

# Cobertura previsional de los trabajadores independientes



**Luis Eduardo Díaz\***

Universidad de Zulia, Estado Zulia, Venezuela

Recibido: 17 de mayo de 2008

Aceptado: 30 de agosto de 2008

## RESUMEN

Se examina como primer aspecto en el documento que del tradicional oficio artesanal independiente transita- mos al del trabajo autónomo integrado a una red de negocios especializados, debiéndose su crecimiento a la forma de su organización, al desempleo, los estímulos gubernamentales y al de los multilaterales.

Con el propósito de humanizar el trabajo y racionalizar los costos, la protección social de los autónomos por un estatuto especial o asimilado al régimen ordinario, se acompaña con la creación de una categoría intermedia entre la libertad jurídica y la dependencia económica, lo que se analiza como segundo punto.

La última parte del estudio trata de la administración enfocada en ampliar la cobertura, exponiendo diferen- tes modalidades, aunque no siempre desarrolladas por razones burocráticas. Esto se liga con la baja densidad de cotizaciones de los autónomos, producto de su costo y los irregulares auxilios del Estado.

El reto planteado es el de la cobertura, lo que implica resolver la desigualdad social, consecuencia de la falta de oportunidades de empleo, el bajo nivel educativo y el de los salarios, el escaso poder de compra y la informalidad.



\* Profesor Titular de la Universidad del Zulia; investigador del Centro de Estudios Laborales, Universidad del Zulia; editor de la Revista *Gaceta Laboral*. Apartado Postal 10432. Maracaibo. Estado Zulia. Venezuela. Correo electrónico: [luisediaz@interlink.net.ve](mailto:luisediaz@interlink.net.ve)

Se concluye que es posible, pese a lo anterior, construir un nivel asegurativo para los independientes, siempre que la ciudadanía participe.

**Palabras clave:** trabajador independiente, seguridad social, parasubordinación, RETA, autónomo.

## *Provisional coverage for independent workers*

### **ABSTRACT**

The study examines how, from the traditional work of the independent artisan, we have moved to autonomous work integrated within networks of specialized businesses. This modality is owed not only to the manner in which labor is organized today, to government stimuli, to actions of multilaterals, but also to unemployment.

With the purpose of humanizing independent work and rationalizing business costs, an intermediate category of autonomous worker has been created; the semi-dependent who moves between legal freedom and economic independence. The administration, for its part, focuses on broadening social coverage, not always developed for bureaucratic reasons, which is connected to the low density of contributions from the autonomous workers.

The challenge put forth is that of provisional coverage for the independents, which is possible whenever citizens participate to resolve social inequality, resulting from the lack of job opportunities, low purchasing power and educational level.

**Key words:** Independent work, independent artisan, work, autonomous worker, social coverage.

### **INTRODUCCIÓN**

Autorregular el tiempo de trabajo es un beneficio que permite programar tiempos de ocio y diversificar las fuentes de ingreso, pero cuando la autonomía no es una decisión voluntaria, se sabe por experiencia que la protección social es menor.

Han sido los propios gobiernos los que han contribuido al incremento del empleo independiente. El gobierno de Québec, por ejemplo, es uno de los tantos animadores gubernamentales que promociona el trabajo autónomo. En su página oficial ofrece un test para posibles candidatos extranjeros a desarrollar en esa provincia su propio negocio, con un mínimo de 100 mil dólares canadienses de capital y dos años de experiencia en el oficio. Se estimula el trabajo independiente

como oportunidad de carrera y de generación de empleo, como política, vale decir.

Para el derecho de la seguridad social, el trabajo autónomo era un particular modo de afiliación, dado que su foco de atención era la industria y, además, porque los profesionales y artesanos desarrollaron sus cajas de previsión. En efecto, el trabajo independiente era a lo sumo artesanal, ubicado en oficios tradicionales, principalmente en el comercio.<sup>1</sup> Pero, han surgido nuevos, o incluso algunos muy populares, con una extensión mayor, como el turismo, que tanto encaja para el oficio independiente, el transporte o los servicios personales, culturales o recreativos. No existe de forma absoluta la impresión del trabajador autónomo como dueño de su propia plaza; sino integrado a una larga cadena de negocios especializados, donde éste se concentra en alguna de sus partes, o salta de un eslabón a otro, enfocando su atención en diferentes anillos del atadero.

Esta variación de enfoque, de no concebir al trabajador independiente ajeno a la realidad del mercado laboral, de la previsión social, y a su crecimiento, por impulsos gubernamentales o por nuevos negocios, será sin embargo muy parcial, sino se toma al desempleo como causa principal de su aumento. Llama la atención, por ejemplo, como una disminución del sector de la construcción en Tenerife produce, irremediablemente, un crecimiento de la autonomía.<sup>2</sup>

El salario no es suficiente, ni hay suficientes empleos para producirlo. Para aplacar los efectos de la desocupación, un modo de trabajo emprendedor, el *businessman*, se ha apalancado, especialmente por los organismos multilaterales en los años noventa, lo que en el contexto argentino será cuestionado después de la dura crisis de 1998-2001, cuando se ensaya como reacción recuperar empresas abandonadas como génesis de una economía social.<sup>3</sup> Hay entonces un crecimiento del trabajo independiente empujado por el Estado que ha sistematizado su intervención de tres maneras, según Lyon-Caen (1997):

---

<sup>1</sup> Moreno, Amanda, "Protección del trabajo autónomo (dependiente e independiente): perspectiva laboral y políticas de empleo", Seminario Internacional de Derecho Comparado del Trabajo, de 02-13 de julio, Bordeaux, Francia. Universidad Carlos III Madrid, 2005.

<sup>2</sup> <http://www.finanzas.com/> [consultado el 20 de noviembre de 2006].

<sup>3</sup> Di Marco, Graciela y Palomino, Héctor, *Construyendo sociedad y política*, Jorge Baudin Ediciones-Unsam, Argentina, 2004.

- Con acciones sobre la oferta de empleo. En este sentido encontramos una legislación económica y fiscal que estimula la oferta, y medidas de reducción del costo del trabajo y de reducción de la jornada de trabajo.
- Por el lado de la demanda de empleo, se trata esencialmente de la formación profesional y las especializaciones.
- Las medidas con respecto al volumen de la mano de obra que tienen por objeto el retiro o la entrada al mercado de trabajo (jubilaciones anticipadas o regulación de los flujos migratorios).

También hay un desmembramiento de los complejos industriales, del modelo de integración de las empresas, lo que ha dado origen a una descentralización productiva.<sup>4</sup> Esto es, se han *afinado* los objetivos corporativos o, dicho de otra manera, las empresas son trozos de unidades económicas, o trabajan en redes.<sup>5</sup> Esta especialización del fin empresarial es lo que ha producido esta descentralización, lo que se llama también externalización de la actividad fabril.<sup>6</sup> Externalizar, tercerizar o descentralizar, ha generado nuevas formas de organización del trabajo como la subcontratación, el teletrabajo y, el caso que nos ocupa, la actividad independiente, ésta es una consecuencia de la especialización del fin empresarial llevada a grado superlativo.

Junto a las nuevas formas de organizar el trabajo ocurren también nuevas formas de organizar el industrial, como los grupos de empresas, las franquicias y el trabajo independiente que es, por un lado, el de un sujeto ligado a una fuente corporativa dominante, pero por el otro, el de un empresario, lo que provocará, como se verá en seguida, un debate interno en el derecho del trabajo, y el nacimiento de las llamadas zonas grises, donde la jornada perderá tenuemente su ubicación en el derecho laboral, al revestirse de formas civilistas o mercantiles. Ello generará la llamada crisis de la subordinación jurídica y la revalorización de la dependencia económica y la ajenidad.<sup>7</sup>



<sup>4</sup> Leite, Marcia y Da Silva, Roque, *Modernización Tecnológica, prácticas del trabajo y prácticas de resistencia*, Iglu Editores, São Paulo, 1991.

<sup>5</sup> Bernardoni, María, *Seguridad social y formas atípicas del trabajo*, Relatoría General. XVI Congreso Iberoamericano de Derecho del Trabajo y de Seguridad Social, Lisboa, septiembre 20-22 de 2006, en: *Revista Gaceta Laboral*, 13 (3), Venezuela, Universidad del Zulia, 2007.

<sup>6</sup> Dombois, Rainer y Pries, Ludger, "Sistemas de relaciones industriales en el proceso de transformación económica y política de América Latina: Brasil, Colombia y México en una perspectiva comparativa", en: *Avances en Investigación*, 1. México, febrero, 1995.

<sup>7</sup> Bernardoni, ob. cit.

En síntesis, el crecimiento del trabajo independiente obedece a los impulsos propios del desarrollo capitalista y, como bien apunta Casas Baamonde,<sup>8</sup> a que en los modelos posindustriales (e incluso industriales evolucionados), las organizaciones empresariales produzcan diversificadamente, según las necesidades del mercado, especializándose en la realización de su fin empresarial.

Adicionalmente, la descentralización productiva, que eyecta al trabajo autónomo, persigue reducir los costos de producción. Y el costo del trabajo autónomo se vuelve inferior al trabajo asalariado, porque el empresario no tiene que cotizar a la seguridad social de otro empresario, o porque la cadena de negocios no se relaciona con mandos subordinados, sino con profesionales o trabajadores por cuenta propia; o porque el prestatario asume en mayor o menor medida los riesgos empresariales que antes eran exclusivos del contratista.

Para la seguridad social el asunto va más allá, lo que corresponde es protegerlos a todos, pero si bien a nivel doctrinal el debate es menos agitado y crítico, no menos cierto es que dar cobertura universal es el gran problema y el centro principal de todas las preocupaciones de las agencias y los organismos internacionales de protección social. En este estudio, como primer aspecto por considerar, se explican algunas de esas formas de protección.

La seguridad social vela por las condiciones de estos trabajadores. Lo que le interesa es la igualdad de acceso a las prestaciones, como la han tenido tradicionalmente los dependientes (principio de la igualdad), como lo hace la directiva 86/613 de la Comunidad Económica Europea, de procurar la igualdad entre hombres y mujeres que ejercen una actividad autónoma, incluida las agrarias. Esta directiva reconoce la protección de la maternidad y reconoce como nota trascendente, el trabajo aportado por el cónyuge del autónomo. Concretamente, el derecho de la seguridad social es un derecho de convergencia de todos los ciudadanos (principio de la universalidad), de los trabajadores y sus cargas de familia, especialmente. Aspira a que los independientes tengan las mismas prestaciones, porque las necesidades son las mismas (principio de la uniformidad). Esta convergencia necesaria es democrática (principio de la progresividad). Entre tanto, el derecho del

---

<sup>8</sup> Casas Baamonde, María Emilia, "Las transformaciones del trabajo y el futuro del derecho del trabajo", I Congreso Latinoamericano sobre Gerencia, Ley y Jurisprudencia Laborales. Caracas, Iltas, Universidad Metropolitana, 2005, p. 22.

trabajo intenta *laboralizar* el trabajo no subordinado, desarrollando especie de tercer género, la *parasubordinación* o asimilación de normas mínimas inderogables.

Puede decirse, siguiendo a Palomeque (2002), que el derecho del trabajo ha demostrado su capacidad de movilidad, su desplazamiento de contenido, de permeabilidad, ampliando de manera objetiva su campo de aplicación. En buena medida, el derecho del trabajo no es sino la expresión final del derecho previsional. ¿Podiera considerarse que en el ejercicio de su función social, el derecho laboral adopte algunos casos de laboralización parcial? Este es otro de los asuntos que en el presente documento se analiza para después describir las experiencias administrativas y las dificultades de afiliación de los independientes.

## **1. FALSA AUTONOMÍA Y PROTECCIÓN SOCIAL**

La mayoría de los independientes son forzados a una autonomía irreal, la que sólo es una fachada de algún contrato mercantil. Es la falta de empleo la causante de esta realidad, de la que no escapan los Estados de bienestar europeos: Alemania, España, Italia y Portugal son los países que más se acercan al reconocimiento de una semi-dependencia, una categoría intermedia entre la independencia y la subordinación jurídica. Los italianos son los primeros en acercarse conceptualmente a esta categoría intermedia, el *parasubordinado*, o la persona semejante a trabajador subordinado, como en Alemania, o la dependencia en la autonomía, como es el caso de los llamados contratos equiparados en Portugal, definidos como el prestado por el trabajador subordinado jurídicamente, pero económicamente dependiente del beneficiario de la actividad.

Por el lado del derecho de la seguridad social, el trabajador autónomo es protegido por un reconocimiento general que la legislación hace, como en Chipre y Croacia, o como sucede en la mayoría de los casos, por regímenes especiales, como en Francia y en Luxemburgo, donde existe una prestación adicional para los independientes que caigan en actividad involuntaria.

Solamente en Polonia y en Malta, los independientes tienen menor protección social, salvo prestaciones por maternidad. El sindicalismo polaco ha manifestado preocupación por ello, porque a los autónomos se les aplica la legislación civil y no pueden afiliarse a sindicatos, al

revés de Luxemburgo, donde indistintamente pertenecen a organizaciones sindicales, de patronos o, si lo desean, fundar las propias.

La lejanía sindical o los distintos intereses de los sectores también se observa en el caso latinoamericano. Lucena señala que las centrales empiezan a pasar de la afiliación corporativa a la individual, como lo hace la Confederación General de Trabajadores (CGT) de Colombia, y la Central de Trabajadores de Argentina (CTA), la que afilia a trabajadores, incluyendo a informales, trabajadores por cuenta propia, desempleados, subempleados y jubilados.<sup>9</sup>

La legislación laboral apunta, sin embargo, a proteger al autónomo con algunos amparos mínimos.<sup>10</sup> Para el caso de los trabajadores profesionales, suele delegar ello en los colegios respectivos, pues por sus competencias y ámbitos legales, que definen la colegiatura como monopolio de la profesión, tratan de proteger a sus miembros, y regular con estatutos especiales el trabajo agrícola y del mar.

Tenemos entonces que los trabajadores independientes son reconocidos por la seguridad social, a pesar de no existir convergencia plena, por constituir un régimen especial y, en lo que respecta al derecho al trabajo, el acercamiento es cada vez más frecuente. Si se analiza, por ejemplo, la legislación venezolana, las cercanías saltan a la vista. Así tenemos como:

- En materia de riesgos profesionales, la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (LOPCyMAT), establece que sus disposiciones también son aplicables a las actividades desarrolladas por los no dependientes. A estos mismos efectos, cuando la ley, los reglamentos o las normas técnicas se refieran a trabajadores, comprenderán también a los no dependientes, cuando ello sea compatible con la naturaleza de sus labores (art. 4). Esta afiliación supone una general al sistema de seguridad social y otra específica, al régimen de riesgos profesionales, debiendo autofinanciar su cobertura.
- En la ley del seguro social, reformada en 1991, los trabajadores no dependientes podían ser incorporados cuando lo acordase el eje-

---

<sup>9</sup> Lucena, Héctor, *Lo laboral en tiempos de transición*, Valencia, Venezuela, Universidad de Carabobo, 2007.

<sup>10</sup> *Ibíd.*, p. 27.

cutivo nacional. Esta afiliación se contemplaba como facultativa (art. 2 para. 2). Su reglamento ha intentado afiliar, con resultados irregulares y excepcionales, a los miembros de las asociaciones de conductores (arts. 7 y 9) y los trabajadores culturales (art. 10), en convenio con el Consejo Nacional de la Cultura.

- En el régimen prestacional de pensiones y otras asignaciones económicas se plantea una pensión de vejez a los independientes con ayuda eventual del Estado. Los que tengan capacidad contributiva *podrán* afiliarse (art. 66 de la Ley Orgánica de Seguridad Social de 2002).
- Forman parte los autónomos del ámbito subjetivo de la ley de empleo de 2005, pero la afiliación en este caso será voluntaria (arts. 4 y 29). Para que tengan derecho a la prestación económica de cesantía deben haber perdido involuntariamente la fuente de ingresos y contar con un mínimo de 12 meses cotizados dentro de los 24 meses anteriores al paro. Por otra parte, la tasa que se debe pagar se fija en 2,50%, y el Estado podrá subsidiar hasta el 50% de esta cotización en los casos de trabajadores de bajos ingresos económicos. Mediante resolución especial se establecerá la forma de determinación del ingreso, cálculo de la cotización, condiciones para percibir las prestaciones dinerarias de los no dependientes, así como la procedencia, el porcentaje y las condiciones de este subsidio (art. 46).

En el ámbito internacional, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en un documento de 2005, citado por la coalición política Frente Amplio del Uruguay,<sup>11</sup> ha señalado que el perfil de los independientes lo constituyen en su mayoría hombres con bajo nivel educativo, ingresos relativos bajos, pertenecientes al sector informal e inestables ocupacionalmente. En consecuencia, no hay cotizaciones a la seguridad social ni, desde luego, pensiones. A tales efectos, la recomendación 198 sobre la relación de trabajo de 2006, establece luchar contra las relaciones de trabajo encubiertas entendiéndose por tales cuando un empleador considera a un empleado como si no lo fuese, de manera que oculta su verdadera condición jurídica, y en la que pueden producirse situaciones en las cuales los acuerdos contractuales dan lugar a que los trabajadores se vean privados de la protección a la que tienen derecho.



<sup>11</sup> Frente Amplio, "Protección social de los trabajadores autónomos". Propuesta para la mesa de prestaciones del Diálogo Nacional sobre Seguridad Social. Montevideo, Unidad Temática de Seguridad Social, 2007.



Existen, además, normas de alcance más general, como el emblemático Convenio 102 sobre la seguridad social (norma mínima), de 1952, que pudiera ser aplicable para el caso de la asistencia médica (art. 9), a elección del país, al menos a un 20 ó 50% del total de asalariados, o al 50% del total de toda la población residente. En el caso de las prestaciones económicas por incapacidad para trabajar, que involucran la suspensión de ganancias, si bien la norma internacional señala que existen otras aplicaciones que aquí se omiten, pueden estar protegidos el 50% de los asalariados, o por lo menos el 20% de los residentes (art. 15). Para las prestaciones por cesantía –obtenida por la imposibilidad de obtener un empleo conveniente–, las personas protegidas pueden ser, por lo menos, el 50% de los asalariados, o de todos los residentes (art. 21). Esta pretensión de universalizar la asistencia se repite en el caso de la pensión de vejez, las prestaciones familiares por hijos a cargo, por invalidez y sobrevivencia, ofrecidas a un 50% de todos los asalariados, o al 20% de todos los residentes.

Se ha actualizado, en adición, el convenio 128 sobre prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes de 1967 que amplía de manera considerable la cobertura subjetiva. Se trata ahora de todos los asalariados, del 75% por lo menos de la población económicamente activa, o de todos los residentes, dejando a salvo alguna excepción temporal que el país miembro adopte. En Latinoamérica este convenio lo ratifican Uruguay en 1973, y se acogen a las excepciones Bolivia Ecuador y Venezuela. El convenio 128 sólo ha recibido 16 ratificaciones, y el 102 sobre la norma mínima, 43, reflejando la estrechez del principio universal.

Posteriormente, la octagésima quinta Conferencia de la OIT, de 1997, formuló la propuesta de elaborar un Convenio que se aplicaría al

trabajo efectuado personalmente en condiciones de dependencia o subordinación a la empresa en cuestión, siendo dichas condiciones similares a las que caracterizan a una relación laboral regulada por la legislación en vigor y las prácticas nacionales, pero en la que la persona que lleva a cabo el trabajo no posee una relación laboral reconocida con la empresa para la que trabaja.<sup>12</sup>

La preocupación por proteger al trabajador independiente, o la existencia de zonas grises, donde no se colorean las claves jurídicas de la



<sup>12</sup> Martínez Barroso, María de los Reyes, "La afectación sindical del trabajo atípico. Peculiaridades del trabajo autónomo y parasubordinado en el ordenamiento español", XVI Congreso Iberoamericano de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Lisboa, septiembre 20 a 22. Tema III: Seguridad Social y formas atípicas de trabajo. Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de Seguridad Social, ILTRAS, Asociación Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 2006.

dependencia, ha producido la económica y a proteger al operario, jurídicamente autónomo y económicamente dependiente. En concreto, la legislación española ha establecido una categoría intermedia de trabajador independiente-económicamente dependiente, que se examinará más adelante.

Lyon-Caen ya expresaba en 1997, que la realidad económica y los índices jurídicos ya no coincidían; que de alguna manera, el derecho del trabajo debía recuperar el terreno perdido frente al trabajo llamado independiente, lo que representaba y representa aún para la empresa no tener que hacerse cargo de la seguridad social. Se preguntaba si el derecho del trabajo puede aplicarse a toda actividad donde la subordinación no sea la última frontera.<sup>13</sup>

Mario Ackerman responde la interrogante en el 2005; analizaba, a partir de un documento técnico de la OIT (2000), que los nuevos modos de trabajar abarcan a sujetos a los que no se les aplica la legislación laboral por mero incumplimiento y exclusión normativa. El segundo grupo genera incertidumbre en el ámbito personal de la legislación, y comprende encubrimiento de la relación de trabajo y las situaciones objetivamente ambiguas, las que son producto de la introducción de tecnología y las nuevas formas de ejercicio del poder. En este grupo sobresale la promoción de la dependencia económica con desplazamiento de los requisitos de la jurídica.

Existe un tercer grupo, y es aquél conformado por los trabajadores independientes en condiciones de dependencia, los que Supiot en 1999 agrupa como trabajo de tercer tipo, entre el asalariado y la independencia; son los que en Italia, a partir de la reforma del código procesal, por la Ley 533/1973, aparecen como *parasubordinados*, y en Alemania, en la Ley de 1974 sobre convenios colectivos, se califican como *cuasi asalariados*.

Los empresarios, por su parte, reprochan este *vasallaje de la independencia*, como lo denomina Supiot, por la intromisión en cuestiones comerciales, mientras que las organizaciones sindicales temen la propagación de estas figuras menos laborales, en perjuicio de los trabajadores dependientes, según Ermida y Hernández.<sup>14</sup>



<sup>13</sup> Lyon-Caen, Gerard, "¿Derecho del trabajo o derecho del empleo?", en: *Evolución del pensamiento juslaboralista. Estudios en Homenaje al Prof. Héctor Hugo Barbagelata*, FCU, Montevideo, 1997.

<sup>14</sup> Ackerman, Mario, "El trabajo, los trabajadores y el derecho del trabajo". I Congreso Latinoamericano sobre Gerencia, Ley y Jurisprudencia Laborales, Iltras, Universidad Metropolitana, Caracas, 2005.

El punto de debate es si es posible contar con una categoría intermedia. Francia y Suecia lo niegan de manera rotunda. En el caso francés, la presunción de trabajo asalariado es absoluta. Pero cuando la prestación del servicio por parte del autónomo adquiere continuidad o cierta reiteración para un mismo cliente, puede surgir cierta sujeción del autónomo respecto de dicha organización.<sup>15</sup>

Este trabajador, que no es independiente ni subordinado en clave laboral, es aquel que personalmente brinda una prestación de larga duración a un comitente con ausencia de colaboradores, y del cual depende económicamente. Esta categoría es ciertamente atípica, en los hechos es una autonomía falsa, aunque protegida, mientras que la autonomía por cuenta propia, con libertad organizacional y económica, quedaría al margen de la legislación laboral, si bien en la mayoría de los estatutos se aplica parcialmente, y de forma casi unánime, la previsional.

La divergencia se produce en la aplicación o no del contrato de trabajo con sus característicos efectos inderogables, ello es esencial, como el papel de los jueces, si la calificación es discutida y formalizada como litigio. Y aún se ha ido más lejos, la Comisión Boissonnat, en Francia, propuso la sustitución del contrato de trabajo tradicional por un nuevo contrato de actividad, entre un trabajador y una pluralidad de empresarios.<sup>16</sup>

En el caso de la seguridad social, el problema no es el concepto; no es el qué, sino el cómo. La mayoría de las legislaciones europeas protegen a los autónomos: en Alemania, con 4,4 millones de trabajadores independientes (2008), se opta más bien por una extensión selectiva de las garantías mínimas, como el derecho a la convención colectiva, la protección en contra del acoso en los lugares de trabajo, y los derechos previsionales en una economía que en el 2007, luego de la reunificación, ha permitido por vez primera el crecimiento del empleo, hasta los 35,3 millones de personas.<sup>17</sup> Igual ocurre en el Reino Unido, donde se conceden a los autónomos ingresos no inferiores al mínimo, se regula su jornada, y se les provee de seguridad industrial. En Dinamarca cuentan con prestaciones de salud, seguridad en el lugar de trabajo y

---

<sup>15</sup> Martínez Barroso, ob. cit.

<sup>16</sup> Casas Baamonde, ob. cit.

<sup>17</sup> <http://www.expansion.com/> [consultado el 1 de enero de 2008].

descanso prenatal. En Italia, los independientes son protegidos para el caso de accidentes de trabajo y enfermedad profesional, pensiones, maternidad e indemnizaciones por enfermedad.

### **1.1. Trabajador autónomo económicamente dependiente**

La legislación española ofrece el concepto tradicional de trabajador independiente. Señala en este sentido, que los autónomos son las personas físicas que realizan de forma habitual, personal, directa, por cuenta propia y fuera del ámbito de dirección y organización de otra persona, una actividad económica o profesional a título lucrativo, den o no ocupación a trabajadores por cuenta ajena. Esta definición es ampliada a los familiares que no tengan la condición de trabajador por cuenta ajena (art. 1 de la Ley 20 de 2007).

Este trabajo, realizado por cuenta propia, no estará sometido a la legislación laboral, excepto en aquellos aspectos en que por precepto legal se disponga expresamente. Y es porque el autónomo goza de la libertad de iniciativa, de la económica y de la libre competencia, de la propiedad intelectual sobre su obra, y en nada de eso se parece al dependiente, sólo existiendo un vaso comunicante con el derecho de la seguridad social, en lo que respecta a derechos previsionales que no los diferencian de los demás trabajadores, como el goce de licencias de maternidad y paternidad, de lactancia o adopción. Lo mismo en lo que respecta a la prevención de riesgos laborales, donde existirá una responsabilidad empresarial del contratante, cuando el independiente se encuentre en la empresa ejecutando su actividad profesional, o cuando opere con maquinaria, equipos, productos, materias o útiles proporcionados por ésta, y no realicen esas labores en el centro de trabajo de la misma (art. 8.5), brindándoles la información necesaria para su utilización.

El estatuto español concede a todo trabajador autónomo garantías económicas, una de ellas es que cuando ejecute su actividad profesional para un contratista o subcontratista, tendrá acción contra el empresario principal, hasta el importe de la deuda que éste adeude a aquél, al tiempo de la reclamación, salvo que se trate de construcciones, reparaciones o servicios contratados en el seno del hogar familiar (art. 10.2).

Conviene indicar que, en enero de 2008, también entró en vigor la Ley de integración de los trabajadores por cuenta propia del régimen

especial agrario en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA), cuya base mínima de cotización tendrá un monto del 18,75%. La nueva norma dotará a los agricultores de mayor flexibilidad a la hora de pactar ya que, al convertirse en autónomos, podrán contratar a dos empleados fijos y tendrán un límite de 546 jornadas para jornaleros. Del mismo modo, los agricultores y ganaderos podrán enganchar como trabajadores por cuenta ajena a sus hijos menores de treinta años, aunque no coticen por desempleo, y por tanto, no generarán esta prestación.<sup>18</sup>

El régimen español les garantiza en materia previsional a los autónomos la posibilidad de contratar como trabajadores por cuenta ajena a los hijos menores de 30 años, aunque convivan en el hogar familiar, pero excluyendo las prestaciones de desempleo. (Los menores de 16 años no podrán desempeñarse como autónomos en ninguna actividad profesional, ni siquiera para sus familiares). Los autónomos deben cotizar por incapacidad temporal para enfermedades no profesionales, y los económicamente dependientes (lo que se tratará seguidamente) lo harán de manera obligatoria para el régimen de riesgos profesionales.

En efecto, aparte de las disposiciones señaladas, la legislación española ha creado una subcategoría, la del trabajador autónomo económicamente dependiente, es decir, aquel que realiza su labor para una persona física o jurídica, denominada cliente, del que dependerá económicamente, por recibir de él al menos el 75% de sus ingresos por rendimientos de trabajo y de actividades económicas o profesionales (art. 11.1).

Hay algunas condiciones adicionales:

- Este trabajador no debe tener a su cargo a otros trabajadores ni contratar con terceros la actividad.
- Debe disponer de infraestructura productiva y materiales propios. Esto es, no deben contar con trabajadores a cargo, lo que revelaría una capacidad de desplazamiento o independencia, pero para evitar el fraude a la ley se exige instrumental y logística propia para el desarrollo de la actividad.

---

<sup>18</sup> <http://www.expansion.com/> [consultado el 2 de enero de 2008].

- La tercera condición es consecuencia de la anterior, la tarea debe desarrollarse con criterios organizacionales propios.
- La cuarta es que se perciba, como es de esperarse, una contraprestación económica en función del resultado de la actividad, de acuerdo con lo pactado con el cliente, y se subraya que asume el riesgo y ventura de aquella (art. 11.2.e).
- La última condición es que este tipo de trabajador no puede ejecutar su actividad de manera indiferenciada de la de aquellos que presten servicios bajo cualquier modalidad de contratación laboral por cuenta del cliente, lo que revelaría su dependencia económica, pero tal vez, la realidad que subyace detrás de esta circunstancia es que en realidad nos encontremos en el fondo con un trabajador subordinado. La legislación, sin embargo, pretende rodear la contratación de algunas garantías: debe extenderse por escrito y ser de duración cierta, o se presumirá que ha sido pactada por tiempo indeterminado.

En España hay 3 millones 500 mil independientes, y 27 años después del Estatuto de Trabajadores sale a la luz esta legislación de los llamados autónomos, pero que dependen de una empresa en al menos el 75% de sus ingresos. A favor de la misma se señala que:

- Es para combatir a los falsos autónomos.
- Evita mercantilizar el trabajo que no reporta cotizaciones sociales y no paga compensaciones.
- Se registra el contrato, y se pagan 18 días hábiles de vacaciones; se establece una jornada semanal con descansos y festivos, y se pagan indemnizaciones por incumplimiento injustificado del acuerdo o por terminación unilateral del mismo, lo que se demandará ante la justicia laboral.
- Los autónomos económicamente dependientes podrán disfrutar de una prestación por accidente de trabajo. Así mismo, los incentivos a la prolongación de la vida laboral –como se verá en el siguiente apartado–, serán los mismos para los autónomos que para los trabajadores por cuenta ajena.

Las críticas al régimen no están dirigidas principalmente al estatuto, a sus aspectos jurídicos, sino a la situación social de los independientes.

Al fin y al cabo, lo que pretende la normativa es optimizar la situación de los autónomos españoles, que no es la mejor, veamos:

- La base con la que declaran es la mínima, pagando una cuota mensual de 239 euros. En consecuencia, para mejorar su jubilación, la retrasan. Según la Federación Nacional de Autónomos (ATA), el 66% de las personas activas mayores de 65 años son autónomos. El efecto de ello es que se trabaja por más tiempo para una jubilación menor, pues la mayoría, como cotiza por la mínima, trata de cambiar el tipo de cotización 15 años antes de jubilarse, siendo este el periodo a partir del cual se calcula la pensión. Pero la ley pone un tope a la base máxima a partir de los 50 años (alrededor de 1.560 euros), para evitar que se burle al sistema, a no ser que se haya estado declarando una base superior durante los 5 años anteriores.

Es posible que la conducta sea la de posponer la base de cotización acorde con los ingresos reales, como un modo de aumentar el consumo y destinarlo a otras necesidades, o puede que el comportamiento de los autónomos se interprete como parte de la clásica miopía previsional, pero es que el monto de la cotización determina también el de las pensiones por enfermedad y viudedad.

- La autonomía no permite la mayoría de las veces conseguir vivienda. Ello es un buen indicador de la situación de los autónomos españoles; apenas representan el 6,7% del total de buscadores, en comparación con los trabajadores dependientes que representan el 43%, conforme al Ministerio de la Vivienda.<sup>19</sup>
- Tienen retenciones mayores sobre la renta y prestaciones menores en comparación con los dependientes. La jornada de trabajo para muchos de ellos es una ficción, pues está supeditada a los deseos y las necesidades del cliente.

Estas transformaciones producidas en la legislación española, para concluir con esta parte, tienen un trasfondo que hay que tomar en cuenta, y vamos en seguida a desarrollarlo brevemente, pues refleja la orientación del gobierno español, pero cuidado si no de la Unión Europea. Además, se trata de un gobierno socialista que impulsa una legislación de medidas en materia de seguridad social aprobada en



<sup>19</sup> Ministerio de Vivienda de España, Encuesta: Estadística sobre la intención de compra (situación laboral). Madrid, Ministerio de Vivienda, 2007.

noviembre de 2007, precedida de un pacto social inserto en la reforma global de la seguridad social, del 13 de julio de 2006. Es significativo, pues lo suscribieron las centrales mayoritarias, la patronal y la organización empresarial de la pequeña y mediana empresa.

Estas medidas no son sino el reflejo de una política de Estado sostenida por sus gobiernos (socialistas o no), de racionalizar su sistema de seguridad social y que, juzgadas a distancia, más que beneficios, establecen condiciones más duras:

- Se reduce el periodo de cotización para acceder a la pensión de incapacidad permanente de los menores de 31 años. Ésta es ahora una tercera parte del tiempo transcurrido entre los 16 años y el momento causante de la incapacidad, pero para calcular su monto se van a tener en cuenta los periodos de cotización, que antes no se tomaban y, a nuestro juicio, era lo adecuado; al presente, una carrera corta de importes no va a causar la misma pensión que una larga. Aquél que cotizó más obtendrá una asignación mayor, no obstante ser el resultado el mismo, independientemente del número mayor o menor de cotizaciones, la necesidad es igual, por lo que no parece justo que ante el mismo grado de incapacidad existan diferencias (alteración del principio de la uniformidad).
- Otro beneficio es la pensión de gran invalidez, consistente en un 50% por encima de la base reguladora de la pensión, a la que ahora se le añade el 25% de la base de cotización correspondiente al trabajador, por lo que la prestación se acerca positivamente a las cotizaciones efectivas, y es más equitativo el cálculo.
- El otro beneficio, también positivo, consagrado por vez primera en la legislación española, es la concesión de la pensión de viudedad a las parejas de hecho con cinco años de convivencia o con hijos en común. Y será temporal el beneficio para las parejas con dos años de convivencia sin hijos, y que la muerte se haya causado por enfermedad común.
- Las condiciones son más rigurosas sin duda en materia de jubilación parcial que se homogeneizan con los de la anticipada. En ambas es necesario cumplir 61 años (antes eran 60); 30 años cotizados y 6 de antigüedad en la empresa, cuyos requisitos no eran antes exigibles para el caso de la jubilación parcial.



- En el caso de trabajos penosos, tóxicos e insalubres, y también para personas con discapacidad, se reduce la edad para jubilarse, nunca por debajo de los 52 años; sin embargo, para moderar la prestación se incrementarán las cotizaciones durante la vida activa.
- Otra de las medidas adoptadas para incrementar la sanidad financiera del sistema –valga decir que la tesorería de la seguridad social española registra superávit– es aumentar el periodo de cotización de 12,5 a 15 años.

El Consejo Nacional Español de Autónomos y Micro Empresas (Conapi), ha propuesto una legislación que incluya, además de los independientes jurídicos, a los empresarios autónomos, medianos empresarios y microempresarios; que las personas jurídicas sean comprendidas en el conjunto de prestación de servicios y actividades, y no sólo las personas físicas; que se extienda además la protección a los independientes a tiempo parcial; que los trabajadores que asistan o suplan a los autónomos no tengan vinculación laboral con el titular; que se promuevan fórmulas fiscales que disminuyan los impuestos y provean acceso a créditos. Naturalmente, las recomendaciones apuntan a conciliar parte de la normativa con el derecho del trabajo y de la seguridad social, en lo que respecta a las condiciones de labor, pero que no son exactamente iguales a las de los trabajadores dependientes, como domiciliación del pago de cotizaciones, cálculo de base de las mismas, facilidades y extensiones para cancelar, protección contra los riesgos laborales y formación profesional, entre otras.

Otras aspiraciones, menos empresariales, apuntan a que los autónomos españoles accedan a prestaciones por desempleo, rebajas en las cotizaciones y las mismas condiciones de elegibilidad para tener derecho a las jubilaciones anticipadas que los trabajadores del régimen general.<sup>20</sup>

Se observa, como comentario final, que la legislación tiene como trasfondo humanizar el trabajo, al tiempo de racionalizar los costos. Es un equilibrio de fuerzas y tendencias. Estas providencias forman parte de un cuadro de negociaciones recíprocas, muchas, a modo de tran-



<sup>20</sup> La Ley de Medidas, antes comentada, mejora la pensión de aquellos que accedieron a la jubilación anticipada y obligatoriamente, vía despido, antes del 1 de enero de 2002 con 35 años cotizados, pero afecta a la jubilación parcial, al equiparar sus requisitos a los exigidos para la anticipada. Así, como se ha expresado arriba, los interesados en este tipo de retiro tienen que ser mayores de 61 años, tener 30 años cotizados y 6 de antigüedad en la empresa, que es lo que pretenden también los autónomos dependientes.

sacción. Se conceden unas garantías mínimas, pero sin aumentar la presión fiscal para las empresas. Es evidente que contratar a un trabajador autónomo económicamente dependiente resultará más barato que contratar a un dependiente, pretendiendo el estatuto equilibrar su situación, y si vamos a ver, esa ha sido parte de la historia del derecho del trabajo.

## **2. ADMINISTRACIÓN Y COTIZACIONES**

### **2.1. Administración**

La administración se refiere a los tipos de regímenes y aspectos burocráticos propiamente dichos. En los casos de Turquía, Finlandia y Francia encontramos regímenes especiales para los autónomos. En Francia, es del año 2006 y sustituye al antiguo de artesanos y comerciantes, y al régimen de enfermedad de los autónomos. El de invalidez y pensiones de los profesionales sigue aparte. En Finlandia, una sola ley recoge a los dos estatutos, y en el caso turco, la administración de registro y pago es uniforme a partir del 2006.

En Austria se creará en el 2009 un organismo exclusivo para los independientes, lo que ha tenido algunas dificultades para ponerse en marcha. En Colombia se presentan fallas administrativas para el registro de los aportes de los independientes. Existen unas empresas que son intermediarias entre éstos y el sistema de seguridad social, son 21, conocidas como operadores de información, tramitan los datos de las planillas de pago y lo hacen llegar a las administradoras, pero se están produciendo demoras en los reportes, los que en el sector salud son muy sensibles, pues cuando un afiliado procura el servicio, se le informa que está en mora, estando al día, aunque las cotizaciones no aparecen acreditadas. Las fallas son del Plan Integrado de Liquidación de Aportes (PILA), que es una forma de pago, entre varias del sistema colombiano. Existe además un formulario físico de pago, y otro a través de una planilla asistida por consulta telefónica o por agencia, con una recaudación total importante de más de 2 billones de pesos en el 2007.

En Uruguay, a partir de enero de 2008, y progresivamente en diferentes lapsos que culminarán en el 2011, se inaugura un Sistema Integrado de Salud, donde los independientes aportarán entre el 4,5 al 6% sobre el 70% de su renta gravable, a partir del 2011.

La legislación uruguaya, por cierto, fue atractiva en algún momento para la seguridad social venezolana. En el 2000, se acarició la posibilidad de diseñar un sistema mixto como en ese país, donde las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivencia se administran bajo la modalidad de reparto, que concede una pensión básica a cargo del sistema público, y una complementaria de monto no definido a través de cuentas de ahorro obligatorias con participación de los privados.<sup>21</sup>

Los autónomos uruguayos, con personal dependiente o no, pueden afiliarse al régimen aportando sobre un máximo y un mínimo. La afiliación se extiende a sociedades de hecho o irregulares que ocupen personal. La legislación se ocupa de los trabajadores que ejercen más de un oficio o faena. No obstante, esta amplia cobertura se ve afectada por el caso de las empresas unipersonales. Los contratos con éstas deben extenderse por escrito como una de las condiciones. Las retribuciones a estas empresas no constituyen materia gravada por las contribuciones especiales de seguridad social. Con todo, estos contratos pueden encubrir una relación de dependencia. Para el caso que no exista contrato o no haya sido registrado, y, se pruebe por la administración que la relación fue establecida con la finalidad de evitar el pago de las contribuciones especiales de seguridad social, las retribuciones por concepto de servicios prestados sí constituirán materia gravada. La ley establece una presunción cuando señala que no existe intención de evitar los pagos, si se trata de empresas unipersonales formadas por ex trabajadores de la parte contratante, y siempre que la relación sea consecuencia de una reestructuración acordada con esas personas (art. 178 de la Ley 16.713).

## 2.2. Cotizaciones

Es frecuente que los diferentes sistemas ofrezcan alternativas de registro y pago de las cotizaciones. El menú de opciones es muy amplio y cada país lo adapta a su realidad. A continuación se presentan algunas de estas iniciativas sin referirse a un contexto particular; tienen en común facilitar el pago de las cotizaciones y hacer cómoda la permanencia de los ya afiliados, éstas son:

- Que los pagos se hagan por trimestres y no mes a mes, como en el caso de los dependientes.



<sup>21</sup> Larrañaga Zeni, Nelson, *El nuevo modelo de previsión social uruguayo*, FCU, Uruguay, 1996.

- Que se atienda a los efectos del cálculo de la cotización, la actividad económica principal cuando el independiente realiza varias labores.
- Las cotizaciones se calculen en función de las rentas anuales, dejando a salvo la de los primeros años, computadas sobre un monto fijo, como incentivo a la permanencia.
- Que los jóvenes autónomos tengan una base menor de cotización, entre otras pautas.

La Cepal,<sup>22</sup> por su parte, resume las propuestas para incentivar la cotización de la siguiente manera:

- Crear o extender beneficios tributarios.
- Otorgar premios por participación.
- Permitir préstamos y aportes estatales.
- Extender o facilitar la cobertura de los seguros de invalidez a los trabajadores independientes que coticen con cierta frecuencia anual.
- Facilitar los aportes en periodos trimestrales o anuales por parte de los independientes, reduciendo de esa manera los costos de transacción.

Algunas de estas modalidades pueden ser discriminatorias, de alto costo, regresivas y oportunistas. Por ejemplo, comenta la Cepal,<sup>23</sup> los beneficios tributarios no son relevantes para los trabajadores de mayores ingresos, por el contrario, la reducción de los costos de transacción puede beneficiarlos, porque son ellos los que suelen sufrir variaciones en sus ingresos. Los aportes estatales pueden ser ineficaces, si se les asigna poco valor a los beneficios en un futuro distante, y constituyen un estímulo regresivo a favor de los trabajadores más estables. Los préstamos, por último, pueden ser atractivos para los de bajos ingresos, pero estaría por verse el cumplimiento de pago.



<sup>22</sup> Cepal, *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Chile, 2006.

<sup>23</sup> Ídem.

En cambio, las pensiones mínimas graduadas, las que garantizan un límite que va en aumento con el número de años aportados, son positivas. Esta propuesta permite cierta calidad a las pensiones y protege de malas rentabilidades, aportes tardíos o de bajo monto, así como diferencias actuariales de género. Existe otra modalidad y es la de vincular la cotización al acceso a servicios de salud o vivienda. Estas son posibilidades muy atractivas para mantenerse activo, y pueden atraer a los informales.

Las cuestiones operativas son fundamentales también para asegurar la inclusión y permanencia de los independientes en el sistema, éstas son:

- La conversión del trabajo independiente a parcial y viceversa.
- El salario base de cálculo para las cotizaciones, el declarado o el calculado por la autoridad sobre el mínimo, el ingreso medio o por categoría ocupacional.
- Las variaciones contractuales, de la dependencia a la autonomía y viceversa.
- La coexistencia de contratos de trabajo, por un lado, y profesional, por otro.
- La oferta de determinados subprogramas previsionales voluntarios.
- El control de las prestaciones de corta duración.
- La posibilidad de introducir cotizaciones subvencionadas o disminuir la de las empresas, y mantener más alta la de los independientes para favorecer la instalación de éstas.
- Las relaciones administrativas y de financiamiento entre los niveles de asistencia y seguridad social.
- El tipo de afiliación, obligatoria o voluntaria, de trabajadores independientes profesionales.
- El pluriempleo en sus diferentes manifestaciones, con varios patronos o con varios “clientes” que no subordinan, o se es trabajador independiente en una parte y se actúa como dependiente en otra.

- Y finalmente, la situación en la que el patrono es al mismo tiempo trabajador de su pequeña empresa.<sup>24</sup>

La permanencia de los independientes es un problema grave. Los que llegan a afiliarse no permanecen como activos en el sistema. La causa es el costo. Dependerá de la capacidad fiscal de los Estados cooperar con la afiliación de los independientes a la seguridad social. En Costa Rica, el Estado asume parte de la cotización; un 0,25% del 7,5% de los ingresos de referencia,<sup>25</sup> pero ello, como se verá a continuación, es la excepción.

En Bolivia, el número de independientes afiliados a los fondos de pensiones no supera el 4,3% del total.<sup>26</sup> El ingreso de los independientes bolivianos está por debajo del salario de cotización, lo que les impide continuar pagando. Se reformó la Ley 1.732 de pensiones, aprobándose el retiro temporal de los aportes de los trabajadores independientes, entre otras medidas (se aprobó una pensión mínima y se rebajó, contrario a cualquier tendencia, la edad para pensionarse, de 65 a 60 años). A partir de la reforma, los trabajadores independientes podrán hacer sus aportes de manera voluntaria y accederán al retiro temporal cada cinco años. El afiliado deberá tener al menos sesenta periodos de pago (Decreto Supremo 29.423, del 16 de enero de 2008). Las cotizaciones se convierten así en un ahorro voluntario, pero de antemano no se puede afirmar que ello sea un estímulo a la permanencia, pues si existen instrumentos financieros más rentables y de fácil movilidad, no dudarán en poseerlos y no les interesará, claro está, la modalidad. Si no repone sus aportes le será imposible acceder a la jubilación que además se calcula con base en la mínima, y si ha hecho un retiro temporal, va a tener que seguir aportando para no perder la cobertura de los riesgos común y profesional, en caso de fallecimiento o discapacidad.

Los argentinos cancelan el 27% de sus ingresos presuntos, este ingreso es determinado en función de categorías preestablecidas y una unidad de referencia (Mopre) para establecer la movilidad de las prestaciones del régimen de reparto y el valor de la renta presunta de los trabajado-



<sup>24</sup> Díaz, Luis Eduardo, "La seguridad social y el trabajador independiente", *Revista de Ciencias Sociales*, VII (2), mayo-agosto, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad del Zulia, Venezuela, 2001.

<sup>25</sup> Cepal, *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Chile, 2006.

<sup>26</sup> Social Watch, *Cómo hacer realidad el derecho a la seguridad social*, Secretariado de Social Watch, Uruguay, 2007.

res autónomos (Ley 24.241 de 15 de julio de 1994). Pero sucede que el 78% de los independientes afiliados incumple con los pagos, de acuerdo con una encuesta de 2007, levantada por la Facultad de Economía de la Universidad Católica de Argentina. Y queda claro que ello no se debe a una miopía previsional, pues apenas el 7% dice que la jubilación es algo inútil, el problema es que aún siendo obligatoria la afiliación, la densidad de cotizaciones después del registro inicial es baja.

El ministro del Trabajo de Argentina, Carlos Tomada, ha procurado mejorar el sistema público de seguridad social. La Ley 26.222 de 2007, desea dar mayor protagonismo al sistema de reparto. Como se sabe, en Argentina existen dos sistemas, uno público y otro privado. La ley señala que las personas que ingresen al mercado de trabajo y no opten en el plazo de noventa días por alguno de los dos regímenes, automáticamente es referido al público, antes era a la administradora que cobrase la menor comisión. Otra medida es traspasar al régimen público a los afiliados a quienes les falten menos de diez años para el retiro y que acumulen menos de 20.000 pesos en sus cuentas individuales, suponiendo que no tienen recursos suficientes para una pensión adicional.

Por vía de la Ley 25.865 se intenta alcanzar cierto grado de protección a los pequeños contribuyentes entre los que se encuentra la figura fiscal del monotributista que engloba la protección de salud, la jubilación y la carga impositiva (ganancias). Para que el alcance sea mayor, se ha creado la figura del pequeño contribuyente eventual, con lo que la carga fiscal se exige sólo en el lapso en que el pequeño contribuyente ejerce una actividad remunerada.<sup>27</sup> La protección que la seguridad social brinda a los pequeños contribuyentes es a través del sistema de obras sociales de segunda categoría con cobertura mínima, mas no el de asignaciones familiares, y puede protegerlos, aunque no sin dificultad, el régimen de riesgos profesionales.

La Ley 18.083 de Uruguay, donde la tercera parte del empleo la genera el trabajo independiente, estableció que podrán optar al monotributo aquellos que realicen actividades empresariales de reducida dimensión económica, no realizando de forma simultánea la explotación de más



<sup>27</sup> Corradetti, Susana; Lanari, María; Pucciarelo, Mariana; Roca, Emilia; Slavin Eleonora; Treviño, Susana, *Nuevas formas de protección para nuevas formas de trabajo* (Informe de Argentina), XIII Encuentro del Grupo de Expertos Latinoamericanos de Turín, Bolonia y Castilla La Mancha, noviembre 10-12. Chile, OIT, Universidad de Bolonia, Universidad de Castilla La Mancha, 2004.

de un puesto o de un pequeño local, y enajenen bienes y presten servicios exclusivamente a consumidores finales, entre otras condiciones especiales. El reglamento extendió el alcance de la norma a cuidadores de automóviles y limpiadores de parabrisas, ampliando a tres el número posible de dependientes a cargo.

En Brasil, la cotización es de un 20% del salario según la Ley 8.742 del 7 de julio de 1993. En Ecuador, la Ley 2001/50 establece la posibilidad de que los autónomos, profesionales en libre ejercicio y menores independientes se afilien pero la cotización es alta también, un 8,5% del salario gravado para vejez, más un 10% para salud.

Pero aparte de que las cotizaciones suelen ser altas, las demás condiciones no son menos rigurosas:

En Polonia, la seguridad social protegía a los autónomos, pero con el cambio de régimen, desde 1999 los dependientes recibieron un aumento de sueldo y salarios para que cotizasen al sistema, no obstante esta claro que los autónomos no recibieron tal aumento. En la República Checa gozaban, hasta 1990, de una tasa de cotización preferente, la que desapareció. En Chile las cotizaciones se establecen sobre una renta mínima no superior al equivalente a 60 unidades de fomento (la UF es una unidad de cuenta reajutable de acuerdo con la inflación).

Las cotizaciones son mensuales y corresponden al 10% del ingreso imponible, que hasta diciembre de 2007 era 14.400 pesos, pero a esa suma hay que agregarle los costos de administración, que suelen representar entre un 24 y 33% de la cotización obligatoria, cantidad resultante que será mayor entre los trabajadores de menores ingresos en comparación con aquellos que tienen ingresos imponibles de 60 UF; aparte, deben cotizar el 7% de la renta en el Fondo Nacional de Salud (Fonasa), o bien en una Isapre, la medicina privada chilena, y, para obtener la asistencia, el trabajador tiene que acreditar 12 meses de afiliación en la administradora de fondos de pensiones, más 6 cotizaciones continuas o no, en los últimos 12 meses y, adicionalmente, estar al día.

En el régimen vigente en Chile, los profesionales independientes que perciban honorarios pueden descontar de la base imponible el monto destinado al ahorro previsional voluntario (APV) con la consecuente menor carga impositiva, aunque el aporte voluntario no debe exce-



der de 600 unidades de fomento, aproximadamente 11.700 pesos.<sup>28</sup> En Estados Unidos la cotización es de un 15,3% para ingresos de hasta un máximo de 97.500 pesos, y por encima de esa cantidad se paga un adicional para el *Medicare* (seguro médico) de 2,9%, pero se aplican deducciones: de la ganancia neta del trabajador por cuenta propia se reduce la mitad del impuesto por seguridad social. Para obtener los beneficios hay que acumular una antigüedad no menor a diez años y créditos; un crédito equivale 1000 dólares reportados como ganancia, para así obtener los beneficios del sistema previsional.

En la ley de Medidas de la Seguridad Social española que ya se ha comentado, se establecen incentivos para extender la edad de retiro voluntariamente; 2% por cada año después de los 65 años de edad, y 3% con carreras de cotización de 40 años.

En esta ley, por otro lado, se prevé que si el trabajador autónomo cotiza al régimen general y especial a la vez, y llegare a superar el importe máximo (10.440 euros), tendrá derecho a una devolución del 50% del exceso de cotizaciones que supere la mencionada cuantía. Sin embargo, la Unión de Profesionales y Trabajadores Autónomos (UPAT) había propuesto, sin éxito hasta ahora, que las cotizaciones tuvieran la máxima del sistema y si se cotizaba acumulativamente en los dos regímenes, fuera hasta el límite de la cuota, procediendo la tesorería a descontarla íntegramente del régimen de autónomos y no de los dos.<sup>29</sup>

En Francia, los trabajadores independientes tributan, aparte de los planes de pensión ordinarios, a un programa de asignaciones familiares que vale destacar, pues las asignaciones familiares, junto con las de desempleo, son las menos frecuentes en la seguridad social a nivel mundial. Las asignaciones consisten en ayudas en dinero o servicios sociales y educativos que permiten el desarrollo integral de la familia y, normalmente, están ligadas al seguro social. Los independientes aportan el 5,4% de sus ingresos, igual que los patronos.<sup>30</sup>

En México se estableció un programa paralelo al seguro social, criticado por la izquierda de ese país por considerar que es un intento pa-

---

<sup>28</sup> <http://www.expansion.com/> (consultado el 18 de diciembre de 2007).

<sup>29</sup> <http://www.finanzas.com/> (consultado el 13 de noviembre de 2007).

<sup>30</sup> Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS), *Foro Mundial de la Seguridad Social*. 29ª Asamblea General de la AISS. Comisión Técnica de Asignaciones Salariales. Moscú, 10-15 de septiembre, AISS, 2007.

ra desmantelarlo de forma progresiva. Este *seguro popular*, como fue bautizado, ofrece planes individuales o familiares de tipo voluntario en los que pueden afiliarse los independientes que no cuenten con trabajadores a su servicio y estén inscritos en Hacienda. El costo es de 2.800 pesos por persona; más 2.700 pesos por los padres; más 1000 pesos mexicanos por cada hijo, para intervenciones y medicinas que están previamente listadas.

Otros países hacen esfuerzos por convertir la afiliación de los independientes en obligatoria, como es el caso de Chile: sólo el 5% del total de los independientes cotiza al sistema de pensiones chileno y representan el 25% de la fuerza total de trabajo. El informe elaborado en el 2006 por la comisión de expertos nombrada por la presidente chilena Bachelet para la reforma de su simbólico sistema pensional, pretende eliminar las distinciones entre dependientes y autónomos. Propone que se incorporen al régimen de accidentes de trabajo y a las cajas de compensación familiar, aparte de sumarse a los beneficios de asignación familiar, más un subsidio del 50% de las cotizaciones durante dos años para los trabajadores de bajos ingresos, y una bonificación especial de un año de cotización sobre el ingreso mínimo por hijo nacido vivo, de cargo fiscal para todas las mujeres parturientas.<sup>31</sup>

El sistema colombiano creado por la Ley 100 de 1993, la reforma laboral de 2002 y la pensional de 2003, han convertido en obligatoria la afiliación de los independientes con capacidad de pago al régimen contributivo en salud y pensiones, quedando como voluntaria la afiliación al sistema de riesgos profesionales; mientras que los independientes sin capacidad suficiente de pago deben vincularse al régimen subsidiado en salud y pensiones, cuyos fondos de solidaridad les aportarán la diferencia parcial o el total para cumplir con sus cotizaciones mensuales. El número de afiliados al régimen contributivo es bajo, dado que el independiente debe asumir el 100% de los aportes que se deben liquidar: 12% en salud y 14,5% en pensiones.<sup>32</sup>

Para estas personas, la Ley 789 de 2002 permitió la afiliación voluntaria a una Caja de Compensación para recibir servicios de capacitación,



<sup>31</sup> Presidencia de la República de Chile, *El derecho a una vida digna en la vejez*, Chile, Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma del Sistema Previsional, Presidencia de la República, 2006.

<sup>32</sup> Blanco, Óscar; Dacosta, Andrés; Valega, Carlos, *Nuevas formas de protección para nuevas formas de trabajo*, (Informe de Colombia), XIII Encuentro del Grupo de Expertos Latinoamericanos de Turín, Bolonia y Castilla La Mancha, noviembre 10-12, Chile, OIT, Universidad de Bolonia, Universidad de Castilla La Mancha, 2004.

recreación, turismo, vivienda, salud, cultura, pero en ningún caso la cuota monetaria. El trabajador independiente se puede afiliar sólo o con su grupo familiar.

En Colombia también, desde el año 2005, existe un reglamento de afiliación masiva de los trabajadores independientes (Decreto 3.615, modificado parcialmente en el 2006, Decreto 2.313): asociaciones o gremios efectúan la afiliación a la seguridad social, incluyendo las congregaciones religiosas. Los independientes pueden voluntariamente afiliarse al régimen de riesgos profesionales, previa demostración de haberse inscrito en el régimen de salud y pensiones. Los requisitos que deben cumplir son:

- Tener un mínimo de 500 afiliados y constituir una reserva de garantía de 300 salarios mínimos mensuales para el caso de mora de los afiliados.
- La asociación o gremio puede hacer un cargo de hasta el 25% del salario mínimo en el periodo de un año, por gastos administrativos.

También en Colombia, a los independientes con ingresos superiores a dos salarios mínimos se les ofrece cobertura en materia de salud, y para los de ingreso inferior o informales, se brinda un subsidio, en un régimen iniciado en 1993, y que ha causado controversia, con marchas y contramarchas. Los activos del seguro se venden: clínicas y centros de atención, después de varias rondas de oferta, con acusaciones de precios por debajo de lo real, según las denuncias, lo que dará paso en la definitiva a una entidad promotora de salud, en sustitución del seguro social, lo que se estima empiece en mayo de 2008.<sup>33</sup>

La afiliación al régimen de riesgos profesionales pasa por la previa a salud y pensiones. Un vendedor ambulante, por ejemplo, debe cotizar el 30% del salario mínimo. Desde el gobierno se lanzó la propuesta de que los autónomos sólo ahorren voluntariamente a pensiones. Pero el problema que ello trae consigo salta a la vista, dejar de cotizar es perder el derecho a la pensión. Aparte, a la asociación de aseguradores<sup>34</sup> le preocupa que accidentes comunes se conviertan en reclamos de



<sup>33</sup> <http://www.eltiempo.com/> [consultado el 19 de noviembre de 2007].

<sup>34</sup> <http://www.eltiempo.com/> [consultado el 17 de diciembre de 2007].

pensiones de invalidez, como si fuesen profesionales, desfinanciando dicho régimen, generando conflictos y acusaciones de fraudes.

### 3. EL RETO: LA COBERTURA

El gran reto de la seguridad social es la cobertura. La ciudadanía previsional no será posible sino se extiende la misma. Más de la mitad de la población mundial carece de seguridad social, según la OIT;<sup>35</sup> solamente una de cada cinco personas en el mundo tiene una cobertura adecuada. Y la razón fundamental de que la cobertura sea tan baja es la informalidad.

En el caso venezolano pueden señalarse otras, como la mora legislativa, la dispersión de recursos, programas paralelos, pero ninguna es tan importante como la informalidad. Apenas el 9% de la población está asegurada. De cada 10 trabajadores, 4 se desempeñan en el sector informal, un 40% de la población, de acuerdo con cifras oficiales, pero se trata en todo caso de un 18% de la población total; 5 millones de personas que se desenvuelven en la informalidad. El número de independientes sobrepasa los 2 millones de personas, un 24% de la fuerza de trabajo. El 62% del sector informal está representado por independientes. El trabajador por cuenta propia está en definitiva desprotegido por partida doble: primero, porque la mayor parte se encuentra laborando en el sector informal y segundo, porque los mecanismos de inserción previsional son declarativos y poco efectivos.<sup>36</sup>

No cabe duda que Latinoamérica es la región más desigual del mundo: más de 200 millones de latinoamericanos, de una población que sobrepasa los 500, viven en la pobreza. En muchos países, más de la mitad de la población vive con menos de dos dólares al día. A nivel mundial, el panorama no es menos halagador, según las cifras de la OIT, el 16,4% de los trabajadores del mundo (487 millones) no ganan más de un dólar diario, mientras que 1.300 millones ganan por debajo de los dos dólares.<sup>37</sup>

Hay países donde el sector formal es minoritario, y en algunos casos, marginal, como es el caso de la India: de 372 millones de trabajado-



<sup>35</sup> OIT, Informe VI 89 Conferencia Seguridad Social: temas, retos y perspectivas. Ginebra, OIT, 2001.

<sup>36</sup> <http://www.sisov.mpd.gob.ve/> [consultado el 8 de diciembre de 2007].

<sup>37</sup> OIT, *Panorama Laboral*. Ginebra, OIT, 2003.

res, sólo 28 millones laboran en el sector formal de la economía. Su gobierno promueve un seguro de salud, maternidad y vejez para los informales. O existen sectores mayoritarios que están por debajo de la línea de pobreza de un dólar diario, como es el caso de Somalia, donde el 43% de su población se encuentra en esa situación.

En Argentina, la explosión social fue terrible. En menos de una década la población pobre se triplicó. En la actualidad, la población no asalariada representa el 25,4% del total de ocupados. Y el sector informal representa todavía el 40,99%.<sup>38</sup>

Los independientes (no calificados) en Nicaragua representan el 33% de la fuerza total del empleo urbano, y apenas el 1% cotiza. Gran parte de la escasa cobertura del sistema de previsión social entre la población ocupada se vincula con factores estructurales de la economía, como la amplia presencia de la microempresa informal, la elevada presencia de trabajadores independientes, los bajos *stocks* de capital humano, y los niveles de pobreza e indigencia. La mayor parte de estos factores explicativos guardan estrecha relación con la estructura productiva y, por tanto, es conveniente que cualquier reforma previsional los tome como datos claves a la hora de enfrentar su diseño. Es decir, debe considerarse que cualquier cambio de sistema, per se, no afectará significativamente al nivel de cobertura.<sup>39</sup>

El sistema privado de pensiones en Bolivia, controlado por la Zurich Financial Services y el Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, cuenta con una afiliación de 1.024.294 personas, pero sólo 495.396 cotizan regularmente. Sólo 1 de cada 10 trabajadores bolivianos aporta para su jubilación. En Bolivia se concede una renta universal, a partir del 2008, a un universo de 676 mil personas, mayores de 60 años, a un costo anual de 215 millones de dólares. La renta es de 150 a 200 pesos bolivianos mensuales (alrededor de 23 dólares). Este programa sustituye a otro denominado Bonosol, concebido originalmente para mayores de 65 años, que afrontó muchos problemas para su aplicación.

La “renta de la dignidad”, como ha sido calificada por el gobierno de Evo Morales, enfrenta algunas dificultades, algunas de ellas mera-



<sup>38</sup> Tejada, Daniel, “En negro por falta de medios. Un 7% considera inútil la jubilación”, *Diario de Cuyo*, Argentina [consultado el 10 de diciembre de 2007].

<sup>39</sup> Antón Pérez, José Ignacio, *Análisis económico de la refirma de la seguridad social en Nicaragua: una propuesta de pensión no contributiva en Nicaragua*, España, Encuentro de Latinoamericanistas Españoles: Viejas y nuevas alianzas entre América Latina y España, 2006.

mente operativas. La banca privada dice no estar preparada para el pago, pero hace el mayor esfuerzo con el gobierno para cumplir con la promesa de esta Ley 3721 del 28 de noviembre de 2007, sin embargo, el problema mayor es la fuente de financiamiento: el gobierno, que tiene mayoría en la cámara de diputados, estableció una alícuota de 30% del impuesto directo a los hidrocarburos, reduciendo los recursos que percibían las regiones, lo que ha aumentado las diferencias entre el gobierno central y los departamentos de Santa Cruz, Beni, Cochabamba, Pando y Tarija, que rechazan de paso la nueva Constitución, por el modo como fue aprobada, y por desconocer los posibles estatutos autonómicos a los que aspiran esas prefecturas. El otro inconveniente es el mecanismo de fijación de la renta, discrecional en monto y modo de pago, decididos por el gobierno, lo cual amplía las posibilidades clientelistas, de las cuales suelen hacer gala muchos gobiernos latinoamericanos.

En Paraguay, el 78,5% de la población no tiene ningún tipo de seguro, según el informe de Social Watch.<sup>40</sup> Esta realidad ha llevado a que precedido de dos marchas, se presente al parlamento un anteproyecto de ley de jubilaciones y salud, especialmente para los trabajadores autónomos, muy similar al español.<sup>41</sup>

El ministro de Trabajo del Perú, Mario Pasco, manifestó la posibilidad de incorporar al seguro social a los trabajadores del régimen de Servicios No Personales (SNP) al Estado, como parte del anuncio del presidente de la República de otorgar progresivamente protección básica a estos trabajadores.<sup>42</sup> En el mismo sentido, se dialoga con la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), con la que se comprometió a constituir una comisión bipartita para elaborar un anteproyecto de Ley General de los Trabajadores de los Puestos Autogenerados (informales).

En Ecuador, como sucedió en Venezuela, la reforma de la ley de seguridad social quedó suspendida. La decisión del año 2001, impidió la marcha de las agencias colocadoras de ahorro previsional (Acap). Después de ello, la presión sobre el Instituto Ecuatoriano ha aumenta-



<sup>40</sup> Social Watch, *Cómo hacer realidad el derecho a la seguridad social*, Uruguay, Secretariado de Social Watch, 2007.

<sup>41</sup> Penayo, Gilberto, "Piden IPS para trabajadores autónomos. Presentan proyecto de Ley que beneficiarían a miles de empleados" (Declaraciones como abogado defensor de la organización de las amas de casa), *ABC digital*, Paraguay (consultado el 19 de diciembre de 2007).

<sup>42</sup> La República On Line, "Gestionan seguro social para los de SNP, pero no tendrán bono de S/. 300" (Reportaje de Milagros Salazar), Lima, Edición digital del 9 de enero de 2008.

do en exigencias, críticas y compromisos. Uno de ellos es aumentar la cobertura que el presidente Rafael Correa le demanda, proponiendo cubrir a las amas de casa, a los comerciantes informales y artesanos, entre otros.

En lo que respecta al régimen de salud, éste es voluntario y no obligatorio,<sup>43</sup> a excepción de Brasil, Colombia y Cuba.<sup>44</sup> La cobertura de los trabajadores independientes en el mismo usualmente se da como porcentaje del total de afiliados al programa principal de seguro social: 0,4% en Nicaragua, 1% en Honduras y México, 2% en Perú, 4% en Colombia, 5% en Ecuador y 6%, en Argentina. En todos estos países la cobertura es voluntaria, excepto en Colombia cuya meta de incorporar a 80% de los independientes en el 2000 no se cumplió; en Argentina los pequeños empresarios (monotributistas) son los principalmente afiliados a los seguros sociales, y el resto está cubierto por el sector público. En el Brasil, la incorporación de los independientes por el sector público es obligatoria legalmente y, como hay cobertura universal, se asume que todos están cubiertos. En Cuba toda la población oficialmente tiene acceso al sector público incluyendo a los independientes. En Chile, la cobertura es voluntaria y sólo 1,7% del total asegurado en el sector privado es independiente; pero todos los independientes indigentes son elegibles para recibir atención gratuita en el sector público-seguro social. Costa Rica también tiene cobertura voluntaria pero el seguro social cubre a 45% de los independientes porque el Estado subsidia a los de menor ingreso, pagando toda o parte de la cotización patronal. En Uruguay el 45% de los independientes está protegido por el sector público, 28% por las mutualidades y 5% por el sector privado y otros.<sup>45</sup>

La OIT, por su parte, ha estimado la cobertura voluntaria por el seguro social de los independientes no calificados en 2000-2002: 3% en Nicaragua, 4% en Guatemala, 7% en Bolivia, 12% en Perú, 17% en Ecuador, 36% en Argentina y 74% en Chile; virtualmente todos en el sector público-seguro social.<sup>46</sup> Es difícil hacer inferencias sobre los efectos de



<sup>43</sup> Walker, Gustavo y Pereira, Rafael, "Protección del trabajador en materia de enfermedad. Tema 3. Informe de Relatores Generales". VII Congreso Regional Americano de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Santo Domingo, República Dominicana, 31 de octubre al 2 de noviembre de 2007, Sociedad Internacional de Derecho del trabajo y de la Seguridad Social.

<sup>44</sup> Mesa-Lago, Carmelo, "América Latina: extensión del seguro y la protección de salud en relación al mercado laboral", *Revista Internacional de Seguridad Social*, Vol. 60. AISS-Blackwell Publishing, 2007.

<sup>45</sup> *Ibíd.*, p. 16.

<sup>46</sup> OIT, *Panorama Laboral*, ob. cit.

la obligatoriedad en la cobertura debido a que sólo tres países la tienen legalmente, y únicamente dos de ellos en la práctica, pero todos los independientes parecen estar cubiertos en esos dos países mientras que sólo entre 3 y 36% (con una excepción) en los países que tienen cobertura voluntaria. La inmensa mayoría de estos trabajadores sólo tiene acceso supuesto al sector público.<sup>47</sup>

Respecto a las soluciones, la AISS ha señalado de manera contundente que el clásico modelo contributivo es inadecuado para la situación actual en los países en desarrollo, debido a que el sector formal no ha crecido y se han expandido el informal, la agricultura de subsistencia y la labor migratoria, en condiciones cada vez más precarias. La llamada "Iniciativa" de la AISS 2000-2005, propone mantener el sistema contributivo para los trabajadores asalariados formales, pero es necesario enfocarse en un sistema de subsistencia para los otros trabajadores, haciendo lo posible por incorporarlos al primero, entre otras medidas relacionadas con la mejora de la capacidad administrativa y de regulación de los Estados, junto con la distribución de responsabilidades con los privados.<sup>48</sup> Está claro que ese nivel de subsistencia es no contributivo o lo es parcialmente, lo que es complicado para muchos Estados, de allí el esfuerzo por mejorar la administración, evitar las evasiones, hacer cumplir los dispositivos legales y garantizar los derechos de los afiliados.

La OIT sugiere al seguro social y a la asistencia social pero, como novedad, su departamento de previsión social ofrece desde hace casi una década micro seguros en determinadas localidades a través de mecanismos autogestionados y autofinanciados. El fin es ofrecer cobertura, así no se tenga capacidad de pago, y el reto es interconectar todos los niveles de protección y superar la diferencia de trato entre los asegurados, los favorecidos por la asistencia social y los programas locales.<sup>49</sup>

La Cepal ha recomendado combinar los programas contributivos con los no contributivos, pero lógicamente ello dependerá de la capacidad fiscal de los Estados y del desempeño político de los actores.<sup>50</sup>



<sup>47</sup> Mesa-Lago, ob. cit.

<sup>48</sup> Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS), *Hacia un mundo más seguro: resultados de la Iniciativa de la AISS*, Ginebra, Asociación Internacional de Seguridad Social, 2005.

<sup>49</sup> OIT, Informe VI 89 Conferencia Seguridad Social: temas, retos y perspectivas, Ginebra, OIT, 2001.

<sup>50</sup> Cepal, *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Chile, 2006.



Resumiendo, la desigualdad reduce la cobertura porque las oportunidades de trabajo son escasas, los salarios son muy bajos y el poder de compra se ve erosionado por la inflación, sin olvidar que la educación es un tema clave para aumentar el nivel de ingresos. Desde luego que el sector informal, desplazado del proletariado industrial, y que representa entre un 40-50% en la región, es la causa principal de esa desigualdad que reduce la cobertura y para la cual no hay recetas o soluciones fáciles, generales. Pero es posible, como comentario final, crear un sistema asegurador si la ciudadanía participa en su elaboración; si tiene el poder político para ello y, sin colisionar con lo anterior, si se cuenta con la suficiente capacidad estatal para desarrollar un acuerdo social.<sup>51</sup>

#### 4. CONCLUSIONES

Un nuevo tipo de trabajador independiente se exhibe como un eslabón de una cadena productiva que asocia a sus miembros, que relaciona a empresas y empresarios, como a trabajadores independientes que actúan como suplidores de bienes y servicios, ligados directa y frecuentemente a la figura de la unidad económica. Ello obedece a la nueva forma de organizar el trabajo productivo que pretende no comprometer laboralmente los fines empresariales. Contratar un trabajador independiente supone menos costos, y no faltarán los fraudes a la ley o las simulaciones donde tal independencia no aparece. Ello ha hecho reaccionar al derecho del trabajo que intenta proteger a esos trabajadores. Existe, aparte, un trabajador independiente que se acerca más a la tipología del empresario, a la figura del emprendedor. Estos trabajadores, el nuevo trabajador independiente que forma parte de una organización flexible, y el típico trabajador independiente, sean el artesanal o el profesional, sea el emprendedor, se ubican en el nivel de protección más alto, pues existe una regulación de tal asociación por el derecho del trabajo y la seguridad social o por el derecho mercantil, si fuere el caso. Pero la expansión del trabajo independiente es también debida, y ésta es la peor parte, al desempleo. Esto conduce a que se arbitren soluciones económicas al problema social, así: el Estado estimula la oferta mejorando la capacitación profesional, y por el lado de la demanda, baja los costos de contratación.



<sup>51</sup> Hoffman, Nelly y Centeno, Miguel Ángel, "El continente invertido: desigualdades en América Latina", *Nueva Sociedad*, 193, Caracas, 2004.

Se constata que proliferan contratos mercantiles que son en realidad laborales, y la llamada semidependencia es la respuesta jurídica más cercana a esa realidad económica y social, es lo más próximo a la protección, no obstante, deja al descubierto falencias que terminan por confirmar que este tercer género está más ligado al derecho del trabajo que a un derecho de intervención moderada o flexible en el mercado de trabajo.

Se constata así mismo, que existe escasa vinculación sindical con el trabajo independiente, y que el trabajador autónomo tiene un perfil que lo acerca más al trabajo precario que al decente. Favorablemente la OIT ha ampliado el radio de cobertura pero la desregulación del mercado en unos casos, su regulación inefectiva o insuficiente en otros, ha frenado las posibilidades de la previsión social.

La cobertura de salud del seguro social de los independientes es voluntaria en la mayoría de los casos, y supone que éstos pueden hacer uso de la red pública. Se han hecho esfuerzos, por otra parte, por mejorar las administraciones de los seguros sociales en el ramo de las pensiones. Existen diversas fórmulas para registrar las cotizaciones, algunas son más efectivas que otras, pero el problema central es el costo que el ingreso al sistema representa para los trabajadores independientes, y la incapacidad fiscal de los Estados para subsidiar parcialmente a los de menores recursos.

Señalamos que el desempleo es un problema pero la desigualdad es aún más grave. La cobertura no aumenta por las diferencias que no repara el sistema económico-político, y por la falta de equidad de los regímenes (protección privilegiada para unos y muy baja para otros grupos).

El modo contributivo es insuficiente y, en los países en desarrollo, inadecuado para una cobertura más horizontal. Deben mejorarse y simplificarse los esquemas administrativos, entrelazar los niveles de atención, aumentar la capacidad recaudadora, ampliar las fuentes de financiamiento y, sobre todo, la de consulta pública.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Ackerman, Mario, "El trabajo, los trabajadores y el derecho del trabajo". I Congreso Latinoamericano sobre Gerencia, Ley y Jurisprudencia Laborales. Caracas, Iltas, Universidad Metropolitana, 2005.

- Antón Pérez, José Ignacio, *Análisis económico de la refirma de la seguridad social en Nicaragua: Una propuesta de Pensión no contributiva en Nicaragua*. España, Encuentro de latinoamericanistas españoles: viejas y nuevas alianzas entre América Latina y España, 2006.
- Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS), *Foro Mundial de la Seguridad Social*. 29ª Asamblea General de la AISS. Comisión Técnica de Asignaciones Salariales. Moscú, septiembre 10-15, 2007.
- Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS), *Hacia un mundo más seguro: resultados de la Iniciativa de la AISS*. Ginebra, Asociación Internacional de Seguridad Social, 2005.
- Bernardoni, María, "Seguridad social y formas atípicas del trabajo". Relatoría General. XVI Congreso Iberoamericano de Derecho del Trabajo y de Seguridad Social, septiembre 20-22 de 2006, Lisboa. *Revista Gaceta Laboral*, Vol. 13, núm. 3. Venezuela, Universidad del Zulia, 2007.
- Blanco, Óscar; Dacosta, Andrés; Valega, Carlos, *Nuevas formas de protección para nuevas formas de trabajo*. (Informe de Colombia). XIII Encuentro del Grupo de Expertos Latinoamericanos de Turín, Bolonia y Castilla La Mancha, noviembre 10-12, Chile, OIT, Universidad de Bolonia, Universidad de Castilla La Mancha, 2004.
- Casas Baamonde, María Emilia, "Las transformaciones del trabajo y el futuro del derecho del trabajo". I Congreso Latinoamericano sobre Gerencia, Ley y Jurisprudencia Laborales. Caracas, Iltas, Universidad Metropolitana, 2005.
- Cepal, *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*. Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2006.
- Comunidad Económica Europea, Directiva 86/613 del 11 de septiembre, sobre aplicación del Principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres que ejercen una actividad autónoma, incluidas las actividades agrarias, así como sobre la protección de la maternidad. *Diario Oficial* L 359. Comunidad Económica Europea, 1986.
- Corradetti, Susana; Lanari, María; Pucciarelo, Mariana; Roca, Emilia; Slavin Eleonora; Treviño, Susana, "Nuevas formas de protección para nuevas formas de trabajo." (Informe de Argentina). XIII Encuentro del Grupo de Expertos Latinoamericanos de Turín, Bolonia y Castilla La Mancha, noviembre 10-12. Chile, OIT, Universidad de Bolonia, Universidad de Castilla La Mancha, 2004.
- Di Marco, Graciela y Palomino, Héctor, *Construyendo sociedad y política*. Argentina, Jorge Baudin Ediciones-Unsam, 2004.

- Díaz, Luis Eduardo, La seguridad social y el trabajador independiente. *Revista de Ciencias Sociales*, Vol. VII, núm. 2, mayo-agosto. Venezuela, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad del Zulia, 2001.
- Dombois, Rainer y Pries, Ludger, Sistemas de relaciones industriales en el proceso de transformación económica y política de América Latina: Brasil, Colombia y México en una perspectiva comparativa, *Avances en investigación*, 1, México.
- Frente Amplio, "Protección social de los trabajadores autónomos". Propuesta para la mesa de prestaciones del Diálogo Nacional sobre Seguridad Social. Montevideo, Unidad Temática de Seguridad Social, 2007.
- Hoffman, Nelly y Centeno, Miguel Ángel, El continente invertido: desigualdades en América Latina, *Nueva Sociedad*, 193, Caracas, 2004.
- La República On Line, Gestionan seguro social para los de SNP, pero no tendrán bono de S/. 300 (Reportaje de Milagros Salazar). Edición digital del 9 de enero, Lima, 2008.
- Larrañaga Zeni, Nelson, *El nuevo modelo de previsión social uruguayo*. Uruguay, FCU, 1996.
- Leite, Marcia y Da Silva, Roque, *Modernización tecnológica, prácticas del trabajo y prácticas de resistencia*. São Paulo, Iglu Editores, 1991.
- Lyon-Caen, Gerard, ¿Derecho del trabajo o derecho del empleo? En: *Evolución del pensamiento juslaboralista. Estudios en Homenaje al Prof. Héctor Hugo Barbagelata*. Montevideo, FCU, 1997.
- Lucena, Héctor, *Lo laboral en tiempos de transición*. Valencia, Venezuela, Universidad de Carabobo, 2007.
- Martínez Barroso, María de los Reyes, "La afectación sindical del trabajo atípico. Peculiaridades del trabajo autónomo y parasubordinado en el ordenamiento español". XVI Congreso Iberoamericano de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Lisboa, 20 a 22 de septiembre. Tema III: Seguridad Social y formas atípicas de trabajo. Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de Seguridad Social, Iltas, Asociación Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 2006.
- Mesa-Lago, Carmelo, América Latina: extensión del seguro y la protección de salud en relación al mercado laboral, *Revista Internacional de Seguridad Social*, Vol. 60. AISS-Blackwell Publishing 2007.
- Ministerio de Vivienda de España, Encuesta: Estadística sobre la intención de compra (situación laboral). Madrid, Ministerio de Vivienda, 2007.

- Moreno, Amanda, Protección del Trabajo Autónomo (dependiente e independiente): perspectiva laboral y políticas de empleo. Seminario Internacional de Derecho Comparado del Trabajo, de 02-13 de julio, Bordeaux, Francia, Universidad Carlos III Madrid, 2005.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT), Convenio 102 sobre la seguridad social (norma mínima). Ginebra, OIT, 1952.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT), Convenio 128 sobre prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes. Ginebra, OIT, 1967.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT), Informe VI 89 Conferencia Seguridad Social: temas, retos y perspectivas. Ginebra, OIT, 2001.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Panorama Laboral*. Ginebra, OIT, 2003.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT), Recomendación 198 sobre la relación de trabajo. Ginebra, OIT, 2006.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Tendencias globales del empleo*. Ginebra, OIT, 2008.
- Palomeque López, Manuel Carlos, *Los cuatro debates actuales del derecho del trabajo*. Congreso Internacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Caracas, TSJ, Serie Eventos, 7, 2002.
- Penayo, Gilberto, "Piden IPS para trabajadores autónomos. Presentan proyecto de Ley que beneficiaría a miles de empleados" (Declaraciones como abogado defensor de la organización de las amas de casa). *ABC digital*, Paraguay (consultado el 19 de diciembre de 2007).
- Presidencia de la República de Chile, El derecho a una vida digna en la vejez. Chile, Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma del Sistema Previsional. Presidencia de la República, 2006.
- Social Watch, *Cómo hacer realidad el derecho a la seguridad social*. Uruguay, Secretariado de Social Watch, 2007.
- Tejada, Daniel, En negro por falta de medios. Un 7% considera inútil la jubilación. *Diario de Cuyo*, Argentina (consultado el 10 de diciembre de 2007).
- Walker, Gustavo y Pereira, Rafael, "Protección del trabajador en materia de enfermedad". Tema 3. Informe de Relatores Generales. VII Congreso Regional Americano de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Santo Domingo, República Dominicana. 31 de octubre al 2 de noviembre de 2007. Sociedad Internacional de Derecho del trabajo y de la Seguridad Social.

## Normativa consultada

- Circular 1011-02056. Dirección Jurídica del Sistema General de Riesgos Profesionales de Colombia. Contratos de protección de servicios, de 13/12/04.
- Decreto 3615 de 10/10/2005, por el cual se reglamenta la afiliación de los trabajadores independientes de manera colectiva al Sistema de Seguridad Social Integral, Colombia.
- Decreto Supremo 29.423, del 16 de enero de 2008, Bolivia.
- Ley 26.222 de Argentina sobre traslado de docentes y otros al reparto, BO del 8/3/2007.
- Ley 24.241 del Sistema integrado de jubilaciones y pensiones, de 15/07/1994, Argentina.
- Ley 3.791, Renta universal de vejez (renta dignidad), de 29/11/07, Bolivia.
- Ley 8.742 de 07/12/93 sobre salario de cotización en Brasil.
- Ley 2001/50 de Ecuador (trabajadores independientes).
- Ley 20/2007. Régimen especial de trabajadores autónomos (RETA). BOE No. 166 de 12/07/07, España.
- Ley 40/2007 de Medidas en materia de seguridad social. BOE No. 291, de 05/12/07. España.
- Ley 16.713 de 1995 del sistema previsional del Uruguay.
- Ley 18.083 de Uruguay (mono tributo). Publicada D.O. 18/01/07. N. 27.163.
- Ley orgánica del sistema de seguridad social. GO 38.840 de 28/12/07, Venezuela.
- Ley orgánica del trabajo. GO 5.152 de 19/06/97, Venezuela.
- Ley orgánica de prevención, condiciones y medio ambiente del trabajo. GO 38.236 de 26/07/05, Venezuela.
- Ley del régimen prestacional de empleo. GO 38.236 de 26/07/05, Venezuela.
- Ley de seguro social. GO 4.322 de 03/11/91, Venezuela.
- Reglamento de afiliación de los trabajadores independientes. Decreto 3.615, *Diario Oficial* 46.059, de 10/10/05, Colombia.
- Reglamento de la ley orgánica del trabajo. Decreto 4.447. GO 38.426 de 28/04/06, Venezuela.
- Reglamento general de la ley del Seguro Social. Decreto 3.090.GO35. 302 de 22/09/93.

## Páginas Web

<http://www.finanzas.com/> (consultado el 20 de noviembre de 2006 y el 13 de noviembre de 2007).

<http://www.gouv.qc.ca/> (consultado el 15 de diciembre de 2007).

<http://www.expansion.com/> (consultado el 18 de diciembre de 2007; 1 de enero de 2008; 2 de enero de 2008).

<http://www.eltiempo.com/> (consultado el 19 de noviembre y 17 de diciembre de 2007).

<http://www.sisov.mpd.gob.ve/> (consultado el 8 de diciembre de 2007).