

*BOLETÍN DEL OBSERVATORIO DEL MERCADO DE  
TRABAJO Y LA SEGURIDAD SOCIAL No.11*

**Caracterización del Trabajo Independiente y su Afiliación a la  
Seguridad Social en Colombia**

**Bogotá, diciembre 2008**

**UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA**

***Rector***

Fernando Hinestrosa

***Director Departamento de Seguridad Social y Mercado de Trabajo***

Emilio Carrasco

***Director Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social***

Stefano Farné

**BOLETÍN DEL OBSERVATORIO DEL MERCADO DE TRABAJO Y LA SEGURIDAD SOCIAL No.11**

ISSN 1657-382X

***Editor***

Stefano Farné – Universidad Externado de Colombia

***Editor Invitado***

Jesús Perdomo – Universidad Javeriana

***Investigador***

Carlo Andrés Vergara

***Asistentes de Investigación***

Cristina Isabel Arrieta y Karla Mora – Universidad Externado de Colombia

***Coordinación Editorial***

Magda Rodríguez – Universidad Externado de Colombia

Calle 12 No.1-68

Teléfonos 3419900 3420288 ext.1097/6

E-mail:obsseguoci@uexternado.edu.co

Con el apoyo de la Caja Colombiana de Subsidio Familiar **Colsubsidio**

## CONTENIDO

<b>RESUMEN</b>	<b>4</b>
<b>PARTE 1: LA COYUNTURA LABORAL: UN MODELO ECONÓMICO LABORALMENTE FRAGIL</b>	<b>6</b>
<b>PARTE 2: CARACTERIZACIÓN DEL TRABAJADOR INDEPENDIENTE Y SU AFILIACIÓN A LA SEGURAD SOCIAL EN COLOMBIA</b>	<b>12</b>
<b>2.1. Introducción</b>	<b>12</b>
<b>2.2. El trabajador independiente en el mercado laboral colombiano y la seguridad social</b>	<b>14</b>
<b>2.3. Normatividad de la afiliación del trabajador independiente a la seguridad social</b>	<b>23</b>
<b>2.4. Revisión de la literatura sobre determinantes de la afiliación a la seguridad social</b>	<b>27</b>
<b>2.5. Determinantes de la probabilidad de afiliación a la seguridad social de los trabajadores independientes en Colombia</b>	<b>34</b>
<b>2.6. Discusión de resultados y conclusiones</b>	<b>37</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>44</b>
<b>ANEXO: Resumen de la legislación sobre el trabajo independiente</b>	<b>46</b>

## RESUMEN

El tema central del presente Boletín es aparentemente un tema de coyuntura. En efecto, la afiliación del trabajador independiente al sistema de seguridad social integral está generando arduos debates, económicos y jurídicos, desde la implementación de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes – PILA- a mediados de este año.

Sin embargo, el trabajo independiente en relación a la seguridad social tiene elementos clave que lo definen no como un tema de coyuntura, sino como un tema estructural. En primer lugar, su participación en la estructura del empleo en Colombia hoy en día ya representa alrededor del 40% y se equipara en relevancia con el trabajo asalariado. Este hecho de magnitud, hace evidente, en segundo término, que el modelo de seguridad social ya no se puede concebir y hacer dependiente del grado de salarización del trabajo en la economía (cotización forzosa sobre la nomina), tal como se suponía en los modelos clásicos de la economía del bienestar social, sino que la protección social hoy debe pensarse para nuevas formas de contratación laboral y de trabajo independiente. Y en tercer lugar, la forma como se diseñe los esquemas de seguridad social para el trabajo independiente tiene claros y directos efectos sobre el tipo de contratación en los mercados de trabajo.

La tesis central que se desarrolla a lo largo del Boletín es que el trabajo independiente no es de naturaleza homogénea en su composición, y por el contrario presenta tipologías internas que hacen diferencial el diseño de políticas sobre la seguridad social. Aunque esta realidad se hizo evidente en la puesta en marcha de un instrumento de control y registro como la PILA, su discusión se viene dando en Colombia desde mediados de la década del 80 cuando la dirección del Instituto de Seguros Sociales se preocupó por la afiliación del trabajador independiente.

Además de la diferencia formal (por definición) del trabajador independiente entre trabajadores por cuenta propia y patronos, dentro del trabajo por cuenta propia se han identificado tres grandes grupos de trabajadores. El primer grupo identificado con el llamado trabajador informal “puro”, aquel cuyo trabajo es de carácter no especializado y de bajos ingresos; el segundo grupo conformado por trabajadores de oficios técnicos especializados y de ingresos medios; y el tercer grupo que incluye a los profesionales independientes.

Por lo tanto, parece razonable defender que el diseño de políticas y regulación de la seguridad social para el trabajador independiente se plantee de forma diferencial tomando en cuenta el carácter heterogéneo de este tipo de trabajo.

La tesis sobre la necesidad de diseñar políticas de seguridad social en función del tipo de trabajador independiente se ilustra en el Boletín con la presentación de un perfil del trabajador independiente, y con el desarrollo de modelos de probabilidad de afiliación a la seguridad social de dos tipos de trabajadores independientes -trabajadores por cuenta propia y patronos, según la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH).

Los resultados de los modelos predicen que la afiliación a la seguridad social de los trabajadores independientes depende de variables como la edad, la educación, el nivel de ingreso, la ubicación geográfica y del tipo de actividad económica, principalmente.

El otro tema trascendental de coyuntura en materia laboral es el representado por la gran distorsión en los precios relativos de los factores productivos provocada por la política económica del Gobierno. El costo de contratar trabajadores, respecto al de alquilar o comprar capital fijo, ha aumentado de una manera espectacular a la vuelta de unos pocos años. Engendrando así un grave sesgo en contra del trabajo, especialmente el no calificado.

Al mismo tiempo la flexibilización del mercado laboral, expone a éste, con una mayor intensidad que en el pasado, a las fluctuaciones del nivel de actividad económica, lo cual lleva a una multiplicación del desempleo y la informalidad durante las fases de desaceleración. En la primera sección de este Boletín No 11 se discute esta debilidad del mercado laboral colombiano y se presentan las tendencias recientes del empleo, el desempleo y los ingresos. El análisis deja entrever negros nubarrones en el horizonte laboral del país.

## PARTE 1: LA COYUNTURA LABORAL: UN MODELO ECONÓMICO LABORALMENTE FRAGIL

Los cambios introducidos por el DANE en los formularios y la metodología de las encuestas de hogares a partir del segundo semestre de 2006 limitan el horizonte temporal del análisis del mercado de trabajo a la coyuntura de muy corto plazo.

Como antecedente podemos decir que el país venía de una lenta, pero incuestionable mejora de los niveles de empleo y desempleo, la cual inicialmente tuvo un carácter fundamentalmente cuantitativo y no fue acompañada por adelantos de consideración en la calidad del empleo.

Desafortunadamente, a los cambios metodológicos de 2006 se han venido sumando los cambios en las proyecciones de población a partir de junio de 2008. Estas, por su lado, han rectificado el tamaño y la estructura de la población residente en el país tomando como base los resultados del censo del año 2005. Al mismo tiempo, se introdujeron modificaciones al modelo de proyecciones de la población de referencia de las encuestas de hogares. Así que, no sólo variaron los valores absolutos de las variables laborales sino también toda proporción y tasa que las involucra.

El Cuadro 1.1 muestra para mayo de 2008, el último mes disponible con proyecciones de población basadas en el censo de 1993, la diferencia entre nuevos y antiguos valores de las principales variables del mercado de trabajo colombiano.

Cuadro 1.1  
Indicadores básicos del mercado de trabajo colombiano  
Nuevas y Viejas proyecciones de población, mayo 2008

TOTAL NACIONAL	Viejas Proyecciones Censo 1993	Nuevas Proyecciones Censo 2005
Población	46.571.850	43.131.599
Ocupados	18.769.342	17.694.326
Desocupados	2.252.400	2.149.238
Población Activa	21.021.742	19.843.565
Tasa de Ocupación	52,0	52,8
Tasa de Desempleo	10,7	10,8
Tasa de Participación	58,2	59,2

Fuente: DANE, encuestas de hogares

Según el DANE la población total proyectada a mayo 2008 estaba sobreestimada y tuvo que reducirse de 46 millones 500 mil colombianos a 43 millones 100 mil. De igual forma, los ocupados y desocupados disminuyeron en valor absoluto en casi un millón los primeros, y casi 100 mil individuos los segundos.

Si la población hubiera quedado invariada en su estructura, las tasas de ocupación, desempleo, y en general, toda proporción o razón entre variables laborales hubiera permanecido constante. Las nuevas estimaciones muestran que, si bien la tasa de desempleo no se modificó de forma significativa, las tasas de ocupación y participación aumentaron aproximadamente en un punto porcentual. Lo anterior implica que las poblaciones de edad adulta (las que más participan en el mercado laboral) han ganado peso en la nueva estructura demográfica de la población colombiana establecida con base en los resultados del censo de 2005. Con respecto a las antiguas proyecciones de población tenemos ahora más población adulta y esto ha provocado un aumento de la tasa de ocupación y participación, a pesar de que el número de ocupados y de desempleados haya disminuido en valor absoluto.

Respecto al análisis de la coyuntura del mercado de trabajo colombiano, los Cuadros 1.2 y 1.3 muestran la evolución del empleo, el desempleo y los salarios reales en Colombia desde enero del 2008.

Cuadro 1.2  
Variaciones anuales del empleo y desempleo en Colombia. Enero-Septiembre 2008

2008	Asalariados Temporales Industria	Asalariados Industria	Asalariados (*)	Cuenta Propia (*)	Ocupados Totales	Desocupados		Informalidad	
						Total	Abiertos	Total	Asalariados
Enero	3,4	2,7	2,1	11,2	4,1	-2,6	-2,8	56,3%	-8,4
Febrero	1,7	1,8	-0,5	9,4	3,1	-4,7	-1,1	58,1%	-2,6
Marzo	-0,8	0,7	-2,3	12,9	6,9	-0,3	0,8	59,4%	-7,4
Abril	-0,1	0,9	-4,9	17,6	3,0	5,5	6,7	56,4%	-23,8
Mayo	-2,2	-0,3	-6,1	21,2	5,0	-2,0	1,1	55,3%	-13,6
Junio	-3,0	-0,9	-6,9	20,0	0,2	0,5	4,0	55,2%	-26,7
Julio	-3,8	-1,6	-8,1	20,9	2,2	11,9	12,3	57,9%	-14,9
Agosto	-5,6	-2,8	-6,9	18,7	1,2	6,1	9,7	56,9%	-9,1
Septiembre	-5,2	-2,7	-8,1	19,3	1,8	3,2	5,4	57,6%	-14,0
Octubre	-6,0	-3,8	-7,5	14,9	-1,8	-1,1	2,4	56,5%	-10,1
Noviembre	-8,1	-4,1	-9,2	10,5	-3,4	12,6	14,7		
Diciembre			-5,5	7,0	1,3	9,5	13,5		

(\*) Promedio móviles que finalizan en el mes indicado

Fuente: elaboraciones del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en datos DANE, encuestas de hogares y muestra mensual manufacturera

Las cifras muestran con claridad que el deterioro de las condiciones de trabajo en Colombia tuvo inicio en los primeros meses del año pasado y se fue acentuando progresivamente con el pasar del tiempo y el agravamiento de la desaceleración de la actividad económica.

Específicamente, la inspección del Cuadro 1.2 evidencia como las empresas industriales del sector formal empezaron a despedir sus trabajadores temporales temprano, en marzo; desde mayo los recortes de personal estuvieron afectando el empleo industrial total. Del mismo Cuadro 1.2 se deduce que los despidos del personal asalariado en establecimientos nacionales de menor tamaño se iniciaron con anticipo respecto a la gran industria formal, y además tuvieron una intensidad mucho mayor. Las pérdidas de puestos de trabajo dependiente (del orden del 6-8% sobre base anual, sobre todo en los sectores de la industria y la construcción, y en las actividades informales) fueron en buena parte compensadas por los extraordinarios incrementos de los trabajadores por cuenta propia - a tasas del 10-20% anual - en los sectores de los servicios informales. Como resultado, el sector informal urbano modificó su composición, pero no cedió y más bien pasó del 56.6% y 56.2% de los ocupados totales en

los meses de septiembre y octubre de 2007 al 57.6% y 56.5% en los correspondientes meses de 2008. La variación del crecimiento del empleo agregado fue positiva hasta septiembre de 2008, mes después del cual ya no pudo mantener el paso de la expansión de la población en edad de trabajar. Como consecuencia, la tasa de ocupación sufrió disminuciones. En noviembre de 2007, de cada 100 colombianos mayores de 12 años, 54.1 trabajaban; en noviembre de 2008 lo hacían apenas 51.3. En el mes de diciembre los correspondientes porcentajes fueron de 52.4 en 2007 y de 52.2 en 2008. Así que, si las tasas de ocupación se hubieran mantenido a los niveles de 2007 hubiéramos tenido casi 490.000 trabajadores más en noviembre de 2008 y poco más de 35.000 en diciembre último.

El número de desocupados “abiertos”, es decir las personas más activas en su búsqueda de un empleo, comenzó a crecer desde marzo del 2008, y finalmente, el desempleo total también mostró consecutivos incrementos desde junio.

En cuanto a los ingresos laborales (ver Cuadro 1.3), a lo largo de 2008 el salario mínimo perdió poder adquisitivo todos los meses. Por su lado, las variaciones anuales de las remuneraciones reales de los trabajadores dependientes del comercio y la industria se tornaron negativas desde mediados de 2008. En la industria los obreros perdieron proporcionalmente más que los empleados.

Cuadro 1.3  
Variaciones anuales de los ingresos laborales reales en Colombia. Enero-Diciembre 2008

2008	Salario mínimo nacional	Comercio	Industria			
		Sueldos	Remuneración de temporales	Salarios empleados permanentes	Salarios obreros permanentes	Salarios por hora obreros permanentes
Enero	-0,2	2,0	1,3	0,7	0,8	-0,9
Febrero	-0,9	1,5	0,3	0,3	-0,7	-3,5
Marzo	-0,1	0,8	-0,7	-0,9	-1,7	10,0
Abril	0,2	0,5	1,2	1,0	0,9	-8,9
Mayo	-1,0	1,2	-0,8	0,2	-2,8	2,2
Junio	-2,2	0,4	-2,0	-0,6	-2,8	0,8
Julio	-2,7	-1,2	-2,8	-1,1	-3,3	-11,0
Agosto	-2,9	-1,9	-1,7	-2,0	-4,5	0,2
Septiembre	-2,2	-1,9	-0,9	-2,0	-2,4	-4,5
Octubre	-2,7	-2,1	-1,9	-2,0	-3,9	-2,8
Noviembre	-2,4	-4,3	-3,4	-2,1	-4,7	1,4
Diciembre	-2,4					

Fuente: elaboraciones del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en la legislación vigente y datos DANE, muestra mensual manufacturera y del comercio minorista

De manera tal que, fue suficiente verificar la reducción del crecimiento de la economía nacional del 8 al 4% para registrar desde el segundo trimestre del año pasado una compleja realidad laboral que se ha venido agravando progresivamente y que podemos resumir así: ingresos reales a la baja, un sector informal y un desempleo, ambos en aumento, y un empleo asalariado fuertemente golpeado y decreciente. En el último trimestre de 2008 casi 25.000 trabajadores asalariados de la industria manufacturera formal perdieron sus trabajos y se destruyeron un total de aproximadamente 440.000 empleos dependientes en todos los sectores económicos. De aquí la importancia que cobra la reciente



promesa de los empresarios colombianos, expresada por el Consejo Gremial Empresarial, de no recortar sus nominas.

El cuadro laboral apenas descrito, de por sí preocupante, empeorará aun más cuando las dificultades en los mercados financieros internacionales y la caída de los precios de los bienes que exporta nuestro país, y del consumo en los mercados domésticos de nuestros principales socios comerciales (Estados Unidos, Ecuador y Venezuela), finalmente ejerzan todos sus efectos sobre el sector real de la economía colombiana.

En este momento es importante distinguir entre factores internos y externos de la crisis porque, con la inevitable degradación de las condiciones laborales como consecuencia de la negativa coyuntura mundial, el país tenderá a olvidarse de los primeros. Así, se perfilan tres amenazas internas para la ocupación en el país.

La primera se origina en un enfoque sesgado de la política laboral. En términos generales podemos afirmar que la preocupación del Gobierno se ha concentrado en el crecimiento de la economía como eje central de la generación de ingresos y empleo, y por tanto, se ha prestado muy poca atención a las políticas activas de mercado de trabajo. Con excepción de la reforma al Código Sustantivo del Trabajo y de los programas a cargo del SENA, la intervención del estado en el mercado de trabajo ha sido más bien indirecta, a través de la expansión de programas de transferencias condicionadas y asistenciales a favor de familias pobres y de programas de atención a los reinsertados y desplazados por la violencia. A lo anterior se le suma la debilidad técnico-institucional del Ministerio de la Protección Social, incapaz de concebir un sistema coordinado de políticas activas de mercado laboral. El recién lanzado “Plan de Choque contra el Desempleo” es la última lastimosa prueba de esta incapacidad: a pesar de la gravedad de la actual crisis ocupacional, no aporta ningún nuevo elemento de acción: además de un plan de inversiones en obras de infraestructura – que no agrega nada a lo que ya estaba presupuestado y del cual se desconoce el efectivo impacto en términos ocupacionales -, de una disminución marginal de la tasa de impuesto a la renta ya programada y de unos 4.200 nuevos empleos prometidos por las Cajas de Compensación, el resto de medidas previstas se fundamenta en buenos propósitos y en acciones concertadas.

Una segunda amenaza radica en la distorsión de precios relativos provocada por este gobierno en el mercado laboral. El Cuadro 1.4 confirma lo dicho, mostrando como han evolucionado los precios reales de los factores productivos a partir del año 2002.

Cuadro 1.4

Variaciones reales del salario mínimo, los aportes a seguridad social y el costo de uso del capital en Colombia entre 2002 y 2007

Año	Salario Mínimo Real	Aportes Salud	Pensión y (% IBC)	Costo Real de Uso del Capital
2002	100,0		18,3	100,0
2007	106,6		20,5	57,3
Variación 2002 -2007	6,60%		11,84%	-42,73%

Fuente: legislación vigente y Botero, Ramírez y Palacio (2007)

Por un lado, de forma premeditada, el gobierno ha tratado de subir el poder adquisitivo real del salario mínimo año tras año. Como consecuencia, entre 2002 y 2007, este aumentó un 6.6%. Al mismo tiempo, los problemas estructurales de los sistemas pensional y de salud se han tratado de mitigar con el alza de las respectivas cotizaciones. Lo peor es que el incremento del 11.8% en los costos de la seguridad social a cargo de los empleadores representa un impuesto puro, ya que los trabajadores no vislumbran ganancias tangibles derivables de estos aumentos, y por esta razón no estarán dispuestos a aceptar reducciones salariales.

Por último, según cálculos de un grupo de investigadores de la universidad EAFIT, el costo de uso del capital habría disminuido en un 40% entre 2002 y 2007 a causa de la considerable apreciación de la tasa de cambio y de unos crecientes incentivos tributarios a la inversión nacional y extranjera.

Aunque, como hemos visto, más recientemente el salario mínimo real ha experimentado pérdidas de su valor adquisitivo y la tasa de cambio se ha recuperado, la distorsión de precios relativos provocada ha sido de tal magnitud que todavía representa un verdadero peligro para el empleo asalariado formal, dado que genera fuertes incentivos para que las empresas usen más maquinaria y proporcionalmente menos trabajadores.

La tercera amenaza proviene de otra decisión de política adoptada por el actual gobierno: la reforma laboral. Es bien conocido que una reforma laboral, al provocar una mayor flexibilidad del empleo, lo hace más sensible a las variaciones cíclicas de la economía. Así que, respecto a una situación de rigidez laboral, un mercado “reformado” genera más empleos en períodos de auge, pero también más despidos en períodos de crisis, y de esta forma multiplica el número de desempleados en los momentos de dificultad económica. Desempleados que, además, no gozan de un sistema de protección social que vaya más allá de unos subsidios asistenciales antipobreza.

Ahora bien, se podría argumentar que los estímulos a la inversión productiva, que son en parte responsables de la comentada distorsión de los precios relativos, finalmente incrementan la productividad del país y, en últimas, favorecen el empleo nacional. Si bien esto es cierto desde el punto de vista teórico, desde el punto de vista práctico se plantea un problema de magnitudes: como todas las medicinas, no se puede exceder su consumo, so pena de generar dañinos efectos colaterales. Tal vez valga la pena aportar al debate unas cifras representativas. Mientras las exportaciones de petróleo, carbón y ferro níquel explican un 50% de las exportaciones nacionales y el 70% de la inversión extranjera directa en Colombia se concentra en el sector minero, este último emplea apenas el 1% de todos los ocupados.

De manera general, podemos decir que el sistema productivo colombiano se caracteriza por la coexistencia de actividades modernas y exportadoras, altamente competitivas, pero concentradas en sectores primarios y semiprimarios, y de otros sectores en los cuales la productividad es extremadamente baja. Desafortunadamente, son estas últimas actividades, que genéricamente podemos definir como informales, las que dan empleo a la mayoría de la fuerza de trabajo nacional.

En opinión de la OIT, “el crecimiento observado en los últimos años (en América Latina), motivado por un aumento de la demanda internacional por los principales productos de la región... parece ser insuficiente para alterar de manera significativa las estructuras productivas existentes, y por tanto, para crear empleo productivo para todos. Este tipo de crecimiento demanda mano de obra calificada. Esto no es malo; pero su impacto es muy reducido” (OIT [2007]: 53).

El notable crecimiento económico experimentado por Colombia después de la crisis de 1999, entonces, no ha sido suficiente para aumentar la productividad de las actividades informales y ampliar de forma significativa la absorción de mano de obra nacional. Esta debilidad estructural del mercado laboral colombiano, debida a un desequilibrado sistema productivo, a una distorsionada relación de precios entre trabajo y capital, a la anemia técnica y poca iniciativa del ministerio encargado de las políticas a favor de la ocupación y a la elección de un sistema laboral flexible falto de protección social efectiva y universal, a la hora de enfrentarse a condiciones cíclicas menos favorables ha mostrado que el actual modelo de generación de empleo es poco efectivo y muy frágil. Es un modelo que requiere de elevadas tasas de crecimiento del producto para conseguir significativas disminuciones del desempleo.

El Gobierno, y en particular el Ministerio de la Protección Social, debe tomar conciencia de la gravedad de la crisis ocupacional que empezó a gestarse ya hace un año por razones de orden interno y que se irá agravando a causa del desfavorable entorno externo. Adicional a iniciativas de carácter macroeconómico a favor de la ocupación, en el corto plazo y en el campo estrictamente laboral, es urgente tomar medidas que restablezcan el equilibrio entre el precio de los servicios del trabajo y el costo de uso del capital. Para ello deberán considerarse tanto disminuciones del primero (revisión de las cotizaciones a pensiones o eliminación de los aportes que hacen las empresas con destino al Instituto de Bienestar Familiar, por ejemplo), como aumentos del segundo (racionalización de algunas exenciones tributarias). También hay que elaborar un plan de contingencia que rescate la importancia de las políticas activas del mercado de trabajo. En especial, hay que evaluar la conveniencia de restablecer programas de empleo temporal y de subsidio al empleo. De la misma forma, es indispensable poner nuevamente bajo lupa la reforma laboral de 2002. ¿El Gobierno pondrá a funcionar el Fondo de Subsidio al Empleo y Desempleo de su competencia, así como lo estableció el artículo 8 de la Ley 789? En este mismo sentido, también es inaplazable una reforma del fondo para el Fomento al Empleo y Protección al Desempleo (FONEDE) a cargo de las Cajas de Compensación Familiar cuya efectividad siempre estuvo en entredicho. Además, la gravedad de la crisis sugiere la búsqueda de soluciones concertadas entre trabajadores y empresarios. El Gobierno debería liderar y fortalecer el dialogo social en el marco de la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales.

## **PARTE 2: CARACTERIZACIÓN DEL TRABAJADOR INDEPENDIENTE Y SU AFILIACIÓN A LA SEGURIDAD SOCIAL EN COLOMBIA**

### **2.1. Introducción**

La pregunta por la afiliación de los trabajadores independientes al sistema de seguridad social (salud, pensiones, riesgos profesionales) ha surgido con renovado interés, no solo en los hacedores de política económica y social, sino en la academia y la consultoría a quienes se les plantea la problemática como tema de estudio.

Es sabido que en América Latina el interés por las reformas a la seguridad social, a principios de los 90, estaba centrado y motivado en la necesidad de darle sostenibilidad al sistema que presentaba un problema de desbalance fiscal en crecimiento, particularmente en pensiones. Sin embargo, se planteó desde la formulación de los principios de las reformas el objetivo de la cobertura universal. Incluso, en salud, se reconoció desde la concepción de las reformas, la necesidad de implementar un sistema dual entre contributivo, para los trabajadores con capacidad de pago, y subsidiado, para aquellos con ingresos de subsistencia o sin ingresos. La razón, reconocer de entrada, para el diseño del sistema de seguridad social, la estructura dual del mercado de trabajo para dar soporte al objetivo de cobertura universal (Bustamante, 2006; Ministerio de Protección Social, 2007).

Ahora bien, dentro del conjunto de trabajadores objeto de cobertura por parte del sistema de seguridad social, los llamados trabajadores independientes poseen características especiales que ameritan una comprensión específica por parte del hacedor de política pública. En primer lugar, los trabajadores independientes son un grupo heterogéneo para el cual no aplica el mismo patrón de política. En efecto, desde la misma definición de trabajador independiente como categoría de análisis estadístico se incluyen dentro de estos a los empleadores-patronos y a los trabajadores por cuenta propia<sup>1</sup>. El criterio de inclusión en una sola categoría ocupacional es que ambos trabajadores asumen el riesgo económico de su actividad productiva. Sin embargo, es razonable pensar que las lógicas de acumulación, inversión y ahorro difieren entre unos y otros, y por lo tanto, su concepción sobre las coberturas de riesgo de la seguridad social puede diferir.

A la diferenciación entre trabajadores por cuenta propia y patronos, se suma una heterogeneidad adicional en el grupo de los trabajadores por cuenta propia. En efecto, al caracterizar estos trabajadores se encuentra que existen en realidad tres subgrupos al interior de esta categoría ocupacional. El criterio de diferenciación de estos subgrupos es en últimas el nivel de su capital humano y productividad laboral, y por supuesto, su nivel de ingreso.

---

<sup>1</sup> «Este es un colectivo muy heterogéneo que abarca desde patronos en grandes y pequeñas empresas hasta trabajadores por cuenta propia con muy disímiles ingresos» (Bertranou, 2007)

El primer subgrupo de trabajadores por cuenta propia es el de los profesionales independientes. En términos generales, son trabajadores que explotan individualmente una profesión, como el derecho, la medicina o la ingeniería. Estos trabajadores deberían poseer una capacidad de pago y una racionalidad de cobertura de riesgos que supondría su afiliación al sistema de seguridad social.

El segundo subgrupo de cuenta propia son los trabajadores de oficios técnicos. Estos trabajadores tienen alguna experticia en un oficio o servicio, como el transporte, la electrónica básica, los servicios de estética, o la mecánica. Se consideran trabajadores de ingresos medios, y en muchas ocasiones combinan periodos de trabajo independiente con trabajo asalariado. Es de suponer que la variabilidad de los ingresos y del tipo de posición ocupacional no garantiza necesariamente su afiliación al sistema de seguridad social, o alternativamente tienen periodos variables de cotización.

Finalmente, el tercer subgrupo de trabajadores por cuenta propia lo conforman los llamados informales con ingresos de subsistencia. En este subgrupo se contabilizarían algunos comerciantes callejeros y trabajadores de oficios no especializados. Estos trabajadores tienen un límite de ingresos que solo les permite cotizar a parte de las prestaciones de seguridad social, y que en el caso de hacerlo a todas las prestaciones sociales, sus ingresos corrientes netos sufrirían una importante disminución.

Esta tipología del trabajador por cuenta propia se ha utilizado en recientes estudios sobre la afiliación de los trabajadores independientes a los sistemas de seguridad social en Chile y Argentina (Berstein, Reyes y Pino, 2004; Bertranou y Vásquez, 2007; Iglesias y Paredes, 2004; Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social – OIT, 2007). Para el caso de Argentina los trabajadores por cuenta propia de oficios técnicos representan el 76%, los cuenta propia con ingresos de subsistencia el 13% y los cuenta propia de profesionales independientes el 11%.

Para el caso de Colombia, los profesionales independientes representan solamente el 7.3% del total de trabajadores por cuenta propia. Es decir, el 92.7% de los trabajadores por cuenta propia en Colombia se clasificarían, según la tipología descrita, como trabajadores por cuenta propia de oficios técnicos o informales.

Además de la heterogeneidad del grupo de trabajadores independientes, en esta categoría ocupacional se reflejan los agudos cambios generados en las formas de relación laboral. En efecto, estos cambios se han originado por la introducción de un nuevo modelo de producción (del *fordismo* al *toyotismo*) basado en la intensa incorporación de tecnologías de la información y las telecomunicaciones, en la internacionalización y en el enfoque al consumidor. En general, el efecto sobre las nuevas formas de contratación lleva a una flexibilización en el ingreso, el tiempo, y el tipo de relación laboral. Además se plantea una tendencia a la anulación de carreras laborales estables en las empresas, y una “huida del derecho del trabajo” al entrar en conflicto la flexibilidad del modo de producción con la normatividad laboral (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social – OIT, 2007). Este cambio de paradigma en el modo de producción, conlleva un tipo de trabajador de contratación temporal, sin vinculación por contrato laboral, con altos niveles de subcontratación y con una intensificación del trabajo. Se configura así un “falso cuentapropismo” que incluso podría configurar una nueva categoría dentro de los llamados

trabajadores independientes<sup>2</sup>. O de otra manera, parte del trabajo asalariado pasa a considerarse trabajo independiente, y en este sentido, hace todavía más complejo y heterogéneo este grupo ocupacional.

En suma, la categoría ocupacional de trabajador independiente tiene una caracterización específica que amerita una visión especial del hacedor de política de seguridad social.

La heterogeneidad de la afiliación a la seguridad social de los trabajadores independientes convierte en un reto el diseño y desarrollo de un régimen especial, si así lo considera el hacedor de política. El conjunto de propuestas de solución es igualmente diverso y va desde una simple política de información y educación (se ha detectado alta desconfianza y falta de transparencia en el sistema para independientes – Iglesias y Paredes, 2004), hasta la conformación de un régimen especial basado en nuevos modelos de economía del comportamiento no racional de los agentes (Berstein, Reyes y Pino, 2004). Y en el centro, un conjunto de propuestas como concentrar los esfuerzos de política en aquellos independientes con capacidad de pago real, mezclar las prestaciones sociales contributivas con otras gratuitas –pensión contributiva y salud gratuita, por ejemplo-, profundizar el debate entre obligatoriedad y voluntariedad, considerar una cotización a la seguridad social de forma anual o con irregularidades temporales, y abrir la posibilidad de uso de los aportes a la seguridad social como instrumento financiero –coberturas ante la iliquidez o alternativa de crédito-. En general, el enfoque de las posibles soluciones al problema de cobertura de la seguridad social de los trabajadores independientes es que se diseñen regímenes orientados más a la protección del trabajador que hacia la estabilidad del puesto de trabajo, y sus implicaciones en la cobertura de riesgos (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social – OIT, 2007).

Este documento se estructura en 5 partes de las cuales esta introducción es la primera. A continuación se elabora una breve caracterización descriptiva del trabajador independiente en Colombia, para en un tercer aparte exponer la normatividad de la seguridad social que aplica a dichos trabajadores. La cuarta parte del documento se dedica a delinear un enfoque conceptual y proponer un modelo de determinantes de la afiliación a la seguridad social de los trabajadores independientes. El documento finaliza con la discusión de resultados y las conclusiones.

## ***2.2. El trabajador independiente en el mercado laboral colombiano y la seguridad social***

La estructura actual del empleo en Colombia nos muestra que el 86.3% del total de empleados se distribuyen entre las posiciones ocupacionales de asalariados y trabajadores independientes. En efecto, los asalariados privados y públicos representan el 45.1% del empleo, mientras los trabajadores independientes el 41.2% (cuentas propia el 36.6% y patronos el 4.6%). La estructura del empleo diferenciando por cabecera urbana y resto, muestra, como era de esperar, una mayor participación del

---

<sup>2</sup> Trabajadores contratados como independientes pero que desarrollan labores bajo una relación de dependencia asalariada.

empleo asalariado –público y privado- en las cabeceras urbanas (50.6%) y una mayor participación del trabajador independiente en el resto del país (43.7%)<sup>3</sup>. Ver Cuadro 2.1.

Cuadro 2.1  
Estructura de la población ocupada  
Total nacional, julio-septiembre 2007

	Ocupados		
	Total	Cabecera	Resto
Total	18.151.626	13.856.477	4.295.149
Asalariado Privado	7.121.618	6.057.076	1.064.542
Asalariado Público	1.069.759	953.353	116.407
Empleado Doméstico	687.391	611.624	75.767
Cuenta propia	6.637.305	4.973.669	1.663.636
Patrón	835.573	622.038	213.534
Trabajador Familiar	793.166	450.513	342.654
Jornalero	970.072	163.350	806.722
Otro	36.742	24.854	11.888

Fuente: elaboraciones del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en datos DANE, encuestas de hogares

En Colombia la participación del trabajo independiente urbano (ocupados cuenta propia más patronos en cabeceras urbanas) ha venido creciendo. Pasó de representar el 25% en 1976, a un 30.4% en 1988 (López, 1990), y para 2007 ya representaba un 40.4%. Las explicaciones de fondo están ubicadas en la conformación de unas nuevas estructuras del mercado de trabajo y las condiciones demográficas. La estructura del mercado de trabajo se ha visto alterada por los flujos de migración del campo a la ciudad, por la flexibilidad impuesta por el nuevo modelo de producción *toyotista*, y por las mismas condiciones cambiantes de la regulación laboral. Adicional a esto, la estructura del mercado de trabajo se altera por el “envejecimiento” de la mano de obra y el efecto de las políticas de administración de recursos humanos de las empresas. Las cuales privilegian una alta rotación del trabajo y una preferencia de enganche de jóvenes en contra de los trabajadores mayores.

Lo anterior implica que el trabajo independiente es un objeto de estudio cada vez más relevante desde la perspectiva de su tamaño en la estructura ocupacional, además de que éste posee unas características específicas que lo hacen particularmente complejo a la luz de la política pública. En consecuencia, el problema de la cobertura de la seguridad social para el trabajador independiente adquiere relevancia no solo desde la perspectiva de la política social, sino desde el impacto de la política pública sobre la estructura del mercado de trabajo.

Dada la creciente importancia del trabajador independiente en la estructura del empleo, y su heterogeneidad, es ilustrativo plantear en este punto un acercamiento alternativo a la tipología de trabajador independiente presentado arriba. Esta tipología se puede construir a partir de lo que la GEIH refiere como formas de trabajo. Para el caso de los trabajadores por cuenta propia se tiene que el 81% de

<sup>3</sup> Para el total de ocupados, el empleo de las cabeceras urbanas representa el 76.3%, mientras el empleo del resto del país representa el 23.6%. Para el caso de los trabajadores independientes, la estructura del empleo por cabecera y resto se mantiene en forma similar al total de ocupados, 75% y 25% respectivamente.

éstos trabajan en el desempeño de su oficio (47.4%) o en su propio negocio (33.5%). Sólo un 5.6% de los trabajadores por cuenta propia tienen contratos no laborales por prestación de servicio u honorarios que podemos pensar se trate de trabajadores calificados. Y el resto (12,3%) desempeñan formas de trabajo por obra, a destajo, por comisión, por venta de catalogo, u otros oficios varios. Ver Cuadro 2.2<sup>4</sup>.

De manera similar, y como era de esperar, los trabajadores independientes identificados como patronos o empleadores, en un 96.6% desempeñan su trabajo en su propio negocio (86.1%), o desempeñan un oficio específico con uno o más asalariados (10.5%). Ver Cuadro 2.2.

Cuadro 2.2  
Formas de trabajo independiente  
Total nacional, julio-septiembre 2007

	Trabajador por cuenta propia	Patrón o empleador
Trabajó por honorarios o prestación de servicios	5,6%	1,0%
Trabajó por obra , a destajo, por comisión, o venta por catalogo	12,3%	2,2%
Trabajó en su oficio (plomero, taxista, comerciante, artesano, carpintero, etc.)	47,4%	10,5%
Tiene un negocio de industria, comercio, servicios o una finca	33,5%	86,1%
Otro	1,0%	0,2%

Fuente: elaboraciones del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en datos DANE, encuestas de hogares

### Trabajo y seguridad social

El sistema de seguridad social en Colombia busca proteger al trabajador en caso de enfermedad, perdida de ingreso por el advenimiento de la vejez, los riesgos propios del trabajo y el riesgo de desempleo. Desde esta perspectiva se busca asegurar al trabajador y sus beneficiarios en salud, pensión, riesgos profesionales, y seguro al desempleo<sup>5</sup>. De este conjunto de riesgos, el de desempleo es de reciente protección (reforma laboral – Ley 789 de 2002), así como la implementación del sistema de salud ocupacional y riesgos profesionales (Decreto Ley 1295 de 1994, y específicamente para trabajadores independientes el Decreto 2800 de 2003). Desde esta perspectiva, el aseguramiento en salud y pensiones es el núcleo tradicional del sistema de protección social en Colombia<sup>6</sup>.

Del total de ocupados en Colombia un 84.6% están afiliados a salud (régimen contributivo o subsidiado), un 31.6% aporta a pensiones, y un 27.1% de los ocupados esta afiliado al sistema de

4 Como se vera más adelante, la normativa sobre seguridad social hace que la evasión a salud y pensiones sea minima en los llamados contratos no laborales por honorarios o prestación de servicios, haciendo depender el pago contractual del pago previo a la seguridad social. En consecuencia, según las cifras por formas de trabajo, se tendría un 94.4% de trabajadores por cuenta propia a quienes la ley obliga a afiliarse a la seguridad social, pero sobre los cuales no existe un mecanismo de presión como en el caso de los contratos no laborales, y que plantearía una potencial ventana de evasión.

5 El seguro al desempleo se considera un servicio social complementario, y en este sentido junto con la protección en salud, pensión y riesgos profesionales, constituye el llamado por la ley, Sistema de Seguridad Social Integral.

6 Desde la Ley 90 de 1946 y sus posteriores reformas. Dicha Ley crea el Instituto de Seguros Sociales.



riesgos profesionales. En términos de desempeño por cobertura de los sistemas de protección, es evidente que en salud se ha avanzado sobre el principio de universalidad establecido en la legislación, pero desafortunadamente, tanto en el sistema de pensiones como en el de riesgos profesionales se está lejos de cumplir con dicho principio<sup>7</sup>. Ver Cuadro 2.3.

### Cuadro 2.3

#### Afiliación a la seguridad social en Colombia (%)

Total nacional, julio-septiembre 2007

Posición Ocupacional	Afiliación Salud %		Afiliación Pensión %			Afiliación ARP %	
	si	no	Ya pensionado	si	no	si	no
Total ocupados	84,6	15,4	1,4	31,6	66,9	27,1	72,6
Obrero o empleado de empresa particular	88,9	11,1	0,9	57,1	42,0	52,1	47,4
Obrero o empleado del gobierno	98,8	1,2	1,4	90,2	8,4	64,8	34,4
Empleado doméstico	80,9	19,1	1,1	12,5	86,4	8,9	91,0
Trabajador por cuenta propia	80,0	20,0	1,9	6,4	91,7	4,6	95,3
Patrón o empleador	85,6	14,4	3,6	16,4	80,0	14,5	85,4
Trabajador familiar sin remuneración	77,7	22,3	1,4	1,0	97,6	1,0	98,9
Jornalero o peón	76,7	23,3	0,1	5,3	94,6	3,2	96,8
Otro	73,4	26,6	0,6	6,6	92,8	1,0	98,5

Fuente: elaboraciones del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en datos DANE, encuestas de hogares

Para el caso de los trabajadores por cuenta propia, el 80% esta afiliado a salud, el 6.4% aporta a pensiones, y el 4.6% esta afiliado al sistema de riesgos profesionales. Los patronos están afiliados a salud en el 85.6%, cotizan a pensiones el 16.4% y se afilian al sistema de riesgos profesionales el 14.5%. Esta distribución ilustra nuevamente que existe una marcada diferenciación en el comportamiento de los diferentes grupos de trabajadores independientes frente al riesgo de la seguridad social. Igualmente, en estas categorías ocupacionales se evidencia con mayor severidad el bajo grado de cobertura por afiliación a los sistemas de pensiones y riesgos profesionales. Ver Cuadro 2.3.

Al comparar el trabajo asalariado con el trabajo independiente se observa que existe un mejor nivel de aseguramiento del trabajador asalariado en cuanto a salud, pensiones y riesgos profesionales; en promedio, un 93.9%, un 73.7% y un 58.5% respectivamente. Esta situación, como era de esperar, se debe a la existencia de un régimen del trabajo asalariado que obliga y controla la afiliación a la seguridad social por el mecanismo formal de la nómina. Ver Cuadro 2.3. Ahora bien, del total de afiliados a la protección en salud en Colombia, un 77.3% se localizan en cabeceras urbanas y un 22.7% en el resto del país. Esta distribución es similar a la establecida para la estructura de empleo del país (76% en cabeceras y 24% en el resto). De la misma manera, los trabajadores independientes (cuentas propias y patronos) afiliados al sistema de salud, se localizan en un 75% en cabeceras urbanas y en un 25% en el

<sup>7</sup> La ley 100 de 1993 en el artículo 2 precisa los 6 principios del Sistema de Seguridad Social Integral: eficiencia, universalidad, solidaridad, integralidad, unidad y participación.

resto del país. Lo anterior, a diferencia de la afiliación al sistema de salud de los asalariados, que en su gran mayoría se localizan en las cabeceras urbanas. Ver Cuadro 2.4.

Si bien es cierto que los afiliados al sistema de salud siguen el patrón de empleo y de la población residente a nivel nacional, 76% ubicados en cabeceras urbanas y 24% en el resto de país, la afiliación a los sistemas de pensiones y riegos profesionales es bastante diferente. Alrededor del 90% de los afiliados a dichos sistemas están localizados en las áreas urbanas, y solo alrededor de un 10% en el resto del país. Esta diferencia en la afiliación por cabeceras y resto, se hace más evidente en el caso de los trabajadores independientes (cuentas propias y patronos). Ver Cuadro 2.4.

Cuadro 2. 4

Afiliación a la seguridad social por cabecera y resto (%)

Total nacional, julio-septiembre 2007

	Salud		Pensión		ARP	
	Cabecera	Resto	Cabecera	Resto	Cabecera	Resto
Total ocupados	77,3	22,7	90,0	10,0	91,0	9,0
Obrero o empleado de empresa particular	85,7	14,3	90,1	9,9	90,5	9,5
Obrero o empleado del gobierno	89,5	10,5	90,6	9,4	94,0	6,0
Empleado doméstico	88,8	11,2	98,3	1,7	97,9	2,1
Trabajador por cuenta propia	74,9	25,1	93,1	6,9	94,6	5,4
Patrón o empleador	74,6	25,4	96,2	3,8	97,4	2,6
Trabajador familiar sin remuneración	57,8	42,2	100,0	0,0	96,3	3,7
Jornalero o peón	17,0	83,0	11,6	88,4	12,2	87,8
Otro	66,0	34,0	100,0	0,0	100,0	0,0

Fuente: elaboraciones del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en datos DANE, encuestas de hogares

En este punto es importante precisar que la afiliación al sistema de seguridad social en salud tiene una caracterización particular en Colombia. Ver Cuadro 2.5.

Del total de ocupados afiliados al sistema de salud, el 57.8% se registran en el régimen contributivo (personas con capacidad de pago), mientras el 42.1% lo hacen en el régimen subsidiado (personas sin suficiente capacidad de pago). Es interesante evidenciar que mientras del total de ocupados, los afiliados al régimen contributivo de salud en su gran mayoría se ubican en las cabeceras urbanas, un 90%; los afiliados al régimen subsidiado de salud se ubican en un 60% en las cabeceras urbanas y en un 40% en el resto del país. Ver Cuadro 2.5.

Ahora bien, cuando se habla de trabajadores independientes afiliados al sistema de salud las cosas varían sustancialmente respecto al total de ocupados. En efecto, los trabajadores por cuenta propia solamente se afilian al régimen contributivo en un 37.7%, y mayoritariamente se afilian al régimen subsidiado en un 62.3%. Alternativamente, los patronos se afilian al régimen contributivo en un 65.3% y al régimen subsidiado en un 34.7%. Ver Cuadro 2.5.

Como era de esperar, si se compara la afiliación a salud con los trabajadores asalariados, éstos tienen una mayor afiliación al régimen contributivo, un 80%. Sin embargo, tanto para asalariados como

para trabajadores por cuenta propia y patronos, la afiliación al régimen contributivo de salud se registra en su gran mayoría en las cabeceras urbanas, alrededor del 90%. Ver Cuadro 2.5.

Cuadro 2.5

Descripción de la afiliación a salud por régimen y cabecera-resto (%)

Total nacional, julio-septiembre 2007

	Total Ocupados	Asalariado	Trabajador por cuenta propia	Patrón o empleador
<b>Afiliados Ocupados</b>				
<b>AFILIADOS</b>	84,6	90,2	80,0	85,6
Cabecera	77,3	86,2	74,9	74,6
Resto	22,7	13,8	25,1	25,4
<b>NO AFILIADOS</b>	15,4	9,8	20,0	14,4
Cabecera	70,8	79,6	75,0	73,3
Resto	29,2	20,4	25,0	26,7
<b>Tipo de afiliado</b>				
<b>CONTRIBUTIVO</b>	57,8	79,9	37,6	65,3
Cabecera	90,1	90,2	92,3	90,5
Resto	10,1	9,8	7,9	9,5
<b>SUBSIDIADO</b>	42,1	20,0	62,3	34,7
Cabecera	60,1	69,8	64,5	44,9
Resto	39,9	30,2	35,5	55,1
<b>Tipo de contributivo</b>				
<b>COTIZANTE</b>	79,6	92,9	51,7	64,8
Cabecera	90,2	90,2	93,6	92,2
Resto	9,8	9,8	6,4	7,8
<b>BENEFICIARIO</b>	20,4	7,1	48,3	35,2
Cabecera	89,1	92,6	90,7	87,3
Resto	10,9	7,4	9,3	12,7

Fuente: elaboraciones del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en datos DANE, encuestas de hogares

Por último, y siguiendo el espíritu de la legislación, todo empleado que sea afiliado al régimen contributivo de salud, debería ser un potencial afiliado cotizante. Sin embargo, la estadística de la GEIH nos muestra que un 20.4% del total de ocupados-afiliados al régimen contributivo se declaran beneficiarios, es decir miembros activos del grupo familiar de un cotizante. Reconociendo que un empleado puede declararse como beneficiario en los casos de contratos no laborales menores a 3 meses, o si su ingreso es menor a 1SML, los trabajadores por cuenta propia y patronos afiliados al régimen contributivo y declarados como beneficiarios, 48.3% y 35.2% respectivamente, sugieren un importante efecto de elusión de aportes y un vacío de la legislación en la práctica<sup>8</sup>. O de otra manera, desde la perspectiva de la racionalidad económica y las restricciones para el bienestar, una parte significativa de los trabajadores independientes trabajan como una unidad familiar (dos o más ocupados),

<sup>8</sup> Como se verá más adelante, los trabajadores independientes por cuenta propia con ingresos menores a 1 SML son alrededor del 28%, mientras los patronos con menos de 1 SML son alrededor del 8%.

pero se afilian como un trabajador individual con grupo familiar. En consecuencia, se tienen dos o más “pequeños” ingresos por familia para atender una sola afiliación real contributiva<sup>9</sup>. Ver Cuadro 2.5.

En resumen, el trabajo independiente en Colombia representa alrededor del 40% de la fuerza de trabajo, donde la gran mayoría de este porcentaje se clasifica como trabajador por cuenta propia, alrededor del 37%, y el resto son patronos. Del total de trabajadores por cuenta propia el 80% está afiliado al sistema de salud, pero de estos afiliados, la mayoría están en el régimen subsidiado (alrededor del 60%). Para el caso de los patronos, el 86% están afiliados al sistema de salud, y el 35% lo hacen en el régimen subsidiado. La afiliación a pensiones y riesgos profesionales por parte de los trabajadores por cuenta propia es muy baja y menor, en promedio, al 7%. Los patronos se afilian a pensiones y a riesgos profesionales unos 10 puntos porcentuales más que los trabajadores por cuenta propia.. Además, si el conjunto de los trabajadores independientes se compara con los asalariados, el comportamiento de afiliación a la seguridad social es muy diferente.

#### Perfil del trabajador independiente cotizante al sistema de seguridad social<sup>10</sup>

En Colombia lo más común es que un trabajador independiente afiliado al sistema de seguridad social sea un hombre entre 35 y 55 años de edad (algo mayor si es un patrono), con educación media-baja, con trabajo en el sector de los servicios (comercio principalmente), y con ingresos entre 1 y 2 salarios mínimos legales; igualmente con un ingreso algo mayor si el trabajador es un patrono. Sin embargo, como se ilustrará a continuación, existen importantes matices a este llamado “promedio” de trabajador independiente afiliado a la seguridad social.

Los trabajadores independientes ocupados (cuenta propia y patronos) que cotizan a salud, pensiones y riesgos profesionales son en más del 60% hombres. Para el caso de los patronos aumenta la participación de los hombres afiliados a la seguridad social. Ver Cuadro 2.6.

Cuadro 2.6  
Trabajador Independiente por género (%)  
Total nacional, julio-septiembre 2007

TOTAL	Cuenta propia			Patrón		
	Salud	Pensiones	ARP	Salud	Pensiones	ARP
Hombres	62,6	62,9	72,8	73,4	76,9	74,9
Mujeres	37,4	37,1	27,2	26,6	23,1	25,1

Fuente: elaboraciones del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en datos DANE, encuestas de hogares

El perfil de afiliación de los independientes por edades nos indica que más del 70% de los afiliados a la seguridad social en Colombia esta en el rango de edades entre los 25 y los 55 años, y presenta una distribución homogénea dentro de este rango de edades. Es decir, aproximadamente una tercera parte

<sup>9</sup> “Cuando varios miembros de un mismo grupo familiar, estén vinculados a la fuerza laboral mediante contrato de trabajo, como servidores públicos o como trabajadores independientes, o tengan la calidad de pensionados, cada uno de ellos deberá cotizar para garantizar la solidaridad de todo el sistema” (decreto 1919 de 1994 y 806 de 1998)

<sup>10</sup> El perfil descrito a continuación se elabora para los trabajadores independientes que evidencian una capacidad de pago, es decir, que están afiliados al régimen contributivo de salud o cotizan a pensiones o cotizan a riesgos profesionales.

de los afiliados independientes tiene entre 25 y 35 años, otra tercera parte entre 35 y 45 años, y el resto entre 45 y 55 años. Ver Cuadro 2.7. Para el caso de los trabajadores por cuenta propia se mantiene este patrón de homogeneidad en los sistemas de salud, pensión y riesgos profesionales. En este grupo de trabajadores, solamente se evidencia una leve tendencia a una mayor afiliación con el paso de los años.

Sin embargo, para el caso de los patronos, la distribución de la afiliación se sesga a los rangos comprendidos entre los 35 y 55 años. En otras palabras, los patronos afiliados a los sistemas de protección social son de mayor edad que los cuenta propia afiliados. Este perfil induce a confirmar lo encontrado por López (1990) cuando en un análisis de dinámica del mercado de trabajo de los independientes, encuentra que existe una “expulsión” del trabajo asalariado hacia el trabajo independiente con calidades de emprendimiento, a medida que el asalariado se hace mayor.

Cuadro 2.7  
Trabajadores Independientes por edad (%)  
Total nacional, julio-septiembre 2007

Total Nacional	Cuenta propia			Patrón		
	Salud	Pensión	ARP	Salud	Pensión	ARP
12<=edad<25	5,1	5,4	6,8	2,1	1,6	1,2
25<=edad<35	20,1	25,2	26,9	14,9	17,2	15,5
35<=edad<45	26,1	25,6	30,0	26,1	27,2	30,3
45<=edad<55	24,7	29,5	22,6	28,1	36,6	35,7
55<=edad<65	15,9	13,3	11,4	18,2	13,5	15,0
65<=edad	8,0	1,0	2,3	10,7	3,9	2,5

Fuente: elaboraciones del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en datos DANE, encuestas de hogares

La mayoría de los trabajadores independientes afiliados a los sistemas de seguridad social tiene una educación de bachiller o menores estudios. Para el caso de la afiliación a salud este perfil de educación media-baja es más evidente, tanto para los trabajadores por cuenta propia como para los patronos. Alternativamente, los afiliados a los sistemas de pensiones y de riesgos profesionales tienden a un mayor nivel de educación. En el caso de los patronos este hecho es más evidente. Es así como los mayores porcentajes de trabajadores universitarios y con educación de postgrado se presentan en la afiliación a la seguridad social de los patronos. De cualquier manera, es importante reseñar que más de un 25% de los trabajadores independientes, incluidos cuenta propia y patronos, tienen estudios universitarios y de postgrado en todos los sistemas de protección social (salud, pensiones, riesgos profesionales). Ver Cuadro 2.8.

Cuadro 2.8  
Trabajadores Independientes por educación (%)  
Total nacional, julio-septiembre 2007

Total nacional	Cuenta propia			Patrón		
	Salud	Pensión	ARP	Salud	Pensión	ARP
Ninguno o menos que bachillerato completo	35,4	29,9	32,9	31,1	19,9	20,8
Bachiller	29,0	24,8	28,8	28,2	26,2	28,4
Técnico o tecnológico	10,0	9,0	7,9	7,9	8,1	8,6
Universitario	18,8	26,2	20,2	23,8	36,3	30,0
Postgrado	6,9	10,2	10,2	9,0	9,6	12,2

Fuente: elaboraciones del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en datos DANE, encuestas de hogares

El perfil de afiliación por rama de actividad económica muestra que los trabajadores independientes pertenecen con mayor frecuencia al sector servicios, y en particular se vinculan a las actividades de comercio y servicios de hostelería. Para el caso específico de los trabajadores por cuenta propia, es importante resaltar que otras actividades de servicio representan más del 30% de las actividades de éstos. En efecto, los cuenta propia participan activamente en los servicios de transporte y almacenamiento, las actividades inmobiliarias, empresariales y financieras (corredores de seguros, o cambistas de divisas), y en actividades de servicios educativos, de salud o sociales (limpieza, artísticas o de entretenimiento en general). Para el caso de los patronos afiliados a la seguridad social es igualmente importante la actividad del comercio y la hostelería, pero aparecen con mayor relevancia las actividades de la industria y la construcción. Ver Cuadro 2.9.

Cuadro 2.9  
Trabajadores Independientes por rama de actividad (%)  
Total nacional, julio-septiembre 2007

Total Nacional	Cuenta propia			Patrón		
	Salud	Pensión	ARP	Salud	Pensión	ARP
Sector primario	3,6	2,6	1,6	8,7	5,8	2,3
Industria y construcción	11,9	10,7	14,2	24,3	29,0	30,8
Comercio, hoteles y restaurantes	28,3	18,8	13,6	41,4	30,6	30,9
Transporte	15,7	16,9	28,4	7,8	10,1	12,7
Actividades inmobiliarias y financieras	14,6	16,4	12,5	8,6	12,1	13,6
Servicios sociales, salud y educación	13,5	17,7	15,0	6,8	9,2	7,5
Administración pública y defensa	5,0	10,4	8,3	0,1	0,3	0,3
Otras actividades de servicios	7,4	6,3	6,3	2,3	2,8	1,9

Fuente: elaboraciones del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en datos DANE, encuestas de hogares

Finalmente, el perfil del trabajador independiente afiliado a la seguridad social nos muestra que para el caso de los trabajadores por cuenta propia más del 70% devenga ingresos en el rango comprendido entre menos de 1 y 4 salarios mínimos legales (SML). El mayor porcentaje de éstos devenga entre 1 y 2 SML, aunque más del 20% tienen ingresos inferiores a 1 SML, y pocos de los cuenta propia afiliados a la seguridad social devenga más de 4 SML. Alternativamente, los patronos muestran un mejor perfil de

ingresos mensuales. En efecto, el mayor porcentaje de patronos tiene ingresos superiores a los 6 SML, y más del 30% de los patronos devenga ingresos entre 2 y 4 SML. Ver Cuadro 2.10.

Cuadro 2.10

Trabajadores Independientes por ingreso (%)

Total nacional, julio-septiembre 2007

Total Nacional	Cuenta propia			Patrón		
	Salud	Pensión	ARP	Salud	Pensión	ARP
No informa ingresos	10,3	7,6	6,9	16,7	14,9	18,6
Menos de 1 smlv	28,5	21,1	19,9	8,0	5,8	3,3
1 a menos de 2 smlv	30,0	31,0	31,1	19,9	13,8	15,0
2 a menos de 4 smlv	18,3	22,0	23,4	21,4	21,2	21,2
4 a menos de 6 smlv	6,8	9,4	9,8	12,4	14,6	13,6
6 o más smlv	6,1	8,9	9,0	21,6	29,6	28,4

Fuente: elaboraciones del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en datos DANE, encuestas de hogares

En suma, el perfil descrito de los trabajadores independientes afiliados a los sistemas de seguridad social evidencia en promedio un individuo de edad madura, con bajo capital humano, lo cual se refleja en trabajos con menor posibilidad de excedentes económicos y en ingresos que rozan la subsistencia. A diferencia de un empleador o patrono, que en promedio es de mayor edad que el cuenta propia, con un mayor capital humano y en consecuencia, con posibilidades de trabajar en actividades de mayor capacidad de generación de excedentes económicos e ingresos.

De la misma manera, se dibuja una heterogeneidad dentro de los trabajadores por cuenta propia afiliados a la seguridad social. En efecto, las estadísticas esquematizan los tres grupos que la comparación internacional identifica. Un primer grupo de trabajadores por cuenta propia afiliados y categorizados como informales con muy bajo capital humano (menos del bachillero completo) e ingresos de subsistencia (menos de 1 SML). Un segundo grupo de trabajadores de oficios técnicos especializados con formación de bachiller o técnico, y con ingresos entre 1 y 4 SML. Y un grupo de trabajadores profesionales con ingresos promedios de más de 4 SML. En términos de participación, el grupo de trabajadores de capital humano bajo e ingresos bajos es el mayoritario en Colombia, con más del 50% de participación de los trabajadores por cuenta propia afiliados al sistema de seguridad social.

### **2.3. Normatividad de la afiliación del trabajador independiente a la seguridad social**

La evolución de la normatividad que regula la afiliación del trabajador independiente a la seguridad social en Colombia, apoya la importancia de dos hechos destacados a lo largo de este Boletín: i) la participación del trabajo independiente en la estructura del mercado laboral colombiano presenta una tendencia creciente; y ii) la categoría de trabajador independiente es heterogénea a su interior.

Ya desde 1984 (Decreto 1138) el trabajo independiente se había planteado como problema y sujeto de análisis respecto de su afiliación a la seguridad social (López, 1990). Allí ya se debatían y reglaban

temas aún hoy vigentes como la voluntariedad u obligatoriedad de la afiliación, la determinación del Ingreso Base de Cotización (IBC) por ingresos presuntos, el IBC mínimo de cotización, los límites de los beneficios y derechos, y en general el proceso de afiliación. Sin embargo, es a partir de la promulgación de la Ley 100 de 1993 (creación del Sistema de Seguridad Social Integral), cuando el trabajador independiente se asume como un sujeto explícito del sistema de seguridad social.

En otras palabras, se reconocía que los sistemas de seguridad social ya no dependían, ni se diseñaban, exclusivamente en función del trabajo asalariado, y su obligatoriedad de afiliación y control a través de la nómina; sino que la estructura dual (formal – informal) del mercado de trabajo obligaba a incorporar a los sistemas de protección social una nueva categoría de afiliado, el trabajador independiente (Holzman et al, 1999; López, 1990; Ayala y Acosta, 2002).

La inclusión explícita del trabajador independiente como sujeto de atención por parte del sistema de seguridad social, dado su relevancia cuantitativa, fue evidenciando la complejidad de esta categoría laboral. Así, desde la promulgación de la Ley 100 se plantean nuevamente los temas de afiliación voluntaria (pensión, riesgos profesionales) u obligatoria (salud), el IBC (mínimo - presuntivo), y las tasas de cotización (diferenciales por régimen y a cargo del trabajador independiente en su totalidad). Todos estos temas enmarcados en los objetivos de equidad, calidad y cobertura promovidos por la reforma.

Y son los anteriores temas específicos a las características del trabajo independiente los que han marcado el desarrollo de la normativa y regulación de su afiliación a la seguridad social. Así por ejemplo, en la actualidad sigue el debate entre la afiliación voluntaria vs. la obligatoria a pensiones; la discusión económica sobre el IBC mínimo de cotización respecto a montos de salario mínimo; o la variación de las tasas de cotización a pensiones en función del ciclo del producto nacional. Un detalle cronológico de la normativa que regula la afiliación de los trabajadores independientes al sistema de seguridad social se ilustra en el Anexo.

En su desarrollo, la legislación se ha encontrado con la complejidad que implica esta categoría laboral debido a la heterogeneidad de su composición. Claramente desde la gran reforma de 1993 se asumió un primer criterio de diferenciación del trabajador independiente asociado a su capacidad de pago. Esto permitió asumir los objetivos de equidad, calidad y cobertura desde dos perspectivas: contribución y solidaridad. En otras palabras, tanto en salud como en riesgos profesionales y pensiones, se aceptó de entrada una dualidad del trabajo independiente. Uno con capacidad de contribución a la financiación del sistema y otro con restricciones de ingreso y necesidad de subsidio para el acceso.

Sin embargo, la heterogeneidad del trabajo independiente se ha hecho más visible a medida que el sistema de seguridad social se implanta. Así por ejemplo, se ha encontrado que dentro del trabajo independiente existe una franja de trabajadores “sánduche”, con alguna limitada capacidad de pago, y alta variabilidad en cuanto su ingreso y relación laboral. El trabajador independiente “sánduche” presenta movilidad entre regímenes contributivos y subsidiados, y en esencia su afiliación al sistema representa un reto para el legislador, y el diseño institucional y normativo. Aunque la ley 1122 de 2007 atiende este problema de movilidad generado por un tipo particular de trabajador independiente, lo relevante es insistir



en que la normativa y el diseño institucional de la seguridad social debe atender la heterogeneidad del trabajo independiente<sup>11</sup> (Reynaud, 2002; Banco Mundial, 2005; Bertranou, 2001; Bitrán, et al, 2008).

En el mismo sentido, la normatividad ha hecho énfasis de diferencia entre los trabajadores independientes con contratos de prestación de servicios, respecto a los trabajadores independientes “puros” (comercializadores de bienes y servicios), los trabajadores con doble calidad (independientes-dependientes) y los patronos. Esta diferenciación ha marcado la reglamentación de riesgos profesionales en trabajadores independientes (Decreto 2800 de 2003) por ejemplo cuando se promueve la afiliación progresiva, iniciando por los trabajadores independientes con contrato no laboral. Igualmente, la normativa precisa el criterio de diferenciación del contrato por prestación de servicios para definir el IBC. En el cuadro 2.11 se detalla la importancia de la legislación y normativa sobre el trabajo independiente respecto a la afiliación, el IBC, y las tasas de cotización, tomando en cuenta “otro” tipo de heterogeneidad de dicho trabajo (el otro se refiere a la columna de afiliación del dicho cuadro).

Finalmente, y sin ser la única razón, el tema de la cobertura universal del trabajador independiente ha sido una de las razones de los debates de coyuntura (implementación de la PILA y la sentencia T-760 de la Corte Constitucional). En particular, porque el trabajador independiente, excepto aquel que opera bajo contratos no laborales (prestación de servicios), presenta altos niveles de evasión de afiliación y elusión de aportes, y es en últimas el sujeto diferencial respecto a la posibilidad de lograr la cobertura universal.

Estas posiciones son más evidentes cuando se encuentra que gran parte de la legislación desde 1999 (Decreto 1406), ha buscado mecanismos de control a la evasión y la elusión del trabajador independiente, como lo son la propuesta del Registro Único de Aportantes, la equiparación de los IBC para salud y pensiones, la precedencia de afiliación entre sistemas (salud-pensión-riesgos profesionales), o la afiliación colectiva de trabajadores independientes. En contraste, el trabajo asalariado es de más fácil control por su especificidad de relación expresada en la nomina, y a pesar de la existencia del asalariado “disfrazado” (falso cuentapropismo) que igualmente se genera por la existencia de una asimetría de afiliación entre independientes y asalariados.

---

11 Ley 1122 de 2007 - Artículo 21º: Movilidad entre Regímenes. Con el ánimo de lograr la permanencia en el Sistema, los afiliados al régimen subsidiado que ingresen al régimen contributivo deberán informar tal circunstancia a la entidad territorial para que proceda a suspender su afiliación la cual se mantendrá por un año, termino dentro del cual podrá reactivarla.

Cuadro 2.11  
Afiliación, IBC, tasas de cotización del trabajador independiente

	Salud	Pensión	Riesgos profesionales
Afiliación	<u>Obligatoria</u> : Ley 100 de 1993 Art. 157	<u>Voluntaria</u> : Ley 100 de 1993 Art. 15	<u>Voluntaria</u> : Ley 100 de 1993 y Decreto 1295 de 1994
	Régimen contributivo: trabajadores con capacidad de pago	<u>Obligatoria</u> : Ley 797 de 2003 Art. 3	La afiliación se hará previa afiliación al sistema de salud y pensiones
	Régimen subsidiado: trabajadores sin capacidad de pago	<u>Voluntaria</u> : Si trabajador gana menos de 1 SML; Resolución 2377 de 2008	Trabajador independiente: con contratos no laborales (Dec. 2800 de 2003)
IBC	Ingreso Base de Cotización		Ingreso Base de Cotización
Trabajadores Independientes "puros"	Sobre los ingresos que declaren ante la entidad a la cual se afilien. Las entidades aplican formularios con el fin de determinar las bases presuntas mínimas para el IBC. Los criterios de presunción serán el nivel educativo, la experiencia laboral, la actividad económica, la región, y el patrimonio declarado. Ahora bien, si los ingresos reales superan el IBC presumido se debe aportar sobre los ingresos reales. Los trabajadores independientes deben declarar de manera anticipada el IBC ante la entidad para liquidar los aportes de febrero hasta enero del siguiente año. (IBC min. 1 SMLV - IBC máx. 25 SMLV (D. 510/2003 - art. 3)).		Este tipo de trabajador independiente no se equipara con el concepto legislativo de riesgos profesionales, pero en la definición de independiente de la resolución 2377 de 2008, el IBC se calcula sobre los ingresos declarados y no menores a 2 SML.
Trabajadores con contrato <u>no</u> laboral	Para contratos superiores a 3 meses la parte contratante deberá verificar la afiliación y pago a la seguridad social. El IBC será el equivalente al 40% del valor bruto del contrato mensualizado (ley 1122 de 2007). Parágrafo art. 18 de la L. 1122: cuando el contratista pruebe que esta cotizando sobre el tope máximo no se aplicará esta norma.		El IBC será el 40% del valor neto de los honorarios o de la remuneración por los servicios prestados. Se podrá pactar el pago compartido con el contratante. IBC no menor a 2 SML.
Calidad de asalariado e independiente	El aporte será proporcional al valor del salario, ingreso o pensión devengado en cada contrato. De forma opcional el empleador, por solicitud del independiente, puede cancelar la totalidad de los aportes.		El IBC será el mismo que se aplica a los casos de contratos no laborales.
Patronos	Equivalente al de los trabajadores independientes "puros". Sobre los ingresos que declaren ante la entidad a la cual se afilian.		Este tipo de trabajador independiente no se equipara con el concepto legislativo de riesgos profesionales, pero en la definición de independiente de la resolución 2377 de 2008, el IBC se calcula sobre los ingresos declarados y no menores a 2 SML.
Tasa de cotización	A cargo en su totalidad por el trabajador independiente		A cargo en su totalidad por el trabajador independiente
1994	7.0%	11.5%	Tarifa variable en función de: actividad económica, de un índice de lesiones incapacitantes y siniestralidad, y del programa de salud ocupacional. Tarifa entre 0.348% y 8.7%.
1995	12.0%	12.5%	
1996-2003	12.0%	13.5%	
2004	12.0%	14.5%	
2005	12.0%	15.0%	
2006	12.0%	15.5%	
2007	12.5%	15.5%	
2008	12.5%	16.0%	

Fuente: elaboraciones del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social con base en la legislación

En consecuencia, detrás de la necesidad invocada de un mayor control a la evasión y la elusión para la puesta en marcha de la PILA, existe una pregunta siempre abierta por la cobertura del sistema de seguridad social para una categoría heterogénea y compleja de trabajador.

Igualmente, respecto al mandato de lograr la cobertura universal en salud para enero de 2010 (sentencia T-760 de la Corte constitucional) el trabajador independiente es el reto. Particularmente, porque representa gran parte de la población identificada en el nivel III del SISBEN (¿trabajador sánduche?) necesitada de subsidios parciales, y porque es el tipo de trabajador con mayor posibilidad de movilidad entre el régimen contributivo y el subsidiado (Bitran et al, 2008).

En suma, los objetivos de equidad, calidad y cobertura planteados en la gran reforma de 1993 y reafirmados en el debate de coyuntura sobre la seguridad social, tienen al trabajador independiente como su principal sujeto de análisis y reto del diseño institucional.

## **2.4. Revisión de la literatura sobre determinantes de la afiliación a la seguridad social**

Habiendo puesto en evidencia la creciente importancia del trabajo independiente en la estructura del mercado de trabajo y en la legislación de la seguridad social, su bajo nivel de afiliación, y descrito el perfil de aquel trabajador independiente afiliado al sistema, ahora es importante preguntarse por los factores o variables que determinan la probabilidad de afiliación de dicho trabajador.

Es muy relevante encontrar en la revisión de la literatura que el tema de la cobertura de los sistemas de seguridad social es hoy en día el centro del debate; equiparando al convencional tema de la financiación (sostenibilidad) y gestión de los sistemas de protección social. Este importante trabajo de investigación y consultoría ha sido impulsado por entidades multilaterales como el Banco Mundial y la Organización Internacional del Trabajo (Banco Mundial, 2005; OIT, 2008).

Del examen de la literatura se puede generalizar que la cobertura de los sistemas de protección social depende de tres grandes ámbitos de factores.

En primer lugar, es que la cobertura depende en última instancia del nivel de desarrollo económico y las tasas de menor cobertura se encuentran en los países de menor desarrollo (Banco Mundial, 2005)<sup>12</sup>. La razón fundamental es que los niveles de pobreza y las estructuras laborales de trabajo informal (parte de los trabajadores por cuenta propia) son fuertes restrictores de la mejora de cobertura de los sistemas de protección social en el mundo, o en términos simples, que el nivel de ingreso per cápita restringe la afiliación. Desde esta perspectiva se ha planteado una doble causalidad con efectos de política: i) el nivel de desarrollo socioeconómico mejora los niveles de cobertura de la seguridad social, y ii) alcanzar mejores niveles de cobertura se considera una condición necesaria, más no suficiente, del desarrollo (OIT, 2008; Bertranou, 2001; Banco Mundial, 2005; Bustamante, 2006).

El segundo ámbito de factores determinantes de la cobertura es el relacionado con el diseño institucional de los sistemas de protección. Es evidente, como se ilustró en el acápite anterior, que la problemática de la cobertura implica importantes esfuerzos de diseño institucional y que éste a su vez tiene efectos tanto en los mercados de trabajo como en los mercados de capitales. De una manera

---

<sup>12</sup> Se encuentra que la cobertura del sistema de seguridad social es menos del 30% en Asia; entre 30% y 40% en los países latinoamericanos de ingresos medios; del 60% en economías de transición del Este europeo y la antigua Unión Soviética; y en los países de ingresos altos es más del 80% (Banco Mundial, 2005)

genérica, la forma del arreglo institucional del sistema de protección social determina una estructura de incentivos que favorece o retrasa la afiliación. A este respecto tres grandes decisiones se deben tomar en relación al diseño de sistemas de protección social: i) la relación contribución-beneficios; ii) la opción de afiliación entre obligatoria y voluntaria; y iii) la determinación del nivel de aseguramiento (contribución) y asistencia (subvención). Desde una perspectiva teórica, se busca con estas decisiones minimizar los costos de transacción y/o aumentar la confianza en el sistema.

Para el caso específico de los trabajadores independientes, la experiencia y los casos de éxito referenciados por las instituciones multilaterales, ilustran como directriz de política la necesidad de ajustar la relación entre contribución y beneficios, de manera tal que la contribución no se perciba como un impuesto o como un costo adicional a la formalización laboral. Ahora, respecto a la opción de afiliación entre obligatoria y voluntaria, la experiencia internacional sugiere diferenciar entre los riesgos de corto plazo (salud) y largo plazo (pensiones). Para la cobertura de riesgos de corto plazo se considera importante la apuesta por la obligatoriedad, incluyendo la subvención si es necesaria, bajo el argumento implícito de que la salud es un componente crucial del capital humano. Alternativamente, para los riesgos de largo plazo no se ha encontrado evidencia empírica favorable a la obligatoriedad, justificada ésta en la “miopía” del trabajador independiente respecto a la necesidad de cubrir el riesgo de envejecimiento, o cuando la cotización es independiente del valor de las prestaciones a recibir<sup>13</sup> (Bitrán et al, 2008). Adicionalmente, si la contribución se percibe como superior al beneficio, o esta implica un alto porcentaje del ingreso, se incurriría en costos de bienestar. Finalmente, respecto a la decisión entre regímenes contributivos y subsidiados, la directriz de política apuesta por un diseño institucional en función de las condiciones particulares de las poblaciones objetivo, y específicamente de su nivel de vulnerabilidad. De esta manera, se sugiere una implementación diferencial de los sistemas de protección por tipos de población, y progresiva desde la implementación de los sistemas de corto plazo (salud; cobertura de desempleo) hacia los de largo plazo (pensiones) (Holzman et al, 1999; Bertranou, 2001; OIT, 2008; Banco Mundial, 2005).

Por último, el tercer ámbito de factores determinantes de la cobertura a la seguridad social se asocia a las características socioeconómicas de los individuos. La idea básica es que la decisión de afiliación depende de condiciones socioeconómicas específicas de las poblaciones objeto de afiliación, y en este sentido se rescata nuevamente la directriz de política sobre la necesidad de pensar el diseño institucional, y el objetivo de cobertura, desde las particularidades de los participantes en los sistemas de protección social (Reynaud, 2002; OIT, 2008). Es sobre este ámbito de los determinantes de la cobertura en donde se han centrado los ejercicios empíricos sobre la probabilidad de afiliación a la seguridad social.

La revisión de la literatura nacional e internacional evidenció un progresivo interés por el tema de la cobertura y/o afiliación a la seguridad social. Este interés fue particularmente intenso después de la

---

<sup>13</sup> A pesar de una prueba empírica robusta que apoye el hacer obligatorio el aporte a pensiones, es importante notar que la “miopía” del trabajador independiente es mayor en lo jóvenes y va disminuyendo con la edad. Igualmente cierto, es que al preguntársele a un joven si desea al final de su vida productiva una pensión este responderá que sí. Con lo cual, la relación entre obligatoriedad-afiliación-aportes es compleja y seguramente sujeta de un esquema importante de incentivos.

introducción de las reformas que privilegiaron los regímenes de capitalización en pensiones<sup>14</sup>. La revisión del trabajo empírico sobre los determinantes de la afiliación a pensiones se concentró en ejercicios para América Latina. Alternativamente se indagó por ejercicios empíricos de afiliación o cobertura de los sistemas de salud. A diferencia del problema de cobertura en pensiones, no se encontraron trabajos empíricos específicos sobre determinantes de la cobertura en salud<sup>15</sup>, excepto si el problema se transforma en una pregunta por la demanda de servicios de salud o del nivel del “capital salud”<sup>16</sup>.

Para este caso de demanda de servicios de salud si existe una abundante literatura que considera a la salud como un componente del capital humano sujeto de acumulación y explotación productiva (Becker, 1964; Grossman, 1972). Esta literatura considera que el estado de salud de una persona depende de características socioeconómicas a nivel individual y del hogar, además de las características del entorno institucional, geográfico y productivo (Ross y Mirowsky, 2000). Desde esta perspectiva los modelos de determinantes de capital salud son equivalentes a los modelos implementados para determinar la probabilidad de afiliación a la seguridad social, y en particular la afiliación a los sistemas de salud y pensión. En efecto, y de manera general, se considera que la afiliación a la seguridad social depende de algunas características del individuo, de su entorno familiar, y del espacio socioeconómico en el cual desempeña su trabajo.

Utilizando una aproximación equivalente de homologación de modelos empíricos, los ejercicios de determinantes de la afiliación a la seguridad social tienen similitud con los ejercicios sobre determinantes del empleo asociados a las características de los individuos (Bover, et al, 2000; Cain, 1986; Cárdenas y Bernal, 2001). La razón es simple, la afiliación a la seguridad social esta estrechamente ligada al nivel de ocupación, por lo tanto, los determinantes de una u otra pueden ser equivalentes.

#### Determinantes de la afiliación a salud (caso Colombia)

En Colombia, y para el caso de los determinantes de la probabilidad de afiliación al sistema de salud, se ha encontrado que la edad, el nivel de escolaridad y el nivel de ingreso son los determinantes que favorecen la probabilidad de afiliación al sistema de salud<sup>17</sup>. Aunque cada uno de estos factores explica individualmente parte de la probabilidad de afiliación al sistema de salud, es importante hacer ver que estos en su conjunto implican la existencia de acumulación de capital humano: una persona con mayor experiencia laboral y una mejor educación tiene la posibilidad de generar mayores ingresos, los cuales le permiten un mayor consumo de servicios para su bienestar personal. Ver Cuadro 2.12.

La variable educación, descontando su efecto en el ingreso, puede ser entendida como un determinante de la afiliación a salud, cuando a una mayor acumulación de capital humano se mejora los niveles de concientización sobre la necesidad de protección ante riesgos de salud. En este mismo

---

14 Fue evidente que las reformas a los sistemas de seguridad social, aunque se justificaron sobre un problema de sostenibilidad financiera, lo cierto es que existía una necesidad de mejora en la afiliación o cobertura.

15 Más adelante se relacionan dos ejercicios de medición en el ámbito nacional, que son los que servirán de referente para este documento.

16 Existe una abundante literatura a partir del artículo seminal de Grossman (1972).

17 En general, los modelos de afiliación utilizan metodologías Logit/Probit, es decir, modelos que estiman la probabilidad de que un evento (discreto) se presente en función de una serie de variables que la determinan en forma exógena.

sentido, la variable edad, descontando su efecto en el ingreso, sugiere que mientras los jóvenes prestan menor atención a los riesgos de salud, los mayores son más precavidos ante la posibilidad de enfermedad.

Otras variables que mejoran la probabilidad de afiliación a salud son el estrato socioeconómico de la persona ocupada; la compra de un paquete de medicina prepagada, contraviniendo la idea convencional que estos seguros son sustituto de la afiliación al sistema de seguridad social<sup>18</sup>; el número de horas trabajadas a la semana (más de 30 horas), que implicaría jornadas completas o extraordinarias; la posición ocupacional (asalariado y patrón); la existencia de contratos escritos; y el sector económico en el cual se desempeña el trabajo. Estas cuatro últimas variables, indicarían que a una mayor formalización de la relación laboral y la ocupación en sectores con mayor posibilidad de acumulación, se aumenta la probabilidad de afiliación al sistema de salud. Ver Cuadro 2.12.

Alternativamente, el hecho de ser hombre, conyugue mujer, o hijo trabajador en el hogar del hombre jefe de familia, no mejora la probabilidad de afiliación a salud. El estudio que en Colombia encontró que el trabajador hombre tiene menos probabilidad de ser afiliado a salud no da razones prácticas o teóricas al respecto (Universidad del Rosario, 2007). Sin embargo, es razonable pensar que la mujer tiene una mayor probabilidad a la afiliación que el hombre, debido a su percepción de mayor cuidado de su salud en caso de embarazo y el tener un mayor sentido de protección a la familia dependiente de ella. Por otro lado, el hecho de que la posición familiar respecto al jefe hombre cabeza de familia, incida negativamente en la probabilidad de afiliación a salud, estaría indicando que estas personas se considerarían población beneficiaria y no cotizante. Nuevamente es posible pensar esta situación como un indicio de evasión. Ver Cuadro 2.12.

Aquí es importante notar que existen diferencias de significatividad estadística, mas no de signo, en las variables determinantes de la afiliación a salud cuando se controla por ubicación geográfica de la población (urbana o rural). Ver columnas 2 y 3 del Cuadro 2.12.

---

18 Es importante anotar que en Colombia el acceso a paquetes de medicina prepagada (planes voluntarios de salud), tienen como requisito la afiliación a un Plan Obligatorio de Salud (POS) desde la Ley 100 de 1993-. En consecuencia la relación positiva entre medicina prepagada y probabilidad de afiliación a salud en Colombia tiene un argumento legal de fondo, y en este caso los paquetes de medicina prepagada son complementarios al POS. Sin embargo, los estudios en Colombia consideraron esta variable, junto a pólizas de hospitalización y cirugía, en los modelos empíricos porque se encontró que existían en el año 2000 (Encuesta de Hogares) personas no afiliadas al sistema con planes complementarios al POS (Bitrán et al, 2008)

Cuadro 2.12  
Determinantes de la afiliación a salud

Estudios comparados (a)			
Variable dependiente: Afiliación a salud			
V. explicativas	Colombia (1)	Colombia (2)	Colombia (3)
Modelo econométrico	Probit Ord.	Logit	Logit
Variables sociodemográficas			
Género (hombre)	(-)*		
Edad	(+)*		
Escolaridad (nivel educativo)	(+)*		(+)*
Estrato socioeconómico	(+)*		
Medicina prepagada		(+)*	(+)
Póliza de hospitalización y cirugía		(+)	(+)
Parentesco: Jefe de hogar mujer / jefe hombre		(+)	(+)
Parentesco: Cónyuge / jefe hombre		(-)*	(-)
Parentesco: Hijo menor de 18 años / jefe hombre		(-)*	(-)
Parentesco: Hijo entre 18 y 25 años / jefe hombre		(-)*	(-)
Parentesco: Otro pariente / jefe hombre		(-)	(-)
Parentesco: No pariente / jefe hombre		(+)	(+)
Condición laboral			
Ingreso laboral	(+)*	(+)*	(+)
Posición ocupacional (Patrón / Cuenta Propia)		(+)*	(+)*
Contrato escrito	(+)*		
Horas trabajadas a la semana		(+)*	(+)
Rama de actividad	(+)*		

(a) En el cuadro se incluyen todas las variables significativas y no significativas que cada uno de los estudios consideró explicativas

\* Significativo estadísticamente

Colombia (1): U. Rosario (2007) - Base Empírica: ECV 2003 y ECH, II Trimestre 2002-2005 / Asalariados

Colombia (2): Bitrán, Econometría, ESAP (2008) - Base empírica: ENH, II Trimestre 2000 / Urbano / Independientes

Colombia (3): Bitrán, Econometría, ESAP (2008) - Base empírica: ENH, II Trimestre 2000 / Rural / independientes

### Determinantes de la afiliación a pensión

Para el caso de los determinantes de la probabilidad de afiliación al sistema de pensiones, y como se anticipó, existe una mayor cantidad de ejercicios empíricos, ver Cuadro 2.13. En forma equivalente a la afiliación a salud, la edad, el nivel de escolarización, el nivel de formalización del trabajo, y el nivel de ingreso son los principales determinantes de una mayor probabilidad de afiliación a pensiones. Además de la relación positiva implícita entre mayor capital humano y afiliación a pensiones, es evidente que en el caso de la afiliación a pensiones el mayor nivel de ingreso asociado a la experiencia, la formación y el trabajo formal (asalariado con contrato escrito), aumenta la probabilidad de afiliación. Igualmente el mayor número de horas de trabajo, la antigüedad en el trabajo, el tamaño del establecimiento, y el tipo de rama de actividad económica, tienen una relación positiva con la probabilidad de afiliación a pensión.

Aunque el mayor número de horas trabajadas y la antigüedad en el puesto de trabajo pueden estar recogidas en el efecto ingreso sobre la afiliación a pensiones, se puede argüir un efecto marginal diferencial positivo sobre la afiliación si éstas implican una mejor relación laboral en términos de

condiciones y calidad del empleo. Además, el tamaño de establecimiento y el sector de actividad sugieren que a una mayor formalización de la actividad económica (finanzas, industria) la probabilidad de afiliación aumenta.

Ahora bien, es interesante notar que la existencia de ingresos no laborales implica una menor probabilidad de afiliación. Esto sugeriría que existe además de la relación positiva ingreso-afiliación a pensión, una racionalidad económica de optimización de la inversión que no necesariamente está ligada a cubrir el riesgo de falta ingresos en la vejez exclusivamente con aportes al sistema de pensiones, sino que se evaluarían otras opciones de inversión para solventar la vejez (educación, finca raíz, por ejemplo). Ver Cuadro 2.13. Igualmente aparecen como determinantes de la mayor probabilidad de afiliación a pensiones la afiliación al sistema de salud, el estrato socioeconómico, y la ubicación geográfica del trabajador. En el primer caso es razonable pensar en una racionalidad adversa al riesgo que atiende con alguna prioridad las contingencias de corto plazo, salud, para después pasar a cubrir las contingencias de largo plazo, la vejez. El estrato socioeconómico está asociado a mejores niveles de ingreso, y en el caso de la ubicación geográfica del trabajador, se ha encontrado que existe una mayor probabilidad de afiliación a pensiones si éste se encuentra en zonas urbanas. Posiblemente la cercanía a la información y oferta de servicios financieros (Fondos), y los menores costos de transacción asociados a éstos, promuevan esta relación positiva. Ver Cuadro 2.13.

Finalmente, y a diferencia del caso de afiliación de los ocupados al sistema de salud, en pensiones el hecho de ser hombre y jefe de hogar aumenta la probabilidad de ser afiliado.. Sin embargo, el cambio de signo en el género respecto a la probabilidad de afiliación a diferentes sistemas de protección implica una ambigüedad no clara de explicar. Alternativamente, el estado civil de mujer casada no aumenta la probabilidad de afiliación a pensiones, así como el número de hijos en el hogar o el gasto en educación privada de algún miembro del hogar. Las razones pueden estar asociadas al cuidado de los hijos y en este sentido a una menor probabilidad de asistencia al mercado de trabajo. Esta razón justificaría que la presencia de personas mayores en el hogar si favorezca la probabilidad de afiliación, porque estas se encargarían del cuidado de los menores. Ver Cuadro 2.13.

En suma, la mayor probabilidad de afiliación a los sistemas de seguridad social está asociada a la obtención de un mayor nivel de ingreso. Así mismo, la mayor formalización de la relación de trabajo implica una mayor probabilidad de afiliación y en consecuencia, se podría anticipar que buena parte de los llamados trabajadores independientes tendrían menos probabilidad de afiliación al sistema de seguridad social. Aquí es importante reiterar, junto a las recomendaciones de las entidades multilaterales, que solamente con el diseño institucional y la implementación del sistema de seguridad social no basta para el incremento de la cobertura, sino que se hace necesario articularlo a las condiciones de desarrollo del país, y alinearlos a las características particulares de las poblaciones (tipos de trabajadores) objeto de la protección social.



Cuadro 2.13  
Determinantes de la afiliación a pensión

Estudios comparados (a)						
Variable dependiente: Afiliación a pensiones						
V. explicativas	Bolivia (1)	Bolivia (2)	Chile	Argentina	Colombia (1)	Colombia (2)
Modelo econométrico	Heckman	Probit	Probit	Probit	Probit Ord.	Probit
<b>VARIABLES SOCIODEMOGRÁFICAS</b>						
Genero (hombre)	(+)	(+)			(+)*	
Genero (mujer)	(-)	(-)	(-)*	(-)		(-)*
Estado civil (1-casado)	(-)*		(+)*	(+)*		
Estado civil (1-mujer casada)			(-)*	(-)*		
Indígena (1-etnia)	(-)					
Jefe de hogar	(+)*					
Edad	(+)*	(+)*	(+)*	(+)	(+)*	(+)*
Edad 2						(-)*
Escolaridad	(+)*	(+)*	(+)*	(+)	(+)*	(+)*
Estrato socioeconómico					(+)*	
Número de hijos (en el hogar)			(-)	(-)*		
Educación privada de miembro hogar			(-)	(-)		
Numero de ancianos (en el hogar)			(+)*	(+)*		
<b>CONDICIÓN LABORAL</b>						
Nivel de ingreso	(+)*		(+)*		(+)*	(+)*
Ingreso no laboral			(-)*	(-)*		
Posición ocupacional (1-asalariado privado)		(+)*				(+)*
Posición ocupacional (1-asalariado público)		(+)*				(+)*
Posición ocupacional (1-patrón)						(+)*
Posición ocupacional (1-empleado doméstico)						(+)*
Tamaño del establecimiento	(+)*	(+)*		(+)		
Contrato escrito					(+)*	
Índice de formalidad (contrato y permanente)			(+)*	(+)*		
Horas trabajadas a la semana o día	(+)	(+)				
Afiliado a salud (contributivo)			(+)*	(+)*	(+)*	(+)*
Rama de actividad (manufactura, financiero)					(+)*	
Autoempleado				(-)*		
Agricultura (1-autoempleo)			(-)*			
Manufactura (1-autoempleo)			(-)*			
Servicios (1-autoempleo)			(+)			
Sector informal (1-si pertenece)						(-)*
Trabajadores con segundo empleo				(+)*		
Antigüedad puesto de trabajo		(+)				
<b>LOCALIZACIÓN Y CRÉDITO</b>						
Ubicación geográfica (1-cabecera urbana)	(+)		(+)*	(+)		(+)*
Ubicación geográfica (1-rural)	(-)*		(-)*			
Acceso al crédito			(+)	(-)		

(a) En el cuadro se incluyen todas las variables significativas y no significativas que cada uno de los estudios consideró explicativas

\* Significativo estadísticamente

Bolivia (1): Molina y Soria (2006) - Base Empírica: MECOVI 2002 / Independientes

Bolivia (2): Evia y Fernández (2005) - Base Empírica: MECOVI 1999-2001 y EIH, 1990, 1992, 1994

Chile: Holzman, Packard y Cuesta (1999) - Base Empírica: CASEN, 1996 / Ocupados

Argentina: Holzman, Packard y Cuesta (1999) - Base Empírica: EPH, 1997 / Asalariados privados urbanos

Colombia (1): U. Rosario (2007) - Base Empírica: ECV 2003 y ECH, II Trimestre 2002-2005 / Ocupados

Colombia (2): Bustamante (2006) - Base Empírica-ENH, II Trimestre 2003 / Ocupados

## 2.5. Determinantes de la probabilidad de afiliación a la seguridad social de los trabajadores independientes en Colombia

El ejercicio empírico aquí propuesto identifica las variables de los modelos a partir de la información contenida en la GEIH para el III trimestre de 2007. Y siguiendo la literatura nacional e internacional, se propone como tesis de trabajo que la afiliación a la seguridad social del trabajador independiente depende de un conjunto de características individuales asociadas a su condición social, laboral y de entorno económico. En el cuadro 2.14 se presenta el detalle de las variables incluidas en los diferentes modelos estimados.

Cuadro 2.14

Variables determinantes de la afiliación del trabajador independiente a la seguridad social

Variable	Definición
<p><i>Variable dependiente:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Cotizante a salud</li> <li>▪ Cotizante a pensiones</li> </ul>	<p>Trabajador independiente: 2 categorías – Cuenta Propia y Patrono -</p> <p>Catógórica: cotiza a salud – reg. contributivo</p> <p>Catógórica: cotiza a un fondo de pensiones</p>
<p><i>Variables independientes:</i></p> <p><i>Sociodemográficas</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Edad</li> <li>▪ Género</li> <li>▪ Nivel educativo</li> <li>▪ Estado civil</li> </ul> <p><i>Condiciones laborales</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ingreso monetario por mes</li> <li>▪ Rama de actividad</li> <li>▪ Horas trabajadas a la semana</li> <li>▪ Duración trabajo</li> <li>▪ Formas de trabajo</li> </ul> <p><i>Control</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ubicación geográfica</li> <li>▪ Afiliación a salud</li> </ul>	<p>Continua: número de años</p> <p>Catógórica: hombre – mujer (2 niveles)</p> <p>Catógórica: no titulo – primaria – secundaria – universitario (4 niveles)</p> <p>Catógórica: casado - otro caso (2 niveles)</p> <p>Continua: logaritmo del valor monetario</p> <p>Catógórica: primario – secundario – terciario (3 niveles)</p> <p>Continua: número de horas</p> <p>Catógórica: ocasional – estacional – permanente (3 niveles)</p> <p>Catógórica: (obra, destajo, comisión, catálogo) – (honorarios) - (oficio) – (negocio); 4 niv.</p> <p>Catógórica: (&lt;50 habitantes) – (50-100) – (100-1 millón) – (&gt;1 millón) ; 4 niveles</p> <p>Catógórica: si – no (2 niveles)</p>

Se consideró nuevamente que el trabajador independiente puede categorizarse como trabajador por cuenta propia o patrón. La razón de esta diferenciación es, tal como ya se había anotado, que a pesar de que ambos trabajadores asumen los riesgos sujetos de protección social de forma autónoma, sus lógicas de acumulación e inversión pueden variar. Adicionalmente, los perfiles de ambos trabajadores difieren.

Por lo tanto, se construyeron modelos de afiliación diferenciando trabajador por cuenta propia de patrón. De la misma manera, los modelos de determinantes de la afiliación se diferencian por el sistema de protección considerado: salud o pensiones.

Los resultados confirman los hallazgos generales de ejercicios empíricos precedentes. Ver Cuadro 2.15. Es decir, las variables asociadas a la descripción de un mayor capital humano del individuo trabajador independiente, sugieren una mayor probabilidad de afiliación a los sistemas de protección social. En concreto, el nivel de ingreso, la edad, y el nivel educativo presentan una relación positiva con la probabilidad de afiliación a salud y pensiones. El caso de las variables utilizadas para evaluar el efecto del nivel educativo es elocuente. A medida que aumenta el nivel de educación alcanzado por grados (primaria, secundaria, universidad) la probabilidad de afiliación a los sistemas de protección aumenta.

Igualmente se confirma que la ubicación del sitio de residencia y del sector económico en el que se emplea el trabajador independiente (cuenta propia y patrón), influye positivamente en la probabilidad de afiliación. Los ejercicios empíricos planteados definieron una variable de escala del nivel de urbanización, recordando que ejercicios previos habían encontrado una clara relación positiva entre la ubicación del trabajador en zonas urbanas y su probabilidad de afiliación. Para nuestro caso, se encuentra que la probabilidad de afiliación crece con el tamaño de la zona urbana donde se ubica el trabajador, siendo aquellas zonas con poblaciones mayores a 1 millón de personas, en donde se verifica una mayor probabilidad de afiliación a la seguridad social. Ahora bien, el hecho de trabajar en un determinado sector económico diferente a aquellos de actividades primarias (agropecuario-minero), también mejora la probabilidad de afiliación. Este resultado es estadísticamente significativo, excepto en la afiliación a pensión de los cuenta propia.

Algunas variables evidencian efectos ambiguos sobre la afiliación según se considere el tipo de sistema: pensión o salud. En efecto, los trabajadores por cuenta propia hombres y de estado civil casado, no presentan una mayor probabilidad de afiliación al sistema de salud. Sin embargo, el patrón de género masculino si tiene una mayor probabilidad de afiliarse al sistema de pensiones. De acuerdo a la explicación dada en la revisión de la literatura, las mujeres cuenta propia pueden percibir una necesidad mayor de afiliación a salud que los hombres, por la posibilidad de embarazo, y su mayor sentido de responsabilidad respecto al núcleo familiar. Mientras el caso de la mayor probabilidad de afiliación a pensiones si se es hombre y patrón, puede estar asociado a la característica de jefe de hogar. De todos modos, el género es una variable ambigua como determinante de la afiliación a la seguridad social.

Cuadro 2.15  
Estimación de los modelos de afiliación a salud y pensiones (a)

Variable	Cuenta Propia				Patrón							
	Salud		Pensión		Salud		Pensión					
	dF/dx	z	dF/dx	z	dF/dx	z	dF/dx	z				
<i>Sociodemográficas</i>												
Edad	0,003	***	2,99	0,001	***	2,66	0,021	***	3,86	0,016	***	4,12
Edad*2	0,000	**	2,17				0,000	***	-2,66	0,000	***	-3,25
<i>Sexo</i>												
Hombre	-0,011	**	-2,15				0,079	***	3,25			
<i>Nivel educativo</i>												
Primaria	0,087	***	11,92	0,008	***	2,62				0,122	***	2,90
Secundaria	0,207	***	23,62	0,015	***	4,28	0,215	***	5,23	0,207	***	4,87
Superior	0,381	***	27,30	0,054	***	9,04	0,320	***	7,18	0,386	***	7,24
<i>Estado civil</i>												
Casado	-0,015	***	-3,30	0,005	**	2,42	-0,076	***	-3,00			
<i>Condiciones laborales</i>												
Ingreso	0,079	***	28,99	0,007	***	6,04	0,132	***	10,39	0,022	***	2,69
<i>Rama de actividad</i>												
Secundaria										0,081	**	2,13
Terciaria	0,041	**	2,36				0,101	**	2,16	0,078	***	2,50
Horas trabajadas / semana	0,000	**	2,25							-0,001	*	-1,72
<i>Duración del trabajo</i>												
Estacional												
Permanente	0,015	***	2,68				0,108	**	2,32			
<i>Forma de trabajo</i>												
Honorarios	0,212	***	18,03	0,064	***	11,45	0,184	*	1,68			
Oficios	0,015	**	2,42									
Negocio	0,016	**	2,24	-0,009	***	-3,22						
<i>Control</i>												
<i>Ubicación geográfica</i>												
Urbana 50mil y 100mil hab.	0,054	***	3,30							0,174	***	2,63
Urbana 100mil y 1millón hab.	0,048	***	4,82	0,009	**	1,96				0,091	**	2,40
Urbana más de 1 millón hab.	0,066	***	5,22	0,011	**	1,96	0,098	*	1,90	0,142	***	2,80
Afiliación salud				0,332	***	59,62				0,374	***	20,08

(a) Los modelos incluyeron todas las variables independientes listadas, pero solo se presentan con datos las variables significativas estadísticamente.

Nota: Modelos estimados con datos de la GEIH, julio-septiembre 2007, sin factor de expansión

\*\*\* p<0,001; \*\* p<0,05; \* p<0,10

Igualmente, el número de horas trabajadas, las formas de trabajo, y la duración de éste tienen diferentes efectos sobre la probabilidad de afiliación dependiendo del tipo de trabajador independiente y del sistema de protección al cual esté afiliado. Así por ejemplo, el número de horas de trabajo mejora la probabilidad de afiliación de trabajador cuenta propia a salud y del patrón al sistema de pensiones. Los trabajos por honorarios, de oficios especializados, o de negocios propios, influyen positivamente en la afiliación a salud y pensiones de los trabajadores cuenta propia, con mayor relevancia si estos trabajan por honorarios. Para el caso de los patronos en el sistema de salud el efecto de las formas de trabajo (honorarios, oficios, negocios) es positivo sobre la probabilidad de afiliación, pero significativo sólo si trabaja por honorarios. Este mismo tipo de relaciones ambiguas se tiene para la duración del trabajo. En el caso de trabajadores por cuenta propia y patronos la probabilidad de afiliación a salud se favorece si el trabajo es permanente, mientras para la afiliación a pensiones la duración del trabajo no es significativa estadísticamente para la mejora de la probabilidad de afiliación.

Finalmente se encuentra un efecto de complementariedad entre las afiliaciones a salud y pensiones. En efecto, el hecho de estar afiliado a salud mejora la probabilidad de estar afiliado a pensiones. La obligatoriedad de la legislación desde 2003 puede estar incidiendo en esta complementariedad.

Los resultados de los ejercicios empíricos ilustran dos hechos recurrentes en la literatura sobre la cobertura de la seguridad social de los trabajadores independientes. El primer hecho relevante es que la afiliación a la seguridad social está determinada fundamentalmente por el nivel de ingreso de los individuos, y que este tiene relaciones proactivas con las variables que reflejan un mayor capital humano. En segundo lugar, que existen diferentes grados de probabilidad de afiliación a la seguridad social según el tipo de trabajador independiente, lo cual se confirma cuando se encuentran variables con efectos ambiguos y diferenciados según el tipo de trabajador independiente y el tipo de sistema de protección.

## ***2.6. Discusión de resultados y conclusiones***

Los resultados del ejercicio empírico, y en general la argumentación a lo largo del Boletín han ido dando elementos de juicio para justificar y defender la tesis de que el problema de la cobertura de los trabajadores independientes está estrechamente ligado a la comprensión de su heterogeneidad interna como categoría ocupacional. En este sentido, toda medida de política debería considerar en primera instancia sobre qué grupo específico de trabajador independiente se quiere incidir.

La descripción del perfil del trabajador independiente en Colombia mostró que considerando la clasificación formal de trabajador independiente como cuenta propia o patrón, se verificaban efectivamente diferencias en su caracterización. Así mismo, al desglosar la categoría de trabajador por cuenta propia, se encontraban insumos para considerar la existencia de por lo menos tres grupos específicos: informales “puros”, trabajadores de oficios con ingresos medios, y profesionales.

Adicionalmente, el acercamiento a la comprensión de la normativa sobre la protección social de los trabajadores independientes, nuevamente ilustró la existencia de tratamientos diferenciados según el grupo de trabajador considerado. Así por ejemplo, independiente sin ningún tipo de contrato;

independiente con contrato no laboral; trabajadores con doble afiliación –asalariado e independiente-, y patrón.

Al considerar los determinantes de la afiliación a la seguridad social, se encontró evidencia empírica sobre la relevancia del capital humano como variable discriminatoria de una mayor o menor probabilidad de afiliación a la seguridad social. Esta comprobación empírica confirma lo encontrado en otros estudios, respecto a que la variable que determina en última instancia la afiliación a la seguridad social es el ingreso (López, 1990; Banco Mundial, 2005; Bitran et al, 2008; Holzman et al, 1999, Molina y Soria, 2006; Universidad del Rosario, 2007; Bustamante, 2006). Con lo cual, en este Boletín se generaron nuevos elementos de juicio para justificar la existencia de diferentes grupos de trabajadores independientes, con diferentes necesidades y condiciones de acceso a la seguridad social.

Otras variables determinantes de la afiliación a la seguridad social también llevan a argumentar sobre la necesidad de pensar en la heterogeneidad de la categoría de trabajador independiente. En efecto, la pertenencia a un sector económico específico, la ubicación en zonas urbanas o rurales, o la forma de generación de ingresos (con o sin contrato), sugieren que existen grupos de trabajadores independientes con mayor o menor probabilidad de afiliación a la seguridad social según el lugar y la forma en que desempeñen su trabajo. Estas variables discriminatorias de la afiliación a la seguridad social, han dado soporte a la insistencia de la entidades multilaterales sobre la necesidad de afiliar a grupos específicos de población por zonas geográficas y/o actividades productivas comunes (OIT; 2008; Reynaud, 2002; Banco Mundial, 2005).

En consecuencia con lo descrito, una primera gran conclusión es que al grupo de trabajadores independientes profesionales con contratos no laborales se les ha ido ajustando un sistema de protección que incentiva-obliga, o por lo menos, controla su afiliación. No sobra decir que estos trabajadores tienen menores restricciones de ingreso valoradas según su capacidad de pago. Pero es importante dejar constancia que el diseño institucional y la legislación los ha llevado al proceso de afiliación, y de declaración de “todos” sus ingresos sujetos de contribución. Desde el punto de vista normativo, el control por parte del contratante y el pago condicionado a la contribución a la seguridad social, ha demostrado acertividad en el hacedor de política. Este es un ejemplo de cómo la afiliación depende del diseño institucional y de las características individuales del trabajador<sup>19</sup>.

Paralelo a la anterior conclusión, es evidente que el reto en la afiliación a la seguridad social está en los grupos de trabajadores independientes con dificultades de construir una capacidad de pago. Estos serían según lo descrito en este boletín, los trabajadores por cuenta propia de ingresos bajos (“informales puros”), los de ingresos medios variables (de oficios sin contratos), y los patronos de ingresos bajos y medios (microempresas). En algunos estudios denominados en genérico la población “sánduche” (Bitrán & Asociados et al, 2008).

Habiendo dejado explícito que cualquier política de cobertura de la seguridad social para los trabajadores independientes debe partir de identificar los grupos que se conforman al interior de esta

---

<sup>19</sup> No sobra advertir que la elusión de los aportes a la seguridad social sigue siendo una práctica usual en la contratación de los servicios profesionales en empresas privadas de menor tamaño

categoría ocupacional, durante el desarrollo del tema en este Boletín, también se encuentran insumos para conceptuar sobre un conjunto de medidas de política que han surgido de diferentes estudios y consultorías nacionales e internacionales. En el cuadro 2.16 se presenta un esquema de dichas propuestas. Para su presentación se consideró que el eje sobre el cual se articulan las políticas es la necesaria y obligada relación entre contribución y beneficios generados por el sistema de seguridad social, y como marco de aplicación, las directrices de política deben también diferenciarse por aquellas relacionadas con la gestión del sistema. Es decir, la presentación de las propuestas de solución de la cobertura en seguridad social se relacionan en tres ámbitos generales: las asociadas a la contribución; las asociadas a los beneficios del sistema; y las propuestas de la mejora a la gestión del sistema.

Dentro del ámbito de la contribución se han propuesto medidas de política que apuntan a la flexibilización en varios aspectos. En general estas medidas tienen que ver con la necesidad de minimizar el llamado costo de la formalización del trabajador independiente. Este primer bloque de medidas se refiere a la posibilidad de tener tasas de contribución diferenciadas para trabajadores independientes; de hacer los pagos de contribución acumulados de forma anual o semestral; de considerar excepciones al mínimo del IBC exigido para salud y pensiones; de hacer obligatoria la afiliación a salud (argumento de la acumulación de capital humano) y no obligatoria a pensiones (argumento de la “falsa miopía” y la no existencia de evidencia empírica de la relación afiliación – obligatoriedad); y de permitir movilidad entre regímenes contributivo y subsidiado.

Este conjunto de medidas, por supuesto, deben ser evaluadas desde la perspectiva de la sostenibilidad financiera del sistema, pero desde los hallazgos de este Boletín se consideran necesarias y viables. Ahora bien, es evidente que la gran mayoría de ellas se enfocan a los grupos de trabajadores independientes informales “puros” y a los trabajadores de oficios con ingresos medios. La flexibilización en tiempo, monto, IBC y tasas de afiliación tienen como soporte la importante relación entre afiliación e ingreso. Como el ingreso de este grupo de trabajadores es muy variable y no regular en el tiempo, es razonable pensar en un sistema flexible de recaudo. Aunque parezca de perogrullo, es mejor tener a trabajadores cotizando menos que tenerlos desafiliados de los sistemas de protección. En otras palabras, se sugiere aceptar la disminución del costo de formalización, con lo cual se estaría apostando a la equidad (aportes a la seguridad social según las capacidades de pago no fijas en el tiempo), y al objetivo de cobertura universal.

De todos modos, ya existen indicios de atención y aceptación a estas directrices por parte de los hacedores de política. Así por ejemplo, la ley 1122 de 2007 apunta en la dirección correcta de favorecer y reconocer la movilidad entre regímenes contributivos y subsidiados; dentro del debate causado por la implementación de la PILA, la discusión sobre el IBC mínimo y la no obligatoriedad a pensión ya se está llevando a proyecto de Ley, y hoy se atiende bajo la directriz no clara de una resolución (2377 de 2008); y el decreto 3085 de 2007 permite alguna flexibilidad del IBC para independientes (ver Anexo). De todos modos, la implementación de estas medidas debe implicar un trabajo de inducción, ejemplificación y generación de incentivos para la afiliación, en particular, por la resistencia del trabajador independiente a formalizarse por el temor de no poder salir del sistema contributivo en periodos de crisis.

Cuadro 2.16

## Recomendaciones de política para la cobertura de trabajadores independientes

Recomendación de política	Respaldo en modelos y evidencia empírica	Prioridad
<u>En el ámbito de la contribución</u>		
Flexibilizar el mínimo del IBC para aportes a salud y pensiones	Si	Alta
Hacer obligatoria la afiliación a salud	No	Alta
Hacer voluntaria la afiliación a pensión	No	Alta
Establecer un esquema de cotización flexible en montos y tiempo	Si	Alta
Flexibilizar la movilidad entre regímenes (Contributivo y Subsidiado)	No	Alta
Establecer una tasa de cotización diferencial en salud y pensiones para independientes que disminuya el costo de formalización	Si	Alta
<u>En el ámbito de los beneficios</u>		
Generar un esquema de beneficios gratuitos en salud a partir de una contribución a pensión (incentivo cruzado)	No	Media
Flexibilizar los límites a los beneficios en salud y pensiones (p.e. POS y/o Pensión mínima)	No	Alta
Generar posibilidades de acceso y uso de los aportes realizados a pensiones (crédito para educación, vivienda y cobertura en periodos de desempleo)	No	Baja
<u>En el ámbito de la gestión</u>		
Evaluación del esquema de subsidios y estudio de identificación de beneficiarios a partir de metodologías para medición de capacidad de pago	No	Baja
Fomento a la afiliación progresiva y encadenada a los sistemas de protección social desde los riesgos de corto plazo (salud, desempleo) hasta los riesgos de largo plazo (pensiones)	Si	Media
Promoción de la afiliación colectiva, por grupos y/o zonas, bajo esquemas de microseguros	Si	Alta
Información y educación sobre el sistema de seguridad social	No	Alta
Mejorar la identificación y registro de aportantes (PILA; RUA; Identificación en la demanda de servicios IPS)	No	Alta

Fuente: elaboraciones del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social

En segundo término están las recomendaciones de política relacionadas con los beneficios de la afiliación a la seguridad social. En general, este conjunto de directrices busca generar una adecuada



relación contribución – beneficio, en el sentido de mejorar la confianza y utilidad de pertenencia al sistema (bienestar individual por cobertura de riesgos), y en particular, las medidas buscan hacer percibir al trabajador independiente que su contribución no es un impuesto adicional a su trabajo o a la nómina.

Dentro de este conjunto de medidas se encuentran: la creación de un incentivo cruzado entre sistemas de protección (salud-pensión) permitiendo el acceso a un paquete de servicios mínimos de salud a través de la contribución a pensiones; el estudio y flexibilización de los beneficios de salud y pensiones para que se ajuste la relación contribución-beneficios a las capacidades de pago de los trabajadores y las restricciones presupuestales del Estado; y dentro del sistema de pensiones, permitir que el monto acumulado de la contribución sea un garante de acceso a otros beneficios diferentes a la obtención de una pensión, tales como la posibilidad de obtener créditos (restringidos a educación y vivienda) y a coberturas de ingreso en periodos de desempleo.

Nuevamente, es importante aclarar que cada una de estas medidas implica un estudio de viabilidad y sostenibilidad particular, pero a partir de lo descrito en este Boletín se consideran igualmente pertinentes y necesarias pero con un papel importante del control. De todos modos, es importante tener siempre presente la relación y compensación entre la cobertura de riesgos de corto plazo vs. de largo plazo. En otras palabras, el sistema de protección social debe crear elementos de compensación entre coberturas de riesgo, para mejorar la percepción de beneficios y confianza en el sistema general. Este sería el argumento para justificar la complementariedad entre la contribución a pensión con beneficios en salud. Por otro lado, flexibilizar los beneficios de la protección social en función de la contribución y capacidad de pago se soportaría en argumentos de equidad, y en la recomendación de las entidades multilaterales de ir haciendo progresivo el acceso al sistema y a sus beneficios. Finalmente, permitir que la contribución a pensión se considere como un ahorro disponible con uso restringido, tal como se regula actualmente en el sistema de cesantías, y adicionando la cobertura al riesgo del desempleo, se soporta en el hecho empírico de que la probabilidad de afiliación mejora con el nivel de ingreso, y en este sentido, se estimula con la percepción de un aumento del ingreso permanente del individuo en el tiempo<sup>20</sup>.

El tercer grupo de medidas sugeridas para promover la afiliación al sistema de protección social se refiere al ámbito de la gestión, y de manera más general, a los determinantes asociados al diseño institucional. Este conjunto amplio de medidas se refieren, entre otras normativas, al estudio de los esquemas de subsidio a partir de la revisión de las metodologías de identificación de beneficiarios y éstas asociadas a las metodologías de medición de capacidad de pago<sup>21</sup>; la afiliación progresiva y encadenada a los sistemas de protección social (salud→pensión→riesgos profesionales); la afiliación colectiva; la

---

20 Respecto a esta recomendación de política es importante dejar presente que se requeriría de un adecuado diseño institucional y de control. La razón es evidente. En Colombia el símil del sistema de cesantías y sus retiros parciales se ha convertido en muchas ocasiones en objeto de burla con demostraciones falaces del uso de los recursos (educación, vivienda). Por lo tanto, es importante insistir en la necesidad de acompañar la propuesta de política con un adecuado diseño institucional y de control, con el fin de “proteger-garantizar” el ahorro futuro de los trabajadores.

21 Como ejemplificación, a principios de 2000 en Bogotá se ha impulsado el desarrollo de metodologías de medición de capacidad de pago de los hogares. Estos ejercicios son complementarios a la metodología de identificación de beneficiarios (SISBEN) utilizadas actualmente para definir el esquema de subsidios en el sistema de protección social. Estudios consideran más relevante las metodologías de identificación de beneficiarios asociadas al ingreso (capacidad de pago) y no a las asociadas a variables de entorno socioeconómico de los hogares (Bitrán et al, 2008)

información y educación sobre los beneficios y operación de los sistemas; y la creación de sistemas de información sobre la identificación y registro de aportantes.

Todas estas medidas de política apuntan al mejor diseño institucional del sistema de protección social, y en este sentido, todas deberían mejorar la cobertura del sistema según lo descrito en el acápite de determinantes de la afiliación. Sin embargo, las propuestas sobre asignación de subsidios a partir de la identificación de beneficiarios según capacidad de pago se basan en la estrecha relación entre la probabilidad de afiliación y el nivel de ingreso de las personas. La afiliación progresiva desde la cobertura de riesgos de corto plazo hacia los riesgos de largo plazo, es una sugerencia a partir de los casos de éxito detectados por las entidades multilaterales, y en el supuesto que la salud incide de manera crucial en la formación de capital humano. Igual acontece con la propuesta de afiliación colectiva asociada a su vez con la promoción de esquemas de microseguros<sup>22</sup>, y que las entidades multilaterales tienen bien documentado. Ahora bien, como la generación de confianza en el sistema depende de una adecuada información, educación y gestión de los afiliados, las propuestas sobre difusión de la operatividad y beneficios del sistema, así como la de mejores sistemas de información para la identificación y registro (PILA, RUA) son clave. Es evidente que el control y la información permanente del estado de afiliación en el sistema de protección minimizan la desconfianza y fomentan la percepción de equidad en el acceso, uso y beneficios del sistema.

En suma, habiendo avalado el conjunto de directrices de política para aumentar la cobertura del sistema de seguridad social para los trabajadores independientes, los grandes esfuerzos deben dirigirse a la ampliación de la cobertura de pensiones y en particular de los trabajadores de menores ingresos. Las cifras avalan este énfasis: solamente el 6.4% de los trabajadores por cuenta propia y el 16.4% de los patronos están afiliados a pensiones. Por lo tanto, se propone eliminar la obligatoriedad de la afiliación – no ha mostrado efectos sobre la ampliación de la cobertura-; flexibilizar el tiempo, el IBC y la tasa de cotización que están afectando el costo de formalización del trabajo; promover la afiliación colectiva con uso de microseguros siguiendo los casos de éxito en el mundo; y diseñar un sistema de incentivos a la afiliación como por ejemplo el acceso a servicios complementarios de salud o la cobertura en periodos de desempleo con el aporte a pensión, insistiendo en este caso, el necesario e importante diseño institucional y de control.

Aunque más del 80% de afiliación a salud sugiere un diseño adecuado para efectos de la cobertura en salud, es importante afinar los sistemas de identificación y registro con metodologías de capacidad de pago e instrumentos como la PILA; hacer seguimiento y evaluación al tránsito entre regímenes subsidiado y contributivo; y apostar por la afiliación colectiva con uso de microseguros.

En conclusión, los trabajadores independientes en Colombia tienen una baja cobertura de la seguridad social, particularmente grave en pensiones y riesgos profesionales. Esta situación no es

---

22 Los microseguros son un mecanismo impulsado por la OIT y otras fundaciones a nivel mundial para proteger a poblaciones de bajos ingresos de un conjunto de riesgos incluidos salud, accidentes, desastres, o seguros de vida, entre otras opciones de riesgo. Un detalle del funcionamiento, objetivos y casos prácticos ejemplificantes se puede consultar en el siguiente sitio Web: <http://www.ilo.org/public/english/employment/mifacility/>

particularmente diferente a la de los trabajadores independientes en países en desarrollo, y desde hace pocos años se ha considerado uno de los problemas centrales de la seguridad social en el mundo. El desarrollo del tema presentado en este Boletín defienden la tesis de que el problema de afiliación de los trabajadores independientes a la seguridad social está estrechamente ligado a la comprensión de la heterogeneidad y complejidad del trabajador independiente como categoría laboral, y en consecuencia, las propuestas de política deben tener patrones diferenciados según el rango de trabajador al que se quiere inducir e incentivar a la afiliación.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Ayala U. y Acosta O.L. (2002): Políticas para promover una ampliación de la cobertura del sistema de pensiones en Colombia, *Financiamiento del Desarrollo 003352*, CEPAL-UN.
- Banco Mundial (2005): La cobertura: el alcance de la protección de los sistemas de retiro, “*Pension Reform Primer*” del Banco Mundial, No. 1.
- Becker, G.S. (1964): *Human Capital*, New York: Columbia Univ. Press.
- Berstein S., Reyes G., y Pino F. (2004): Trabajadores independientes: ¿Incentivarlos u obligarlos a cotizar? Una tercera opción, *Expansiva - Serie en Foco*, Santiago, Chile.
- Bertranou F.M. (2001): Pension reform and gender gaps in Latin America: What are the policy options?, *World Development*, Vol 29, No.5, Oxford.
- Bertranou F.M. (2007): Economía Informal, Trabajadores Independientes y Cobertura de la Seguridad Social en Argentina, Chile y Uruguay, *Documento preliminar*, OIT. Santiago, Chile.
- Bertranou F. M. y Vásquez J. (2007): Trabajadores independientes y cobertura de seguridad social en Chile, *Documento preliminar*, OIT. Santiago, Chile.
- Bitrán & Asociados, Econometría, ESAP (2008): *Evaluación y reestructuración de los procesos, estrategias y organismos públicos y privados encargados de la afiliación, pago y recaudo de aportes al sistema*, Reporte Final, Ministerio de Salud, Colombia.
- Botero, J., Ramírez A. y Palacio J. (2007), “El costo de uso del capital y la inversión en Colombia 1990 – 2007”, Economía EAFIT *Working Paper* N.º 1, septiembre.
- Bover O., García-Perea P., y Portugal P. (2000): Labour Market Outliers: Lessons from Spain and Portugal, *Economic Policy*, 31
- Bustamante J.P. (2006): Factores que inciden en la cobertura del sistema pensional en Colombia, *Archivos de Economía*, DNP, Documento 312
- Cain G. (1986): *The Economic Analysis of Labor Market Discrimination: A Survey*, en Handbook of Labor Economics, Vol. I, ed. by Ashenfelter and Layard, Chapter 13.
- Cárdenas M. y Bernal R. (2001): Determinants of labor demand in Colombia: 1976-1991, *Social Science Research Network Electronic Library*. Disponible en: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=467545](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=467545)
- Ministerio de Protección Social (2007): Plan Nacional de Salud Pública 2007-2010, recuperado en: [http://issuu.com/colombia.nutrinet.org/docs/decreto\\_3039\\_plan\\_nal.\\_de\\_salud/17](http://issuu.com/colombia.nutrinet.org/docs/decreto_3039_plan_nal._de_salud/17)
- Evia J.L. y Fernández M. (2005): Reforma de pensiones y determinantes de la afiliación al seguro social de largo plazo en Bolivia, *El Trimestre Económico*, vol. LXXII (3), núm. 287, pp. 655-677
- Grossman M. (1972): On the concept of health capital and the demand for health, *Journal of Political Economy*, vol. 80, No. 2, pp. 223-255
- Holzmann R., Packard T., y Cuesta J. (2001): *Extending Coverage in Multi-Pillar Pension Systems: Constraints and Hypotheses, Preliminary Evidence, and Future Research Agenda*, en New Ideas about Old-Age Security, ed. Robert Holzmann and Joseph Stiglitz, Washington, DC: World Bank.

Iglesias A. y Paredes R. (2004): Análisis de propuestas para aumentar la cobertura de trabajadores independientes en el sistema de AFP, presentado en *seminario conjunto CEP-SAFP*.

López H. (1990): *Trabajadores urbanos independientes, ciclo de vida laboral y seguridad social en Colombia*, Instituto de Seguros Sociales-CIE Universidad de Antioquia, Bogotá.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social – OIT (2007): Los trabajadores independientes y la seguridad social, *Serie de Publicaciones de la Secretaría de Seguridad Social*, año iv. n° 4., Buenos Aires.

Molina O. y Soria F. (2006): Factores determinantes de la probabilidad de afiliación al sistema pensional en Bolivia, Instituto de Estudios avanzados en Desarrollo, *Serie de Documentos de Trabajo sobre Desarrollo*, No.2.

OIT (2008): Social security standards and the ILO campaign for the extension of social security, *Committee on Employment and Social Policy*, GB.303/ESP/3, 303rd Session, Geneva.

Reynaud E. (2002): The extension of social security coverage: The approach of the International Labour Office, *ESS Paper No 3*, Social Security Policy and Development Branch, ILO, Geneve.

Ross, C. E. y Mirowsky, J. (2000): Does medical insurance contribute to socioeconomic differentials in health?, *Milbank Quarterly*, vol 78, pp. 291–321.

Universidad del Rosario (2007): *Evaluación de las formas contractuales que permiten generar el ingreso laboral y relación con el sistema de protección social*, Informe Final presentado a Colciencias.

**ANEXO: Resumen de la legislación sobre el trabajo independiente**

NORMATIVIDAD	OBJETO	SALUD	PENSIÓN	OBSERVACIONES
LEY 100 DE 1993	Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral y se dictan otras disposiciones	Afiliación Obligatoria	Afiliación Voluntaria	PENSIONES: ART. 13 literal a) Ley 100 texto original SALUD: art 157 literal a) texto original
DECRETO 1295 DE 1994	Por el cual se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales	Afiliación voluntaria al Sistema de Riesgos Profesionales		Art. 13 literal b)
DECRETO 1406 DE 1999	Por el cual se adoptan unas disposiciones reglamentarias de la Ley 100 de 1993, se reglamenta parcialmente el artículo 91 de la Ley 488 de diciembre 24 de 1998 (normas tributarias), se dictan disposiciones para la puesta en operación del Registro Único de Aportantes al Sistema de Seguridad Social Integral, se establece el régimen de recaudación de aportes que financian dicho Sistema y se dictan otras disposiciones	Definición explícita de trabajador independiente como un tipo de aportante, implementación del Registro Único de Aportantes, y declaración de aportes mediante formulario único por autoliquidación de aportes		art. 13 lit b), art 16 lit c), art 25 y ss. Tuvo una derogatoria tácita de sus arts. 25 y 30 por parte del Dto 3085/07. Ya que el Dto. 1406 indicaba que cuando el Trabajador independiente no presente su declaración de IBC, dentro de los plazos allí previstos, se presumía que el IBC para el periodo será el declarado en el año inmediatamente anterior, aumentado en un porcentaje igual al reajuste del SLMMV
DECRETO 1703 DE 2002	Por el cual se adoptan medidas para promover y controlar la afiliación y el pago de aportes en el Sistema General de Seguridad Social en Salud.	Además de los controles a la afiliación y al pago al Sistema, se legisla sobre la afiliación colectiva y reglas para personas con ingresos diferentes a los originados en una relación laboral		art. 15, 22, 23, 24 y 25
LEY 789 DE 2002	Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo.	Directriz para diseñar un régimen de estímulos para la afiliación al sistema de salud, y control a la evasión		art. 43
LEY 797 DE 2003	Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales		Reforma el Art. 15 de la ley 100 y ubica a los trabajadores independientes como grupo obligado a cotizar	Reformo los arts. 13 y 15 del texto original de la Ley 100
		Se equipara el IBC para salud y pensiones	Modifican los artículos 18 y 19 de la ley 100 de 1993. El IBC en ningún caso podrá ser menor que 1 SML. Se legisla sobre condiciones de aportes.	
DECRETO 510 DE 2003	Por medio del cual se reglamentan parcialmente los artículos 3o, 5o, 7o, 8o, 9o, 10 y 14 de la Ley 797 de 2003		Establece que cuando un trabajador dependiente, deba cotizar también como independiente deberá informarlo a la Superfinanciera para que sus cotizaciones se acumulen.	La ley dispone que es obligatorio que los contratistas por prestación de servicios del Estado estén afiliados al SGSSP. La cotización de estos debe corresponder a los ingresos que perciban.

DECRETO 2800 DE 2003	Por el cual se reglamenta parcialmente el literal b) del artículo 13 del Decreto-ley 1295 de 1994	Reglamentación de afiliación de trabajadores independientes (con contrato no laboral) al Sistema de Riesgos Profesionales	Para la afiliación (voluntaria) de los trabajadores independientes al SGRP debe estar afiliados a Salud y Pensiones. IBC no inferior a (2) SLMMV
DECRETO 3667 DE 2004 y DECRETO 187 DE 2005	Por medio del cual se reglamentan algunas disposiciones de la Ley 21 de 1982, la Ley 89 de 1988 y la Ley 100 de 1993, se dictan disposiciones sobre el pago de aportes parafiscales y al Sistema de Seguridad Social Integral y se dictan otras disposiciones	Directriz para la puesta en marcha del Formulario Integrado para el pago de aportes al Sistema de Seguridad Social Integral (PILA)	Art. 1 a 5 Decreto 3667/04. Con el Dto 187/05 se establece como obligatoria la utilización del formulario integrado.
DECRETO 1465 DE 2005	Por medio del cual se reglamentan los artículos 9° de la Ley 21 de 1982, el parágrafo 1° del artículo 1° de la Ley 89 de 1988, 287 de la Ley 100 de 1993, el numeral 4 del artículo 30 de la Ley 119 de 1994, 15 de la Ley 797 de 2003 y 10 de la Ley 828 de 2003	Reglamentación de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) a través de Internet	
RESOLUCIÓN 1303 DE 2005	Por la cual se adopta el contenido del formulario único o Planilla Integrada de Liquidación de Aportes	Contenido PILA	
RESOLUCIÓN 2310 DE 2005	Por la cual se modifica la Resolución 1303 de 2005	Ajuste al contenido de la PILA	
DECRETO 3615 DE 2005	Por el cual se reglamenta la afiliación de los trabajadores independientes de manera colectiva al Sistema de Seguridad Social Integral	Se definen los requisitos y procedimientos para la afiliación colectiva de trabajadores independientes a través de Agremiaciones (misma profesión u oficio) y Asociaciones (finalidad común). Se define al trabajador independiente como una persona natural que realiza una actividad económica o presta sus servicios de manera personal y por su cuenta y riesgo	El Dto 3615/05 deroga en su art. 15 el Dto. 516 de 2004 Allí se establecían los requisitos para la afiliación colectiva de los trabajadores independientes al SGSSS (régimen contributivo) cuando estos tuvieren ingresos inferiores a los dos SLMMV. Se disponía que el IBC para estos en Salud sea inferior a 1,5 SLMMV
DECRETO 1464 DE 2005	Por medio del cual se reglamentan los artículos 10 de la Ley 21 de 1982, el parágrafo 1° del artículo 1° de la Ley 89 de 1988, los literales a) y b) del numeral 4 del artículo 30 de la Ley 119 de 1994	Diseño de la pila, unificación de las fechas de pago integral y parafiscales, creación de la figura de Operadores de Información. En el decreto 1931 se establece el mecanismo de liquidación asistida para las personas que no cuenten con capacidad para acceder a Internet	
DIRECTIVA PRESIDENCIAL 04 DE 2005	Orden lucha contra la corrupción en la contratación estatal		
DECRETO 1931 DE 2006	Por medio del cual se establecen las fechas de obligatoriedad del uso de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes y se modifica parcialmente el Decreto 1465 de 2005		
DECRETO 2313 DE 2006	Por el cual se modifica el Decreto 3615 de 2005	Ajustes a la afiliación colectiva a la seguridad social. Requisitos para la afiliación de independientes al SGRP.	
RESOLUCIÓN 0634 DE 2006	Por la cual se adopta el contenido del Formulario Único o Planilla Integrada de Liquidación de Aportes		
RESOLUCIÓN 1317 DE 2006	Por la cual se prorroga la entrada en vigencia y se modifica la resolución 634 de 2006 mediante la cual se adoptó el contenido del formulario único o planilla integrada de liquidación de aportes	Ajuste al diseño, contenido y entrada en vigencia de la PILA	

DECRETO 1670 DE 2007	Por medio del cual se ajustan las fechas para el pago de aportes al Sistema de la Protección Social y para la obligatoriedad del uso de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes		
RESOLUCIÓN 736 DE 2007	Por la cual se precisa la operación del pago asistido a través de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes		
RESOLUCIÓN 1190 DE 2007	Por la cual se modifica la Resolución 736 de 2007		
RESOLUCIÓN 3975 DE 2007	Por la cual se da cumplimiento a unas instrucciones de la Procuraduría General de Nación.	La Procuraduría ordena ajustar el proceso de pago integrado de manera progresiva para que se permita a los trabajadores independientes y pequeños aportantes que aún no han cumplido con su obligación de utilizar la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes por motivos atendibles, excepciones razonables o casos fortuitos y de fuerza mayor, continuar utilizando otros mecanismos de pago y que se definan claramente las responsabilidades de cada uno en el manejo de la información	
DECRETO 1670 DE 2007	Por medio del cual se ajustan las fechas para el pago de aportes al Sistema de la Protección Social y para la obligatoriedad del uso de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes	Ampliación de la fecha para la liquidación de aportes utilizando la PILA hasta abril 1 de 2007	
DECRETO 3085 DE 2007	Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 44 de la Ley 1122 de 2007	Definición, ajustes y control al IBC de los trabajadores independientes	Se permite a los trabajadores independientes modificar su Ingreso Base de Cotización (IBC) cuando sufran variaciones en sus ingresos. Se consagra que para personas que trabajen como independientes, pero que no tengan contratos de prestación de servicios o sea para los que solo venden bienes o prestan esporádicamente servicios sin contrato de por medio, y cuyos ingresos reales estén por debajo de un salario mínimo, a ellos se les acepta que coticen sobre una base inferior a un salario mínimo mensual. No es una excepción al deber de cotizar a salud y a pensiones sobre el mismo IBC.
DECRETO 728 DE 2008	Por medio del cual se establecen las fechas de obligatoriedad del uso de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes para pequeños aportantes e independientes	Se hace obligatorio el uso de la PILA para los trabajadores independientes a partir del 10 de julio de 2008	
RESOLUCIÓN 1747 DE 2008	Por la cual se modifica la Resolución 634 de 2006	Cambio de diseño y contenido de la PILA. Se define como aportante independiente aquel que paga los aportes propios, los de servicio domestico, o los de otros independientes con quien tiene contratos de prestación de servicios , y sobre ellos son los aportes que se están pagando	



RESOLUCIÓN 2377 DE 2008	Por la cual se modifica la Resolución 1747 de 2008 y se dictan otras disposiciones	Se modifica la definición del tipo de aportante INDEPENDIENTE (la misma de la resolución 1747 agregándole dependientes a su cargo y cotizante sin ingreso por pago de tercero), y otros aspectos de la PILA como: modalidad de la planilla, número, periodo de pago, código de la ARP, tipo de cotizante, número de días cotizados a riesgos profesionales, tarifas de aportes al ICBF, MEN, descuentos, etc.	
----------------------------	--	---	--

## **BOLETIN DEL OBSERVATORIO DEL MERCADO DE TRABAJO Y LA SEGURIDAD SOCIAL**

ISSN: 1657-382X

No 1	El Mercado Laboral Colombiano
No 2	Competitividad en la Industria y Seguimiento al Sistema General de Pensiones
No 3	Búsqueda de Menores Costos, Calidad del Empleo e Informalidad
No 4	El Sistema de Riesgos Profesionales
No 5	Empleo y Salarios en el Sector Público Colombiano
No 6	Ley 789 de 2002. Reforma Laboral Colombiana
No 7	Los Sindicatos en Colombia (una aproximación microeconómica)
No 8	De la Ley 797 de 2003 al Acto Legislativo No 1 de 2005. Una Reforma Pensional Inconclusa
No 9	El Mercado Laboral de los Profesionales Colombianos
No 10	Las Cooperativas de Trabajo Asociado en Colombia

Las versiones electrónicas de las publicaciones del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social de la Universidad Externado de Colombia se pueden consultar en la siguiente dirección:  
[http://www.uexternado.edu.co/derecho/pdf/observatorio\\_mercado\\_trabajo](http://www.uexternado.edu.co/derecho/pdf/observatorio_mercado_trabajo)