

Mejorar las vidas de los trabajadores independientes:

El camino hacia su aseguramiento efectivo

Oliver Azuara
Luis Carmona
Mauricio Mondragón
Fermin Vivanco

División de Mercados Laborales

NOTA TÉCNICA N°
IDB-TN-02744

Mejorar las vidas de los trabajadores independientes:

El camino hacia su aseguramiento efectivo

Oliver Azuara
Luis Carmona
Mauricio Mondragón
Fermin Vivanco

Julio 2023

Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo

Mejorar las vidas de los trabajadores independientes: el camino hacia su
aseguramiento efectivo / Oliver Azuara, Luis Carmona, Mauricio Mondragón, Fermín
Vivanco.

p. cm. — (Nota técnica del BID ; 2744)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Self-employed-Effect of technological innovations on-Latin America. 2. Social
security-Technological innovations-Latin America. 3. Gig economy-Latin America. I.
Azuara, Oliver. II. Carmona, Luis. III. Mondragón, Mauricio. IV. Vivanco, Fermín. V.
Banco Interamericano de Desarrollo. División de Mercados Laborales. VI. Serie.

Palabras clave: Seguridad social, economía gig, empleo, mercado laboral,
transformación digital, tecnología digital, innovación, auto-empleo

Códigos JEL: O31, O33, O30, J18, J21, J26, J08

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2023 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Mejorar las vidas de los

TRABAJADORES INDEPENDIENTES:

→ El camino hacia su aseguramiento efectivo



Mejorar las vidas de los trabajadores independientes:

- El camino hacia su aseguramiento efectivo

Documento preparado por:

Oliver Azuara, Luis Carmona, Mauricio Mondragón, Fermin Vivanco

Banco Interamericano de Desarrollo

Las opiniones expresadas aquí son las de los autores y no necesariamente reflejan las opiniones del Banco Interamericano de Desarrollo, BID Lab, sus directivas, la Asamblea de Gobernadores o sus países miembros. Adicionalmente se agradece a los equipos consultores encargados de la elaboración de los documentos para analizar los casos de Brasil, Chile, Colombia, México y Perú.

Junio, 2023

Conceptos clave de esta publicación

Economía gig. Modelo laboral en el cual un profesional le ofrece sus servicios a un consumidor por medio de plataformas digitales. Se caracterizan por ser trabajos independientes, de una duración concreta y carentes de exclusividad con la empresa o particular contratante.

Educación financiera. Conocimiento asociado con la comprensión de cómo se gana, gasta y ahorra dinero, así como las habilidades y la capacidad de utilizar los recursos y productos financieros para tomar decisiones.

Horas en línea. Número de horas que un trabajador está disponible para tomar trabajos temporales, generalmente a través de una aplicación digital, y durante un periodo mensual.

Inclusión financiera. Acceso a y uso de servicios financieros de calidad y asequibles para personas y empresas.

Ingresos. Pago total que recibió un conductor en las cuatro semanas anteriores usando una plataforma.

MEI. Micro emprendedor individual o profesional autónomo.

Plano de servicio. Representación visual que permite diseñar, rediseñar y testear servicios, ponderando la complejidad de sus actividades, interfaces y tareas del *backstage* y *frontstage*.

Plataforma digital. Modelo de negocio *plug-and-play* (conectar y usar) que permite a múltiples participantes (productores y consumidores) conectarse, interactuar y crear e intercambiar valor.

Salario mínimo por hora. Salario mínimo mensual del país, dividido entre 40 horas semanales y multiplicado por 4,3 semanas.

Seguridad social. Protección para individuos y hogares, derivada de una relación laboral y proporcionada por el Estado para garantizar el acceso a la atención médica y la seguridad de los ingresos, particularmente en casos de vejez, desempleo, enfermedad, lesiones laborales, maternidad o la pérdida de un sostén de la familia.

Trabajador independiente. Trabajador que percibe una remuneración por sus actividades laborales sin tener un contrato de empleado, bien porque tiene su propio negocio o actividad empresarial, o bien porque factura por su trabajo como un contratista independiente, por ejemplo, a través de una plataforma tecnológica.

Resumen ejecutivo

La adopción acelerada de nuevas tecnologías ha modificado nuestra comunicación, convivencia, consumo y trabajo. La flexibilidad es el elemento común en todo ello. Para el caso del trabajo, las nuevas tecnologías representan una gran oportunidad para la generación de ingresos, pero también un gran reto para las instituciones laborales que clasifican a los trabajadores de acuerdo con su acceso a la seguridad social.

El trabajo independiente en América Latina y el Caribe representa una cuarta parte del total (50 de 188 millones de personas) y su nivel de informalidad es significativamente mayor al del trabajo asalariado. Durante los últimos 15 años el porcentaje agregado de trabajadores independientes no ha disminuido para casi todos los países, y es probable que pueda aumentar debido a la posibilidad que brindan los cambios tecnológicos recientes. Según los datos disponibles, existe una elevada valoración de la flexibilidad laboral, por lo que la adopción reciente de nuevas tecnologías puede ser un vehículo para incrementar nuevas formas de empleo. Esto conlleva a buscar alternativas de política para cerrar las brechas de cobertura y lograr una mejor distribución de riesgos (por ejemplo, envejecimiento, salud, accidentes) aprovechando la reducción de costos que ofrecen las soluciones tecnológicas.

Este documento está enfocado en identificar áreas de oportunidad para mejorar los esquemas de aseguramiento de los trabajadores independientes. El punto de partida es la información disponible de la fuerza laboral contenida en las encuestas de hogares de cada país. Esta información tiene límites para conocer los detalles acerca de la dinámica del empleo. Por ejemplo, no permiten conocer trayectorias y valuaciones del trabajo independiente. Esto a su vez puede llevar a conclusiones erróneas sobre cómo modificar la situación actual. Por ejemplo, la composición de trabajadores independientes puede parecer constante en el tiempo, pero eso no significa que sean las mismas personas, pues se trata de una fuerza laboral cambiante. Por todo ello, es indispensable complementar la información tradicional con nuevas fuentes.

Los esquemas vigentes de aseguramiento para los trabajadores independientes generalmente son adaptaciones del modelo para trabajadores asalariados. Dichas adaptaciones no responden de la mejor manera a sus necesidades y características, lo que se refleja en menores niveles de aseguramiento. Idealmente, el trabajo independiente debería contar con esquemas propios, pero la factibilidad para lograrlo es baja. Una alternativa es la

optimización de estos esquemas para tratar de facilitar su adopción. En este documento se ilustra el camino que la legislación establece a los trabajadores independientes para utilizar los mecanismos vigentes en Brasil, Chile, Colombia, México y Perú. En cada caso desarrollamos un plano de servicios, en el que se documenta –desde la experiencia del usuario– qué pasos deben seguirse para el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la regulación vigente, tanto para la seguridad social como para el pago de impuestos. En cada esquema documentamos una variación importante en cuanto a la complejidad de cada sistema e identificamos las áreas de oportunidad en los puntos críticos (puntos de fricción) de la ruta seguida por el trabajador, tanto en los procedimientos como los sesgos que lo impiden (economía del comportamiento). Pese a que no existe una solución universal, documentamos la existencia de elementos comunes que podrían facilitar el cumplimiento de las obligaciones necesarias para mejorar el aseguramiento de trabajadores independientes. Esto incluye: registro electrónico, agregación de ingresos de diversas fuentes; esquemas flexibles de aseguramiento con nuevos productos; descuentos automáticos; coordinación de información con el sistema fiscal; coordinación de información con el sistema financiero; y, finalmente, incentivos fiscales.

La base para una mayor efectividad del aseguramiento es la trazabilidad de los ingresos individuales y la interoperabilidad de datos bancarios y fiscales. Esta información daría certeza sobre el número y montos necesarios para acceder a algún mecanismo que lo proteja ante distintos riesgos, principalmente salud y envejecimiento. Existe una relación positiva entre el número de procesos desarrollados en cada país y su nivel de aseguramiento. Es decir, en los países donde se ha desarrollado la institucionalidad para atender a los trabajadores independientes, los niveles de cumplimiento son mayores.

Además de la modernización de la fiscalización de ingresos, es indispensable repensar los productos de aseguramiento existentes y que se incluyen en los esquemas de seguridad social. Sin duda la base para lograr expandir la cobertura de aseguramiento es contar con una base sólida de contribución, que refleje los ingresos totales de los individuos y que pueda ser verificable. Sin embargo, el trabajo independiente puede tener niveles de ingresos muy bajos y una volatilidad elevada, lo que hace muy difícil el cumplimiento de pagos que no estén alineados a sus ingresos. Esto conlleva la necesidad de identificar cómo se pueden disminuir los costos de aseguramiento que se tienen hoy en día en los sistemas tradicionales. Tres de ellas se identifican en este documento: la inclusión de descuentos automáticos, la creación de nuevos esquemas de aseguramiento y los incentivos fiscales.

En suma, la flexibilidad laboral del trabajo independiente es algo que ha sido permanente en América Latina y el Caribe, y la tecnología puede ser un catalizador para que más trabajadores decidan realizar actividades por su cuenta. Esto puede incrementar la vulnerabilidad de más personas, dentro del contexto de envejecimiento acelerado que se vive en todos los países. Toca modernizar los esquemas de aseguramiento para lograr mejorar sus vidas. Proteger de manera efectiva a los trabajadores independientes de riesgos de salud, enfermedad y vejez, requiere un replanteamiento de los esquemas de aseguramiento social para adaptarlo a la realidad de los mercados laborales de la región. Las tendencias hacia carreras laborales con varias transiciones entre sectores y tipos de empleo serán cada vez más frecuentes y, por tanto, es imprescindible probar soluciones para evitar que las personas se encuentren ante los riesgos de no estar asegurados. Algunas de estas soluciones pueden alcanzarse mejorando los mecanismos vigentes, utilizando para ello herramientas tecnológicas. Es decir, la transformación del trabajo que estamos viviendo plantea la necesidad de adaptar los regímenes de seguridad social a las necesidades de los trabajadores y no viceversa.

Tenemos la oportunidad para probar nuevos productos y procesos que complementen los esquemas tradicionales de seguridad social. En el Laboratorio de Seguridad Social Digital del BID estamos comprometidos a encontrar evidencia que permita una discusión más informada sobre este tema y seguiremos colaborando con los gobiernos, el sector privado y los emprendedores para mejorar la vida de los trabajadores independientes.

Tabla de contenido

Conceptos clave de esta publicación	3
Resumen ejecutivo	4
I. Introducción	9
II. Trabajadores independientes en América Latina	12
III. Nuevas formas de empleo: ¿podemos considerarlos independientes?	17
III.A Estimaciones usando datos oficiales	18
III.B La medición del empleo en plataformas	19
III.C La participación de las mujeres en las plataformas digitales de servicios	21
Horas laboradas e ingresos	23
IV. Aseguramiento de trabajadores independientes: retos y sesgos	27
IV.A Factores que inciden en los bajos niveles de formalidad de independientes	28
IV.B Plano de servicios: el camino de los independientes al aseguramiento	31
A. Brasil	33
B. Chile	36
C. Colombia	40
D. México	44
E. Perú	50
V. Cómo mejorar el aseguramiento de trabajadores independientes	57
V.A Registro electrónico	60
V.B Agregación de ingresos	61
V.C Descuentos automáticos para el pago de contribuciones	61
V.D Coordinación con sistema fiscal: impuestos y aseguramiento	62
V.E Coordinación de información con sistema financiero	63

V.F Flexibilidad de cobertura: productos de aseguramiento	64
V.G Incentivos fiscales	65
V.H Innovación de productos y procesos para aseguramiento independiente	66
VI. Conclusiones	67
Referencias	71
Anexo	75

I Introducción

La adopción acelerada de nuevas tecnologías ha modificado nuestra comunicación, convivencia, consumo y trabajo. La flexibilidad es el elemento común en todo ello. Los desarrollos tecnológicos han sido fundamentales para incrementar la productividad de millones de ocupaciones y acelerar la actividad económica. La comunicación instantánea sin interacciones personales, tanto por razones personales o de consumo, es muy distinta a lo que era hace apenas unos años. El trabajo no es la excepción. La evolución que está sufriendo el trabajo en todo el mundo tiene un doble efecto. Por un lado, estos cambios tienen el riesgo de volver inviables distintas ocupaciones o bien que exijan un nivel de habilidades para las que muchas personas no están preparadas. Por otro, la adopción tecnológica ha permitido la creación de oportunidades de ingreso para nuevas ocupaciones que no existían, y en donde la gente provee servicios cada vez más valorados por la sociedad.

Las nuevas tecnologías representan una gran oportunidad para la generación de ingresos, pero también un reto enorme para las instituciones laborales que clasifican a los trabajadores de acuerdo con su acceso a la seguridad social. La innovación digital y el aumento de la conectividad en línea han generado nuevas oportunidades para que más personas puedan ocuparse y obtener ingresos de forma casi inmediata. Esto se debe a que los costos para ofrecer y demandar servicios que antes se ofrecían de manera limitada, ahora son significativamente menores, lo que ha favorecido la participación en sectores económicos que en el pasado requerían inversiones importantes. Este cambio trae consigo un gran desafío: cómo determinar el tipo de relaciones laborales, pues estas nuevas formas de empleo no están consideradas en las instituciones laborales tradicionales y sus características son muy distintas. Las personas pueden ahora incrementar sus ingresos sin necesidad de una relación de subordinación con un empleado, un lugar específico designado para realizar sus actividades laborales, así como la observación de reglas y jornadas laborales específicas.¹

¹ La regulación laboral existente en muchos países, incluyendo los de América Latina y el Caribe, tiene muchas lagunas en cuanto a las definiciones del trabajo de plataforma, por lo que está sujeta a un intenso debate. En estricto sentido, el trabajo de plataforma no cumple con los requisitos del trabajo subordinado por lo que la opción de facto ha sido tratarlos como trabajadores independientes. Sin embargo, una fracción de estos trabajadores utilizan las plataformas como su única actividad en algunos momentos de su vida laboral, lo cual cambia el modelo tradicional que lo asume como de tiempo parcial. Tanto Hall y Krueger (2018) como Gruber (2022) sugieren la creación de una nueva clasificación laboral que permita atender la necesidad de una mejor cobertura ante los riesgos a los que están sujetos estos trabajadores.

Los avances tecnológicos significan un gran reto y una gran oportunidad para América Latina y el Caribe. El trabajo independiente tradicionalmente está desprotegido, por lo que usar la tecnología para cerrar las brechas de cobertura es una opción viable. Existe una gran heterogeneidad sociodemográfica, económica e institucional de los mercados laborales en la región. Esto genera diferencias importantes en la dinámica laboral de los trabajadores y que explican en gran medida las diferencias en los niveles de lo que se considera formalidad tanto para trabajadores independientes como asalariados, es decir, cobertura ante diversos riesgos (salud, trabajo, envejecimiento) a través de la seguridad social. Las oportunidades laborales originadas por las nuevas tecnologías han generado una complejidad adicional al funcionamiento de los mercados laborales. Esto incluye una alta flexibilidad laboral, trazabilidad completa y sistemas de pagos electrónicos en cada país. Dichos avances pueden ser utilizados también para identificar nuevas formas para lograr que estos trabajadores puedan asegurarse ante distintos riesgos, incluso con productos que hasta hace poco tiempo podrían considerarse inviables para las instituciones tradicionales.

Este documento está enfocado en identificar áreas de oportunidad para mejorar los esquemas de aseguramiento de los trabajadores independientes de América Latina y el Caribe. Para ello, analizamos el camino que deben seguir estos trabajadores en los contextos específicos de Brasil, Colombia, Chile, México y Perú. A diferencia de los trabajadores asalariados tradicionales, en donde los empleadores son quienes inscriben a sus trabajadores a la seguridad social y pagan las contribuciones correspondientes, los trabajadores independientes deben llevar a cabo procesos similares de manera autónoma, lo que se vuelve una barrera para su aseguramiento. Existen además otros elementos que inciden en el incumplimiento de los esquemas vigentes, incluyendo los sesgos cognitivos, la estructura institucional, los costos de aseguramiento y la baja fiscalización. En la primera parte del documento se incluye una descripción general de la situación de los trabajadores independientes en la región, utilizando datos de encuestas de hogares y de empleo para la elaboración de indicadores. Estos datos permiten dimensionar las condiciones que caracterizan a estos trabajadores independientes: elevada informalidad del trabajo, altas cifras de desempleo, baja productividad y bajo aseguramiento. En la segunda parte se presentan los aspectos institucionales específicos que la regulación vigente establece para que los trabajadores independientes puedan estar asegurados en los sistemas que están vigentes en cada país. Para ello se desarrollaron “planos de servicios”, que es una metodología para representar visualmente los servicios, ponderando la complejidad de sus actividades, interfaces y tareas (visibles y no) para los usuarios. Esto permite identificar los aspectos más contenciosos que impiden el aseguramiento, incluyendo las barreras contextuales, sesgos de comportamiento que dificultan su adopción y retos procedimentales. En el primer caso, el análisis caracteriza los retos institucionales,

tecnológicos, financieros, fiscales, regulatorios y procedimentales que deben afrontar los países para mejorar los sistemas de seguridad social. Estos se hacen más evidentes al incorporar las nuevas formas de trabajo y la capacidad estatal para captar tributos. Para el segundo caso utilizamos algunos conceptos de la economía del comportamiento para identificar posibles sesgos cognitivos en el acceso y permanencia a los sistemas de seguridad social. Estos últimos incluyen parálisis de la decisión, factores que incomodan, decisiones complejas, brecha intención-acción y de sobreoptimismo.

Con este informe se refuerza el trabajo que el Laboratorio de Seguridad Social Digital está realizando para diagnosticar y promover alternativas que incentiven el aseguramiento efectivo de los trabajadores, particularmente los independientes. Los resultados obtenidos hasta ahora sugieren que es posible utilizar los avances recientes en tecnología y economía del comportamiento para diseñar intervenciones efectivas para aumentar el ahorro de trabajadores independientes. Las nuevas tecnologías pueden convertirse en un aliado para incrementar los niveles de cobertura, pues pueden reducirse con la implementación de mecanismos electrónicos automáticos.² Sin embargo, los beneficios que ofrece la tecnología pueden verse limitados por los alcances de la regulación del trabajo. La diversidad y flexibilidad que implica el trabajo independiente requieren de definiciones y productos que no están considerados en la mayoría de los sistemas. La alta rotación en diversos trabajos, la irregularidad en los días y horarios para generar ingresos hacen que el enfoque tradicional, que es casi idéntico al de los trabajadores asalariados pero haciendo contribuciones de manera individual, sea difícil de cumplir. Ello obliga a buscar nuevas alternativas para lograr que estos trabajadores estén asegurados y, con ello, mejorar sus vidas.

2. Véase Azuara et al. (2021): [“Ahorro sin barreras: Lecciones de las intervenciones del Laboratorio de Ahorro para el Retiro”](#).

II Trabajadores independientes en América Latina

Los trabajadores independientes entre 15 y 64 años representan, en promedio, un cuarto de la población ocupada en la región. En 2022, la fuerza laboral de América Latina era de casi 188 millones de personas, de acuerdo con los datos del Sistema de Información de Mercados Laborales y Seguridad Social (SIMS) del BID en 2022. Como se muestra en el cuadro 1, al hacer el análisis por categoría ocupacional, 138 millones (73,5%) eran trabajadores asalariados y 50 millones (26,5%) independientes.

CUADRO 1 TRABAJADORES POR CATEGORÍA OCUPACIONAL
(MILLONES, 2022)

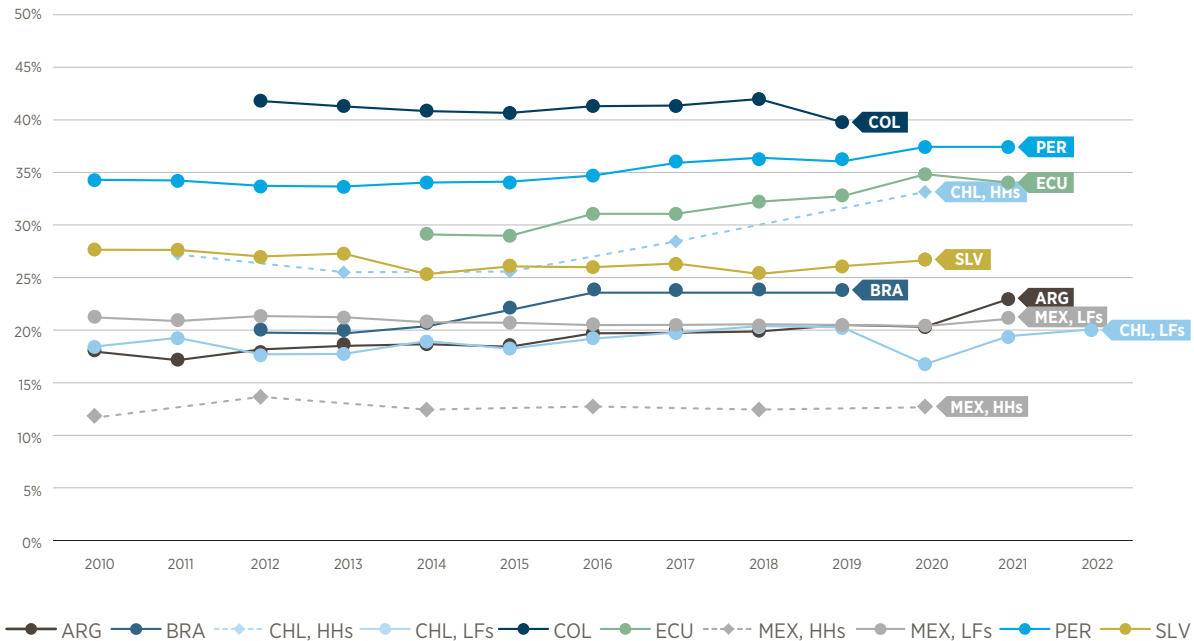
	ASALARIADOS E INDEPENDIENTES	ASALARIADOS			INDEPENDIENTES		
	Todos	Todos	Formal	Informal	Todos	Formal	Informal
ARG	11,10	8,45	5,77	2,69	2,64	S/I	S/I
BRA	82,27	61,21	48,53	12,69	21,06	6,74	14,31
CHL	6,84	5,18	4,52	0,66	1,66	0,55	1,11
COL	18,66	10,27	6,96	3,31	8,39	1,08	7,31
ECU	6,31	3,71	1,93	1,77	2,61	0,40	2,21
MÉX	47,33	40,33	17,34	22,99	7,01	0,03	6,97
PER	13,07	7,33	2,90	4,43	5,74	0,02	5,72
SLV	2,29	1,62	0,72	0,90	0,67	0,01	0,67
TOTAL	187,87	138,09	88,66	49,43	49,78	8,84	38,30
%	100%	73,5%			26,5%		

Fuente: Sistema de Información de Mercados Laborales y Seguridad Social (SIMS) del BID. Para el caso Chile y México en los que se utilizaron las encuestas de empleo.

Nota: El porcentaje de independientes puede variar según la fuente de datos utilizada (SIMS o encuestas de empleo) y la definición a la base de la medición.

Existe una gran heterogeneidad en la distribución de las categorías ocupacionales a nivel regional y por país. En el gráfico 1 se muestran dichas diferencias: la proporción de trabajadores independientes va del 21% en México al 40% en Colombia. En el intermedio, aproximadamente el 23% de trabajadores son independientes en Argentina, Brasil y Chile, mientras que este porcentaje aumenta en Perú (38%) y Ecuador (34%).

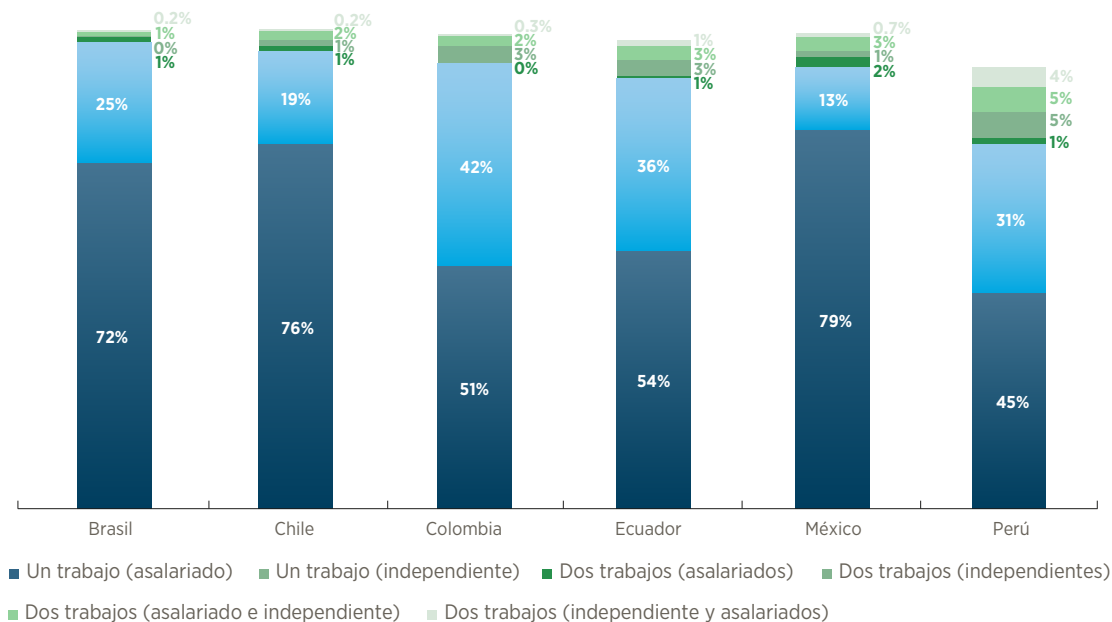
GRÁFICO 1 PROPORCIÓN DE TRABAJADORES INDEPENDIENTES RESPECTO AL TOTAL DE TRABAJADORES ASALARIADOS E INDEPENDIENTES



Fuente: Elaboración propia utilizando las encuestas de hogares para todos los países (HHs) y, adicionalmente, para los casos de Chile y México las encuestas de empleo.

La gran mayoría de los trabajadores de la región solo tienen un empleo, incluyendo a los independientes. En Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y México más del 90% de los trabajadores reporta tener un empleo, y solo en Perú el porcentaje se reduce considerablemente (24% respecto al promedio de los casos anteriores). Entre quienes declaran tener más de un empleo, el 2% reporta tener un trabajo asalariado como principal y uno independiente como secundario; el 1,4% reporta tener dos trabajos asalariados; y el mismo porcentaje reporta tener dos trabajos independientes. El gráfico 2 muestra todas estas distribuciones por país.

GRÁFICO 2 NÚMERO DE TRABAJOS REPORTADOS POR LA FUERZA LABORAL PAÍSES SELECCIONADOS (CIRCA 2021)

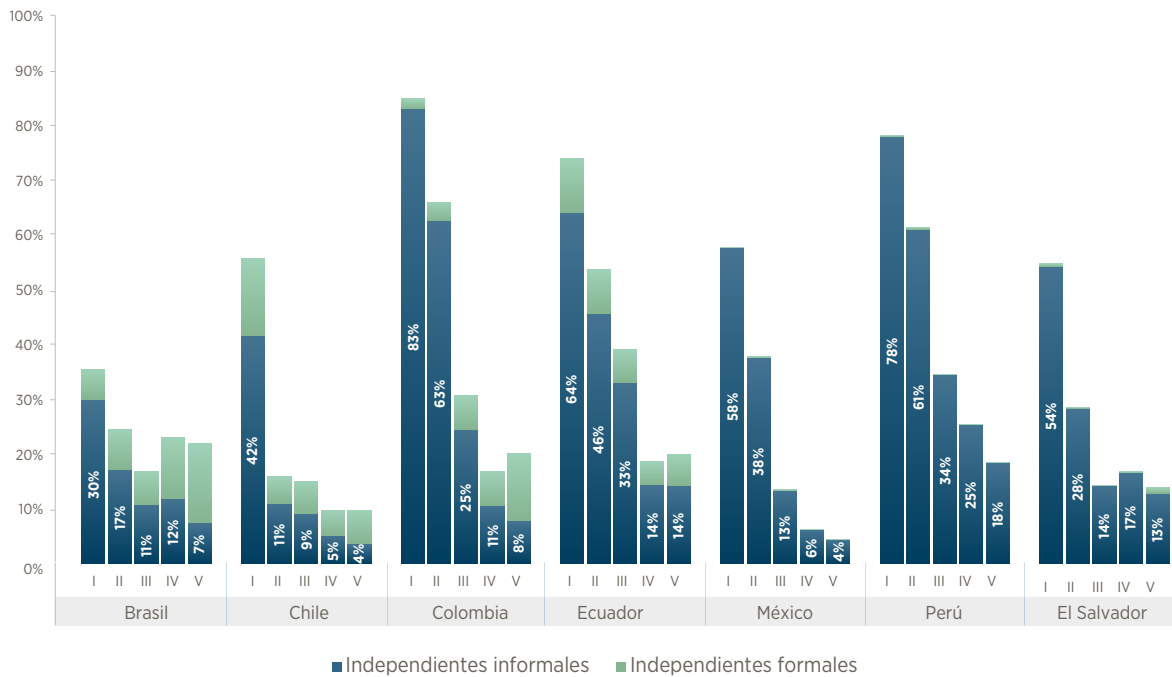


Fuente: Sistema de Información de Mercados Laborales y Seguridad Social (SIMS) del BID, excepto para Chile y México, en los que se utilizaron las encuestas de empleo.

La mayor proporción de trabajadores independientes no se encuentran cubiertos por la seguridad social y se consideran informales, incluyendo a aquellos trabajadores de mayores ingresos. La mayoría de los sistemas de seguridad social se han enfocado en crear mecanismos para asegurar trabajadores asalariados cuyo diseño otorga ese papel a los empleadores y empleados formales que descuentan la parte que les corresponde de la nómina. Esto se traduce en menores niveles de cobertura, pues incluso trabajadores de mayores ingresos no están asegurados. El gráfico 3 muestra la distribución de los trabajadores independientes de acuerdo con el quintil de ingreso al que pertenecen.

Según se observa, en la mayoría de los países, el porcentaje más alto de trabajadores independientes pertenecen a los quintiles más bajos de ingresos. En México, Perú y El Salvador, menos del 1% de los trabajadores independientes es formal, mientras que, en Brasil, Chile, Colombia y Ecuador, ese porcentaje aumenta ligeramente. En estos últimos casos, el nivel de formalidad de los trabajadores independientes que pertenecen al decil de ingreso más alto es mayor al de informalidad, lo que muestra un esfuerzo institucional por incorporar este tipo de trabajadores a los sistemas de aseguramiento.

GRÁFICO 3 TRABAJADORES INDEPENDIENTES POR FORMALIDAD Y QUINTIL DE INGRESO LABORAL DE LOS TRABAJADORES ASALARIADOS E INDEPENDIENTES (CIRCA 2021)

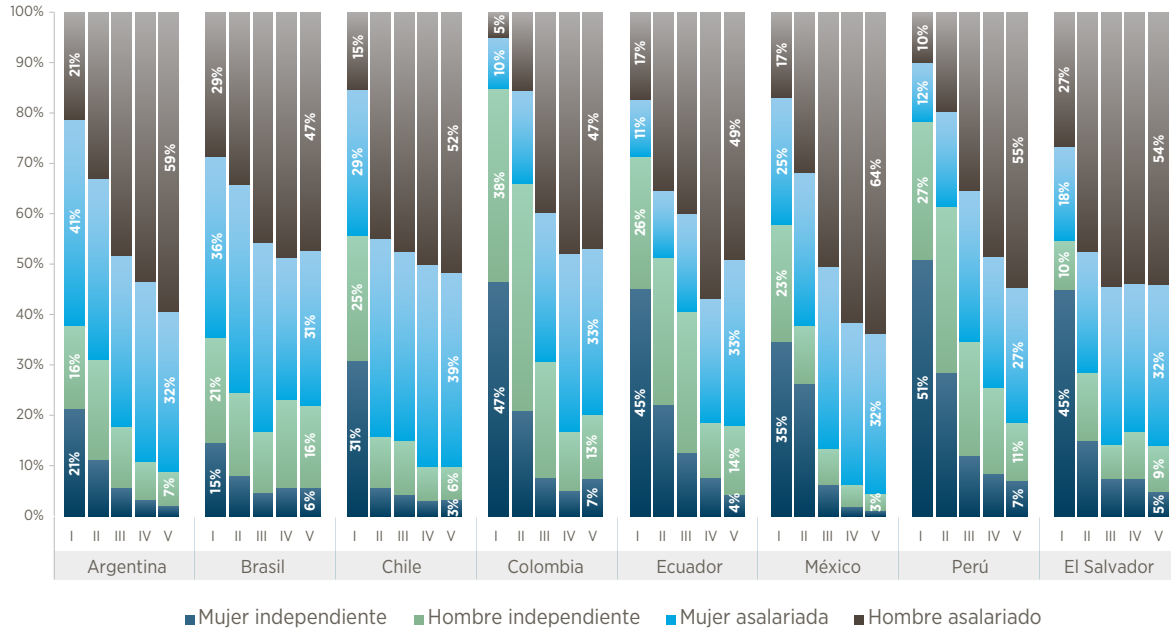


Fuente: Sistema de Información de Mercados Laborales y Seguridad Social (SIMS) del BID, excepto para Chile y México, en los que se utilizaron las encuestas de empleo

Nota: Se considera el ingreso laboral monetario y no monetario de la ocupación principal. La población ocupada que no reporta ingreso no se considera en el análisis.

Las mujeres son quienes tienen menores niveles de ingresos y mayores niveles de informalidad en comparación con los hombres. Como se muestra en el gráfico 4, la relación entre el nivel de independientes informales es similar a la distribución por género en Colombia, Ecuador, México, Perú, y El Salvador. De igual forma, se evidencia que la proporción de mujeres independientes disminuye a mayor quintil de ingreso laboral.

GRÁFICO 4 TRABAJADORES INDEPENDIENTES POR GÉNERO Y QUINTIL DE INGRESO LABORAL (CIRCA 2021)



Fuente: Sistema de Información de Mercados Laborales y Seguridad Social (SIMS) del BID, excepto para Chile y México, en los que se utilizaron las encuestas de .

Nota: Se considera el ingreso laboral monetario y no monetario de la ocupación principal. La población ocupada que no reporta ingreso no se considera en el análisis.

III Nuevas formas de empleo: ¿podemos considerarlos independientes?

El trabajo independiente es la manera en que muchos trabajadores pueden combinar sus obligaciones laborales y familiares. La flexibilidad que ofrece esta categorización es mayor al trabajo asalariado, pues en muchos casos puede definir días, horarios y lugares de trabajo. Esta flexibilidad permite que empresas pequeñas se apoyen en trabajadores independientes para llevar a cabo labores temporales, estacionales o a tiempo parcial, a menor costo y con frecuencia con mejor servicio para sus clientes. Ejemplos de ello son contabilidad, marketing o mensajería.

La irrupción de la economía de plataformas ha hecho más compleja la definición del tipo de relación laboral. En este modelo de negocios la tecnología facilita el suministro de servicios en forma sencilla y a bajo costo tanto para quienes lo demandan como para quienes lo ofrecen. Además, reducen las barreras de entrada para los trabajadores que quieren comenzar a trabajar en comparación con quienes entran a un trabajo después de un proceso tradicional de solicitud, entrevista y contrato laboral. En muchos casos, una vez que la persona cumple con los requisitos para registrarse en una plataforma, puede pasar el tiempo que desee en esa actividad y en el horario que mejor se acomode a sus necesidades. Esta flexibilidad hace que las plataformas sean una forma atractiva de generar ingresos para muchas personas, incluso con nula o poca experiencia en un sector o en el país. Hall y Krueger (2018) mostraron que menos de una quinta parte de quienes utilizan plataformas de transporte en Estados Unidos había trabajado en esta industria. Para América Latina, en Azuara et al. (2019) se muestra que únicamente el 10% de quienes generan ingresos con Uber habían trabajado anteriormente como taxistas.

La facilidad que ofrecen las plataformas son un elemento clave para quienes deciden participar en ellas. La falta de información y alternativas de empleo limitadas eran comunes hasta hace unos años, aunque las variaciones en la composición laboral muestran que esto ha comenzado a cambiar. La investigación existente se ha enfocado mayoritariamente en plataformas de transporte, pero esta opción tecnológica puede expandirse a varios sectores y, por tanto, es imprescindible contar con herramientas para su análisis.

Las características del empleo en plataformas no están contempladas en la regulación laboral vigente en la mayoría de los países. En algunos casos, esta falta de definiciones se ha subsanado mediante la homologación a trabajo independiente. No obstante, existen múltiples desafíos asociados a compatibilizar los esquemas de aseguramiento a este tipo de trabajo, tales como los mecanismos de recaudación de tributos y avanzar en mejorar las herramientas de medición para mejores políticas públicas. Para el resto del análisis en este documento, los trabajadores de plataforma son considerados como independientes.

III.A Estimaciones usando datos oficiales

La falta de información es quizá uno de los principales problemas al momento de abordar el trabajo independiente que utiliza nuevas tecnologías, como lo son las plataformas de empleo, mayoritariamente de transporte y entregas. América Latina y el Caribe no es la excepción, pues la información disponible es muy limitada. La irrupción de la tecnología para que las personas asignen su tiempo de manera individual y sin condiciones temporales genera una dificultad para su medición. En la mayoría de los países no existe esta clasificación de empleo, por lo cual no hay certeza sobre su tamaño real.

Las encuestas de hogares se han utilizado en varios países para aproximar el tamaño de los empleos generados con plataformas. Sin embargo, estas contienen errores de medición tanto de la cantidad como de las horas que los trabajadores dedican a generar ingresos. Por ejemplo, para el caso de Estados Unidos, Bracha y Burke (2021) muestran que aun cuando millones de personas utilizan las plataformas para complementar sus ingresos, no lo hacen de manera permanente. Esto genera una subestimación del total de ingresos generados en el agregado, pues las personas no lo consideran como parte de sus ingresos permanentes.

En América Latina, Brasil, Chile, Costa Rica y México han avanzado en consolidar sus instrumentos de medición. Así, mientras que el IBGE de Brasil y el INEGI de México se encuentran explorando alternativas, Chile ha dado los primeros pasos para introducir en el INE dimensiones de empleo en plataformas (periodo 2018-2022). Por otro lado, Costa Rica ha incorporado una batería de preguntas respecto al teletrabajo y Panamá las ha incluido sobre la utilización de plataformas web. Existe, sin embargo, un problema de representatividad, pues la mayor actividad de plataformas se concentra en el sector de transporte, traslados y entregas a domicilio. Esto representa un reto metodológico para la representatividad estadística, pues el empleo informal en estos sectores es muy elevado (58%) y muchas de las personas que declaran trabajar en dicho sector tienen otras ocupaciones.

La clasificación de ocupaciones junto con otras características demográficas capturadas en las encuestas de hogar son una forma alternativa para aproximar el tamaño de este tipo de trabajo. Los esfuerzos se han dirigido a conocer las características de las ocupaciones más relevantes para los mercados laborales en los que las plataformas participan. Para ello se utilizan las clasificaciones ocupacionales que varias encuestas de hogares realizan a los miembros activos en el mercado laboral. A tal efecto, se utilizan las clasificaciones de las ocupaciones relacionadas para cada plataforma y mediante el uso de preguntas adicionales se puede hacer una estimación del total de personas que utilizan una plataforma y que se consideran trabajadores independientes.

En Chile, el 2% del total de la población ocupada se desenvuelve en plataformas digitales de servicios. La Encuesta Nacional de Empleo (ENE) en Chile incorpora desde el 2020 las dimensiones para medir el trabajo en plataforma tanto como actividad principal y secundaria. Los resultados obtenidos hasta la fecha se han constituido como estadísticas experimentales, a la espera de que se consolide su levantamiento y se depure la medición para incluirlos en las estadísticas oficiales. Con todo, el último trimestre móvil AMJ 2022, arrojó que aproximadamente 205.740 personas (2,3% del total nacional) utilizan esta alternativa ocupacional. Por otro lado, la implementación de la Ley 21.431 que regula la contratación de plataformas digitales de servicios en Chile, deja al descubierto un desafío en la homologación ocupacional y su medición. En la regulación vigente, el trabajo en plataforma cubre solamente un subconjunto de transporte y entregas. Sin embargo, existen otras industrias que deben conceptualizarse para lograr una mejor medición de estas ocupaciones.

III.B La medición del empleo en plataformas

Ante esta falta de información, existen herramientas complementarias que permiten estimar el tamaño y características del trabajo independiente en plataformas. Por ejemplo, para el caso de Estados Unidos, el Pew Research Center ha hecho un seguimiento del total de personas que han completado tareas a través de aplicaciones o plataformas que les permiten controlar su propio horario. Según el último dato disponible para agosto de 2021, el 16% de los estadounidenses había ganado dinero alguna vez trabajando en plataformas.³ Para el caso de América Latina no existe una encuesta regional o a nivel de país que permita tener un diagnóstico similar.

3. Véase “State of Gig Work in 2021”. Disponible en: <https://www.pewresearch.org/internet/2021/12/08/the-state-of-gig-work-in-2021/>.

El BID está buscando apoyar a los gobiernos de América Latina y el Caribe a medir el tamaño de la economía gig en su fuerza laboral. La inexistencia de directrices estadísticas de los gobiernos de la región para el levantamiento, análisis y seguimiento del trabajo en plataforma es una brecha que el Laboratorio de Seguridad Social Digital busca cubrir a través del diseño y testeado de propuestas a sondeos públicos y privados en la región. Hasta ahora se han levantado múltiples encuestas a los trabajadores de varios países activos en distintas plataformas. Estos datos son muy valiosos, pues permiten conocer el perfil y las aspiraciones de las personas que se emplean en este sector.⁴ Alternativamente, las encuestas generales permiten aproximarnos al número de trabajadores que trabajan con plataformas. Sin embargo, el costo de estas mediciones es elevado. A este respecto, el BID levantó una encuesta en la Ciudad de México y su zona conurbada, en la cual se estima que el total de personas que han utilizado una plataforma para obtener ingresos es del 3%, lo que representaría casi 300.000 trabajadores.⁵

Las fuentes complementarias de información muestran que la población que utiliza plataformas es muy heterogénea, aunque existen dos elementos que son muy valorados por quienes las utilizan: flexibilidad e ingresos. Para el primer caso, la mayoría de los estudios disponibles, incluyendo las encuestas levantadas por el BID en distintos países, muestran que las plataformas digitales son una opción muy valorada por quienes las utilizan para generar ingresos, dada la flexibilidad que no ofrece el trabajo tradicional. Esto implica que trabajadores con características y trayectorias laborales muy distintas decidan utilizarlas, lo que se traduce en dificultad para definir acciones únicas o uniformes para establecer mecanismos de aseguramiento disponibles. En el segundo caso, la facilidad para generar ingresos sin necesidad de tener experiencia en el sector es muy valorada. La facilidad que ofrecen las plataformas para poder iniciar actividades y obtener ingresos por diferentes servicios prestados es muy valorado por sus usuarios. Ambos elementos son clave para poder entender las necesidades, incentivos y comportamiento de los usuarios, por lo que cualquier regulación debe tomarlo en cuenta.

4. Se han levantado múltiples encuestas, incluyendo conductores de [Uber](#), [Didi](#) y [Beat](#), así como repartidores de Rappi y Didi Food.

5. Véase Plataformas Digitales en la Ciudad de México y su zona conurbada. BID (2023).

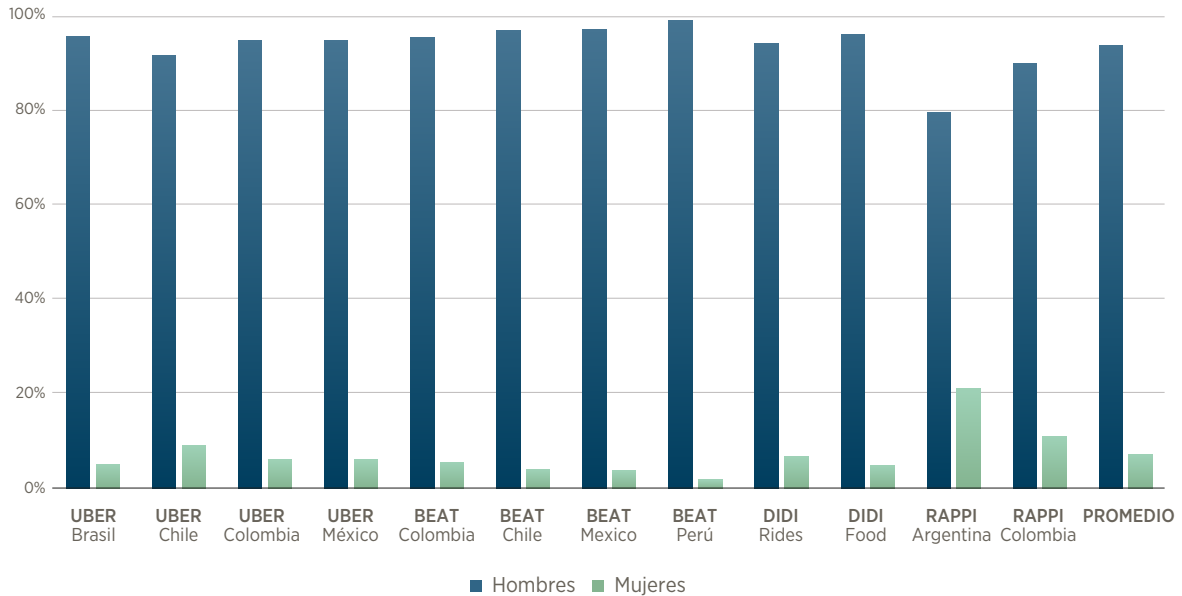
III.C La participación de las mujeres en las plataformas digitales de servicios

La participación laboral de las mujeres que utilizan plataformas digitales tiene un gran potencial para crecer. Hay evidencia de que varias ocupaciones están segregadas por género debido a barreras institucionales o sociales (Dolado, Felgueroso y Jimeno, 2003; Borrowman y Klasen, 2020). En una ocupación segregada se observa un alto porcentaje de trabajadores de un mismo género, lo cual puede estar relacionado al proceso de vinculación laboral.

Existe poca información desagregada sobre las tendencias del empleo de plataformas en América Latina y el Caribe, aunque los datos recolectados por el BID muestran sesgos importantes por género en distintas ocupaciones. Las encuestas de empleo y de hogar disponibles para la región no incluyen preguntas para la clasificación de empleo en plataformas digitales, por lo cual resulta difícil conocer el empleo total que generan y su descomposición por género. En este contexto, las encuestas levantadas por el Laboratorio de Seguridad Social Digital aportan algunos elementos para esta discusión.

El sesgo por género a nivel de industria es mucho más marcado en las plataformas de transporte y entregas. Las plataformas de movilidad y reparto en América Latina son las que más visibilidad tienen y las que más personas utilizan como alternativa ocupacional. Al igual que en otro tipo de plataformas, el BID ha logrado recolectar información de la mayoría de las plataformas de transporte en la región. Mediante acuerdo con la mayoría de las principales empresas se han levantado encuestas en distintos países, las cuales muestran que esta actividad tiene un sesgo de género. La gran mayoría de los conductores y repartidores que laboran en plataformas de movilidad y reparto son hombres. Casi en todos los casos, las mujeres que participan en estos sectores representan menos del 10% del total.

GRÁFICO 5 PARTICIPACIÓN POR GÉNERO EN PLATAFORMAS DE TRANSPORTE EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

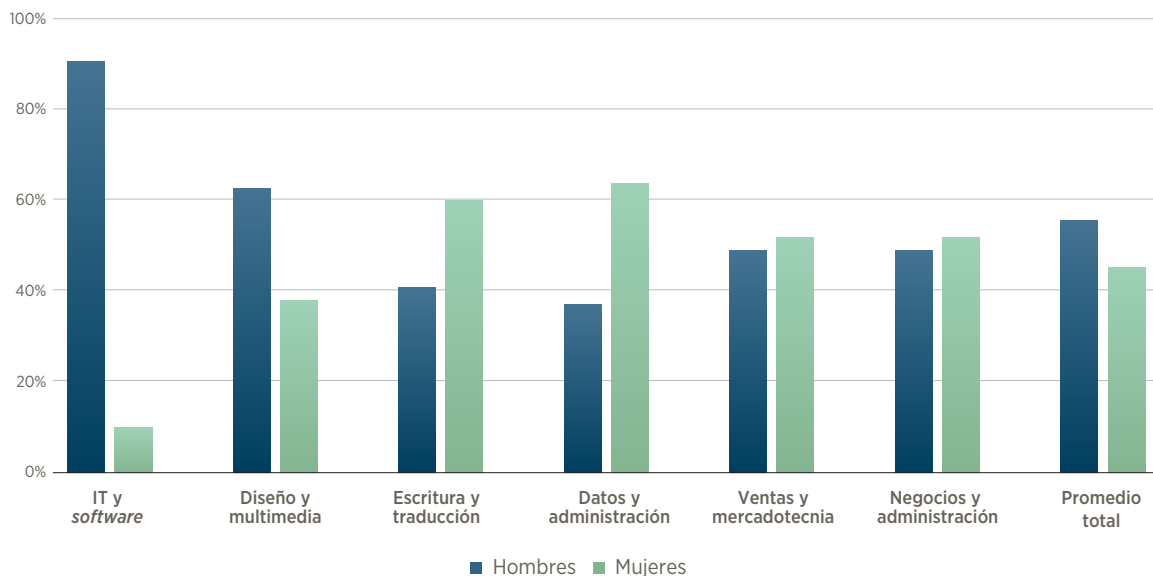


Fuente: Encuestas a conductores y repartidores, BID. Con corte en octubre 2022.

Nota: Beat cerró operaciones en América Latina en diciembre del 2022.

Sin embargo, la participación femenina en plataformas dirigidas a otras industrias es mayor. La encuesta que se levantó a las personas que ofrecen su trabajo especializado en esquema *freelancer* mediante la plataforma Workana muestra una mayor participación femenina. Esta empresa es líder en el trabajo para *freelancers* a nivel regional. La encuesta fue realizada en conjunto con el Banco Mundial durante julio de 2022 a 3.702 *freelancers* de la empresa para conocer su perfil sociodemográfico, historial laboral, así como sus motivaciones para unirse a la plataforma y salud financiera y previsional. Los resultados indicaron que el 45% de los usuarios eran mujeres. Sin embargo, esta proporción varía de acuerdo con las diversas actividades que se pueden realizar en esa plataforma. Por ejemplo, en tareas relacionadas con tecnologías de la información, la proporción de mujeres cae a solo un 10%, mientras que, en tareas relacionadas con redacción y traducción, se eleva al 59%.

GRÁFICO 6 PARTICIPACIÓN POR GÉNERO E INDUSTRIA EN WORKANA

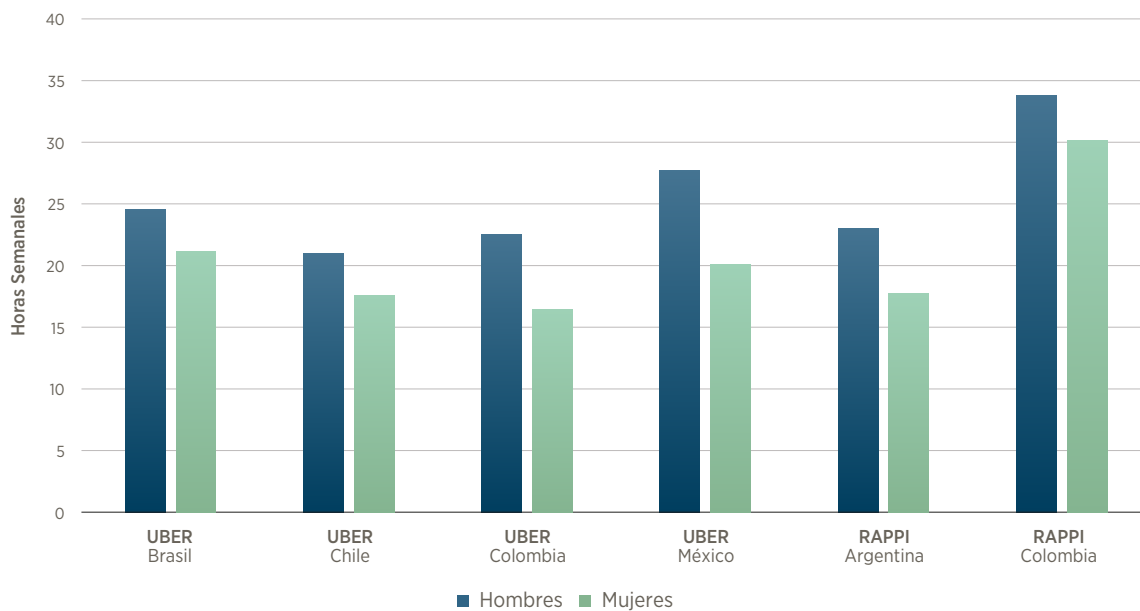


Fuente: Encuesta BID-BM-Workana 2022.

Horas laboradas e ingresos

El tiempo dedicado a trabajar en plataformas es menor a las jornadas laborales que se establecen en los trabajos formales. Los trabajadores de plataforma de transporte lo hacen en promedio 24 horas a la semana. En las encuestas levantadas por el BID con distintas plataformas se ha encontrado que quienes utilizan las plataformas de transporte para generar ingresos no las utilizan con la misma duración que la mayoría de las regulaciones establecen. Por ejemplo, en el caso de Uber y según sus registros administrativos, más de la mitad usa la plataforma durante menos de 10 horas por semana; el 38% lo usa entre 10 y 30 horas; y el 9% más de 30 horas por semana. Existen diferencias significativas entre países. Por ejemplo, los conductores mexicanos que dejaron sus trabajos después de unirse a la plataforma estuvieron en línea, en promedio, 27 horas por semana, mientras que aquellos que mantuvieron sus trabajos lo hicieron durante 16 horas por semana. Del mismo modo, los conductores de Uber (CU) chilenos del primer grupo usaron la plataforma 19 horas por semana, y en el segundo grupo, solo 10 horas por semana. Para el caso de Rappi, el promedio es mayor, aunque la duración sigue siendo menor a una jornada laboral formal. El gráfico 7 muestra los datos obtenidos en los registros administrativos de esas compañías, tanto para hombres como para mujeres. Es de notar que, en todos los casos, las mujeres dedican en promedio menos horas a esta actividad.

GRÁFICO 7 HORAS PROMEDIO EN LÍNEA DE CONDUCTORES Y REPARTIDORES

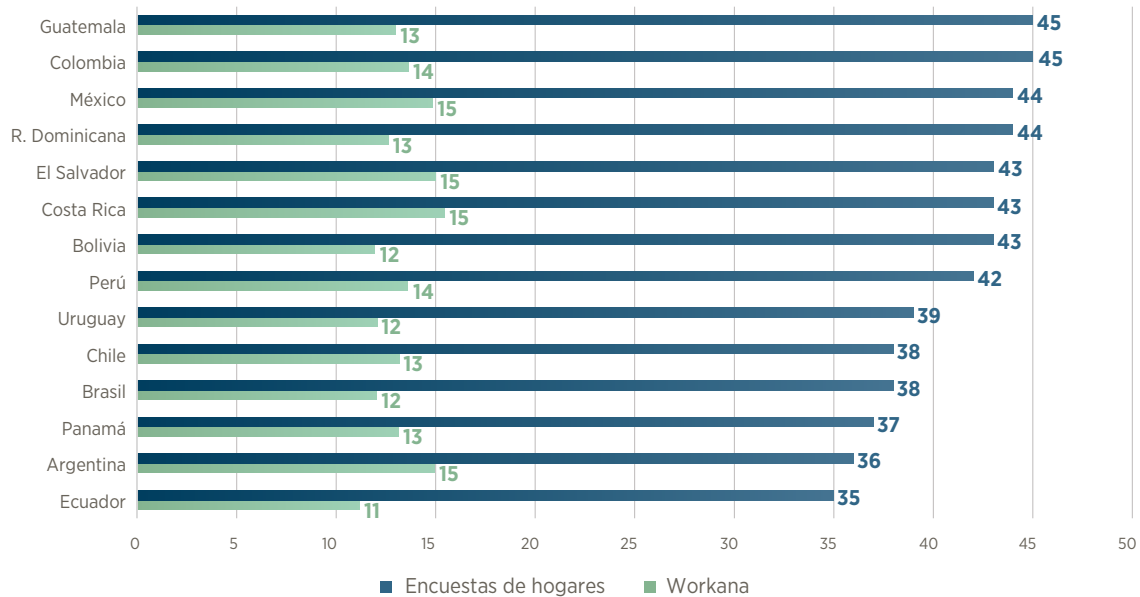


Fuente: Encuestas a conductores y repartidores. BID.

En el caso de plataformas de *freelancers*, las personas que las utilizan trabajan, en promedio, apenas el 33% del tiempo que los trabajadores dedican a sus jornadas laborales totales. La información recolectada para el caso de Workana incluye horas trabajadas. Los entrevistados fueron clasificados en tres categorías, por lo que para tener una estimación puntual se tomó el valor medio de cada categoría.⁶ El gráfico 8 muestra que, a nivel nacional de los países donde se levantó esta encuesta, los trabajadores reportan un promedio de 40,9 horas de trabajo, mientras que los *freelancers* 13,3. Es decir, trabajadores de plataforma solo dedican una tercera parte del tiempo para producir los servicios para los cuales son contratados con respecto a los trabajadores promedio de sus países. En este caso también existen diferencias por género. En promedio, las mujeres trabajan el 89% del tiempo que reportan los hombres. Para el caso de las diferencias por industria, encontramos que en diseño y multimedia existe una cantidad similar de horas. Por el contrario, en escritura y traducción, las mujeres trabajan 85% del tiempo en comparación con los hombres.

6. Esto puede generar un sesgo por medición, ya que al no contar con el valor puntual se pierde granularidad en la medición.

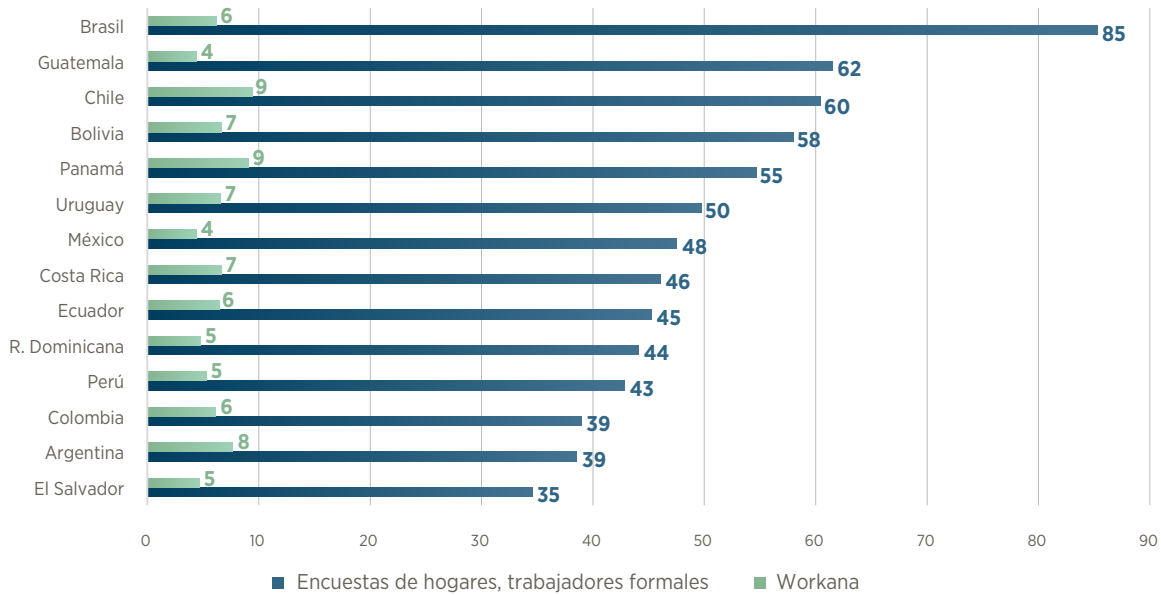
GRÁFICO 8 HORAS PROMEDIO DE TRABAJO POR PAÍS.
 WORKANA VS NACIONAL



Fuente: Encuestas de hogares y Encuesta Workana. BID.

Esta diferencia en horas trabajadas es compensada con el ingreso promedio que reciben quienes usan la plataforma. Una hora de trabajo en Workana genera ingresos equivalentes a 8,4 horas en un empleo tradicional. En el caso de los ingresos, para cada entrevistado de Workana se obtuvo el nivel de ingresos semanales. Este valor se dividió entre el número de horas para obtener el valor promedio. Para conocer la equivalencia de este ingreso en comparación con los recibidos en cada país, estimamos el ingreso promedio por hora que declaran los trabajadores formales promedio. Esta comparación muestra que los *freelancers* reciben 8,4 veces más por cada hora de trabajo en comparación con los trabajadores formales. Es decir, el esfuerzo que deben realizar para obtener el mismo nivel de ingresos es sustancialmente menor.

GRÁFICO 9 INGRESOS PROMEDIO POR HORA DE TRABAJO.
 WORKANA VS. NACIONAL



Fuente: Encuestas de hogares y Encuesta Workana. BID.

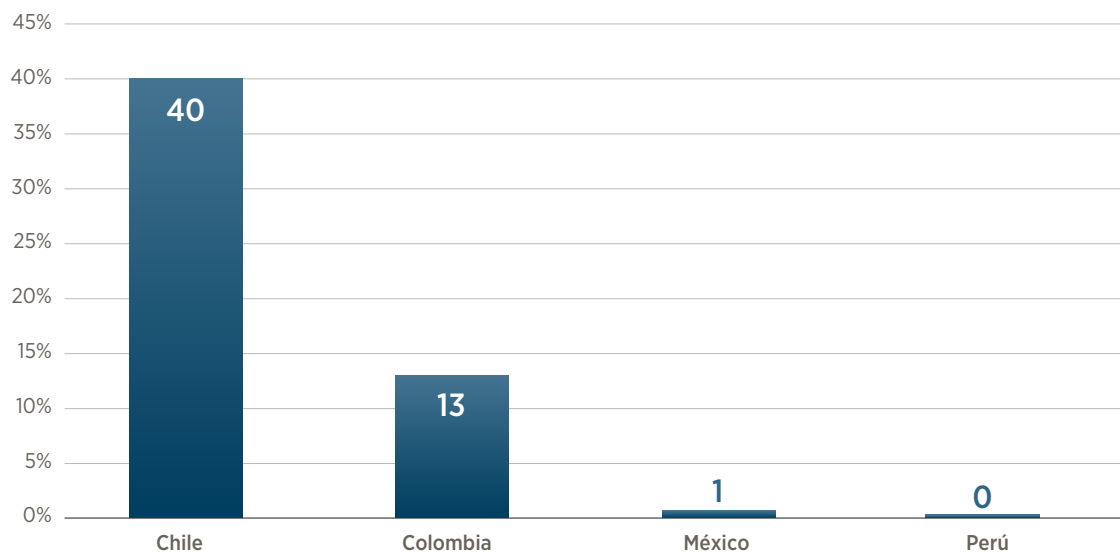
Estas diferencias de participación, horas trabajadas e ingresos representan un gran reto. Hacia adelante es importante identificar cómo lograr una adopción tecnológica permanente y más equilibrada. Si bien América Latina está a la zaga de otras regiones en el uso y aprovechamiento de las plataformas digitales, la adopción tecnológica reciente es una oportunidad para lograr una mayor participación intensiva y extensiva en distintas industrias. En particular, el acceso potencial para las mujeres es clave, pues ofrecen la flexibilidad que no tienen los trabajos tradicionales. Sin embargo, las diferencias observadas en los datos disponibles muestran que se deben medidas específicas que permitan el acceso inclusivo a las oportunidades. Esto incluye mayor información, mejora en el acceso a las TIC y la alfabetización digital con perspectiva de género.

IV Aseguramiento de trabajadores independientes: retos y sesgos

El aseguramiento de trabajadores independientes es uno de los principales retos en América Latina, tanto en la cobertura como en los aportes. En los últimos años, el porcentaje de afiliación ha crecido considerablemente en algunos países de la región. No obstante, la entrada de trabajadores al sistema de seguridad social no se ha traducido necesariamente en aportes. Es decir, la expansión nominal al sistema no necesariamente se traduce en más recursos y un mejor financiamiento de los servicios prestados. El aseguramiento efectivo en materia de pensiones, salud y accidentes laborales es un reto para los trabajadores independientes, que en su mayoría son informales. Por ejemplo, los trabajadores por cuenta propia y los autodenominados microemprendedores (MEI) en Brasil han experimentado un crecimiento sostenido durante los últimos años. Entre 2015 y 2012, el número total de personas registradas como MEI aumentó un 57%, pasando de 3,2 millones a 4,9 millones. Pese a este incremento de la afiliación, los aportes a la seguridad social de trabajadores siguen siendo bajos. La cobertura de la seguridad social alcanza solo al 32% de los trabajadores por cuenta propia y que pueden considerarse independientes. Para el caso del programa MEI, la cobertura es del 100%, pues el Gobierno cubre los costos de las aportaciones.

En los países analizados, la mayor cobertura de independientes alcanza apenas el 40% y en algunos casos es casi nula. En el gráfico 10 se muestra la disparidad de la cotización y la correspondiente cobertura hecha por los trabajadores independientes a la seguridad social en Chile, Colombia, México y Perú. Chile cuenta con un porcentaje significativo de trabajadores independientes cotizantes (40%), Colombia se sitúa en segundo lugar con solo el 13%, mientras que en Perú y México el porcentaje es inferior al 1%.

GRÁFICO 10 TRABAJADORES INDEPENDIENTES COTIZANTES A LA SEGURIDAD SOCIAL (EN % DEL TOTAL DE TRABAJADORES INDEPENDIENTES)



Fuente: Sistema de Información de los Mercados Laborales de América Latina y el Caribe (SIMS) del BID.

IV.A Factores que inciden en los bajos niveles de formalidad de independientes

No existe una definición universal de informalidad laboral, pues el concepto está referido a distintos elementos institucionales, laborales y empresariales. Para cada uno de ellos la informalidad está asociada a un incumplimiento de reglas o condiciones particulares. En el primer caso, el concepto se asocia a la falta de instituciones para la protección laboral tanto por la precariedad de las unidades económicas donde las personas encuentran una ocupación como la debilidad gubernamental para dar incumplimiento a reglas laborales. Esto se traduce en bajos niveles de cumplimiento en el pago de impuestos y contribuciones a los sistemas de salud y pensiones. Por el lado de los trabajadores, la informalidad se asocia a baja productividad, poca seguridad de empleo e ingresos, así como desprotección ante distintos riesgos que generalmente se cubren con la seguridad social. Finalmente, en el caso de las empresas está relacionado con bajo niveles de producción, baja escala productiva, poca o nula adopción de procesos productivos, e incumplimiento de requerimientos legales.⁷

7. Véase: Autor (2007), Betcherman (2012), Bosch et al. (2012a), Bosch et al. (2012b), Djankov y Ramalho (2009), Eslava et al. (2004), Heckman y Pagés (2004) Kugler (2004), McKenzie (2017).

La literatura del análisis de la informalidad se enfoca en el trabajo asalariado, con menor énfasis en el trabajo independiente. El trabajo independiente incluye un amplio rango de ocupaciones, que van desde abogados, diseñadores, programadores o economistas, hasta productores agropecuarios y comerciantes. En todos estos casos, la gran mayoría no están sujetos a la regulación laboral y de seguridad social, por lo que su informalidad es menos clara que en el caso asalariado. Sin embargo, los independientes no se encuentran cubiertos ante diversos riesgos, por lo que para efectos prácticos deberían ser considerados de esa manera. Es decir, tienen características similares al análisis tradicional de informalidad (baja productividad, incumplimiento de regímenes fiscales y baja cobertura en la seguridad social).

La falta de aseguramiento de los trabajadores independientes es multicausal. Como se describe en el informe del [Laboratorio de Ahorro para el Retiro](#), las razones por las cuales hay falta de aseguramiento pueden agruparse en obstáculos de demanda, obstáculos de oferta y las condiciones generales del entorno.⁸ Para el primer caso, los factores a nivel individual que inhiben el aseguramiento de los trabajadores individuales están directamente ligados a sus fuentes de ingresos y a los factores conductuales. Una buena proporción de los trabajadores independientes no genera ingresos suficientes para el pago de contribuciones a la seguridad social. Uno de los desafíos de la contribución a la seguridad social se podría asociar con la clara barrera de percepción de no tener suficiente ingreso para poder realizar aportaciones mensuales a los sistemas de aseguramiento. Sin embargo, la mayoría de los independientes no llevan un registro de ingresos y gastos, lo cual impide la planificación adecuada. Otro elemento a considerar es que las personas tienden a subvalorar el riesgo y las consecuencias de problemas drásticos de salud, que podrían ser amortiguados por medio de un seguro de salud integral. Asimismo, los trabajadores pueden desestimar la necesidad de construir un ahorro previsional que les permita cubrir sus necesidades de gasto durante la vejez debido a sesgos del presente. Es decir, se puede considerar el exceso de confianza en hacer frente a cualquier situación de riesgo que puede ser cubierto por un producto de aseguramiento. Esto está directamente ligado al sesgo de ilusión de mantener el control de los ingresos, siendo que las probabilidades de variación son sustancialmente mayores en comparación con los trabajadores asalariados. Es decir, existe un cierto nivel de optimismo en cuanto a la situación que se guarda en un momento determinado. Finalmente, existe el elemento gregario, en donde la mayoría de los independientes no está asegurada, por lo que se imita el comportamiento mayoritario. También se encuentra el elemento del desconocimiento de cómo se puede acceder a esquemas de aseguramiento y su importancia, lo cual se considera como parte de la educación financiera.

8. Véase: Azuara et al. (2021). [Ahorro sin barreras: Lecciones de las intervenciones del Laboratorio de Ahorro para el Retiro](#).

Los obstáculos de oferta del aseguramiento se refieren a aquellos que limitan la cobertura de riesgos por parte de los trabajadores independientes. En particular, la seguridad social fue desarrollada tomando como caso único el de la relación entre empleadores y trabajadores. De manera periódica, los primeros realizan aportaciones, ya sea pagadas en su totalidad por ellos o en combinación con descuentos a los ingresos de los trabajadores, para obtener una cobertura ante riesgos tradicionales de salud, trabajo, envejecimiento, de lo cual pocos empleados se enteran. Es decir, el aseguramiento no se ha enfocado en desarrollar productos para trabajadores por cuenta propia o independientes, siendo que son una fracción importante de la fuerza laboral. Esto, aunado a la mala planificación financiera, se traduce en que los trabajadores independientes no vean los beneficios de obtener cobertura, pues la consideran excesivamente cara y con pocos beneficios.

Los obstáculos del entorno se refieren las deficiencias en los procesos de inscripción y contribuciones a los esquemas de aseguramiento. En forma similar a los sesgos de oferta, los sistemas vigentes contienen deficiencias en el diseño que desincentivan la inscripción y el pago de contribuciones de manera periódica.⁹ Los trabajadores podrían enfrentar fricciones de procedimiento que determinarían su acceso y permanencia al sistema de seguridad social debido a la complejidad de la elección, factores que hacen oneroso el cumplimiento de las obligaciones o sobrecarga cognitiva.

La reducción de todos los sesgos y obstáculos de forma simultánea es muy complicada, pero se pueden tomar medidas para incrementar el nivel de aseguramiento. Cada uno de los obstáculos que se enfrenta para el aseguramiento efectivo de los trabajadores independientes puede atenderse con distintas herramientas y nuevos productos. Sin embargo, para el segundo caso existen muchos retos en los propios sistemas de aseguramiento de cada país, pues se deben modificar esquemas y procesos, lo cual se torna muy complicado. Adicionalmente, no existe evidencia sólida en cuanto a la efectividad de estos productos, lo cual reduce el interés de autoridades para utilizarlos.

La optimización de los sistemas existentes. Los esfuerzos generalmente se enfocan en las mejoras tecnológicas de acceso, con poco uso por parte de los trabajadores. Existen tres factores que explican una baja usabilidad. El primero es la poca información que reciben los posibles interesados sobre el funcionamiento de las soluciones, por lo que en la práctica muy poca gente las utiliza. El sesgo sobre la complejidad de los procesos necesarios para lograr el aseguramiento es un factor predominante que impide mayor adopción. El segundo elemento es la falta de reglamentación y capacidad técnica para

9. Los casos de México y Perú son buenos ejemplos de ellos, pues se estima que menos del 25% del total lleva un registro básico de sus ingresos y gastos. Banco Mundial, Global Findex (2021).

la implementación de estos mecanismos. En la mayoría de los países los trabajadores independientes no tienen la obligación de realizar contribuciones para obtener servicios de salud y pensiones. Es decir, los niveles de fiscalización para esta fuerza laboral son muy limitados. Esto nos lleva al tercer factor: la falta de interoperabilidad de los sistemas con el cobro de impuestos y el sistema de pagos. En la mayoría de los países, estos tres elementos operan de manera independiente, con lo cual los trabajadores no tienen incentivos para lograr un aseguramiento efectivo. Todos estos elementos se derivan de cuando los sistemas de aseguramiento fueron diseñados, en donde era más sencillo alcanzar mayores niveles mediante los empleadores. Sin embargo, los avances tecnológicos actuales permiten un contacto directo con cada persona a un costo reducido. Todo lo anterior requiere una revisión completa de los procesos vigentes, los cuales se muestran en la siguiente sección.

IV.B Plano de servicios: el camino de los independientes al aseguramiento

El plano de servicios es una herramienta para mostrar de manera gráfica los procesos y las actividades que debe seguir un individuo para completar el proceso de aseguramiento vigente. Utilizamos esta herramienta para identificar todos los requisitos que deben seguir los trabajadores independientes en diversos países para lograr el aseguramiento con las herramientas y sistemas existentes. El plano describe el camino que un trabajador independiente debe recorrer para asegurarse socialmente en Brasil, Chile, Colombia, México y Perú. Incluimos, además, elementos de economía del comportamiento para detectar los aspectos más contenciosos del encuentro con los sistemas de seguridad social, ponderando los puntos de contactos y la complejidad de las tareas, sistemas e interfaces.¹⁰ En términos de estructura, el plano de servicio propuesto se compone de tres estadios de análisis, los que se presentan ilustrativamente como filas. Las separaciones entre los estadios

10. El *frontstage* se compone de un viaje de usuario en tanto diagrama visual y secuencial que permite comprender de forma lineal la experiencia que un usuario vive al momento de interactuar con uno o varios servicios. En este estudio, el viaje de usuario permitirá analizar el comportamiento del usuario desde su punto de vista y desde una perspectiva multidimensional (Lemon y Verhoef, 2016). De igual forma, permitirá levantar los procesos y actividades que ocurren paralelamente en el servicio, e identificar los puntos de fricción que pueden ser presentados en código de mejoras a la experiencia. La línea de actividades se refiere a las acciones que realiza directamente el trabajador en cada una de las fases del proceso que le llevan a ser parte del sistema de seguridad social en Chile. Estas actividades se soportan y complementan del viaje de usuario, recurso visual que se conecta con la línea de actividades mediante acciones numeradas. A partir de las actividades se desencadena el resto de las operaciones de la línea de interacción y de término de visibilidad. El estadio intermedio entre *frontstage* y *backstage*, se ha denominado "interfaces", el que se encuentra precedido por la línea de interacción. Este segmento permitirá identificar y analizar los dispositivos, objetos, sistemas o espacios con los que el usuario interactúa para ejecutar los servicios o procesos particulares. Para mejorar la comprensión, se sugiere al lector concebir la interfaz como el medio que permite al usuario/a, a través de la ejecución de actividades -secuenciales o no-, acceder al servicio analizado. Por último, el *backstage* se presenta como un segmento que permitirá a los lectores comprender cómo después de la línea de visibilidad, existe un engranaje complejo que requiere de herramientas e infraestructura para brindar utilidad y una buena experiencia a los usuarios (Polaine, Løvlie y Reason, 2013).

se entienden como líneas de visibilidad, las que se encargan de delimitar las actividades que suceden en el *frontstage*, donde los usuarios evidencian de manera tangible el servicio, y la oficina administrativa o *backstage*, que está fuera de la vista o el conocimiento de los usuarios (Kim, Lee y Cha, 2017). Para este documento se han incorporado las tareas, en tanto acciones internas necesarias para la funcionalidad de las actividades realizadas por el usuario en el *frontstage*.

Pese a la heterogeneidad de los sistemas de aseguramiento, varios de ellos han incluido muchos avances tecnológicos, pero el trabajador tiene la responsabilidad desde la afiliación hasta los aportes. Esto limita su alcance. En cada uno de los casos se analizaron las interfaces que permiten el encuentro de los trabajadores independientes con los sistemas de aseguramiento. Esto incluye los dispositivos, objetos o espacios que permiten realizar las diversas actividades. El análisis muestra una importante penetración de la digitalización en los diversos procesos, aunque con retos mayúsculos en integración, usabilidad y cobertura. La información recabada desde los procesos internos, y que no necesariamente son visibles para el trabajador (el denominado *backstage*), es muy limitada, con lo cual no se puede dar seguimiento individualizado para el cumplimiento de las obligaciones. Esto se refleja en problemas para lograr el aseguramiento, pues los trabajadores deben multiplicar su información y no hay manera de que los procesos se utilicen para incentivarlos a hacerlo.

Desde la economía del comportamiento, la parálisis por el proceso de decisión es la razón principal que impide mayor cobertura y contribuciones regulares. La brecha intención-acción toma aún más fuerza al momento en que se traspasa la responsabilidad total del proceso de aseguramiento al trabajador independiente, con alta carga de información y procesos paralelos. Existen además dos elementos conductuales que refuerzan este bajo equilibrio. Esto incluye el optimismo y la inconsistencia en el tiempo. Las motivaciones de los trabajadores independientes a apartar un monto para la seguridad social son limitadas. Existen medidas que pueden implementarse para reducir estos sesgos de comportamiento. Para cada país¹¹ se incluye un apartado específico y algunas sugerencias que pueden ser implementadas para aminorar sus efectos.

11. La información considerada para el análisis de los casos tuvo como corte diciembre del 2022.

A Brasil

El esquema brasileño de aseguramiento para los trabajadores informales se enfoca en los emprendedores y autónomos, dentro del programa Microempendedor Individual (MEI). Debido a la cobertura universal que tiene el sistema de salud, la cobertura de otros beneficios se enfoca en pensiones y utiliza la figura del portal del Microempendedor Individual (MEI). Este esquema también incluye aquellos servicios profesionales de manera informal. Asimismo, los trabajadores por cuenta propia, que pueden tener hasta un máximo de un empleado dependiente, tienen acceso a la seguridad social mediante el alta en el programa MEI. La contribución social corresponde al 5% del salario mínimo y da derecho al trabajador a recibir un beneficio de jubilación equivalente al salario mínimo. De igual forma, el trabajador independiente MEI debe contar con un registro formal como empresa.

El esquema tiene problemas de sostenibilidad fiscal, pues los beneficios otorgados no corresponden a las aportaciones. La tasa de contribución de MEI es baja en comparación con los beneficios proporcionados, lo que resulta en un gran déficit actuarial. Una gran proporción de trabajadores por cuenta propia no se registran en el programa MEI y solo el 40% de los trabajadores registrados en MEI contribuyen a la seguridad social. Es posible un uso estratégico de este programa por parte de los trabajadores e incluso de algunos empleadores -i.e. falsos autónomos-. Asimismo, en 2023 se ha implementado un nuevo esquema de pensiones que está en su primera etapa. Ambos elementos deben ser estudiados con detenimiento para verificar su eficiencia y buen funcionamiento, lo cual no es el objetivo de este documento.

i. Beneficios

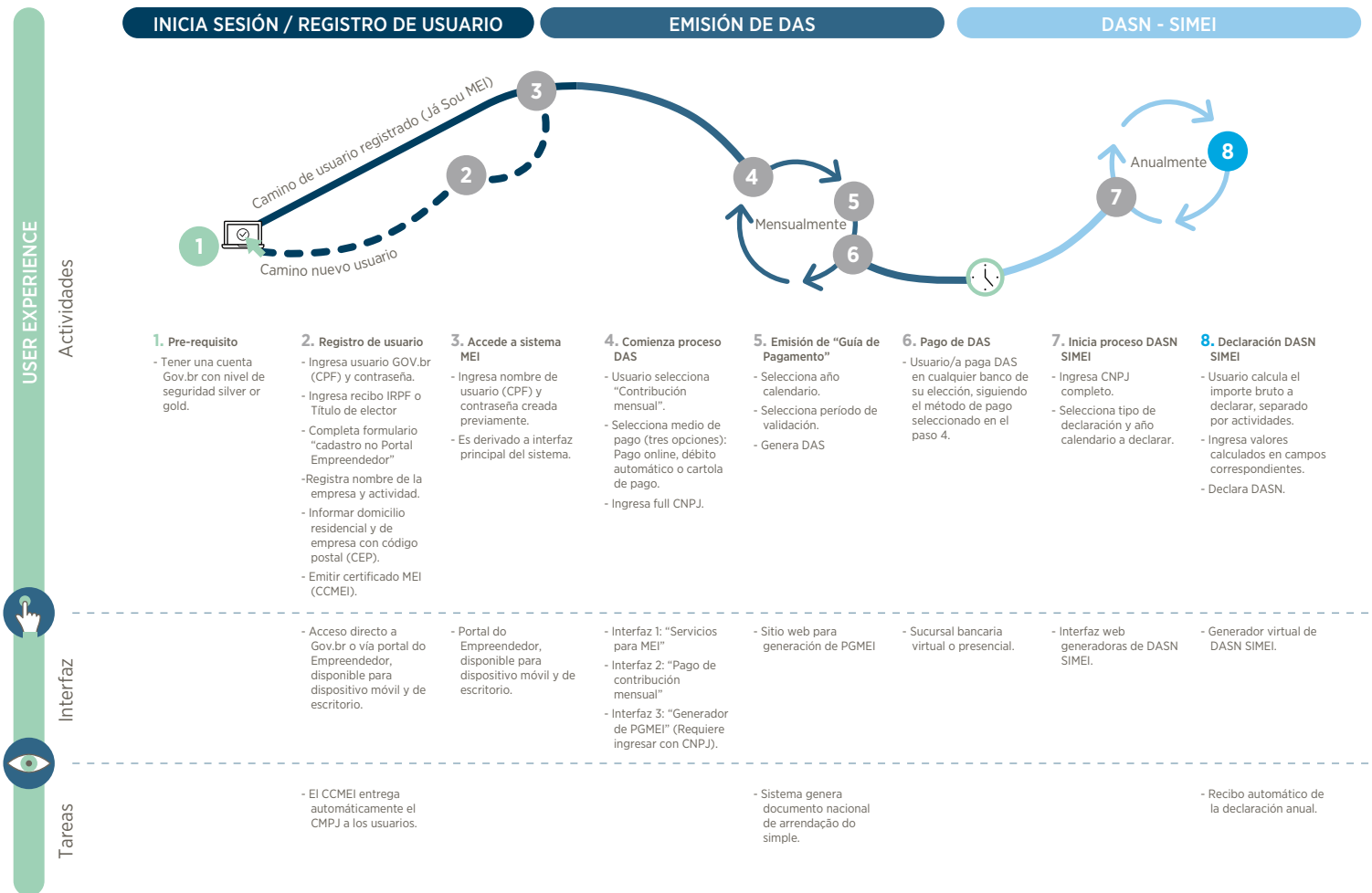
El trabajador del MEI también obtiene un número de registro fiscal (CNPJ) que lo habilita para todos los beneficios que se otorgan a las empresas formales en Brasil, como el acceso al crédito y al sistema judicial. Además de la cotización social, los autónomos MEI tributan en un sistema simplificado y a ratios reducidos.

ii. Procesos

La figura 1 muestra las 8 etapas del proceso de aseguramiento. Esto incluye los puntos de contacto a través de interfaces virtuales, a excepción del pago DAS que entrega la alternativa de presencialidad.

- a. Inscripción previa y acceso (actividades 1, 2 y 3),
- b. Pago. Procesamiento y pago del documento de recaudación-DAS (actividades 4, 5 y 6)
- c. Declaración anual para microemprendedores individuales DASN-SIMEI (actividades 7 y 8).

FIGURA 1 PLANO DE SERVICIO DE BRASIL



iii. Puntos de fricción que pueden mejorarse

De acuerdo con lo mostrado en el plano de servicio, el sistema brasileño tiene al menos tres puntos de fricción u oportunidades para mejorar.

- 1. Información.** Para poder obtener los beneficios de este esquema es imprescindible visitar el sitio <https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/empreendedor> y llevar a cabo todo el procedimiento de inscripción. Sin embargo, no es del todo claro que los trabajadores tengan claridad sobre cómo llegar al sitio. Dados los sesgos de comportamiento, esto puede impedir una mayor cobertura de la seguridad social.

2. Elegibilidad y beneficios. De acuerdo con la información obtenida:

- a. No todas las ocupaciones son elegibles para MEI y también hay un límite superior en los ingresos brutos anuales. Asimismo, para los trabajadores de menores ingresos, tener una identificación de votante y un número de recibo de impuesto puede ser una barrera de entrada.
- b. Para los trabajadores independientes de bajos ingresos, el programa de asistencia social (BPC) proporciona un beneficio equivalente a su pensión de jubilación (salario mínimo), lo que puede ser considerado un beneficio poco valorado, pese a su bajo costo. En particular, los trabajadores de mayores ingresos pueden ver dicho beneficio como marginal.

3. Doble registro. La obligación de formal como empresa para el trabajador independiente significa en la realidad la limitación a una buena parte de los trabajadores independientes. Un informe reciente del Comitê de Monitoramento de Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) argumenta que esto puede introducir algunas fricciones en el proceso de registro si el trabajador independiente solo está interesado en la protección de la seguridad social. Por ello, la CMAP (2022) recomienda el Plan Simplificado de Contribuyentes Individuales como una posible mejora en la cobertura de los trabajadores independientes de bajos ingresos.

B Chile

El marco legal de Chile en materia de trabajo independiente es uno de los más completos en la región. En 2019 se promulgó la Ley 21.133, la que tiene por objeto modificar las normas laborales para la incorporación de los trabajadores independientes a los regímenes de protección social. Dicha ley se enfoca en lograr que los independientes realicen cotizaciones al sistema previsional para acceder a las herramientas de protección con las que cuenta el sistema de seguridad social, manteniendo el equilibrio fiscal entre beneficios y aportaciones. De manera específica, se establecieron las reglas para incorporar a los trabajadores independientes a los sistemas de protección social en materia de salud y pensiones.

La ley obliga a cotizar al sistema a todos los trabajadores que emiten boletas de honorarios por cinco o más ingresos mínimos mensuales en el año calendario, y que tengan menos de 55 años en el caso de los hombres y menos de 50 años en el caso de las mujeres. La base imponible sobre la cual se calculan las cotizaciones para los distintos regímenes de seguridad social es el 80% de la renta bruta anual (Artículo 3, Ley 21.133 de 2019)

La obligación de cotizar para todos los regímenes es anual, la cual se materializa en la declaración anual de impuesto de abril de cada año, con cargo a las retenciones del año anterior. Dicho pago da cobertura para todos los regímenes previsionales, entre julio del año del pago y junio del año siguiente. No obstante, la ley también contempla dos opciones de cotización:

- a. **Cobertura completa:** los trabajadores quedan cubiertos en un 100% desde el primer día, por hacer cotizaciones completas a todos los regímenes de seguridad social, según los montos definidos por la ley.¹²
- b. **Cobertura parcial:** es la posibilidad transitoria que otorga la ley para que los trabajadores independientes realicen cotizaciones progresivas al sistema. Bajo esta cobertura cada año aumenta el valor de la cotización, hasta lograr en 2028 la cotización completa.

i. Beneficios

El principal logro de la Ley 21.133 es instaurar la cotización obligatoria para los trabajadores independientes que emiten boletos de honorarios, lo que les da acceso a todos los

12. Descripción basada en la información suministrada por Chile Atiende. Véase: <https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/12016-cotizacion-de-trabajadores-que-emiten-boletas-de-honorarios#:~:text=Cobertura%20total%3A%20el%20trabajador%20o,destinar%C3%A1%20al%20pago%20de%20pensiones>

beneficios de la seguridad social y les asegura la misma protección con la que cuentan los trabajadores dependientes. Este pago obligatorio comenzó en la operación de renta 2019, recibiendo cobertura en seguridad social a partir de julio del mismo año. A continuación, se describe la nueva regulación propuesta por la ley 21.133 diferenciando cada uno de los componentes del sistema de seguridad social para los trabajadores independientes.

a. Pensiones. Los trabajadores independientes ya pueden cotizar al sistema de pensiones para cubrir las contingencias propias de este sistema, como lo es la vejez, la invalidez y la muerte. Al igual que los trabajadores dependientes, los independientes podrán acceder a la pensión cuando cumplan la edad definida (60 años para las mujeres y 65 para los hombres). En este sentido, podrán acceder en igualdad de condiciones a las diferentes modalidades de pensión previstas actualmente por el sistema (Artículo 1, Ley 21.133). Como ya se señaló, el valor de la cotización es asumida completamente por el trabajador y su valor dependerá de la modalidad de cobertura que seleccionó.

b. Salud. Los trabajadores a honorarios que coticen al sistema de salud tienen derecho a las prestaciones y licencias médicas que este sistema ofrece, las cuales son consultas médicas, exámenes, procedimientos médicos, rehabilitación, entre otros. Igualmente, tienen derecho a recibir prestaciones económicas como el subsidio por incapacidad laboral en caso de sufrir alguna enfermedad que les impida trabajar. El valor de las cotizaciones es definido de acuerdo con la modalidad de cobertura seleccionada (Artículo 1, Ley 21.133).

c. Accidentes y enfermedades laborales. La cobertura del seguro de accidentes y enfermedades laborales para los trabajadores independientes permite que estos reciban atención en salud por accidentes o enfermedades de origen laboral, con beneficios como atención médica, hospitalización, medicamentos, entre otros. Igualmente, pueden recibir beneficios económicos como indemnización por accidente o enfermedad laboral, pensión de invalidez o pensión de sobrevivencia. La cotización a este sistema lo deben asumir completamente los trabajadores independientes (Artículo 2, Ley 21.133).

d. Seguro de acompañamiento de niños y niñas. Los trabajadores independientes que cotizan también tienen derecho a los beneficios previstos en la Ley SANNA, la cual da derecho a licencias con subsidio de incapacidad laboral para padres de niños y niñas entre 1 a 18 años de edad que sufran de cáncer o que han vivido o estén a la espera de un trasplante de un órgano y que esto suponga una dificultad para los padres para desempeñar sus labores (Artículo 4, Ley 21.133).

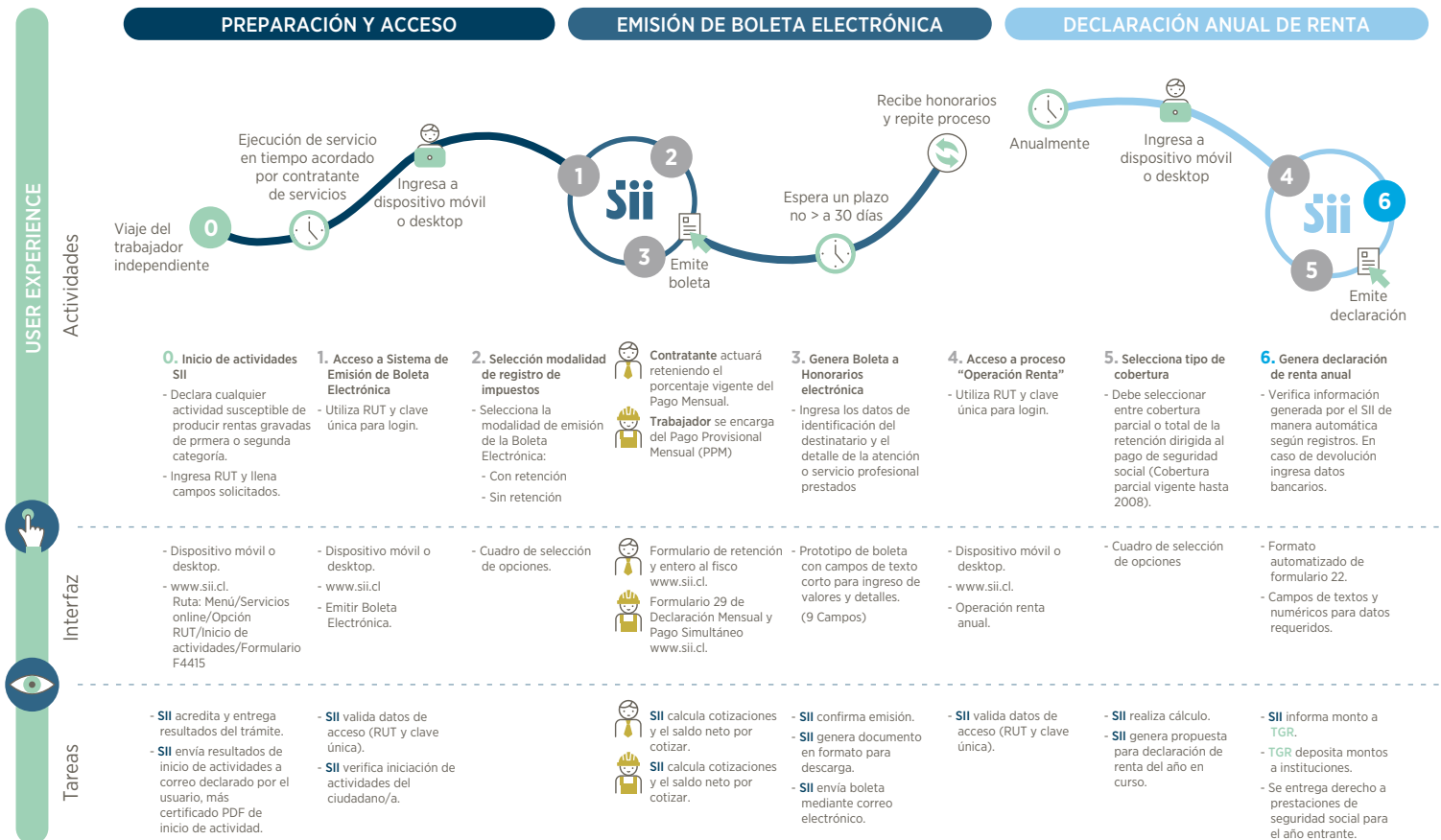
ii. Procesos

En Chile el acceso y aporte a la seguridad social de los trabajadores a honorarios necesita de al menos 7 actividades. La figura 2 muestra estas actividades, las cuales pueden agruparse en tres categorías.

- Preparación y acceso al Servicio de Impuestos Internos en línea (actividades 0 y 1).
- Emisión de boleta electrónica (actividades 2 y 3).
- Declaración anual de renta (actividades 4, 5 y 6).

Con la entrada en vigor de la Ley de Modernización Tributaria en enero del 2021, la interfaz web del servicio de impuestos internos es el único medio para la emisión de documento. Este tipo de interfaz se extiende desde el login, pasando por la emisión de boleta hasta la declaración anual de renta. Los aportes se realizan mediante retención al generar la boleta o de manera autónoma a través del SII. Con la declaración anual de renta se habilita la cobertura de seguridad social para el año entrante.

FIGURA 2 PLANO DE SERVICIO DE CHILE



iii. Puntos de fricción que pueden mejorarse

De acuerdo con lo mostrado en el plano de servicio, el sistema chileno tiene al menos dos puntos de fricción u oportunidades para mejorar.

- 1. Pago de impuestos y sesgo presente.** Una particularidad del sistema chileno es que posibilita la emisión de documentos tributarios electrónicos sin retención de impuestos. Esto implica que el trabajador se encarga del pago de su seguridad social con posterioridad y a través de la plataforma del Servicio de Impuestos Interno. Esto representa una oportunidad de liquidez mayor en el corto plazo y con ello mayor probabilidad del sesgo al presente, aun cuando en el futuro el trabajador se verá obligado a pagar los impuestos calculados al monto de la boleta emitida. En términos operativos, emitir una boleta sin retención implica que el trabajador debe enfrentar la Declaración Mensual y Pago Simultáneo del Formulario 29, lo que se puede convertir en un factor adicional de incomodidad frente a la cotización
- 2. Elección subóptima de coberturas.** Al momento de realizar la declaración anual de renta para habilitar su derecho a seguridad social por el año entrante, los trabajadores independientes enfrentarían el dilema entre elegir una cobertura parcial o total de su seguridad social. Si bien se trata de una medida transitoria hasta llegar al 100% el 2028, una cobertura parcial implica una menor carga tributaria para el trabajador y también un acceso más restringido a los servicios prestados por la seguridad social chilena, particularmente a la cobertura del Subsidio de Incapacidad Laboral o SIL (pago asociado a las licencias médicas).

Frente a esto, algunos trabajadores independientes podrían minimizar los riesgos de salud debido a un exceso de confianza o a un sesgo optimista, y elegir una cobertura parcial de la seguridad social. Sin embargo, este mecanismo provisorio puede ser considerado como un punto de partida para discutir sobre la flexibilidad de los mecanismos de aporte a la seguridad social, con el reto de buscar mecanismos con menos porcentaje de aporte que no sacrifiquen aspectos de protección del trabajador.

C Colombia

La seguridad social colombiana tiene tres componentes principales, de los cuales cada uno tiene distintos regímenes. El sistema de seguridad social está conformado por tres componentes: pensiones, salud y riesgos laborales, los cuales se describen en el presente apartado.

Para salud, Colombia cuenta con el Sistema General de Seguridad Social en Salud para dar acceso al servicio a toda la población, en todos los niveles de atención. Es operado por las Entidades Promotoras de Salud (EPS) y la prestación del servicio está a cargo de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS), ambas instituciones pueden ser carácter público o privado. De manera similar, en el ámbito de las pensiones hay dos regímenes, definidos según la capacidad de pago de las personas.

- a. Régimen contributivo.** Contempla la afiliación por medio de un aporte que se realiza al sistema, el cual puede ser a cargo exclusivo del trabajador cotizante o compartido entre el trabajador y el empleador, lo cual depende de la calidad del trabajador, como independiente o dependiente. La capacidad de pago se mide por la posibilidad de generar ingresos mensuales equivalentes o superiores a un Salario Mínimo Legal Mensual Vigente.
- b. Régimen subsidiado.** Su propósito es financiar la atención en salud a las personas de menores ingresos que no tienen capacidad de cotizar para integrarlos al sistema de salud. Se financia con aportes fiscales de la nación, de los departamentos, los distritos y los municipios.

El sistema de pensiones está compuesto por dos regímenes, los cuales coexisten, pero son excluyentes entre sí:

- a. Régimen Solidario de Prima Media.** Régimen público operado por Colpensiones (Administradora Colombiana de Pensiones). Los afiliados no cotizan en una cuenta de ahorro individual, sino a un fondo común de ahorro. Cuando se cumplen los requisitos para obtener la pensión de vejez (1.300 semanas cotizadas y edad de 62 años para los hombres y 57 años para las mujeres),
- b. Régimen de Ahorro Individual Solidario.** Este régimen es operado por las Administradoras de Fondos de Pensiones (privadas). Los afiliados cotizan en una cuenta de ahorro individual que no es compartida con otros afiliados y cuando se retiran pueden obtener una renta vitalicia o un retiro programado o un retiro programado con renta vitalicia diferida.

El Sistema General de Riesgos Laborales es el conjunto de entidades públicas y privadas destinadas a atender a los trabajadores de los efectos de las enfermedades y los accidentes que puedan ocurrirles con ocasión o como consecuencia del trabajo que desarrollan. Este sistema es financiado por medio de la cotización obligatoria, determinada por el nivel de ingreso y la clasificación del riesgo y las Administradoras de Riesgos Laborales (ARL) son las entidades responsables de la afiliación, el registro y el recaudo de sus cotizaciones.

i. Beneficios

La legislación colombiana referente a la seguridad social de los trabajadores independientes ha evolucionado y contempla beneficios similares a los trabajadores asalariados. La diferencia entre la vinculación al sistema de seguridad social de los trabajadores dependientes e independientes radica en el monto de la cotización y la relación empleador-trabajador. Los trabajadores independientes mantienen la obligación de vincularse a los diferentes sistemas de seguridad social previstos, pero todas las cotizaciones son asumidas en su totalidad por el trabajador.¹³ Para pensiones se aporta el 16%; para salud se aporta el 12,5%; y para riesgos laborales el 0,5%. La base de cotización de los trabajadores independientes debe cotizar sobre los ingresos que declaren ante la entidad a la cual se afilien, guardando correspondencia con los ingresos efectivamente percibidos. Para mayor claridad se sintetiza la información en el siguiente cuadro:

CUADRO 2 COTIZACIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL EN COLOMBIA

SEGURO	TRABAJO DEPENDIENTE			TRABAJO INDEPENDIENTE
	EMPLEADOR	TRABAJADOR	TOTAL	
Pensiones	12%	4%	16%	16%
Salud	8,5%	4%	12,5%	12,5%
Riesgos laborales	0,5%		0,5%	0,5
Cajas de compensación	4%		4%	Opcional
TOTAL	25%	8%	33%	29%

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Ministerio de Trabajo.

13. La cotización debe calcularse sobre el 40% de los ingresos mensuales percibidos, lo cual adquiere el nombre de Ingreso Base de Cotización. Es sobre este valor que los trabajadores independientes cotizan a los diferentes sistemas de la siguiente manera: Sistema de pensiones: cotización del 16% asumida completamente por el trabajador.

ii. Procesos

En Colombia el acceso a la seguridad social de trabajadores independientes requiere de al menos siete actividades. Según se muestra en la figura 3, existen siete procesos clave que habilitan el derecho a la seguridad social por un (1) mes para los trabajadores independientes. Se pueden agrupar de la siguiente manera:

- a. Prestación de servicios como trabajadores independientes (actividad 0 y 1),
- b. Selección de operador (actividad 2)
- c. Procesamiento de la planilla Integrada de Liquidación de Aportes (actividades 3, 4, 5 y 6).

El sistema adecua sus puntos de contacto según las posibilidades de acceso de los trabajadores, habilitando interfaces virtuales, asistidas y presenciales. El procedimiento virtual dispone de una interfaz web de uso autónomo, así como una web de uso autónomo con soporte telefónico.

FIGURA 3 PLANO DE SERVICIO DE COLOMBIA



iii. Puntos de fricción que pueden mejorarse

El sistema colombiano tiene al menos cuatro puntos de fricción que pueden estar incidiendo en la afiliación de trabajadores independientes, según se muestra en el plano de servicios. Estos son:

- 1. Afiliación.** La parálisis de la Decisión (*decision paralysis*) y complejidad de la elección (*choice complexity*) son problemas conductuales que podrían manifestarse con frecuencia en el primer paso de la afiliación al sistema colombiano, el que implica un ejercicio autónomo del trabajador para escoger entre un abanico de alternativas las opciones más adecuadas para asegurar salud y vejez.
- 2. Selección de operador tecnológico.** Los trabajadores enfrentarían fricciones al momento de elegir los operadores tecnológicos de la seguridad social. El sistema colombiano requiere que los trabajadores demuestren haber realizado cotizaciones a la seguridad social para recibir los honorarios derivados de la prestación de servicios como independientes. En este escenario el trabajador puede verse motivado a procrastinar y postergar el trámite de inscripción hasta último momento o simplemente a mantener sus servicios en la informalidad, generando una brecha entre intención y acción (*intention-action gap*).
- 3. Capacidad tecnológica e interacción con el trabajador.** Las plataformas tecnológicas de los operadores difieren en la facilidad de uso y en la capacidad de soporte al usuario. Por lo tanto, toda dificultad que enfrente un trabajador independiente a la hora de seleccionar un operador y utilizar su plataforma tecnológica tendrá un efecto negativo sobre la probabilidad de ingresar y permanecer en la formalidad laboral. La existencia de plataformas independientes para cada institución aseguradora y de operadores tecnológicos son generalmente complejas y con bajos niveles de integración.
- 4. Planilla y pagos.** El procesamiento y pago de la planilla es clave para entender los incentivos y desincentivos del sistema para permanecer en el proceso. El procedimiento requiere de la selección entre diferentes tipos de planillas y la declaración del tipo de cotizante que genera la acción. Estos puntos decisionales tenderían a crear complejidad en la elección y sobrecarga cognitiva (*choice complexity, cognitive overload*). Adicionalmente, el ciclo mensual de cotización a la seguridad social se posiciona como una fricción en sí misma. La cotización mensual de un trabajador independiente por medio de un operador tecnológico con los retos procedimentales ya vistos se traduciría en la recurrencia de los obstáculos cognitivos (sobrecarga cognitiva, factores que incomodan y problemas de atención limitada).

D México

La definición legal de trabajador independiente no existe en México. El marco normativo vigente en México se refiere a un solo un tipo de trabajador, ya sea por su relación laboral con el Gobierno o con un empleador privado. Es decir, en la regulación no se hace referencia y no se define a un trabajador independiente.

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), un organismo autónomo responsable de normar y coordinar el Sistema Nacional de Información, Estadística y Geografía es quien aporta una definición para clasificar el trabajo. Con motivo de la realización de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, el INEGI definió al trabajador independiente como la persona que trabaja en un negocio propio, en el que no depende de algún jefe o superior. Se dividen en dos grupos: los empleadores (patrones) y los trabajadores por su cuenta. Los trabajadores independientes disponen de sus propias herramientas o medios de producción y buscan su materia prima y clientes; son dueños del bien o producto que elaboran o que venden; deciden cómo y dónde promover sus productos y servicios enfrentando el riesgo económico de perder o ganar. Esta definición es aplicable también para el grupo conocido como trabajador por cuenta propia.

La seguridad social también hace referencia a este tipo de trabajo, sin tener una definición clara. El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) tiene por objeto organizar y administrar el seguro social con la finalidad de garantizar a los trabajadores el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado. El IMSS distingue un trabajador permanente de un trabajador eventual, incluso de un trabajador del campo.¹⁴

En la Ley del IMSS no se identifica una definición de trabajador independiente, aun cuando en diversos artículos hace referencia a ellos. Por ejemplo, define dos tipos de regímenes: el obligatorio y el voluntario. Sin embargo, el segundo caso se refiere a que las personas se afilian de forma voluntaria al régimen obligatorio. Dicha ley establece que podrán ser sujetos de aseguramiento al régimen obligatorio los trabajadores en industrias familiares y los independientes, como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados. Para ello, se realizará un convenio y puede hacerse

¹⁴. Trabajador permanente es aquel que tenga una relación de trabajo por tiempo indeterminado. Trabajador eventual es el que tiene una relación de trabajo para obra determinada o por tiempo determinado en los términos de la Ley Federal del Trabajo.

en forma individual o de grupo a solicitud, por escrito, del sujeto o sujetos interesados. En el caso de incorporación colectiva cada uno de los asegurados será responsable de sus obligaciones frente al IMSS, pero se deberán pagar las contribuciones correspondientes para el seguro de enfermedades y maternidad y las correspondientes de los seguros de invalidez y vida, así como de retiro y vejez.

Para la incorporación voluntaria se ha desarrollado una modalidad que es similar a la de los asalariados. La Modalidad 44 es el esquema que se ha desarrollado para aquellos trabajadores y profesionistas independientes, que no cuentan con patrón para incorporarse al régimen obligatorio y aportar recursos para sus seguros de vida e invalidez. Si se es un trabajador independiente como artesano, pequeño comerciante o profesionista independiente como abogado, periodista y se quiere tener acceso al sistema de salud y pensiones, es posible incorporarse de manera voluntaria mediante a esta Modalidad 44. El requisito indispensable para darse de alta en la Modalidad 44 es que los ingresos que obtenga el trabajador independiente sean únicamente por el trabajo individual, sin tener empleados a cargo.¹⁵ Es decir, la característica principal es que las actividades de los trabajadores y profesionistas independientes se desempeñen en plena independencia de subordinación laboral, que se realicen por iniciativa personal y cuenta propia.

i. Beneficios

Los beneficios que se obtienen con el esquema vigente para independientes están homologados a los trabajadores asalariados. La Modalidad 44 del IMSS como trabajador independiente establece contribuciones para el otorgamiento de los siguientes beneficios:

- a. Servicios médicos (seguro de enfermedades y maternidad) y hospitalarios del IMSS. Estos irán destinados tanto para el trabajador y profesionista independiente como para sus dependientes económicos. Dicho beneficio se brindará a partir del primer día del mes siguiente a la inscripción.
- b. Pensión por invalidez.
- c. Pensión por viudez, orfandad y ascendencia: la última hace referencia a cuando se sobrevive a alguno de los padres, siendo la persona dependiente económico y viviendo en el mismo domicilio.

¹⁵. Se consideran sujetos de incorporación de forma voluntaria al régimen obligatorio a trabajadores independientes como los adscritos a industrias familiares, profesionales; técnicos; comerciantes pequeños; artesanos; transportistas; resto de asalariados que obtengan sus ingresos a través de trabajo personal e independiente, sin que para su desarrollo cuenten con trabajadores a cargo.

- d. Pensión por retiro, cesantía y vejez a partir de los 65 años: siempre y cuando tengan las semanas cotizadas correspondientes y se encuentre en vigencia de derechos. Si el trabajador cotiza en la Modalidad 44 acumulará semanas cotizadas para tu retiro.
- e. Ayuda para gastos funerarios del trabajador y profesionista independiente.

La Modalidad 44 del IMSS se utiliza para incorporar al régimen obligatorio a las personas que no tengan un empleador para que puedan aportar recursos para sus seguros de invalidez y vida. El IMSS está implementando una versión flexible de esta modalidad, aunque en términos generales tiene los mismos costos y servicios.

ii. Procesos

El esquema implementado por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) para el aseguramiento de los trabajadores independientes incluye siete actividades. La incorporación de trabajadores independientes a la seguridad social a través del esquema voluntario de acceso al régimen obligatorio del seguro social está organizada en dos procesos, tal como se describe en la figura 4, que contiene el plano de servicio del IMSS. Estas son:

- a. Registro (actividades 0, 1 y 2)
- b. Pago de la seguridad social (actividades 3, 4 y 5).

Al completar las actividades, el trabajador garantiza el acceso a cinco seguros de la seguridad social por plazos de cobertura de 1, 6 o 12 meses, requiriendo de la iteración del procedimiento con frecuencia mensual, semestral o anual, para asegurar la continuidad en el sistema.

FIGURA 4 PLANO DE SERVICIO DE MÉXICO



iii. Puntos de fricción que pueden mejorarse

El nivel de aseguramiento de los trabajadores independientes en México es casi nulo, por lo que resulta indispensable mejorar los procesos existentes. La movilización e incorporación de esta fuerza laboral a los esquemas de seguridad representan un reto de política pública, pero hay aspectos procedimentales que pueden someterse a ajustes costo efectivos para mejorar el acceso y permanencia a la seguridad social en el corto plazo. En este sentido, el análisis arroja cuatro momentos de mayor fricción para el trabajador independiente: registro, renovación periódica, estimación de ingresos y pago de contribuciones.

1. Registro. El análisis identifica que el proceso de registro para la incorporación al esquema voluntario depende de la obtención de datos previos: la Clave Única de Registro de Población (CURP) y el Número de Seguridad Social (NSS). De forma op-

cional se solicita incluir la clave del Registro Federal de Contribuyentes (RFC). El papel del NSS es permitir al sistema tener un registro de los trabajadores asegurados. Para aquellos trabajadores independientes que por primera vez tramitan el NSS se requiere completar pasos adicionales previos a la actividad 0 del proceso de registro e incorporación. A diferencia de la obtención de la clave CURP, el micrositio de trabajadores independientes del IMSS no ofrece enlaces directos para conseguir el NSS por primera vez o para aquellos que dejaron de cotizar por un largo tiempo, no hay un enlace para encontrar el NSS previamente asignado, lo cual podría ocasionar el abandono del trámite en su versión digital o desincentivar la incorporación al esquema en su totalidad. Asimismo, amarrar el sistema de registro e incorporación a dos o tres vías de validación podría suponer un sesgo por sobrecarga de información al trabajador, principalmente para aquellos que se desempeñaban anteriormente en empleos informales y no cuentan con NSS.

2. Renovación periódica. El proceso de incorporación al esquema de seguridad social se ha fijado con una frecuencia mensual, semestral o anual, con opción a renovación automática periódica. En rigor, la etapa de registro e incorporación inicial busca obtener datos personales del trabajador, generar validación directa y levantar información declarativa. Si bien durante las actividades de registro y primera incorporación el proceso permite activar la renovación automática para el periodo de cobertura subsecuente, de no completarse exitosamente el proceso automático en el backstage, el trabajador podría perder el incentivo de permanencia prolongada en el esquema, debido a la necesidad de realizar el proceso de forma manual para garantizar la continuidad de la cobertura. Si un trabajador independiente que activa la renovación automática mensual para la cobertura de enero de 2023, no recibe en su correo electrónico el comprobante de trámite y formato de pago o línea de captura en los días indicados por el sistema (primeros 5 días del mes previo al vencimiento de la cobertura), deberá ingresar a la plataforma, realizar nuevamente las actividades 0, 2 y 3. Si bien sus datos del registro inicial si quedarán guardados en la plataforma, el trabajador tendría que descargar manualmente la línea de captura correspondiente a enero de 2023. Este podría resultar en un factor de mayor fricción para aquellos que opten por una cobertura mensual. Finalmente, frente a la alta transferencia de responsabilidades y complejidad de las interacciones, la necesidad de que trabajadores aseguren en plazos fijos (mensual, semestral o anual) los beneficios de la seguridad social bajo este esquema, sin opción a realizar modificaciones o ajustes en tiempos intermedios (por ejemplo, cada tres u ocho meses), resulta una fricción en sí misma.

3. Estimación de ingresos y salario mensual base. El análisis del proceso también muestra que la incorporación podría fomentar el sesgo de optimismo (*optimism bias*) y el sesgo al presente al momento en que el cálculo del salario base y el valor cuota de seguridad social se realiza sobre el ingreso mensual declarado por el trabajador. Presentándose como una ventana para que trabajadores declaren un ingreso menor al real para reducir el monto final de la cuota. De elegir la opción de renovación automática, el trabajador tiene la posibilidad de modificar el ingreso declarado, pudiendo presentarse nuevamente una ventana para declarar menores ingresos con el fin de reducir la cuota en periodos extendidos. El optar por una cobertura semestral o anual, implicaría además el pago total en una o dos exhibiciones previo al inicio de la cobertura, sin posibilidad de realizar ajustes frente a variaciones naturales en los ingresos percibidos por el trabajador independiente, resultando en estimaciones que pudieran distar del ingreso real del trabajador en periodos extendidos de cobertura, por ejemplo, en una cobertura anual.

4. Pago de contribuciones. En el proceso de la validación y procesamiento del pago vía transferencia electrónica a través del Sistema de Pagos Electrónicos Interbancarios (SPEI) se requiere que el trabajador independiente envíe adicionalmente vía correo electrónico el comprobante de transferencia, sumando un paso más para aquellos que opten por esta opción, lo cual podría resultar en incorporaciones a la seguridad social que no finalicen exitosamente. De igual manera, el micrositio del IMSS, a fecha diciembre 2022, no incorpora un enlace directo al procesamiento del pago de la cotización en todos los bancos afiliados, únicamente lo permite con a través de una institución financiera, pudiendo significar un factor negativo al incorporar pasos adicionales en la finalización del proceso. Finalmente, frente a cualquier opción de pago elegida por el trabajador independiente, no se obtiene una confirmación automática de su incorporación e inicio de cobertura, el trabajador debe solicitar por separado una constancia de vigencia de derechos para obtener dicha información.

Una vez concluido el proceso de incorporación, para hacer uso de los seguros se requieren actividades adicionales que el trabajador deberá realizar por cuenta propia y que no están señalados en el proceso de incorporación. Se resalta positivamente que el IMSS ha puesto a disposición de los trabajadores tres medios de contacto (teléfono, chat y correo electrónico) para resolver dudas y brindar acompañamiento al proceso en tiempo real. Adicionalmente, el contar con información actualizada acerca de las ventajas del trámite en línea en el micrositio, podría apoyar a que un número mayor de trabajadores independientes decidan incorporarse voluntariamente a la seguridad social en México.

E Perú

Las autoridades peruanas tienen definiciones específicas para los trabajadores independientes. La Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (Sunat) define como trabajador independiente a toda persona que presta sus servicios de manera personal e individual, sin relación de subordinación, y desempeña actividades como ejercicio de una profesión, arte, ciencia u oficio; director de empresa, síndico, mandatario, gestor de negocios, albacea y actividades similares, así como las dietas percibidas por los regidores de las municipalidades o consejero regional y a los trabajadores en la modalidad de contratación administrativa de servicios (CAS). El Sunat define las rentas de cuarta categoría como las rentas que se obtienen por el ejercicio independiente de una profesión u oficio, sin estar subordinado a otra persona o entidad.

El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), en su Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) incluye en su definición de trabajador independiente al trabajador por cuenta propia y al empleador o patrono. En el primer caso, el trabajador por cuenta propia se refiere a la persona que explota su propio negocio o que ejerce por su cuenta un oficio o profesión y que no tiene trabajadores remunerados a su cargo. Así mismo, dentro de su definición de trabajador independiente, la Enaho incluye a las personas que explotan su propio negocio, o empresa, o que ejercen por su cuenta un oficio o profesión y tienen uno o más trabajadores remunerados a su cargo.

i. Beneficios

Perú ha generado una serie de instituciones y programas para incrementar el acceso a la seguridad social de sus trabajadores. La elevada informalidad del mercado laboral peruana, el nivel salarial de los empleos, la perspectiva sobre los riesgos y las barreras conductuales, son las condiciones que se tienen hoy en día en Perú para acceder al aseguramiento efectivo, especialmente salud y pensiones.

Salud. El trabajador independiente en Perú actualmente tiene cuatro principales opciones para acceder a un seguro de salud; las dos primeras alternativas están dentro del sistema de salud público:

- a. Salud Seguro Potestativo.** Este seguro de salud lo brinda EsSalud, que es un organismo público descentralizado adscrito al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, el cual busca dar a sus asegurados prestaciones de prevención, promoción, rehabilitación, prestaciones económicas y prestaciones sociales que corresponden al régimen de la Seguridad Social en Salud. Para el trabajador independiente existe

el seguro potestativo, el cual está disponible para cualquier persona residente en Perú, ya sea nacional o extranjero, sin límite de edad, en tanto no estén afiliados al Seguro Integral de Salud (SIS). Este seguro busca atender principalmente al trabajador independiente y a sus dependientes.

b. Seguro Integral de Salud (SIS). El Seguro Integral de Salud es un organismo público del Ministerio de Salud que brinda otra opción de acceso a un seguro de salud para el trabajador independiente. Este seguro contributivo tiene como objetivo atender al público con capacidad relativa de pago, pero con recursos limitados que no les permiten contratar un seguro de salud privado. El SIS ofrece cinco planes de seguro: i) SIS Gratuito; ii) SIS para todos; iii) SIS Emprendedor; iv) SIS Independientes, y v) SIS Microempresas. El plan SIS Gratuito brinda atención sin ningún costo a personas en condición de pobreza o pobreza extrema. De similar forma el SIS Para Todos permite a todas las personas que viven en Perú, que no cuentan seguro de salud y que no tienen capacidad de pago, recibir una atención gratuita.¹⁶ El trabajador independiente tiene la posibilidad de acceder al Seguro de Salud Integral a través del plan SIS Emprendedor o el plan SIS Independiente. En el caso del plan SIS Emprendedor, cualquier trabajador que realice tres pagos mensuales a Sunat en las categorías 1 o 2 del Nuevo Régimen Único Simplificado (NRUS) será afiliado automáticamente de forma gratuita, es decir, aquellos trabajadores cuyos ingresos no superan 8.000 soles mensuales (2.053 dólares) o 96.000 soles anuales (24.637 dólares). Bajo este régimen tributario el trabajador no está obligado a presentar una declaración anual, ya que solo debe realizar un pago único mensual entre 20 soles (5 dólares) y 50 soles (13 dólares). La cobertura del plan SIS Emprendedor incluye medicinas, análisis, operaciones, hospitalización, traslados de emergencia, atención por padecimiento de 1.400 tipos de enfermedades, incluyendo los tipos de cáncer más comunes, entre otros servicios. A su vez, este seguro incluye un subsidio por fallecimiento de hasta 1.000 soles (257 dólares).

c. Seguros privados. Los trabajadores independientes con mayor posibilidad de pago pueden contratar directamente un seguro con una aseguradora. Este tipo de seguros permiten a sus asegurados atenderse en establecimientos de salud específicos y algunos brindan la posibilidad de acudir a un médico o establecimiento de preferencia y solicitar el reembolso de gastos. Los costos de los seguros privados varían dependiendo de la cobertura que se contrate y de la compañía de seguros. De manera

¹⁶ El 21 de mayo del 2021, a través del decreto de urgencia 046-2021, se fijó la cobertura universal de salud para todas las personas que enfrenten contingencia y no se encuentren aseguradas, independientemente su categoría laboral”

general se estima que el costo de estos seguros va entre 100 y 700 soles mensuales (26 y 180 dólares). De manera similar, a los seguros antes descritos, el pago mensual del seguro (la prima) también puede variar de acuerdo con la edad del asegurado.

d. Seguros especializados. Otra alternativa para el trabajador independiente es contratar un seguro especializado. Este tipo de seguros brinda cobertura complementaria para la atención de una especialidad como puede ser el tratamiento de un tipo de cáncer específico, o para cubrir solo casos de emergencia u hospitalización. Este seguro se puede contratar de forma complementaria al seguro de +Salud de EsSalud para adquirir cobertura por alguna enfermedad o tratamiento no cubierto por el seguro de EsSalud. No es este el caso del Seguro Integral de Salud, ya que para tener el SIS no se debe contar con ningún otro tipo de seguro.

Pensiones. La seguridad social en materia de pensiones en Perú opera bajo un esquema paralelo en el que coexisten dos sistemas: el Sistema Nacional de Pensiones (SNP) y el Sistema Privado de Pensiones (SPP). Pertenecen al Sistema Público de Pensiones los siguientes regímenes:

a. Sistema Nacional de Pensiones (SNP). Es un sistema cuyo ámbito de aplicación incluye aquellos trabajadores que realizan una actividad económica independiente (asegurados facultativos). El aporte mensual mínimo para estos trabajadores es del 13% de la remuneración mínima vital. El SNP otorga prestaciones a favor del trabajador: pensión de jubilación e invalidez; y a favor de los sobrevivientes del trabajador: pensión de viudez, orfandad, ascendencia (padres) y capital de defunción (monto otorgado cuando no existan beneficiarios de pensión). Las pensiones que se otorgan a los trabajadores por cuenta propia que han aportado como asegurados facultativos se benefician con las mismas prestaciones otorgadas a un asegurado obligatorio.

b. Sistema Privado de Pensiones (SPP). Es un régimen de capitalización individual donde los aportes que realiza cada persona afiliada al sistema se registran en una Cuenta Individual de Capitalización (CIC), la misma que se incrementa con los sucesivos aportes y la rentabilidad generada por las inversiones del fondo. Los trabajadores independientes que opten por afiliarse a este sistema tienen derecho a las prestaciones de jubilación, invalidez y sobrevivencia, y también a la cobertura de los gastos de sepelio que el sistema brinda a los trabajadores asalariados. Los peruanos que trabajan de forma permanente o temporal en el extranjero pueden asimismo afiliarse como independientes. La CIC se financia con dos tipos de aportes, uno obligatorio (10% de la remuneración asegurable) y otro voluntario.

ii. Procesos

La cobertura de pensiones y salud para los trabajadores independientes se hace de manera individual, por lo que los procesos deben contabilizarse por separado. La dificultad y tiempo que toma para recopilar la información relevante puede formar la percepción de que el proceso es muy complejo y difícil de completar cuando en realidad la mayoría de los procesos tienen pocos pasos para completarse. Adicionalmente, el trabajador independiente debe realizar varios trámites antes de empezar un proceso de afiliación. Por ejemplo, para afiliarse al sistema de pensiones el trabajador independiente debe primero decidir si afiliarse al sistema nacional (SNP) o al privado (SPP). Una vez superado el proceso de decisión y habiendo identificado que plan de salud y sistema de pensión que se quiere afiliarse, el trabajador deberá llevar a cabo más de un proceso para completar el proceso de afiliación y el proceso para realizar las aportaciones correspondientes. Para facilitar el análisis, agrupamos los procesos en dos, tal como se describe en la figura 5, que contiene el plano de servicio. Estas son:

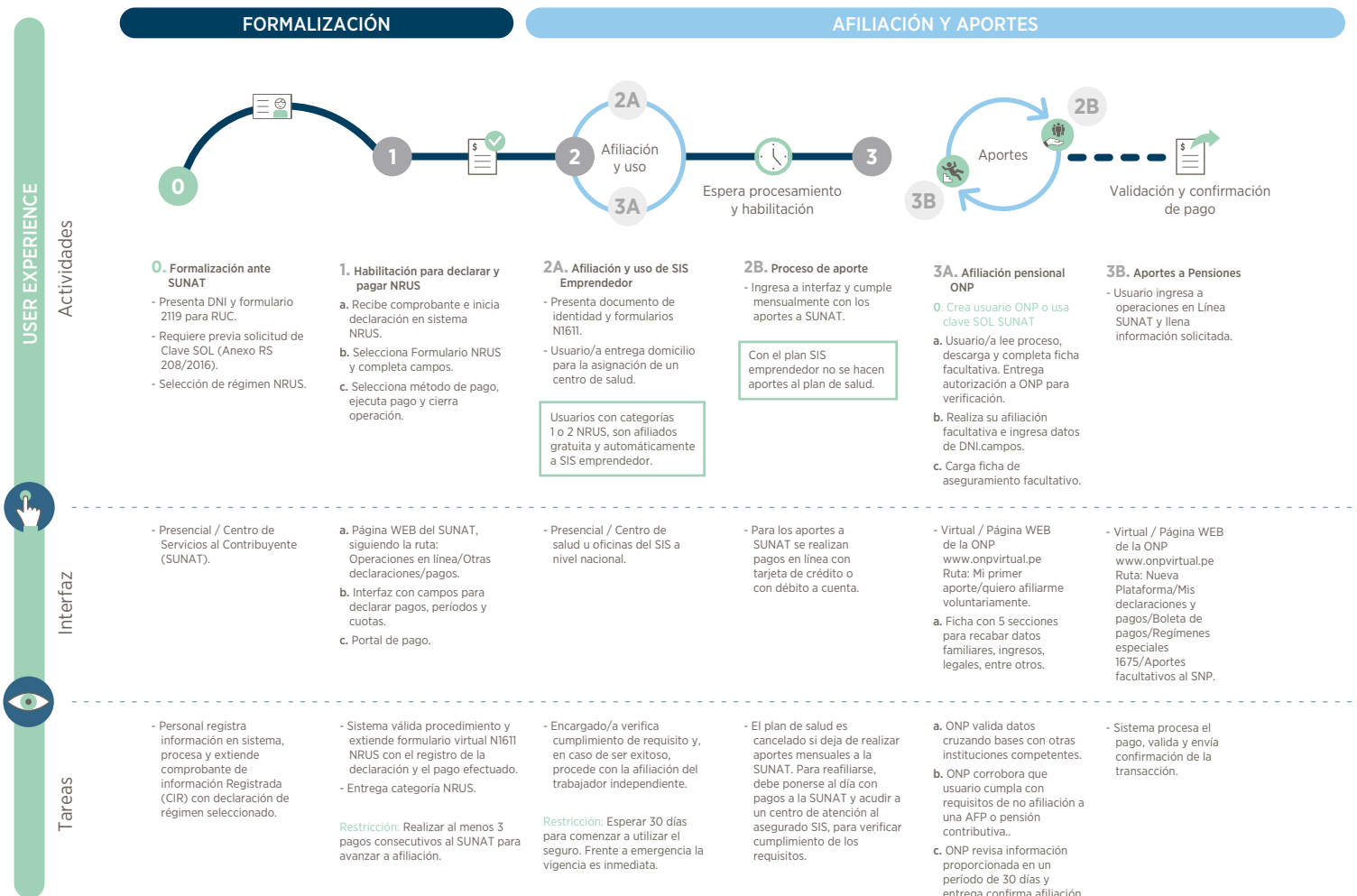
- a. Formalización (actividades 0 y 1)
- b. Afiliación y aportes a los sistemas (actividades 2a o 2b, 3a o 3b).

Como se describe en la figura 5, hay una coexistencia de varios sistemas. Es por ello que se hacen algunas aclaraciones pertinentes para cada tipo de aseguramiento.

Salud. El trabajador independiente puede acceder a dos planes de salud dentro del Sistema de Salud Integral (SIS): SIS Emprendedor y SIS Independiente. Los trabajadores independientes que se ubican en las categorías 1 o 2 del NRUS son afiliados automáticamente de forma gratuita al SIS Emprendedor. Alternativamente, el trabajador independiente puede optar por el plan de salud SIS Independiente, para lo cual no se le pide estar dado de alta en el Sunat. Para afiliarse al SIS Independiente, el trabajador debe acudir a una oficina del SIS y brindar la información requerida a fin de llenar un formato digital de afiliación. Posteriormente, podrá realizar las aportaciones mensuales requeridas en el Banco de la Nación o de forma virtual. El trabajador independiente también tiene la posibilidad de acceder al seguro potestativo de +Salud, el cual está disponible para cualquier persona residente en Perú, ya sea nacional o extranjero, sin límite de edad, en tanto no estén afiliados al Seguro Integral de Salud (SIS).

Pensiones. Existen también dos opciones. Si el trabajador independiente decide afiliarse al sistema público de pensiones, lo puede hacer de forma virtual en la página de la ONP. Este proceso tiene pocos pasos y la principal tarea para el trabajador independiente interesado en afiliarse a la ONP es llenar una ficha de información y cargarla al sistema para solicitar la afiliación. Si es que el trabajador decide afiliarse al sistema privado, existe un proceso simplificado y que se puede realizar de forma rápida, sencilla y remota. El trabajador independiente debe ingresar a la página de la AFP que haya ganado la licitación.

FIGURA 5 PLANO DE SERVICIO DE PERÚ



iii. Puntos de fricción que pueden mejorarse

El nivel de aseguramiento de los trabajadores independientes en Perú es casi nulo, por lo que resulta indispensable mejorar los procesos existentes. La movilización e incorporación de esta fuerza laboral a los esquemas de seguridad representan un reto de política pública, pero hay aspectos procedimentales que pueden someterse a ajustes costo efectivos para mejorar el acceso y permanencia a la seguridad social en el corto plazo. En este sentido, el análisis nos arrojó cuatro momentos de mayor fricción para el trabajador independiente: registro, renovación periódica, estimación de ingresos y pago de contribuciones.

- 1. Formalización.** El trabajador independiente en Perú debe completar de manera separada tres procesos para su formalización en el sistema fiscal, afiliarse al plan de salud –SIS Emprendedor, SIS Independiente o +Salud–, y a un plan de pensiones –sistema nacional (SNP) o al sistema privado (SPP)–. Esto no solo representa una carga excesiva para el trabajador, sino que operativamente se vuelve redundante, pues los procesos corren de forma independiente sin que se compartan registros o información. Muestra de ello es que casi el 90% de los trabajadores independientes no cuenta con registro ante el Sunat.
- 2. Registro y afiliación.** En el caso peruano, la falta de coordinación de los sistemas y la cantidad de decisiones que deben tomar los trabajadores independientes se torna en una barrera inicial muy importante. Es decir, la probabilidad de enfrentar la llamada “parálisis de la decisión” (*decision paralysis*), es muy alta dada la complejidad y cantidad de información que requiere y recibe, que implica una mayor demanda de recursos cognitivos y especializados para llegar a una conclusión sobre estas. Los trabajadores, y en particular los independientes, no tienen el tiempo necesario para tomar la mejor decisión, pese a que los esquemas sean muy sencillos. Los trabajadores independientes deben tomar múltiples decisiones, que no se dan en el caso de los trabajadores asalariados. Por ejemplo: cuándo y por cuánto tiempo trabajar cada día, cómo promocionarse, cómo administrar el pago de impuestos y la facturación, cuándo y cómo dar mantenimiento a su equipo de trabajo y adquirir suministros necesarios, qué proveedor de seguro médico se adapta mejor sus necesidades, entre otras cosas. Al tener que tomar estas decisiones laborales cotidianamente, se dificulta que el trabajador independiente tenga el tiempo, claridad mental y priorice tomar otras decisiones relevantes, pero tal vez no urgentes, como es seleccionar un plan de salud o de pensión.
- 3. Fragmentación de los procesos.** Se rompe el proceso en distintas instancias requiriendo que el trabajador independiente realice partes del proceso en diferentes lugares (por ejemplo, con los planes de salud para el SIS necesita descargar y llenar

formatos para posteriormente ir a una oficina de la instrucción a realizar el trámite y por último acudir a una tercera instancia para realizar el pago). Esto aumenta la probabilidad de que el trabajador independiente tome más tiempo para concluir el proceso o que olvide e incluso o pierda interés en finalizar el proceso.

- 4. Dificultades con automatización de aportaciones.** No es evidente la posibilidad de automatizar el pago para los planes de salud, mientras que la automatización del pago en pensiones está ligado al registro del usuario en Sunat para el pago a la ONP y a un ingreso mensual fijo en el caso de las aportaciones a la AFP.
- 5. Confusión y falta de información para obtención de los servicios.** Los tiempos de espera largos para finalizar procesos (por ejemplo, 30 días para poder recibir atención médica con el SIS, 3 meses para recibir atención con +Salud, 30 días hábiles para estar afiliado al sistema de pensiones con ONP) lo que puede generar una pérdida de motivación e interés para realizar aportaciones. A su vez, el largo tiempo de espera puede fomentar confusión respecto al momento en que se debe empezar a realizar las aportaciones correspondientes. Finalmente, no existe un canal claro de atención en caso de dudas o dificultades técnicas para dar seguimiento a las solicitudes.

V Cómo mejorar el aseguramiento de trabajadores independientes

El nivel aseguramiento de los trabajadores independientes de América Latina es limitado, lo que refleja un diseño de la seguridad social que no está adaptado a la realidad de una parte importante de sus mercados laborales. La mayoría de los sistemas de seguridad social en la región se basan en modelos en los que se tenía cierto consenso sobre el valor de los beneficios otorgados, y en donde las características sociodemográficas, institucionales y fiscales facilitaron el cumplimiento de las obligaciones. Los procesos de afiliación, pago y prestación de servicios se diseñaron asumiendo fundamentalmente una relación asalariada, en donde la responsabilidad principal recae en los empleadores, lo que resulta muy eficiente tanto en costos como en tiempo, en comparación con un enfoque basado en el trabajador individual. Sin embargo, la evolución que han tenido los mercados laborales no ha convergido hacia este modelo, pues es un mercado segmentado, en donde una buena parte de las unidades económicas no tiene retornos económicos suficientes. Esto ha tenido como consecuencia que un porcentaje destacable de la población no esté asegurado y se encuentre vulnerable ante los riesgos de enfermedad, accidentes y envejecimiento. Es decir, la vinculación directa de los sistemas de seguridad social y los mercados laborales a través del pago de contribuciones genera una falta de cobertura ante riesgos, pues una gran parte de la fuerza laboral no contribuye en forma regular.

Las políticas para aumentar e igualar las oportunidades de acceso a empleos formales es considerada la principal herramienta para incrementar la cobertura de la seguridad social. Sin embargo, la viabilidad y el alcance de estas medidas puede ser limitado, pues muchos trabajadores buscan arreglos laborales distintos al empleo asalariado. Sin lugar a dudas, el funcionamiento de los mercados laborales debe mejorarse en la región para asignar de manera más eficiente las habilidades de la fuerza laboral a las unidades productivas y lograr generar mayor riqueza agregada para beneficio de la sociedad. Esto incluye mejorar la intermediación laboral, promover iniciativas de apoyo al primer empleo, fortalecer la formación para la inserción o reinserción laboral de los adultos, fomentar las políticas de apoyo al ingreso durante el desempleo, regulaciones y reducción de costos no salariales, y fiscalización.¹⁷ Existen otro tipo de medidas más profundas para mejorar el funcionamiento de los mercados laborales y de los sistemas de seguridad social, que

17. Alaimo et al. (2019).

requieren de reformas legislativas y reasignaciones presupuestarias. Con ello, se podría incrementar tanto el número de trabajadores que cotizan, como la población total asegurada y, en consecuencia, los riesgos agregados de la población se podrían asegurar de mejor manera.¹⁸ Desafortunadamente, este tipo de reformas pueden no tener el alcance deseado por dos razones. En primer lugar, una buena parte de la población que trabaja como independiente no tiene interés en trabajar como asalariado. Los resultados de varias encuestas levantadas a aquellas personas que utilizan las plataformas para generar ingresos muestran que entre el 40 y 60% del total que las utiliza no está interesado en un empleo tradicional, con lo cual los esfuerzos son limitados. En segundo lugar, estas reformas son muy complejas, con enormes costos políticos y con horizontes de implementación de varios años, cuyos resultados no se observan inmediatamente. Esto hace que a menudo resulten poco atractivas.

Existen otro tipo de reformas y mejoras administrativas al diseño vigente de los sistemas que podrían incrementar la cobertura de los trabajadores independientes en el corto plazo. Esto incluye la inclusión de esquemas para trabajadores individuales, el uso de elementos electrónicos y la complementariedad con otros sistemas. Los casos descritos en los planos de servicio muestran la experiencia que tienen los trabajadores para lograr su aseguramiento. En diversos casos se muestra que los trabajadores optan por no seguir con los procesos dada la baja valoración de beneficio respecto del costo (en varios casos debe pagarse la totalidad de las coberturas), la duplicidad de trámites ya realizados con otras entidades, así como la complejidad y recurrencia de procesos que se vuelven tediosos. El cuadro 3 muestra un listado de los procesos identificados en el plano de servicios que pueden considerarse críticos para mejorar el aseguramiento efectivo de estos trabajadores. Esto incluye: registro electrónico del trabajador; descuentos automáticos por default; flexibilidad de cobertura que incluya alternativas de cobertura mínima y ajustado a nivel individual; complementariedad con la cobertura otorgada por otros empleos; la coordinación con el sistema fiscal para el cumplimiento en el pago de contribuciones e impuestos; incentivos fiscales que se puedan obtener por ser trabajador independiente; y, la coordinación con el sistema financiero.

18. Azuara et al. (2021).

CUADRO 3 PROCESOS CRÍTICOS PARA EL ASEGURAMIENTO DE LOS TRABAJADORES INDEPENDIENTES

Procesos críticos	Brasil	Chile	Colombia	México	Perú
Registro electrónico (móvil u ordenador)	X	X	X	X	*
Agregación de ingresos para cálculo de aportaciones e impuestos					
Descuentos automáticos para el pago de contribuciones**		X			
Coordinación con sistema fiscal para lograr un pago coordinado de impuestos y aseguramiento		X			
Coordinación de información con sistema financiero		X			
Flexibilidad de cobertura al ofrecer distintos productos de aseguramiento	X		X		
Incentivos fiscales	X		X		
Procesos vigentes en cada país	3	4	3	1	1

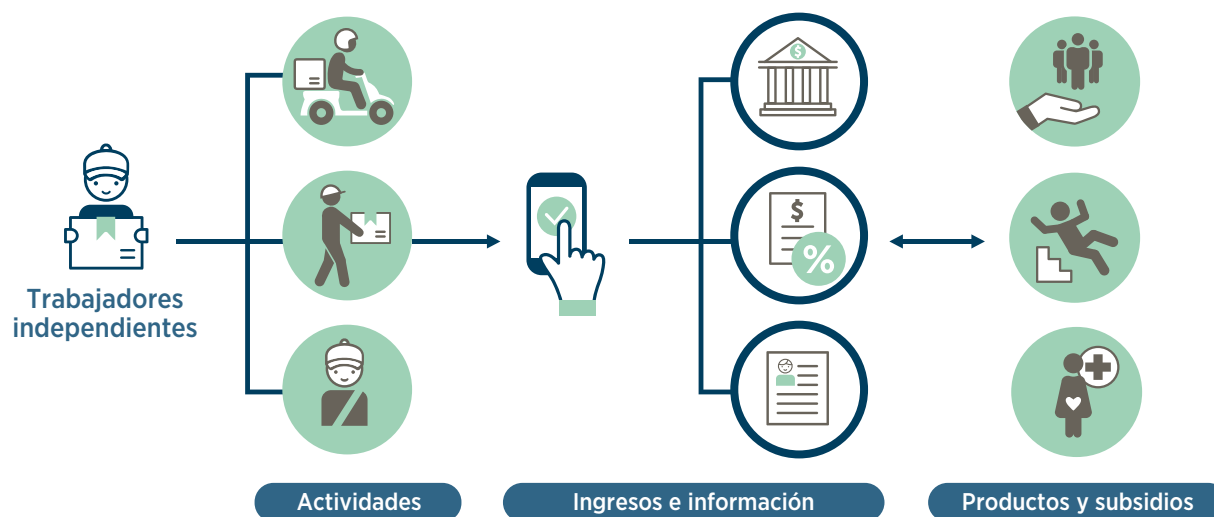
Fuente: Elaboración propia.

* Se determina de manera independiente para salud y pensiones

** No dejar la responsabilidad recurrente al trabajador

Aunque no hay una única solución, la modificación de los procesos permitirían incrementar la cobertura de los segmentos de la población con trabajo independiente. El Cuadro 3 muestra la existencia de los procesos críticos para cada país en donde se levantó el plano de servicios. Destaca el caso de Chile, en donde existen 4 de los 7 procesos identificados, seguido de Brasil con 3, Colombia con 2, y México y Perú con uno respectivamente. La figura 6 hace una descripción gráfica de cada uno de ellos y se explican a continuación.

FIGURA 6 FUNCIONAMIENTO DE PROCESOS CRÍTICOS



Fuente: Elaboración propia a partir de planos de servicios.

V.A Registro electrónico

El primer paso para lograr el aseguramiento efectivo de los trabajadores es su registro electrónico. Los problemas de incentivos asociados al acceso y contribución a los sistemas de seguridad social en la región suelen estar alojados en trabajadores independientes con bajos ingresos. Un primer desafío en la región se relaciona con la afiliación a los sistemas respectivos. Los países analizados cuentan con herramientas para registrarse de manera no presencial a los sistemas, con cierto grado de facilidad para ello. Existe una gran variedad de alternativas, aunque en la mayoría de los casos se utilizan las herramientas de identificación nacional para conseguir un registro, sea por medio de un formulario de solicitud electrónica en sitio web o a través de aplicaciones móviles. De esta forma se logra autenticar al trabajador y se procede al alta (permiso) en sistema. Sin embargo, en varios casos las interfases con otros sistemas de identificación -nacional o fiscal- no son del todo funcionales, con lo cual los procesos de afiliación, particularmente de independientes, son complejas. La construcción de portales para el registro no es en sí misma la solución para lograr el aseguramiento efectivo. Si bien es una condición básica para el caso del aseguramiento independiente, se requieren de los elementos para facilitar el proceso.

V.B Agregación de ingresos

Los trabajadores independientes desempeñan una amplia gama de actividades, por lo que el reporte de ingresos es un reto importante. La gran valoración de la flexibilidad representa un escollo para esquemas laborales tradicionales, por lo que se requiere ir más allá de la definición. La agregación de ingresos mediante esquemas electrónicos interoperables puede ser una alternativa efectiva. Los trabajadores independientes están presentes en diversas ramas económicas incluyendo servicios profesionales (abogados, médicos, ingenieros), comercio minorista, artesanía, agricultura, transporte, servicios personales (cuidados), entre muchas otras. A menudo, varían sus ocupaciones de manera regular dependiendo de las alternativas disponibles, por lo cual tratar de identificar su aseguramiento mediante la relación laboral es muy complejo. Asimismo, otorgan gran valor a la flexibilidad para definir horarios, elección de proyectos y clientes. Esta flexibilidad se traduce en baja productividad y en inestabilidad de los ingresos, dificultades para el crecimiento del negocio y oportunidades de financiamiento, así como la falta de capacitación. Es decir, la gestión profesional muchas veces no es ordenada, lo que se traduce en incumplimientos en el pago de obligaciones y aseguramiento. En este contexto la trazabilidad de ingresos se vuelve fundamental, tanto para lograr una mejora en el valor agregado de sus actividades, como para mejorar el pago de contribuciones. La implementación de tecnología para el cálculo los ingresos totales es clave, tanto para el trabajador independiente como para su aseguramiento. Conocer mejor los ingresos generados de manera ordenada podría facilitar una mejor planeación financiera para los independientes. Esto incluye el uso de herramientas digitales que faciliten el registro y seguimiento de los ingresos, su regularidad y tiempo efectivo de pagos. Como resultado, se facilitaría la base a partir de la cual se pueden calcular contribuciones al aseguramiento y para el pago de impuestos.

V.C Descuentos automáticos para el pago de contribuciones

La región enfrenta retos en materia de aporte, lo que podría mejorar con descuentos automáticos a los ingresos totales de las personas a través del sistema financiero. El descuento automático de aportaciones a la seguridad social o para cubrir esquemas de aseguramiento ha demostrado ser una de las herramientas más efectivas para lograr una cobertura oportuna, pues se elimina uno de los escollos más complicados de los esquemas en donde se deja toda la responsabilidad del cumplimiento al propio trabajador. La

literatura muestra que este tipo de descuentos inhiben de manera efectiva tres fuertes barreras conductuales: la aversión a las pérdidas que significan el pago de aportaciones, la falta de atención para el cumplimiento de las obligaciones, y el rompimiento de la inercia de no estar asegurado. Para el caso de los trabajadores asalariados, este esfuerzo está centralizado por parte de los empleadores, quienes legalmente están obligados a realizar los descuentos correspondientes a los trabajadores para complementarlos a sus propias aportaciones. Es así como la aversión a la pérdida es menor para los asalariados, mientras que los independientes deben hacer ellos mismos sus pagos, lo cual significa cobrar conciencia sobre el costo del aseguramiento. Dado este comportamiento, los descuentos automáticos a los ingresos totales de los trabajadores son muy efectivos, pues los trabajadores no los contabilizan en el presupuesto mensual y no se toma como una pérdida, pues no se deposita en la cuenta corriente del trabajador.¹⁹ Asimismo, se reduce al mínimo la atención respecto al cumplimiento de las obligaciones para el aseguramiento y finalmente contar con cobertura se vuelve el marco de referencia.²⁰

V.D Coordinación con sistema fiscal: impuestos y aseguramiento

La fiscalización es quizás unos de los principales problemas para el aseguramiento de trabajadores independientes. La complementariedad del pago de impuestos y obligaciones de aseguramiento es un gran pendiente en varios países. Los datos disponibles muestran que los trabajadores independientes en general tienen menores niveles de cobertura y de contribución a la seguridad social, aunque también una menor probabilidad de ser fiscalizados. Para que esta situación mejore, es indispensable un enfoque integral que aborde tanto los aspectos legales y administrativos como los factores socioeconómicos que mejoren el cumplimiento de las obligaciones. Esto incluye el uso e intercambio de información entre distintas entidades y organismos gubernamentales que reduzcan las posibilidades de incumplimiento. Compartir datos entre las autoridades tributarias, las entidades de seguridad social y otras instituciones relevantes, por ejemplo, sistema financiero o aseguradoras puede permitir una mejor detección de irregularidades y una mayor eficacia en el control del cumplimiento tributario. Es decir, el establecimiento de sanciones y medidas disuasorias para cumplir con las obligaciones tributarias pueden tener un alcance

19. Mandrian (2004), Azuara et al. (2021).

20. Un ejemplo de cómo los descuentos automáticos podrían mejorar la situación actual es el caso colombiano, en donde los afiliados al régimen subsidiado tienen pocos incentivos de migrar al régimen contributivo por los aportes de los ingresos laborales de este último y los largos procesos de re-afiliación al régimen subsidiado en instancias críticas.

limitado si no están basadas en información completa sobre ingresos de los trabajadores. Es decir, para mejorar efectivamente la cobertura de los trabajadores independientes se requiere el fortalecimiento de los mecanismos de fiscalización y, a la vez, crear y adoptar de medidas legales para identificar y apoyar a aquellos que, pudiéndolo hacer, no están asegurados. La debilidad en los esquemas de fiscalización se debe en gran medida a la falta de penetración tecnológica para el cumplimiento de obligaciones en forma integral, utilizando los ingresos generados por todas las fuentes de los trabajadores. Existen algunos casos con mejor desempeño con lo que se está tratando de lograr mayores contribuciones. Por ejemplo, la modernización tributaria que digitaliza la emisión de boletas en el caso chileno es un esfuerzo muy importante que facilita la captación de aportaciones para la seguridad social. En suma, el reto para lograr una mejora en el esquema de aseguramiento y la fiscalización del trabajo independiente consiste en encontrar la fórmula tecnológica para que los trabajadores independientes tengan los incentivos para el pago de obligaciones.

V.E Coordinación de información con sistema financiero

La verificación de ingresos para su fiscalización y pago de contribuciones es el elemento crítico de la cobertura. Esto puede hacerse con la trazabilidad de pagos no necesariamente mediante bancos tradicionales. Uno de los aspectos que la tecnología ha cambiado es el costo de la trazabilidad de pagos mediante su digitalización con instrumentos tradicionales como tarjetas, pero también mediante transferencias electrónicas a través de teléfonos móviles. Este aspecto se convierte en un valor a la hora de repensar formas no solo de incentivos sino también de captación de contribuciones, tanto fiscales como para el pago de cobertura de aseguramiento. Las instituciones financieras tradicionales y nuevas (bancos, fintechs, plataformas) poseen una gran cantidad de información financiera de los trabajadores independientes, la cual puede ser utilizada para verificar los ingresos declarados y, a partir de ello, determinar los pagos correspondientes de impuestos y contribuciones para su aseguramiento. Ahora bien, la tecnología por sí sola no es la solución. Como se menciona en el apartado anterior, para su efectividad se necesita mejorar la coordinación del sistema financiero y el pago de impuestos para los trabajadores independientes. Lo anterior incluye la definición de mecanismos de intercambio de información entre las instituciones financieras, autoridades fiscales y responsables del aseguramiento mediante la implementación de tecnologías interoperables y estándares comunes en cada sistema. Es decir, se debe contar con mecanismos para acceder a la información individual de manera segura y confidencial, para tener certeza y, en consecuencia, una fiscalización más efectiva.

V.F Flexibilidad de cobertura: productos de aseguramiento

Flexibilizar los planes y mecanismos de aseguramientos en América Latina se presenta como un reto clave frente a unos sistemas de seguridad social diseñados para proteger a personas con estatus de empleo formal. Levy (2018) documenta que trabajador asalariado es aquel que realiza tareas establecidas por el empleador en el lugar y horarios determinados, por el cual recibe un salario, que no necesariamente está ligado al total producido por el trabajador. Adicionalmente, el trabajador asalariado tiene derecho a un paquete de beneficios de seguridad social, que están preestablecidos por las autoridades. El financiamiento de estos beneficios está determinado por las autoridades, y el pago está en función de los salarios pagados a los trabajadores. Para determinar este costo, se hacen estimaciones de primas medias calculadas a partir de las distribuciones de la población asegurada. Es decir, la fórmula tradicional de la seguridad social se diseñó en un entorno en donde el cálculo individualizado de seguros era excesivamente complicado y costoso, por lo cual esquemas facilitan el cumplimiento, aunque para los trabajadores dependientes el costo no es atractivo. Es decir, las características de los sistemas vigentes proporcionan una cobertura a costos estandarizados y desajustada a trabajadores con bajos ingresos o independientes con volatilidad en sus ingresos efectivos. Una alternativa a esta situación es identificar esquemas costo-efectivos para trabajadores independientes con coberturas limitadas, pero que les cubran ante el riesgo de que se materialicen problemas de salud o accidentes, y que generen incentivos para que eventualmente se tengan coberturas completas. Esto significa establecer nuevos productos de aseguramiento que converjan a la cobertura tradicional. Algunos países han desarrollado algunos esfuerzos en este sentido. Por ejemplo, el programa de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) de Colombia permite a los trabajadores con bajos ingresos, incluso por debajo del salario mínimo, ahorrar voluntariamente y de forma flexible, cubriendo la necesidad por opciones de ahorro que no son factibles en la seguridad social tradicional, pues en esta última hay que cotizar a partir de un salario mínimo. En esta misma línea, Brasil muestra un trabajo de diferenciación de planes con el propósito de incluir a los trabajadores independientes, quienes pueden participar del sistema y recibir beneficios, con la excepción del seguro de desempleo.

V.G Incentivos fiscales

Además de mejorar la fiscalización, el aseguramiento de los trabajadores independientes puede hacerse más atractivo mediante una serie de incentivos fiscales que minimicen las distorsiones en la toma de decisiones laborales. El uso de incentivos fiscales es un tema controversial, pues en muchos casos se otorgan sin conocer los cambios en las decisiones de empleo por parte de los trabajadores para lograr el mayor beneficio (comportamiento estratégico). Para el caso de los independientes, los esquemas fiscales necesitan un diseño para evitar crear incentivos para mantenerse en esquemas de baja tributación y reduzcan el potencial de las actividades económicas. Es decir, antes de establecer menores tasas de contribución y para el aseguramiento, se deben hacer las comparaciones necesarias con los pagos para trabajadores asalariados y establecer los mecanismos para un tratamiento similar. Esto puede hacerse también mediante exenciones fiscales temporales o apoyos para el aseguramiento con carácter temporal. Para esto último se necesita contar con la información histórica de ingresos, contribuciones y pagos. Es decir, tener la certeza de que el beneficio es temporal y que eventualmente se dará un tratamiento no diferenciado. En particular, lograr coberturas iniciales para salud o pensiones pueden ser la manera de identificar a cada persona para que eventualmente haga las aportaciones totales. El conjunto de incentivos debe ser acompañados de medidas de control y seguimiento para evitar abusos y garantizar un cumplimiento adecuado.

Hay una relación positiva entre el número de procesos críticos cubiertos y el nivel de aseguramiento de los trabajadores independientes. Varios de los procesos descritos en esta sección existen en varios países, en distintos grados. Su existencia coincide con menores niveles de informalidad, tal como se describe en el gráfico 9 de la primera parte del documento, siendo Chile el país con mayor número de procesos (9) y mayor porcentaje de cobertura (40%). Por el contrario, Perú y México solo cuentan con uno de estos procesos y su nivel de cobertura es cercano a cero. Esto sugiere que es posible mejorar el aseguramiento independiente mediante medidas concretas y que son relativamente sencillas de implementar en comparación con modificaciones radicales de los sistemas de aseguramiento y seguridad social. Es decir, existe un grupo de medidas que pueden ser instrumentadas dentro de los marcos institucionales existentes y que se traducirían mayores niveles de aseguramiento. Ahora bien, lo importante es la complementariedad de las medidas para cerrar la discrecionalidad que tienen los trabajadores para su cumplimiento, aunque manteniendo los incentivos y atractivos para cumplir. Para lograrlo se pueden utilizar las herramientas conductuales e innovación

tecnológica y financiera y con ello lograr que más personas puedan asegurarse. Estas medidas, instrumentadas de manera coordinada pueden tener beneficios adicionales, pues con mejores registros, es más factible que otras instituciones, por ejemplo, bancos, administradores de fondos de pensiones, compañías de Fintech puedan atender a este grupo a un costo relativamente bajo.

V.H Innovación de productos y procesos para aseguramiento independiente

El aseguramiento efectivo del trabajo independiente en cada país puede mejorar partiendo de una mayor transparencia de los ingresos laborales. Existe una gran oportunidad para desarrollar mejoras a los procesos y productos existentes basado en su transformación digital.

Las secciones anteriores muestran las áreas de oportunidad existentes para lograr que más personas puedan estar cubiertas ante distintos riesgos. El aspecto crítico de ello es poner a la persona en el centro de atención -no a las empresas- y configurar productos y procesos para que los ingresos puedan ser trazables, existan contribuciones justas y, en su caso, mejor uso de recursos fiscales. Asimismo, la facilidad para lograr la interoperabilidad de los esquemas de aseguramiento a los sistemas financieros y fiscales. Para ello, es indispensable la digitalización de las transacciones, el control de ingresos y la trazabilidad de las operaciones en el mercado del trabajo. Fenómenos como la economía de plataformas o gig economy son experiencias recientes que demuestran que, mientras las instituciones laborales no logren adecuarse a los cambios de paradigma, menor serán sus probabilidades de éxito para captar y asegurar efectivamente a la fuerza de trabajo que generan ingresos a través de ellas. La digitalización ha incorporados nuevos elementos con alta valoración por parte de empleadores, intermediadores y trabajadores: Disminución de costes de operación, eficiencia en los ciclos operativos, flexibilidad laboral y adaptabilidad. La innovación, por su parte, se comporta como un vehículo para transformar las brechas de adaptación en soluciones concretas. Innovar en productos y procesos de la seguridad social, es una alternativa costo-efectiva frente a los esfuerzos de reformas estructurales que parecieran requerir largos periodos decisionales, sin asegurar resultados concretos.

VI Conclusiones

La tecnología está cambiando el mundo del trabajo, lo que abre nuevas oportunidades para mejorar el funcionamiento de las instituciones laborales de América Latina y el Caribe, particularmente de los trabajadores independientes. Existe cierto predominio de los efectos negativos que tiene la adopción de tecnología en el mercado laboral. Sin embargo, su adopción acelerada puede abrir beneficios para millones de personas, lo que se puede traducir en mejoras de la productividad, crecimiento sostenido e inclusivo. Gracias a las nuevas tecnologías es mucho más sencillo y menos costos encontrar oferentes y demandantes de servicios, lo que se traduce en mayor generación de valor en una economía. De hecho, miles de personas en la región son considerados como trabajadores que generan mayores ingresos, lo que no ocurriría en la ausencia de los avances tecnológicos recientes. Sin embargo, las mejoras podrían no solo enfocarse en los ingresos directos que se obtienen en las distintas actividades, sino también en los mecanismos institucionales que se utilizan para lograr el aseguramiento de los trabajadores, generalmente mediante la seguridad social.

La información tradicional para medir los mercados laborales requiere adecuaciones para conocer mejor el trabajo independiente y las nuevas formas de empleo, pues su dinamismo muchas veces no es capturado. Las estimaciones basadas en las encuestas de hogares de cada país muestran que alrededor de 50 millones de trabajadores pueden considerarse independientes en América Latina y el Caribe, lo que representa una cuarta parte del total. Estos porcentajes se han mantenido estables desde 2010, y es muy probable que ante el aceleramiento de la adopción tecnológica este porcentaje incluso se incremente. La proporción de independientes es mayor en los primeros deciles de ingreso, aunque menor en el nivel de formalidad. Es decir, la mayoría de los trabajadores independientes se considera informal, pues no hace las aportaciones correspondientes a la seguridad social y, por tanto, se encuentra sin los mecanismos de aseguramiento existentes. Estos porcentajes no muestran la dinámica que tiene el trabajo independiente, pues una parte de estos trabajadores entra y sale de manera regular hacia una relación subordinada. Dicha dinámica es aún más clara para los trabajadores que utilizan plataformas digitales. De acuerdo con los datos recabados por el BID con distintas plataformas, entre el 60 y el 80% del total de personas que generan ingresos en esta industria no lo toma como una alternativa permanente. Es decir, es muy probable que conforme más industrias utilicen esquemas flexibles de colaboración, más personas las utilicen como una alternativa ocupacional. Sin embargo, estos datos son aproximados y se requieren mejores mediciones para conocer la dinámica laboral de los trabajadores independientes en general, y de los que utilizan plataformas, en particular.

Las tendencias del empleo independiente, la aparición de plataformas en distintos sectores, así como los estragos de la pandemia, muestran la necesidad urgente de mejorar los esquemas de aseguramiento vigentes. El trabajo independiente es visto como una mejor opción por muchos trabajadores. Esto significa que el diseño vigente en la mayoría de los sistemas de aseguramiento que están ligados al empleo no responden de la mejor manera a las necesidades y características de los trabajadores independientes, pues el modelo principal está diseñado para los trabajadores asalariados. La seguridad social está vinculada con el trabajo tradicional y, en general, está diseñada para un solo empleador. Esto tiene como consecuencia que el nivel de aseguramiento de los independientes sea significativamente menor al de los asalariados en todos los países. Es decir, el trabajo independiente no cumple el paradigma tradicional para el acceso a la seguridad social, lo cual no se modifica con el establecimiento de accesos electrónicos voluntarios a algunos de los esquemas de aseguramiento formal. Por ejemplo, en México, se puede contribuir voluntariamente al sistema de pensiones y realizar otras gestiones utilizando la aplicación AforeMóvil. En Colombia, el programa de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) permite que los colombianos ahorren para su retiro voluntariamente y de forma flexible, abasteciendo la necesidad por opciones de ahorro para personas con ingresos bajos o volátiles. Sin embargo, en ambos casos los niveles de uso son limitados.

Los sistemas con adecuaciones de los procesos críticos de aseguramiento de los trabajadores independientes registran mayores niveles de aseguramiento. En este documento se muestra el camino que deben seguir los trabajadores independientes para utilizar los mecanismos vigentes en Brasil, Chile, Colombia, México y Perú. En cada caso desarrollamos un plano de servicios, en el que se documenta desde la experiencia del usuario qué pasos deben seguirse para el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la regulación vigente, tanto para la seguridad social como para el pago de los impuestos. En cada esquema documentamos una variación importante en cuanto a la complejidad de cada sistema e identificamos las áreas de oportunidad en los puntos críticos (puntos de fricción) de la ruta, tanto desde la parte procedimental como desde una perspectiva de economía del comportamiento. Pese a que no existe una solución única para todos ellos, documentamos que existen procesos específicos que facilitan la información necesaria para lograr facilitar a los trabajadores el cumplimiento de sus obligaciones. Esto incluye: registro, agregación de ingresos de diversas fuentes, descuentos automáticos, coordinación con el sistema financiero; esquemas flexibles de aseguramiento con nuevos productos; y, finalmente, incentivos fiscales.

La base para una mayor efectividad de aseguramiento es la trazabilidad de los ingresos individuales y la interoperabilidad de datos bancarios y fiscales. Esta información daría certeza sobre el número y montos necesarios para acceder a algún mecanismo que lo proteja ante distintos riesgos, principalmente salud y envejecimiento. Existe una relación positiva entre el número de procesos desarrollados en cada país y su nivel de aseguramiento. Es decir, en los países donde se ha desarrollado la institucionalidad para atender a los trabajadores independientes, los niveles de cumplimiento son mayores. El punto de partida es el registro de los ingresos de cada persona con las distintas fuentes, con lo cual es posible consolidar el total obtenido en los periodos. Para que este registro pueda utilizarse con distintos propósitos la base está en poder utilizar la tecnología para su trazabilidad, lo cual es más factible a partir del uso de instrumentos del sistema de pagos, ya sea en el sistema bancario (i.e. tarjetas bancarias) o en el sistema de pagos (a través de los teléfonos inteligentes). Es decir, uno de los mayores beneficios de la expansión en el uso de medios de pago electrónicos es el registro de ingresos, los cuales pueden utilizarse tanto para determinar las contribuciones fiscales y de aseguramiento, o incluso algún tipo de beneficio.

Además de la modernización de fiscalización de ingresos, es indispensable repensar los productos de aseguramiento existente. Sin duda, el aspecto fundamental para lograr expandir la cobertura de aseguramiento es contar con una base sólida de contribución, que refleje los ingresos totales de los individuos, y que pueda ser verificable. Sin embargo, el trabajo independiente puede tener niveles de sobrevivencia y una volatilidad importante, pues las personas muchas veces no generan los ingresos necesarios para satisfacer todas sus necesidades. Esto hace indispensable identificar cómo se pueden disminuir las barreras del aseguramiento que se tienen hoy en día en los sistemas tradicionales. Tres de ellas son identificadas en el documento: la inclusión de descuentos automáticos; la creación de nuevos esquemas de aseguramiento y los incentivos fiscales. En el primer caso, la economía del comportamiento es clara. El costo al aseguramiento generalmente se asocia a un impuesto, lo que reduce las probabilidades de pago. El mecanismo de descuentos automáticos incrementa estas probabilidades, pues las personas deben cumplir con sus contribuciones. Ahora bien, el costo de muchos esquemas tradicionales es relativamente elevado y puede representar una carga para los trabajadores independientes, incluso mayor al de los asalariados. Una alternativa es explorar nuevos esquemas, en donde los niveles de cobertura y beneficios sean acotados y con ello se pueda reducir su costo. Finalmente, este costo puede también disminuirse mediante el subsidio directo para estos trabajadores en el caso de no cubrir niveles de ingreso suficiente. En suma, estos elementos buscan adaptar los esquemas tradicionales, los cuales han probado no ser efectivos.

En suma, la flexibilidad laboral del trabajo independiente es algo que ha sido permanente en América latina y el Caribe y la tecnología hará que sea una alternativa valorada por más trabajadores. Toca modernizar los esquemas de aseguramiento para lograr mejorar su vida, lo que dependerá de la trazabilidad de los ingresos personales. Proteger de manera efectiva a los trabajadores independientes de riesgos de salud, enfermedad y vejez, requiere un replanteamiento de los esquemas de aseguramiento social para adaptarlos a la realidad de los mercados laborales de la región. Las tendencias hacia carreras laborales con varias transiciones entre sectores y tipos de empleo serán cada vez más frecuentes y, por tanto, es imprescindible identificar soluciones para evitar que las personas se encuentren ante los riesgos de no estar asegurados. Algunas de estas soluciones pueden alcanzarse mejorando los mecanismos vigentes, utilizando para ello herramientas tecnológicas. Es decir, la transformación del trabajo que estamos viviendo plantea la necesidad de cómo adaptar los regímenes de seguridad social a las necesidades de los trabajadores y no viceversa. Tenemos la oportunidad para probar nuevos productos y procesos que no necesariamente sigan el esquema de seguridad social tradicional. En el Laboratorio de Seguridad Social Digital del BID estamos comprometidos a encontrar evidencia que permita una discusión más informada sobre este tema y seguiremos colaborando con los gobiernos, el sector privado y los emprendedores para mejorar la vida de los trabajadores independientes.

Referencias

- Acemoglu, D., Autor, D. (2012). What Does Human Capital Do? A Review of Goldin and Katz's *The Race between Education and Technology*. *Journal of Economic Literature*, 50:2, 426-463.
- Alaimo, V. Chaves, M., Soler, N. (2019). *El futuro del trabajo en América Latina y el Caribe ¿Cómo garantizar los derechos de los trabajadores en la era digital?* Banco Interamericano de Desarrollo.
- Álvarez, F., Argente, D., Lippi, Francesco. (2020). A simple planning problem for COVID-19 lockdown. *Centre for Economic Policy Research Press*, Issue 14.
- Antón, A, F. Hernandez and S. Levy. 2012. *The End of Informality in Mexico? Fiscal Reform for Universal Social Insurance*. Washington, D.C. Inter-American Development Bank.
- Antón, A. "The Effect of Payroll Taxes on Employment and Wages under High Informality". *IZA journal of Labor and Development*. 2014. 3:20.
- Azuara Herrera, O., Keller, L., González, S. (2019). *¿Quiénes son los conductores que utilizan las plataformas de transporte en América Latina?: Perfil de los conductores de Uber en Brasil, Chile, Colombia y México*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Azuara Herrera, O., Pagés, C., Rucci, G., Amaral, N., Ospino, C., Torres, J., González, S. (2019). *El futuro del trabajo en América Latina y el Caribe: ¿Cuáles son las ocupaciones y las habilidades emergentes más demandadas en la región?* Banco Interamericano de Desarrollo.
- Azuara et. al. (2021). "[Ahorro sin barreras: Lecciones de las intervenciones del Laboratorio de Ahorro para el Retiro](#)". Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bernal, R., M. Eslava, and M. Melendez. 2015. "Taxing Where You Should: Formal Employment and Corporate Income vs. Payroll Taxes in the Colombian 2012 Tax Reform." *Econ Estudio*.
- Bustelo, M. Suyaya, A. Viollaz, M. (2019). *The future of Work in Latin America and the Caribbean: What Will the Labor Market Be Like for women?* Banco Interamericano de Desarrollo.

- Betcherman, G., M. Daysal, and C. Pagés. 2010. "Do employment subsidies work? Evidence from regionally targeted subsidies in Turkey." *Labour Economics*, 17 (2010) 710–722.
- Bird, R. and M. Smart. 2014. "Financing Social Expenditures in Developing Countries: Payroll or Value-Added Taxes?" Chapter 13 in *Social Insurance, Informality and Labor Markets: How to Protect Workers while Creating Good Jobs*. Frolich, M., D. Kaplan, C. Pages, J. Rigolini and D. Robalino Editors. Oxford U. Press. United
- Bosch, M., A. Melguizo, and C. Pagés. 2013. *Better Pensions, Better Jobs: Towards Universal Coverage in Latin America and the Caribbean*. Washington D.C. Inter-American Development Bank.
- Bracha, Anat y Mary A. Burke. (2021), How Big is the Gig? The Extensive Margin, The Intensive Margin, and The Hidden Margin, *Labour Economics*, 2021, vol. 69, issue C.
- Borrowman, Mary y Stephan Klasen. (2020). Drivers of Gendered Sectoral and Occupational Segregation in Developing Countries *Feminist Economics*, 2020, vol. 26, issue 2, 62-94
- Bruhn, M., D. Karlan and A. Schoar. 2013. *The Impact of Consulting Services on Small and Medium Enterprises Evidence from a Randomized Trail in Mexico*. Policy Research Working Paper 6508, World Bank.
- Bruhn, M. and D. McKenzie. 2014. "Entry Regulation and the Formalization of Microenterprises in Developing Countries". *The World Bank Research Observer*. Oxford University Press.
- Bruhn, M., D. Karlan, and A. Schoar. 2010. "What Capital Is Missing in Developing Countries?" *American Economic Review*, 100:2, 629-633
- Busso, M., M.V. Fazio, and S. Levy Algazi. 2012. "(In) Formal and (Un) Productive: The Productivity Costs of Excessive Informality in Mexico" IADB Working Paper Series IDB-WP-341. Washington D.C. Inter-American Development Bank.
- Choi, James J., David Laibson, Brigitte C. Madrian y Andrew Metrick (2004), "For Better or for Worse: Default Effects and 401(k) Savings Behavior", en *Perspectives on the Economics of Aging*, David Wise (ed.), NBER.
- Dolado Juan J., Florentino Felgueroso y Juan F. Jimeno, 2003. "Where do Women Work Analysing Patterns in Occupational Segregation by Gender?," *Annals of Economics and Statistics*, GENES, issue 71-72, pages 267-292.

- Duflo Esther, Gale William, Liebman Jeffrey, Orszag Peter and Saez Emmanuel (2005). "Saving Incentives for Low and Middle-Income Families: Evidence from a Field Experiment with H&R Block." The Retirement Savings Project <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/20050509galeorszag.pdf>
- Ferreira, F. H. G., J. Messina, J. Rigolini, L. F. López-Calva, M. A. Lugo, and R. Vakis. 2013. Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class. Washington, D.C. World Bank.
- Flores Lima, R., S. Zamora, and E. Contreras. 2013 "Transiciones entre el trabajo formal e informal y medios de intermediación laboral en México 2005-10." Technical note. IDB-TN-525. Washington, D.C., Inter-American Development Bank.
- Hall, J. V., y Krueger, A. B. (2018). An Analysis of the Labor Market for Uber's Driver-Partners in the United States. ILR Review, 71(3), 705-732. <https://doi.org/10.1177/0019793917717222>
- Hand, A., Rodríguez Tapia, C., Silva-Porto, M. (2020). ¿Qué dicen nuestras descargas de apps sobre la vida y el trabajo en cuarentena? Banco Interamericano de Desarrollo.
- Hatayama, M., Viollaz, M., Winkler, H. (2020). Jobs' Amenability to Working from Home: Evidence from Skills Surveys for 53 Countries. Policy Research Working Paper; No. 9241. World Bank.
- Hsieh, C., Olken, B. (2014). The Missing "Missing Middle." National Bureau of Economic Research.
- Kahneman, Daniel and Amos Tversky. 1979. « Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk» *Econometrica* 47, no. 2: 263-91. doi:10.2307/1914185.
- Karlan, Dean, Aishwarya Lakshmi Ratan, and Jonathan Zinman. 2014. Savings by and for the Poor: A Research Review and Agenda. *Review of Income and Wealth* 60 (1): 36-78. *La naturaleza cambiante del trabajo.* (2019). Banco Mundial.
- Levy, S. 2008. Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality and Economic Growth in Mexico. Washington, D.C., Brookings Institution Press.
- Levy, S. and N. Schady. 2013. "Latin America's Social Policy Challenge: ducation, Social Insurance and Redistribution." *Journal of Economic Perspectives*. Vol. 27, No.2. 193-218.
- Levy Algazi, S. (2018). Esfuerzos mal recompensados. Banco Interamericano de Desarrollo.

- Llorente, Analía. (27 de agosto de 2019). Freelancers: los empleos en internet para trabajadores autónomos más demandados en América Latina. BBC News Mundo.
- Madrian, Brigitte C. y Dennis F. Shea (2001), "The Power of Suggestion: Inertia in 401(k) Participation and Savings Behavior," The Quarterly Journal of Economics, Vol.116, No.4, pp.1149-1187.
- Madariaga, J., Buenadicha, C., Molina, E. y Ernst, C. (2019). Economía de plataformas y empleo ¿Cómo es trabajar para una aplicación en Argentina? CIPPEC-BID-OIT. Buenos Aires.
- Novella, R., Repetto, A., Robino, C., Rucci, G. (2018). Millennials en América Latina y el Caribe: ¿Trabajar o estudiar? Banco Interamericano de Desarrollo.
- Observatorio Laboral COVID-19. (2020). Banco Interamericano de Desarrollo.
- Observatorio Laboral COVID-19. (2020). Op. Cit.
- Pagés, C. (2013). ¿La formación acaba al salir de la escuela? No en los países exitosos. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Perry, G., O. Arias, J. López, W. Maloney, P. Fajnzylber, P. Mason, y J. Saavedra-Chanduvi. 2007. "Informality: Exit and Exclusion," World Bank.
- Pew Research Center. (2021). State of Gig Work in 2021." Disponible en <https://www.pewresearch.org/internet/2021/12/08/the-state-of-gig-work-in-2021/>.
- Telework in the 21st century: An evolutionary perspective. (2019). Organización Internacional del Trabajo.
- Thaler, R.H. & Sunstein, C. (2008), Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness. New Haven, CT: Yale University Press.
- Tuesta, D. (2020). La seguridad social del futuro en América Latina: superando los mitos. Banco Interamericano de Desarrollo.

Anexo

PRESENCIA-AUSENCIA LEVANTAMIENTO DE TRABAJO EN PLATAFORMAS DIGITALES

País	Encuesta	Aplicación	Pregunta directa sobre plataformas digitales
Argentina	Encuesta Permanente de Hogares (EPH)	Trimestral	No
Bolivia	Encuesta Continua de Empleo (ECE)	Trimestral	No
Brasil	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADc)	Trimestral	No
Chile	Encuesta Nacional de Empleo (ENE)	trimestral	Si
Chile	Encuesta Suplementaria de Ingresos (ESI).	Anual	No
Colombia	Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)	Mensual	
Costa Rica	Encuesta Continua de Empleo (ECE)	Trimestral	No
México	Encuesta Nacional de ocupación y Empleo (ENOE)	Trimestral	No
México	Encuesta Telefónica de Ocupación y Empleo (ETOE)	Trimestral	No
México	Encuesta Nacional de ocupación y Empleo Nueva Edición (ENOEN)	Trimestral	No
Perú	Encuesta Permanente de Empleo (EPE)	Mensual	No
Uruguay	Encuesta Continua de Hogares (ECH)	Mensual	No

