguments for enlarging the concept and coverage of social security in a globalizing world. Kannan, K. P. (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2004)

Documento ESS 20 – Extending social security coverage in Africa. Bailey, C. (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2004).
Disponible en francés

Documento ESS 19 – Sharpening the focus on the poor. Policy options for advancing social health protection in Indonesia. Scheil-Adlung, X. (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2004).

Documento ESS 18 – The Welfare Fund for construction workers in Tamil Nadu. Krishnamurthy, V.; Nair, R. P. (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2003)

Documento ESS 17 – El Bono Solidario en Ecuador. Un ejercicio de focalización Velásquez Pinto, M. D. (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2003).
Disponible en inglés

Documento ESS 16 – Gender equality and the extension of social protection. Sabates-Wheeler, R.; Kabeer, N. (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2003).

Documento ESS 15 – Extending social security. Challenges for Cape Verde. Ferreira, O. (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2003).

Documento ESS 14 – La seguridad alimentaria en el Perú. Como forma de seguridad de los ingresos. Palomino, J. F. (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2003).
Disponible en inglés

Documento ESS 13 – Extensión de la seguridad social. Políticas para los países en desarrollo. Van Ginneken, W. (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2003).
Disponible en francés e inglés

Documento ESS 12 – Social protection and crises in the Congo. From humanitarian aid to sustainable development.

Van Ginneken, W. (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2003).

Disponible en francés

Documento ESS 11 – Non-contributory pensions in Brazil. Their impact on poverty reduction.

Schwarzer, H.; Querino, A. C. (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2002).

Documento ESS 10 – Public-private partnerships in the health sector. Experiences from developing countries.

Jütting, J. (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2002).

Documento ESS 9 – Extending health insurance in Senegal. Options for statutory schemes and mutual organisations.

Fall, C. (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2002).

Disponible en francés

Documento ESS 8 – Los programas de asistencia social en Costa Rica: el régimen no contributivo de pensiones. Durán-Valverde, F. (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2002).

Disponible en inglés

Documento ESS 7 – Extending health protection in Tanzania. Networking between health financing mechanisms. Steinwachs, L. (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2002).

Documento ESS 6 – Namibia's universal pension scheme. Trends and challenges.

Schleberger, E. (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2002).

Documento ESS 5 – The non-contributory pension programme in Argentina. Assessing the impact on poverty reduction.

Bertranou, F.; Grushka, C. O. (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2002)

Documento ESS 4 – Towards the universalization of social security. The experience of Tunisia. Chaabane, M. (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2002)

Disponible en francés

Documento ESS 3 – Extensión de la cobertura de la seguridad social. La actuación de la Oficina Internacional del Trabajo

Reynaud, E. (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2002)

Disponible en francés e inglés

Documento ESS 2 – Labour markets and social security coverage. The Latin American experience. Cruz-Saco, M. A. (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2002).

Documento ESS 1 – Achieving health insurance for all. Lessons from the Republic of Korea. Kwon, S. (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2002).