



¿Es mejorable la cobertura de pensiones de los trabajadores independientes latinoamericanos?¹

Noelia Bernal y Fabrizio Solf²

¹ Este artículo ha sido elaborado en base al paper de N. Bernal Lobato, "Opciones para expandir la cobertura contributiva de pensiones entre los trabajadores independientes en el Perú", Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/104), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022. Las opiniones expresadas en este artículo son de exclusiva responsabilidad de los autores.

² Bernal: Universidad del Pacífico and Netspar, n.bernal@up.edu.pe; Solf: Universidad del Pacífico, fs.solf@alum.up.edu.pe.

INTRODUCCIÓN

El problema de la baja cobertura durante el ciclo de vida laboral es un reto que enfrentan casi todos los sistemas de pensiones en América Latina. Para el año 2015, a pesar del desarrollo de los sistemas contributivos, la proporción de cotizantes como porcentaje de la Población Económicamente Activa (PEA) era equivalente a poco más de 40% (CEPAL, 2022; OIT, 2018b) y, para el año 2017, esta proporción era inferior a 30% en varios de los 17 países de la región.

De acuerdo a información para ese año, salvo el Uruguay, Panamá, Costa Rica, Chile, el Brasil y la Argentina, el resto de los países aún enfrenta el gran desafío de seguir incorporando a la mayoría de los trabajadores a la seguridad social (Arenas de Mesa, 2019) y, en particular, a los trabajadores independientes. Ello se vuelve más imperativo frente a los impactos sociales y económicos del COVID-19: en 2020, en 15 países de América Latina, la cobertura de trabajadores alcanzó 44,7% de la PEA, cayendo en 2,1 puntos porcentuales respecto de 2019 (46,8%) como efecto de la pandemia (CEPAL, 2022).

Analizar la cobertura de pensiones de los trabajadores independientes, se torna aún más relevante si se considera que el trabajo por cuenta propia constituye una buena parte de la fuerza laboral y una fuente fundamental de generación de ingresos en la región. Según la Organización Internacional de Trabajo (OIT), cerca de 3 de cada 10 trabajadores en América Latina trabajan de manera independiente, y esta cifra es casi cuatro veces superior al promedio de países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE (OIT, 2022).

El objetivo de este artículo es analizar brevemente las características del mercado laboral en América Latina y su relación con el sistema de pensiones poniendo énfasis en la cobertura de los trabajadores independientes, así como las

experiencias de algunos países para ampliar la cobertura, con el objetivo de recomendar el diseño de mejores políticas.

En promedio, en la región, los trabajadores independientes se caracterizan por tener empleos informales, gran heterogeneidad en cuanto a niveles de educación, niveles de ingreso y tareas realizadas, y bajísimos niveles de afiliación a pensiones (Gontero y Weller, 2017). En cuanto a la ocupación, hay una concentración en sectores como construcción, comercio, agropecuario, y manufactura. Respecto a la no cotización, hay una mayor incidencia de ésta en los sectores agropecuario y comercio. Respecto a los niveles de ingresos, en promedio, el trabajador independiente recibe un ingreso menor que un asalariado, pero esto no implica que todos los independientes perciben menores ingresos. Por el lado de las brechas de género, la participación de mujeres en el trabajo independiente es significativamente mayor que la de los hombres en 8 de 18 países de la región. Adicionalmente, una transformación importante que viene ocurriendo en los últimos años, es que una buena parte de los trabajadores independientes trabaja en la “*gig-economy*”. Esta economía consiste en trabajos temporales o de desarrollo de actividades puntuales realizadas por prestadores de servicios, generalmente a través del uso de aplicativos. Entre este segmento de trabajadores la cotización a una pensión también es baja, pero el uso de la tecnología abre posibilidades para utilizarla como herramienta para incluir a dichos trabajadores a los esquemas de seguridad social.

En cuanto a las experiencias de los países de la región, se observa que en la mayoría existe la voluntad de obligar a los trabajadores independientes de relativos altos ingresos a incorporarse a los regímenes generales de pensiones, aunque con distintos resultados en materia de contribución. Para los trabajadores con otros niveles de ingresos hay diversas políticas. En países como la Argentina, el Uruguay y el Brasil, se observa la

tendencia a simplificar e integrar el pago de impuestos con los de pensiones y salud, mientras que, en Colombia y el Perú, se observa la creación de esquemas especiales para trabajadores independientes de bajos ingresos.

Teniendo en cuenta ello, planteamos cuatro opciones que se pueden evaluar para ampliar la cobertura de los independientes. Primero, en el corto plazo, afiliar de forma obligatoria y gradual a los trabajadores independientes de altos ingresos, con el objetivo de reducir las desigualdades existentes con los trabajadores dependientes. Segundo, flexibilizar y reducir en la medida de lo posible las barreras regulatorias y costos de transacción que limitan la afiliación y contribución de los independientes. Tercero, pilotear programas de ahorro voluntario dirigido a trabajadores independientes de ingresos medios con cierta capacidad contributiva, incluyendo en el diseño incentivos no financieros y financieros, así como lecciones de la economía del comportamiento y uso de tecnología. Consecuentemente, en base a este aprendizaje, crear gradualmente un pilar de contribución voluntaria, con el objetivo de fomentar las cotizaciones previsionales en la clase media. Finalmente, expandir los programas de pensiones no contributivas y consolidar el pilar solidario, con el objetivo de ampliar la protección social de trabajadores ubicados en los primeros quintiles de la distribución de ingresos.

La estructura del estudio es la siguiente. En la siguiente sección se realiza un análisis de las características generales del mercado laboral de América Latina y su relación con el sistema de pensiones, poniendo énfasis en los trabajadores independientes. En la tercera sección, se analizan las estrategias de expansión de cobertura de trabajadores independientes implementadas en varios países y, en la cuarta sección se plantean una serie de recomendaciones que se pueden analizar para ampliar cobertura.

MERCADO LABORAL EN AMÉRICA LATINA Y COBERTURA EN PENSIONES DE LOS INDEPENDIENTES

Descripción general

En la región, el mercado laboral se caracteriza por la fuerte presencia de trabajadores independientes, la cual está estrechamente relacionada con el empleo informal. De acuerdo con la OIT, el empleo informal comprende a aquellos trabajadores cuyos derechos socio-laborales no son cubiertos, por lo que en combinación con el concepto del trabajador independiente se entiende como aquel trabajador que no contribuye para la seguridad social. En América Latina y el Caribe, el 43,4% del empleo informal está compuesto por trabajadores independientes (OIT, 2018a), lo cual indica que casi la mitad de la informalidad está concentrada en ellos. Y de toda la fuerza laboral, el empleo independiente es el segundo grupo más representativo, después de los salarios, abarcando al 38.8% de la fuerza laboral (OIT, 2022).

Respecto al nivel educativo, entre los trabajadores independientes existen los que tienen alto y bajo nivel de preparación. El primero, se caracteriza por estar compuesto por individuos con experiencia profesional que hallan mayores beneficios al trabajar de forma independiente. Aquellos con bajo nivel de educación se dedican al trabajo independiente generalmente debido a la ausencia de oportunidades debido a su falta de formación. Así, los trabajadores independientes por oportunidad o necesidad también son denominados como voluntarios o involuntarios, respectivamente (MTPE, 2022).

En cuanto a la ocupación, hay una concentración de trabajadores independientes en trabajos que requieren pocas habilidades técnicas como los del sector construcción, comercio, agropecuario, manufactura y alojamiento. Además, también existe un grupo menor de independientes que pertenece al sector financiero, salud y el sector inmobiliario. Con respecto

a la no cotización, hay una mayor incidencia en actividades relacionadas al sector agropecuario y comercio. Por ejemplo, en Bolivia y Colombia cerca del 100% de independientes del sector agropecuario no cotizan, y en Perú y México esta cifra ronda alrededor del 90%.

Respecto a los niveles de ingresos, en promedio, el trabajador independiente recibe un ingreso menor que un asalariado, pero esto no implica que todos los independientes perciben menores ingresos. En América Latina, un asalariado percibe ingresos 1.3 veces superiores al promedio de independientes, pero los independientes con educación superior tienen ingresos superiores a los asalariados. En Perú, por ejemplo, los ingresos de un asalariado son en promedio 2.4 veces superiores a los ingresos de un trabajador independiente (Bernal, 2022).

Por el lado de las brechas de género, hay una mayor cantidad de hombres que mujeres trabajando de forma independiente. Pero esto responde al hecho de que hay más hombres en la fuerza laboral. Del total de trabajadores independientes, sin embargo, el porcentaje de mujeres es mayor que el de hombres en 8 de 18 países (Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay y Perú), y similar en otros tres (Chile, Costa Rica y República Bolivariana de Venezuela) (Gontero y Weller, 2017).

Otra característica importante acerca de los trabajadores independientes es que tienden a tener una edad promedio mayor que el resto del mercado laboral. Más aún, desde los 65 años hay una fuerte diferencia entre trabajadores independientes y los dependientes. La mayor participación entre trabajadores independientes se explica por la mayor edad a la que se jubilan y que se extiende, en promedio, más allá de los 65 años. De esta forma, aquellas personas que aún necesitan de una fuente de ingresos encuentran una salida con trabajos por cuenta propia.³

También es relevante considerar el análisis del trabajador

³L3 En cuanto a la cotización, según Gontero y Weller (2017), más del 70% de independientes mayores de 65 años no cotiza para la seguridad social.

independiente según su rol en el hogar. El jefe o jefa del hogar es considerado comúnmente como la principal fuente de ingresos. En promedio, la proporción de independientes que se declaran jefes de hogar oscila entre 50% y 60% y no cotizan para su pensión.

La pandemia del COVID-19 y las restricciones que trajo consigo afectaron a todo el mercado laboral, y la desocupación llegó hasta el 10% en promedio en Latinoamérica (CEPAL, 2021). La contracción del empleo se concentró en los puestos informales, de empleo joven y bajos ingresos. En el caso de los trabajadores independientes, en 2020 el número de ocupados se redujo en 7.6% respecto al 2019. Si bien en general el empleo aún no es el de los niveles pre-pandemia, si se ha observado una recuperación gracias al surgimiento del trabajo independiente, aunque esto supone una recuperación del empleo en condiciones laborales de menor calidad (Cid y Marinho, 2022).

Trabajadores independientes y su cobertura de pensiones

La baja cobertura en América Latina no es similar entre los países y presenta heterogeneidades según ciertas características de la población. El grupo de trabajadores independientes es interesante porque su baja cobertura está asociada tanto a factores institucionales como laborales que se reflejan en distintos grados de cobertura según el país.

A excepción de Chile, Argentina, Uruguay, Brasil, Costa Rica y Ecuador, la cobertura de independientes es menor que 13% en 2020 (Mesa-Largo et al., 2021; Subsecretaría de Previsión Social, 2021). Justamente, en estos países es obligatorio pertenecer al sistema de pensiones (aunque cada uno con legislaciones y especificaciones distintas) con una cobertura de independientes relativamente similar de entre 39.3% y 47.8%, salvo por la Argentina que tiene una cobertura de más del 90%. En Colombia y Panamá la afiliación también es obligatoria, pero la cobertura es relativamente menor, de 13.2% y 7.6%, respectivamente. En

cambio, en los países donde la afiliación de independientes es voluntaria, la cobertura es bastante menor.⁴

Esta característica de la institucionalidad también tiene implicancias para la baja participación de la población rural en los sistemas de pensiones. En el 2014, ésta llegó como máximo hasta 26.5%, esto debido a la alta incidencia de empleo independiente e informal en zonas rurales relativo a zonas urbanas (OIT, 2021). Por ejemplo, en Perú la cobertura de independientes entre la PEA rural es apenas de 7.7%, mientras que en el ámbito urbano es de 32.1% (Bernal, 2022).

Por otra parte, existe una diferencia en la cobertura de pensiones según el nivel de ingresos. Entre los trabajadores de menores ingresos, la probabilidad de estar afiliado es mucho menor. Este factor es clave debido a la relación entre el trabajo independiente involuntario y el nivel de ingresos. Para el año 2015, por ejemplo, solo el 12.3% de trabajadores del primer quintil de ingresos en la región estaban afiliados al sistema previsional, mientras que la afiliación de trabajadores ubicados en los demás quintiles era bastante superior (OIT, 2018b).

Asimismo, la probabilidad de cotización a pensiones también está relacionada al nivel de ingresos o de educación de los trabajadores. Según Gontero y Weller (2017), entre los independientes que no aportan, la mayoría tiende a tener un bajo nivel educativo, y este grupo oscila entre el 40% y 70% dependiendo del país; mientras que el grupo de cotizantes con bajo nivel educativo es de alrededor del 20%, salvo Brasil donde este grupo representa cerca del 45% de cotizantes. Entre los independientes con un alto nivel educativo, el grupo que cotiza está entre 40% y 55% según el país, mientras que la proporción de no aportantes oscila entre 10% y 18%.

⁴También cabe mencionar que, entre los países con afiliación obligatoria, el porcentaje de independientes respecto a la PEA es menor (entre 24% y 35%), a diferencia de aquellos donde no es obligatoria (entre 40% y 62%)

Con respecto al COVID-19, la contracción laboral y caída de ingresos tuvo repercusiones negativas en los sistemas de

pensiones. En 2020, entre 11 países⁵ de Latinoamérica, la contribución se redujo en 5.3% en promedio respecto al 2019, y la cobertura entre la población en edad de trabajar se disminuyó en 2.1% en el mismo periodo. La caída en la contribución fue mayor entre las mujeres respecto a los hombres, y entre los independientes. Por otro lado, la estabilidad de los sistemas de pensiones se vio comprometida con los retiros de fondos de pensiones de capitalización individual que se dieron en varios países como Chile, Perú, Bolivia, El Salvador y México. Hasta 2021, en Chile y Perú se retiraron alrededor de 28% y 27.3% de los fondos totales, respectivamente. En menor medida, en El Salvador se retiró el 1.8% y en México el 0.4%⁶ (Mesa-Lago, 2022). Si bien estas medidas fueron tomadas en estados de emergencia, debieron haber sido herramientas de última instancia puesto que los retiros comprometen en el largo plazo a las pensiones.

Trabajadores independientes y la *gig-economy*

Finalmente cabe mencionar al grupo emergente de trabajadores independientes que participan en la *gig-economy*, también llamados prestadores de servicios en plataformas digitales. Estos consisten en trabajos temporales que pueden ser ofertados por cualquiera, es decir, no es necesario un nivel elevado de educación. Estos trabajos se realizan principalmente a través de plataformas digitales y cuentan con bastante flexibilidad donde cada persona puede elegir su horario y tiempo que dedica al trabajo. Sin embargo, por la misma naturaleza de los trabajos, no cuentan con acceso a la seguridad social, lo cual tiene como consecuencia una baja cotización en este grupo de trabajadores.

⁵Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

⁶No hay datos acerca del porcentaje retirado en Bolivia, pero cerca del 56% de afiliados retiró fondos durante la pandemia (montos desde el 15% hasta el 100% de los fondos).

En América Latina, la participación del empleo en la *gig-economy* es aun relativamente pequeño, pero presenta una tendencia creciente. En Argentina, este tipo de empleo representa al 1% de ocupados (Madriaga et al., 2019), mientras que en Colombia se estima que este grupo representa al 0.9% de la PEA y su participación

representa cerca del 0.2% de su PIB (Fernández y Benavides, 2020). El 60% de prestadores de servicios del mercado laboral son hombres, y la brecha es mayor sobre todo en actividades relacionadas al transporte (93.5% del total de conductores de Uber en América Latina son hombres). Además, la edad promedio de los participantes es de alrededor de entre 34 y 40 años (Azua et al., 2019; Bustelo et al., 2019).

Al analizar los motivos detrás de la participación en este tipo de trabajos, se puede determinar que existe un grupo que participa voluntariamente y otro de manera involuntaria. El primero se caracteriza principalmente por altos niveles de educación, mientras que el segundo por un bajo nivel de educación. Dentro de aquellos que participan de forma voluntaria, podemos distinguir un grupo que trabaja con las plataformas a tiempo completo (o como principal fuente de ingresos) en lugar de tener un empleo formal debido a sus preferencias por la flexibilidad. En Colombia, este segmento representa cerca del 40% del total de prestadores de servicios (Fernández y Benavides, 2020), lo cual da indicios del potencial de ampliación de cobertura de independientes que se podría lograr a través de las plataformas digitales.

AVANCES EN LA COBERTURA DE INDEPENDIENTES

Los regímenes contributivos de la región se han estructurado principalmente en base a los contratos formales de trabajo y por tanto afilian principalmente a trabajadores asalariados. Es a partir de las últimas décadas, que se ha intentado llegar a los trabajadores por cuenta propia. En la mayoría de los países analizados, se observa que existe la voluntad de obligar a los trabajadores independientes de relativos altos ingresos a incorporarse a los regímenes de pensiones, pero con distintos resultados en contribución. Para los trabajadores con menores niveles de ingresos se observa la implementación de diferentes políticas. En países como la Argentina, el Uruguay y el Brasil, éstas se han orientado a simplificar e integrar el pago de impuestos con

los de pensiones y salud. En contraste, en Colombia y el Perú, se observa la creación de esquemas especiales para trabajadores independientes de bajos ingresos. A continuación, se explican las distintas experiencias de los países analizados.

Argentina

La Argentina fue uno de los primeros países en proveer regímenes previsionales para incluir a los trabajadores independientes con la creación de un régimen único en 1954. Este sistema sufrió distintos cambios con el pasar de los años. En 1994 se planteó la obligatoriedad de la contribución de todos los trabajadores, independientemente de si ejercen labores con relación de dependencia o independencia. Esto configura el régimen general de autónomos, y que funciona bajo un régimen de reparto (Bertranou, 2007). Por otro lado, el monotributo, implementado en 1998, se caracteriza por implantar un único tributo, el cual simplifica e integra los componentes previsionales (pensión y salud) e impositivos (como el impuesto sobre ganancias). El componente previsional del monotributo requiere de pagos mensuales de montos fijos que dependen de la categoría a la que pertenece el trabajador.

Para febrero del 2021 se registran 2.248 millones de trabajadores independientes registrados entre el monotributo y sistema general para autónomos (Dirección Nacional de Políticas de la Seguridad Social, 2021). El 84% de trabajadores independientes cotizantes en la Argentina pertenecen al sistema de monotributo, mientras que el 16% restante pertenecen al régimen general. De acuerdo con Cetrángolo y Grushka (2020), en la actualidad el sistema previsional de la Argentina ha tenido incrementos importantes en la cobertura; sin embargo, esto fue acompañado por el incremento en su coste fiscal.

Uruguay

El sistema de cobertura para trabajadores independientes uruguayos es similar al de la Argentina. Existen tres regímenes principales para los trabajadores independientes. Primero, el régimen general es el sistema general para todos los trabajadores, aunque con algunas reglas diferentes acerca de la contribución para los trabajadores independientes. También existe la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios (CJPPU), dirigida a aquellos egresados universitarios que realizan libre ejercicio de su profesión.

El monotributo, similar al esquema argentino, fue creado con el fin de simplificar otros trámites e incluir el pago de impuestos por ingresos, impuesto por el valor agregado y pago por la seguridad social. El monotributo está dirigido especialmente a trabajadores independientes de bajos ingresos, por lo que, de esta manera, también se buscaba disminuir la informalidad mediante las facilidades de pago. La contribución al monotributo es obligatoria para sus afiliados. En 2020, se contaba con 29,623 afiliados, 10 veces más que lo registrado en 2007; sin embargo, al igual que en la Argentina, la recaudación es pequeña en relación con la tributación total.

Brasil

Para integrar a los trabajadores independientes de baja renta en el año 2007 se dio inicio al Plan Simplificado de Previsión Social. La reforma estableció la afiliación y contribución obligatoria al sistema previsional bajo la modalidad de contribuyentes individuales. Es un régimen de reparto, y la cuota fija exigida es equivalente al 11% del salario mínimo mensual.

Un esquema complementario al Plan Simplificado es el de Micro - emprendedor Individual (MEI), el cual se estableció en el año 2009. El objetivo de este programa fue incentivar la formalización del grupo de trabajadores que no calificaba para el régimen del

Plan Simplificado, y se puede cotizar a la seguridad social con un monto fijo del 5% del salario mínimo. En general, tiene un funcionamiento similar al Plan Simplificado, con la diferencia del público objetivo. Sin embargo, un problema con el MEI es el alto índice de falta de pago de las contribuciones.

Un último régimen relevante es la Previsión Rural, vigente desde 1991. Está enfocado en trabajadores rurales informales que laboran en actividades para su subsistencia (economía familiar). Este permite equiparar las prestaciones sociales que reciben tanto los trabajadores rurales como los urbanos y la contribución de los asegurados es de 2,1% de lo comercializado de su producción.

A nivel regional, el Brasil es el país que más recauda entre el grupo de los pequeños contribuyentes en términos de su PIB.

Chile

El sistema de pensiones actualmente tiene tres esquemas: Pilar Solidario, Pilar de Ahorro Obligatorio y Pilar de Ahorro Voluntario. El pilar solidario tiene como objetivo aliviar la pobreza en la vejez e invalidez. Esto se realiza mediante una Pensión Garantizada Universal (PGU), que se entrega mensualmente a aquellas personas mayores de 65 años con nula o poca participación en el sistema previsional, y que pertenecen al 90% de la población mayor de edad más vulnerable. Otorga una prestación mensual plana equivalente a la línea de pobreza, que se complementa por un segundo tramo, dependiendo del estado de la pensión autofinanciada.

En 2008, la Ley N° 20.255 estableció la afiliación obligatoria de trabajadores por cuenta propia al sistema de pensiones como medida para contrarrestar la baja cobertura del sistema. Desde esa fecha, el proceso de afiliación se propuso de manera gradual, y recién en 2019 (Ley N° 21.133) se aplicó la obligatoriedad para aquellos trabajadores independientes que emiten boletas por honorarios por 5 o más Ingresos Mínimos Mensuales para la

Operación Renta. Para el año 2022, la tasa de aporte corresponde al 12.25%, y se espera llegar a alcanzar el 17% en 2028. Tras la reforma del año 2019 hubo un incremento significativo en el número de trabajadores independientes que cotizaba con una cifra de 528 mil cotizantes (representa alrededor del 23% de todos los trabajadores independientes en 2019). En 2020, 553 mil personas cotizaron para su pensión.

Colombia

En Colombia existen, desde la reforma de 1993, dos esquemas de ahorro previsional principales entre los cuales el trabajador puede decidir en el cual participar: el solidario Prima Media con Prestación Definida (RPM) o el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS). Desde 2003, mediante la Ley N° 797, se amplió la obligación de afiliarse y cotizar a todos los trabajadores independientes, de forma similar que los dependientes. Para los trabajadores independientes, la cotización se realiza sobre el 40% de los ingresos mensuales, con un mínimo de ingreso base de 1 salario mínimo y un tope de 25 salarios mínimos. Ambos esquemas garantizan una pensión subsidiada para los trabajadores que no lograron cotizar una pensión mínima.

Por otro lado, en el año 2005 se crea del sistema de Beneficios Económicos Periódicos (BEPs), el cual otorga una pensión menor a un salario mínimo a aquellos trabajadores de escasos recursos que no cumplen con las condiciones para recibir una pensión. Adicionalmente, en este esquema el Estado contribuye un 20% de lo que cotiza el trabajador. Pese al incentivo, para el año 2018, el 67% de trabajadores por cuenta propia no cotizaba para su pensión.

Perú

En el Perú, la afiliación de un trabajador independiente al sistema de pensiones es voluntaria y este puede elegir entre un sistema de reparto (Sistema Nacional de Pensiones) o un sistema con cuentas

de capitalización individual (Sistema Privado de Pensiones). En ambos casos los aportes se realizan de manera voluntaria. Desde 2008 ha habido algunos intentos de aumentar la cobertura de los trabajadores por cuenta propia. Sin embargo, estas normativas han sido derogadas parcialmente o no han sido implementadas o reglamentadas, por lo que no se aplican en la práctica.

Con el Decreto Legislativo N° 1086, establecido en junio del 2008, con el objetivo de formalizar y desarrollar las medianas y pequeñas empresas, se buscaba otorgar flexibilidades en los trámites e incentivos para reducir el costo de contratación de empleo formal. Asimismo, se creó un Sistema de Pensiones Sociales (SPS), de carácter voluntario, para los trabajadores y conductores de las microempresas que decidieran formalizarse. Dentro de este esquema, el aporte del trabajador a pensiones se reducía a 4% de remuneración mínima vital mensual y el Estado cotizaba al año el 100% de lo efectivamente cotizado por el trabajador. En cuanto al seguro de salud, el empleador de la microempresa debía pagar 15 soles mensuales (4 dólares aproximadamente) por cada trabajador y el Estado pagaba un monto similar.

En 2012, con la Ley N° 29.903 se hizo obligatoria la afiliación al SPS para aquellos trabajadores de las microempresas con edad menor a 40 años. Asimismo, se incluyó la afiliación obligatoria de trabajadores independientes menores de 40 años y que percibieran ingresos considerados rentas de cuarta categoría y/o de quinta categoría para impuestos. Para todos los trabajadores independientes con ingresos mensuales superiores a 1.5 del sueldo mínimo se les aplicaba la tasa de aporte obligatoria del régimen general, y en caso de que los ingresos mensuales eran de hasta 1.5 veces el sueldo mínimo, se aplicaba una tasa de aporte gradual (desde 4%).

A pesar de que ambas normas implicaban un avance en la incorporación de los trabajadores por cuenta propia a la

seguridad social, nunca se reglamentaron en lo que se refiere al SPS y por lo tanto nunca se aplicaron en la práctica. Más aún, la afiliación obligatoria de independientes que establecía la Ley N° 29.903 fue derogada poco después de su aprobación. En el Cuadro 6.1 se resume las experiencias de los distintos países:

Cuadro 6.1

América Latina (6 países): resumen de experiencias de ampliación de cobertura en países seleccionados de América Latina

País	Año Programa	Cotizantes En Año De Implementación	Cotizantes Actuales
ARGENTINA	1994 Régimen general de autónomos (Ley N° 24.241)	1 616 081	377 mil, 15% de trabajadores independientes (2020)
	1998 Monotributo	520 176	2005 mil, 78% de trabajadores independientes (2020)
URUGUAY	2001 Monotributo	3000 en 2007	Más de 30 mil afiliados para el año 2020

Descripción	Prestaciones	Gasto Fiscal Total
Independientes pueden distinguirse por ser pequeños contribuyentes. Bajo nivel de afiliación y baja tasa de pago. Se realizaron perdones de deuda para otorgar pensión. Aportes que van desde 5220.21 hasta 22968.62 pesos.	Monto fijo establecido por ley.	Todo el sistema de pensiones: 10,7% del PIB (2017)
Sistema se caracteriza por implantar un único tributo, el cual simplifica e integra los componentes previsionales (pensión y salud) e impositivos (como el impuesto sobre ganancias). Aportes van desde los 1270.99 pesos argentinos, hasta los 3296.62 pesos.	Monto fijo. Cobertura de asignaciones familiares y de obra social.	
Creado con el fin de simplificar otros trámites e incluir el pago de impuestos por ingresos, impuesto por el valor agregado y pago por la seguridad social. La cantidad cotizada depende de los ingresos y puede incrementarse si se decide otorgar servicios de salud al cónyuge o a los hijos. Sólo aportes jubilatorios van desde 689 pesos uruguayos hasta 1378 pesos. El aporte total va desde 897 pesos (escala más baja y sin incluir ni al cónyuge ni a los hijos) hasta 3782 pesos.	Monto fijo establecido por ley. Flexibilidad en impuestos.	Todo el sistema de pensiones: 10,7% del PIB (2017)

País	Año Programa	Cotizantes En Año De Implementación	Cotizantes Actuales
BRASIL	1991 Previsión Rural	3'558'562 en 1993	7'090'740 beneficiarios en 2022
	2007 Plan Simplificado	37% de independientes en 2007	-
	2009 Microempreendedor Individual (MEI)	70'278	7'310'314 en 2017

Descripción	Prestaciones	Gasto Fiscal Total
Enfocado en trabajadores informales de áreas rurales que participan en actividades de subsistencia. Busca equiparar los beneficios sociales de los trabajadores rurales y urbanos. Contribución de 2,1% de lo comercializado en su producción.	Pensión equivalente al salario mínimo.	Todo el sistema de pensiones: 11,1% del PIB (2017)
Independientes que no tengan vínculo de empleo, pequeños empresarios cuyos ingresos no superen un umbral y contribuyentes facultativos (amas de casa). Contribución de 11% del salario mínimo mensual al sistema de reparto.	Derecho a pensión por vejez o invalidez, aportes monetarios por accidentes o enfermedades que incapaciten ir al trabajo, salario por maternidad, pensión por muerte y aportes monetarios por reclusión del asegurado.	
Dirigido a microemprendedores con una facturación anual de hasta 81 mil reales. También funciona como un esquema simplificado con el que se cotiza a la seguridad social con un monto fijo del 5% del salario mínimo mensual. Alto índice en falta de pago de contribuciones.	Mismos beneficios que Plan Simplificado, además de flexibilidad con los impuestos.	

País	Año Programa	Cotizantes En Año De Implementación	Cotizantes Actuales
CHILE	2008 Pilar Voluntario	570'891	2'738'888 en 2020
	Pilar Solidario Ley N° 20.255 (2008)	558'081	1'695'934 de beneficiados en 2020
	Pilar Obligatorio Ley N° 20.255 (2008) y Ley N° 21.133 (2019)	65.398 de independientes, o 3,64% (2008)	553 572 personas, o 23% del total de trabajadores independientes (2020)
	2022 Pensión Garantizada Universal	Reemplazará a PBS y APS a partir de febrero del 2022	-
COLOMBIA	2003 Ley N° 797	-	-
	2018 BEPS	808 mil inscritos, 214.716 mil cotizantes	1'645'663 afiliados y 824'675 cotizantes en 2021

Descripción	Prestaciones	Gasto Fiscal Total
Ley N° 20.255 fortaleció el ahorro voluntario introduciendo un componente colectivo y el Ahorro Previsional Voluntario (APV) para la clase media.	PBS: 203 dólares monto fijo mensual.	-
Tiene como objetivo aliviar la pobreza. Se dirige al 60% de los adultos mayores más pobres. Ofrece el PBS para quienes nunca cotizaron en el sistema de pensiones, y el APV para quienes cotizaron, pero tienen una pensión menor a 627 dólares.	APS: Cubre la diferencia entre pensión y la PMAS (627 dólares)	1,24% del PIB (Gasto en Pilar Solidario)
Obligatoriedad para trabajadores por cuenta propia en participación del sistema si registra boletas por honorarios de más de 5 RMV. Pensión de cuenta individual. En 2022 se contribuye 12,25% de la renta imponible.	Seguros obligatorios, salud, y pensión (depende de aporte).	2,3% del PIB en 2008; 3,7% del PIB en 2019 (total gasto contributivo)
Reemplaza a PBS y APS. Para aquellos dentro del 80% de la población de menores ingresos se les otorga una prestación mensual plana de 223 dólares. Se otorga un complemento decreciente para quienes se encuentren por sobre el 80% y bajo el 90% de la población.	Prestación de 223 dólares mensual (menor 80%). Complementos decrecientes (superior al 80% y bajo el 90%). Bono por hijo nacido vivo a mujeres.	-
Ley de obligatoriedad de contribución de independientes. Amplió la obligación de afiliarse a todos los trabajadores independientes.	Depende del capital acumulado más intereses.	4,5% del PIB
Para aquellos trabajadores con montos acumulados que son insuficientes para financiar la pensión mínima. Pensión de cuenta individual (semi contributivo).	Balance acumulado más subsidio del 20%.	0,4% del PIB (gasto del BEPS)

País	Año Programa	Cotizantes En Año De Implementación	Cotizantes Actuales
PERÚ	2008 DL N° 1086	No ejecutado	-
	2012 Ley N° 29.903	No ejecutado	-

Descripción	Prestaciones	Gasto Fiscal Total
Objetivo de formalización y desarrollo de las medianas y pequeñas empresas (MYPES). Se buscaba otorgar flexibilidades en los trámites e incentivos para reducir el costo de contratación de empleo formal. Crea Sistema de Pensiones Sociales (SPS) voluntario con <i>match</i> del Estado a las contribuciones para pensiones y salud.	Mismos beneficios que sistema nacional y privado de pensiones, con <i>match</i> del Estado.	-
Vuelve al SPS obligatorio para trabajadores de las MYPES menores de 40 años y establece afiliación obligatoria de los trabajadores independientes de 4ta y 5ta categoría. Precisa que el <i>match</i> del Estado se otorga sólo para trabajadores con ingresos menores a 1.5 veces la RMV.	-	-

FUENTE: Bernal (2022).

RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

En general, los países de América Latina deben evaluar la implementación de reformas de ampliación de cobertura según la realidad laboral y social de sus trabajadores independientes. Sin embargo, luego del análisis realizado, se plantean algunas propuestas que pueden evaluarse y que están diseñadas en función de la capacidad contributiva de los trabajadores. Asimismo, existen elementos relevantes a considerar antes de cualquier implementación, tales como las características del sistema tributario que podría facilitar o no la aplicación de diversas medidas, así como el espacio fiscal para evaluar o no la inclusión de incentivos. A continuación, se presentan las propuestas.

Afiliación obligatoria y gradual de trabajadores independientes

Para países que aún no lo han hecho, se sugiere evaluar la política de afiliar de forma obligatoria a los trabajadores independientes que pagan impuestos a los ingresos, tal y como se observa en 8 de los 18 países de la región (Gontero y Weller, 2017). Para el caso del Perú, por ejemplo, Bernal (2022) muestra que existe grupos significativos de trabajadores independientes pertenecientes a los quintiles más altos de la distribución de ingresos que no están afiliados y/o no cotizan al sistema de pensiones. Esta situación se explicaría en buena parte porque estos trabajadores no están obligados a afiliarse ni a contribuir a pensiones. En contraste, los trabajadores asalariados están obligados a cotizar en tanto generen rentas del trabajo. Con esta política se reduciría esta desigualdad y todos los trabajadores, en tanto generen rentas del trabajo, estarían obligados a estar inscritos a un régimen de pensiones.

7Enfoques de elección activa y afiliación automática son ampliamente recomendados por la literatura. Ver por ejemplo el documento de políticas basadas en el comportamiento para la toma de decisiones financieras en el hogar de Madrian y otros (2017). Una intervención reciente es la implementada en Estados Unidos por la Casa Blanca Social y el Equipo de Ciencias del Comportamiento, en colaboración con el Departamento de Defensa, en el año 2015. En esta intervención se probó un enfoque de elección activa para aumentar la participación en un plan de ahorro del personal militar. En este caso, el momento de la decisión ocurría cada vez que un empleado cambiaba de base militar. En ese momento, se instó a los empleados a tomar una decisión activa de inscribirse en el “Thrift Savings Plan” del gobierno federal, un plan de ahorro para la jubilación para los trabajadores federales. Además, se estableció una opción default o predeterminada de contribución que la mayoría eligió junto con ocho opciones adicionales de contribución (básica, incentivo o especial, entre otros).

Esta propuesta aprovecha el vínculo de los trabajadores por cuenta propia con la autoridad tributaria al momento en el que declaran las rentas de trabajo y puede no hacerse de forma ser inmediata. Tal y como lo hizo Chile, esto se puede hacer de manera gradual, con el objetivo de suavizar el impacto de la medida y podría ir acompañada de información sobre la importancia de ahorrar para el retiro. Por ejemplo, se podría empezar con una etapa de decisión voluntaria o “*active choice approach*”, en la cual se le presenta al trabajador la opción de inscribirse al momento que paga impuestos. Posteriormente, en una segunda etapa, la afiliación se hace obligatoria y automática (“*automatic enrollment approach*”), pero aún puede dejarse voluntaria la decisión de ahorrar. En la tercera etapa, la afiliación y el ahorro sí se hacen obligatorios y automáticos (“*automatic enrollment and saving approach*”)⁷, lo cual sigue una estructura

similar al monotributo que ha tenido un relativo éxito en afiliación en países como la Argentina, el Uruguay y el Brasil.

Para simplificar la decisión de ahorro entre los independientes, se puede implementar una opción predeterminada o “*default option*” de tasa de contribución como estrategia para simplificar mentalmente la decisión de cuánto ahorrar. La tasa predeterminada puede ser incluso pequeña al inicio y luego ir elevándose en el tiempo para no afectar significativamente el ingreso disponible. Esto simplificaría mentalmente la decisión que enfrentan los trabajadores – luego de afiliarse – de cuánto ahorrar para la vejez. La literatura sugiere que alternativas de este tipo son exitosas generalmente porque la mayoría de los trabajadores permanecen en la opción predeterminada.

Para fortalecer la recaudación, se sugiere hacer que la contribución – para la mayoría de los trabajadores independientes – sea automática. Es decir, una vez inscrito el trabajador, su ahorro sea automático y no requiera de ninguna acción por parte de él. Existe amplia evidencia de que esto aumenta significativamente las contribuciones para el retiro. Esto es particularmente importante en países en desarrollo como los de América Latina donde muchos de los principales obstáculos para ahorrar, son los costos de transacción asociados al traslado hacia el lugar de pago, desacuerdos dentro del hogar con respecto al ahorro, entre otros (Blumenstock et al., 2018; Chetty et al., 2014).

Flexibilización y reducción de barreras y costos de transacción

Una de las contribuciones más importantes de la literatura de la economía del comportamiento es que pequeños cambios o empujoncitos (“*nudges*”) pueden lograr grandes impactos en la conducta de ahorro de los trabajadores. Por ejemplo, Thaler (2016) sostiene que flexibilizaciones en las frecuencias de pago y reducciones en la tasa de aporte ayudan a que la contribución

sea menos “dolorosa” e incrementan la probabilidad de contribuir a los esquemas de ahorro.

En tal sentido, una política que se puede evaluar en el corto plazo podría ser reducir la cotización mínima para los trabajadores independientes, tanto para aquellos a los que se les pueda obligar a afiliarse a pensiones como para aquellos a quienes no. Por ejemplo, en Perú se previó reducir la tasa de cotización de 10% a 4% de la remuneración mínima vital (Ley N°29.903) y, en Colombia, el BEPS permite aportar por debajo del salario mínimo.

Otras políticas que se pueden evaluar son flexibilizaciones de las contribuciones mensuales a frecuencias diarias o semanales, para que los independientes no perciban una fuerte reducción de consumo presente; o permitir retiros parciales de fondos, para dar más liquidez al ahorro. En Ghana, por ejemplo, se planteó un atractivo esquema de ahorro voluntario para trabajadores informales con contribución variable y retiros periódicos. En este país, el Fideicomiso Nacional de Seguros de la Seguridad Social (SSNIT) piloteó un Plan de Pensiones del Sector Informal de 2005 a 2008 antes de lanzarlo a nivel nacional (Dorfman, 2015). En 2010, más de 90,000 afiliados estaban contribuyendo al esquema. Este es un plan de pensiones contributivo voluntario con tasas de contribución variables que se basan en la preferencia y capacidad de los miembros y donde las contribuciones pueden realizarse de manera diaria, semanal, mensual, anual o por temporada. Después de la deducción de una prima de seguro de vida, se permite a los afiliados hacer retiros periódicos luego de cinco meses de contribuciones iniciales, siempre y cuando la cuenta tenga un saldo acreedor. Los afiliados también pueden usar sus contribuciones como garantía parcial para asegurar un crédito de instituciones financieras.

Una tercera política sería masificar los canales de pago de aportes utilizando diversos establecimientos de servicios como supermercados, grifos y otros, para así acercar la oferta del

sistema de pensiones a los trabajadores y facilitar la recaudación de aportes vía reducción de costos de transacción.

Otra alternativa que reduce costos y aprovecha además el ahorro automático sería usar las diversas plataformas digitales existentes como aliados para llegar a los trabajadores independientes. Aplicaciones como Uber, Rappi y otros, tienen identificado a sus miembros por lo que se puede aprovechar estas plataformas para implementar el ahorro automático para pensión dado que los prestadores de servicios generalmente depositan los ingresos de los trabajadores en cuentas bancarias.

Pilotos de programas de ahorro y creación de pilar de ahorro voluntario

En el mediano y largo plazo, teóricamente se debería afiliar obligatoriamente a todos los trabajadores independientes. Sin embargo, esto es más difícil de fiscalizar por las autoridades cuando los trabajadores no realizan pago de impuestos a la renta periódicamente y están ubicados en los primeros quintiles de la distribución de ingresos. Generalmente, estos trabajadores, si bien generan rentas del trabajo, no laboran con contratos formales de trabajo. Por tal motivo, en el corto plazo es necesario implementar una estrategia distinta para fomentar la cobertura efectiva de estos trabajadores.

En tal sentido, se recomienda que los países – de acuerdo con sus posibilidades – implementen evaluaciones aleatorias o pilotos de programas de ampliación de cobertura, con y sin incentivos. Los incentivos específicos dependerán de la preferencia de los países, así como de su capacidad fiscal, pero la revisión de literatura sugiere evaluar los siguientes incentivos: no financieros y financieros. Lo importante es que estos pilotos sirvan de base para ver qué tipo de incentivos les interesan a los trabajadores independientes y logran cambiar su comportamiento de ahorro para la vejez.

Entre los incentivos no financieros están el ahorro automático o por defecto, los recordatorios y la simplificación. El ahorro automático consiste en que cada mes se debita de una cuenta del trabajador una cantidad determinada que se destina al ahorro para la pensión y este puede tener una opción de renunciar. Con esto se aprovecha el uso de cuentas bancarias para facilitar la contribución de los trabajadores que suelen trabajar en ocupaciones asociadas con un alto nivel de informalidad. También se aprovechan los canales digitales para facilitar la comunicación con el trabajador. Existe amplia evidencia de diversos países de que pocos individuos se desafilian del ahorro automático por lo que este mecanismo aprovecha la inercia del comportamiento en favor de los trabajadores (Blumenstock et al., 2018; Chetty et al., 2014).

El estudio experimental de Bernal y otros (2020) para conductores de taxi que usan el aplicativo de Cabify en Perú es un ejemplo de que esto es posible de implementar en países de América Latina. En dicho estudio se buscó promover el ahorro financiero automático entre los taxistas con la oferta de dos planes de ahorro a través del aplicativo. Un primer plan llamado “Plan de ahorro para emergencias” donde se ahorra 2% de los ingresos todas las semanas (con el objetivo de cubrir emergencias). Y un segundo plan llamado “Plan de ahorro inteligente” donde se daba la opción de ahorrar 3% de los ingresos sólo en semanas donde éstos fueran superiores a determinados umbrales (con el objetivo de ahorrar sólo en las épocas buenas). Los resultados preliminares muestran que, en promedio, 18% de los trabajadores se inscriben a estos planes de ahorro. Asimismo, al tratarse de mecanismos de ahorro automático, esta tasa de afiliación es la misma para la contribución.

Otro ejemplo que aplica este tipo de incentivos para aumentar ahorro es el que se dio en Colombia, donde se llevó a cabo un experimento que mandaba SMS de información a los afiliados activos del BEPS, el cual es un plan de retiro para trabajadores de

bajos ingresos donde no se pagan comisiones y es administrado por el Estado. Lo que se encuentra es un aumento de 7,6% en la probabilidad de realizar un aporte y de 14% en el número total de contribuciones. También concluyen que es más efectivo establecer metas de ahorro mensuales antes que anuales y que este tipo de incentivos son bastante costo-efectivos (Azuara et al., 2021).

Entre los incentivos financieros estaría la co-aportación o “*matching contribution*”, mediante la cual el Estado brindaría un monto de dinero a cada trabajador en su cuenta previsional por cada contribución que este realice. Generalmente, este monto es un porcentaje de la contribución del trabajador (que va desde 25% a 100%), y suele haber un monto máximo de dinero que se ofrece como “*match*”. Se puede otorgar a lo largo de toda la vida laboral o por un período de tiempo. Una de sus ventajas es que es un incentivo al ahorro mientras los trabajadores son jóvenes y no genera distorsiones en la oferta laboral como sí lo hacen a largo plazo las pensiones mínimas y las pensiones no contributivas (Palacios y Robalino, 2009). La evidencia internacional muestra que este mecanismo funciona muy bien para la afiliación y parcialmente para la contribución. Para el caso peruano, se encuentra el estudio de Bernal y otros (2020) quienes analizan si el “*matching contribution*” es eficaz para afiliar y fomentar el ahorro previsional en una AFP entre trabajadores independientes. Este experimento está enfocado en trabajadores que laboran microempresas, lo cual es una característica común de gran parte de los trabajadores independientes en la región. Se ofrecieron dos planes de ahorro con *matching* de 50% y 100% respectivamente. Agentes de venta ofrecieron los planes y los trabajadores decidían si afiliarse o no a una AFP. Los trabajadores eran afiliados vía *tablet* como independientes por lo que su contribución era voluntaria y no podía ser por debajo de 32 USD mensuales aproximadamente, el cual equivale al aporte de 10% del salario mínimo (más comisiones y prima de seguro). Los incentivos duraron 6 meses. Los resultados preliminares muestran

que el plan de ahorro con incentivo financiero incrementa la participación y contribución de los independientes, principalmente entre aquellos con el incentivo de 100%.

Un esquema similar se da a través de los subsidios financieros dirigidos a la población joven o a las mujeres, los cuales buscan fortalecer la cobertura contributiva de estos grupos de la población. Por ejemplo, está el subsidio al empleo juvenil existente en Chile dirigido a trabajadores entre 18-24 años de edad que pertenecen al 40% de la población más vulnerable, sujeto a que el empleador cumpla con pagar las cotizaciones previsionales (el Estado subsidia 30% del salario: 20% al trabajador y 10% al empleador). La evidencia sugiere que el subsidio aumentó la tasa de cotizaciones entre el grupo elegible entre 2.1 y 4.5 puntos porcentuales, pero sólo el 21% de trabajadores elegibles recibió el beneficio (Bosch et al., 2013). Asimismo, está el subsidio de empleo a la mujer llamado “Bono al trabajo mujer”, que es un incentivo financiero que entrega el Estado para mejorar los ingresos de las mujeres trabajadoras que tengan entre 25 años y 59 años, que trabajen de manera dependiente o independiente y que pertenezcan al 40% de las familias más vulnerables de la población.⁸

Los incentivos antes mencionados no son excluyentes y pueden pilotarse simultáneamente en los programas de ahorro. Lo importante es que los pilotos sirvan de base para saber qué tipos de incentivos son más atractivos y costo-efectivos en lograr que los trabajadores ahorren. El Cuadro 6.2 resume dos pilotos implementados en el Perú desde la academia y con la colaboración de organismos multilaterales y el sector privado, que promueven el ahorro financiero y el ahorro en los sistemas de pensiones entre los trabajadores independientes probando mecanismos distintos, usando lecciones de la economía del comportamiento y explotando el uso de la tecnología.

⁸Otro tipo de incentivos que se observan en la región son los relacionados a la formalización laboral. Por ejemplo, en el Brasil, el programa Microempreendedor Individual logró aumentar la formalidad de los trabajadores independientes de 20% a 24% en tres años. El programa redujo el pago mensual a la seguridad social para los trabajadores independientes: antes era el 20% de ingresos mensuales y con el programa bajó al 11% del salario mínimo. También tuvo una campaña intensa de captación y marketing. Los retos del programa se dan en cuanto a la densidad de aportes: sólo 44% cotiza en un periodo dado (Bosch et al., 2013). De manera similar, pero a nivel de firmas, el programa SIMPLE en el Brasil logró un aumento en la cantidad de trabajadores formales de empresas pequeñas entre el 10% y el 40%. El programa redujo en 8% los costos de la formalidad para las empresas y simplificó las normas relacionadas con la formalidad (Bosch et al., 2013). Sin embargo, la medición del impacto de este tipo de incentivos es un poco más complejo porque se requiere evaluar no sólo la demanda por seguridad social sino también la demanda por formalización laboral.

Cuadro 6.2

Perú: Pilotos de programas de ahorro para la vejez y ahorro financiero implementados en trabajadores independientes

Experimento	<i>“Does matching contribution incentivize informal workers to participate in retirement saving plans?”</i>	<i>“The Impact of Digital Saving Accounts: Evidence from Taxi App’s Drivers in Peru”</i>
Muestra	2,961 Trabajadores de microempresas en Lima Metropolitana	2,692 conductores aliados al aplicativo de taxi de Cabify en Lima Metropolitana
Ingreso mensual promedio (USD)	400	680
Características	Mayoría trabaja en microempresas con menos de 3 trabajadores, del sector servicios y comercio, sin contrato formal de trabajo, ni afiliación a pensiones	Con Registro único del contribuyente (RUC), paga impuestos, tienen cuenta bancaria, usan otros aplicativos de taxi y financieros
Tratamientos	Planes de afiliación y ahorro en AFP, con incentivos financieros (<i>“matching contributions”</i>) de 50% y 100% por cada contribución (duración: 6 meses)	Planes de afiliación y ahorro en Banco: plan de ahorro emergencia y plan de ahorro inteligente cada vez que ingresos sobrepasan un umbral (duración: 12 meses)
Formas de afiliación y contribución	Personal de venta da información sobre importancia de ahorrar para vejez, y afilia a través de un <i>“click”</i> vía <i>Tablet</i> . <i>“Active choice contribution”</i> Trabajador toma decisión de contribución, se da después de un mes.	Se envía información sobre importancia de ahorrar, a través de un pop-up del aplicativo, y trabajador se afilia a través de un <i>“click”</i> . <i>“Automatic contribution”</i> Trabajador sólo toma decisión de afiliación. Contribuciones se deducen automáticamente de sus ingresos semanales y se depositan en cuenta.
Contribución mínima	13% de salario mínimo (incl. comisiones), 32 USD aprox.	2% de ingresos (plan emergencia) y 3% de ingresos (plan inteligente), 13-20 USD aprox.
Take-up	<i>Matching</i> 50: 15% <i>Matching</i> 100: 17%.	Plan emergencia: 20% Plan inteligente: 16%.

FUENTE: 1) Bernal, N., M. Bosch y O. Molina (2020), “Does matching contribution incentivize informal workers to participate in retirement saving plans?”; 2) Bernal, N., O. Molina y S. Galiani (2020), “The Impact of Digital Saving Accounts: Evidence from Taxi App’s Drivers in Peru”. Elaboración propia.

A mediano y largo plazo, otra reforma importante que se recomienda evaluar es la creación de un pilar de contribución voluntaria como mecanismo para generar más ahorro y cotizaciones previsionales, principalmente para la clase media o trabajadores ubicados en los quintiles medios de la distribución de ingresos. Las prestaciones específicas de este pilar estarían sujetas a la evidencia que se recoja de los programas piloto. De esta manera, probando diversos tipos de incentivos, se puede crear el pilar de contribución voluntaria y, para mantener controlado el gasto público, en un inicio la población objetivo pueden ser los trabajadores independientes de relativos bajos ingresos, y posteriormente se iría expandiendo de manera gradual al resto de trabajadores.

Según Azuara y otros (2021), apostar por el ahorro voluntario necesita además un liderazgo institucional que permita superar las barreras regulatorias, tecnológicas y las fallas de mercado que limitan la implementación de soluciones de ahorro efectivas. Los autores señalan las siguientes recomendaciones. Primero, es necesario generar un entorno regulatorio favorable al ahorro voluntario, haciéndolo fácil, accesible y comprensible. Para ello, es necesario eliminar restricciones, implementar mecanismos de ahorro automático y apostar por la educación financiera y previsional. Segundo, se requiere diseñar un producto de ahorro a largo plazo que verdaderamente responda a la realidad y a las necesidades de muchos trabajadores (incluidos los independientes), permitiendo, por ejemplo, retiros que permitan a las personas acceder a una parte de sus ahorros para enfrentar emergencias. Tercero, se debe llegar más y mejor a los trabajadores usando la tecnología, la que permite acceder de manera simple a una diversidad de canales y hace que el ahorro sea fácil y accesible.

Creación y fortalecimiento del pilar solidario

De forma similar a la reforma que se hizo en Chile en el año

2008, se recomienda crear y fortalecer el pilar solidario dentro de los sistemas de pensiones. La mayoría de países de la región cuentan prestaciones básicas para cubrir los riesgos de vejez y discapacidad a través de pensiones no contributivas dirigida a la población adulta mayor. Sin embargo, en muchos de los países estas pensiones se dan a través de programas o están focalizadas sólo a los pobres o pobres extremos. Por lo tanto, se sugiere evaluar la creación formal del pilar solidario cuyo objetivo central sería el de mejorar la cobertura (en la vejez) y dar pensiones básicas a todos los trabajadores de manera gradual (incluyendo a los independientes). La creación de este pilar debe estar acompañado de un liderazgo institucional que permita fortalecerlo y generar el financiamiento adecuado en el tiempo.

REFERENCIAS

- Arenas de Mesa, A. (2019). *Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina* (No. 159; Libros de La CEPAL).
- Azuara, O., Bosch, M., Caballero, G., Cofré, F., González, S., Hand, A., Keller, L., Rodríguez Tapia, C., Silva-Porto, M. T., y Vivanco, F. (2021). *Ahorro sin barreras: lecciones de las intervenciones del Laboratorio de Ahorro para el Retiro*.
- Azuara, O., González, S., y Keller, L. (2019). *¿Quiénes son los conductores que utilizan las plataformas de transporte en América Latina?*
- Bernal, N. (2022). *Opciones para expandir la cobertura contributiva de pensiones entre los trabajadores independientes en el Perú* (No. 104; Documentos de Proyectos).
- Bernal, N., Bosch, M., y Molina, O. (2020). *The impact of digital saving accounts on savings and welfare: Evidence from drivers using a smartphone network app in Peru*. <https://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-489183581-99>
- Bernal, N., Molina, O., y Galiani, S. (2020). *Do Matching Contributions incentivize informal workers to participate in retirement saving plans? A Randomized Evaluation in Peru*. <https://doi.org/https://doi.org/10.1257/rct.3395-2.0>
- Bertranou, F. (2007). *Economía informal, trabajadores independientes y cobertura de seguridad social en Argentina, Chile y Uruguay*.

Blumenstock, J., Callen, M., y Ghani, T. (2018). *Why Do Defaults Affect Behavior? Experimental Evidence from Afghanistan*. *American Economic Review*, 108(10), 2868–2901. <https://doi.org/10.1257/aer.20171676>

Bosch, M., Melguizo, Á., y Pagés, C. (2013). *Mejores pensiones mejores trabajos: Hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe*. Inter-American Development Bank.

Bustelo, M., Suaya, A., y Viollaz, M. (2019). *El futuro del trabajo en América Latina y el Caribe: ¿Cómo será el mercado laboral para las mujeres?* <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.18235/0001934>

Cetrángolo, O., y Grushka, C. (2020). *El sistema de pensiones en la Argentina: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera* (No. 208; Macroeconomía Del Desarrollo).

Chetty, R., Friedman, J. N., Leth-Petersen, S., Nielsen, T. H., y Olsen, T. (2014). *Active vs. Passive Decisions and Crowd-Out in Retirement Savings Accounts: Evidence from Denmark **. *The Quarterly Journal of Economics*, 129(3), 1141–1219. <https://doi.org/10.1093/qje/qju013>

Cid, C., y Marinho, M. L. (2022). *Dos años de pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe: reflexiones para avanzar hacia sistemas de salud y de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes* (Documentos de Proyectos). <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/47043>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2021). *La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe. Crecimiento con persistentes problemas estructurales: desigualdad, pobreza, poca inversión y baja productividad*. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/47043>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2022). *Panorama Social de América Latina, 2021*. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/47718>

Dirección Nacional de Políticas de la Seguridad Social. (2021). *Alcance de la Seguridad Social Personas aportantes y beneficiarias*.

Dorfman, M. (2015). *Pension Patterns in Sub-Saharan Africa*.

Fernández, C., y Benavides, J. (2020). *Las plataformas digitales, la productividad y el empleo en Colombia*. In Fedesarrollo (Informes de Investigación, Issue 018276). <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/3962>

Gluzmann, P., Jaume, D., y Gasparini, L. (2012). *Decisiones laborales en América Latina: el caso de los emprendedores* (CAF Documento de Trabajo). <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/235>

Gontero, S., y Weller, J. (2017). *Consideraciones para aumentar la participación de los trabajadores por cuenta propia en sistemas contributivos de protección social en América Latina*. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.23641.83045>

Madriaga, J., Buenadicha, C., Molina, E., y Ernst, C. (2019). *Economía de plataformas y empleo ¿Cómo es trabajar para una app en Argentina?* (Monografía Del BID). <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2019/05/Como-es-trabajar-en-una-app-en-Argentina-CIPPEC-BID-LAB-OIT.pdf>

Madrian, B. C., Hershfield, H. E., Sussman, A. B., Bhargava, S., Burke, J., Huettel, S. A., Jamison, J., Johnson, E. J., Lynch, J. G., Meier, S., Rick, S., y Shu, S. B. (2017). *Behaviorally informed policies for household financial decisionmaking*. *Behavioral Science y Policy*, 3(1), 26–40. <https://doi.org/10.1353/bsp.2017.0003>

Mesa-Lago, C. (2022). *Pensiones de capitalización individual en América Latina: efectos, reformas, impacto del COVID-19 y propuestas de política* (No. 242; Serie Políticas Sociales). <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/48004>

Mesa-Largo, C., Cruz Saco, M. A., y Gil, M. (2021). *Pension coverage in Latin America: Trends and inequalities*. *International Social Security Review*, 74, 83–104. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/issr.12266>

Ministerio de Trabajo, E. y S. S. (2022). *La dinámica del trabajador independiente en el Perú, 2016-2021*. [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3623793/BEL_Nº_52 - Trabajador independiente.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3623793/BEL_Nº_52_-_Trabajador_independiente.pdf)

Organización Internacional del Trabajo. (2018a). *Mujeres y hombres en la economía informal: un panorama estadístico (tercera ed)*. OIT. https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_635149/lang--es/index.htm

Organización Internacional del Trabajo. (2018b). *Presente y futuro de la protección social en América Latina y el Caribe*. Oficina Regional Para América Latina y El Caribe, 224.

Organización Internacional del Trabajo. (2021). *Panorama de la protección social en América Latina y el Caribe: Avances y retrocesos ante la pandemia*. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_823638.pdf

Organización Internacional del Trabajo. (2022). *ILOSTAT*. <https://ilostat.ilo.org/data/>

Palacios, R., y Robalino, D. A. (2009). *Matching Defined Contributions: A way to increase pension coverage. Closing the Coverage Gap: The Role of Social Pensions and Other Retirement Income Transfers*, 187–202.

Subsecretaría de Previsión Social. (2021). *Informe Estadístico Semestral de la*

Seguridad Social. https://www.previsionsocial.gob.cl/sps/download/estudios-previsionales/estadisticas-previsionales/informe-estadistico-semestral-de-seguridad-social/Primer-Semestre_2021.pdf

Thaler, R. H. (2016). Behavioral Economics: Past, Present, and Future. American Economic Review, 106(7), 1577–1600. <https://doi.org/10.1257/aer.106.7.1577>