

LA AMPLIACIÓN DE LA COBERTURA EN MATERIA PREVISIONAL:

La regulación de los regímenes no contributivos y la inclusión obligatoria de los trabajadores independientes

Álvaro Rodríguez Azcúe^()*

INTRODUCCIÓN

En la presente relatoría se aborda la ampliación de la cobertura previsional, como una obligación de los Estados, en atención al carácter de derecho humano fundamental que posee la seguridad social.

Se analizan las diferentes acepciones que en la seguridad social posee el calificativo 'no contributivo', así como las relaciones que debe guardar con otros componentes del sistema de protección social. Se considera positivamente la posibilidad de su empleo como un instrumento idóneo para ampliar la cobertura en nuestros países.

Bajo la misma óptica, se trata la inclusión obligatoria de los trabajadores independientes en el sistema de seguridad social, reseñando la experiencia nacional, con sus fortalezas y debilidades.

En otro orden, se examina la problemática que supone la utilización de trabajo dependiente bajo la forma o apariencia de independiente, destacando la importancia que posee la Recomendación núm. 198 sobre la relación de trabajo (2006).

(*) Docente de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de la República (Uruguay)

Por último se sostiene el acierto que representaría el establecimiento de un marco jurídico tuitivo para los trabajadores genuinamente autónomos, tanto en sus aspectos laborales ‘stricto sensu’, como de seguridad social.

1. LA AMPLIACIÓN DE LA COBERTURA EN MATERIA PREVISIONAL

1.1. El derecho humano fundamental a la seguridad social y el principio de universalidad subjetiva

En el curso del siglo XX el derecho a la seguridad social se ha expandido en la conciencia jurídica universal⁽¹⁾ y ha adquirido la nota de Derecho Humano Fundamental⁽²⁾, integrando el llamado *bloque de constitucionalidad de los derechos humanos*⁽³⁾.

Por su parte, la OIT, en la 89 reunión de la Conferencia Internacional, declaró que la extensión de la cobertura es el mayor reto que deben enfrentar los sistemas de seguridad social⁽⁴⁾, concepto reiterado en la *Declaración sobre la Justicia social para una globalización equitativa (2008)*⁽⁵⁾, aprobada, a su vez, por resolución de la Asamblea General de la Naciones Unidas⁽⁶⁾.

Más recientemente, en la reunión de Ministros y Máximos responsables de Seguridad Social del Encuentro Unión Europea, América latina y el Caribe, sobre coordinación de regímenes de Seguridad Social, celebrado el 13 y 14 de mayo de 2010, en Alcalá de Henares (Madrid), se estableció en el comunicado final que: “1. Coinciden en la necesidad de consolidar sistemas de Seguridad Social financieramente

(1) BARBAGELATA, H-H. “Los límites de la flexibilidad del mercado de trabajo”. En: *rev. Derecho Laboral* N° 155, p. 425.

(2) ERMIDA URIARTE, O. “Derechos humanos laborales en el derecho positivo uruguayo”. En: BARRETTO GHIONE, H. “*Investigación sobre la aplicación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo en Uruguay*”, OIT, p. 17. GRZETICH LONG, A. *Derecho de la Seguridad Social, Parte general*, v. 1, FCU, pp. 57-61. NICOLIELLO, A. “La seguridad social: Derecho humano fundamental”. En: *Informe de Seguridad Social N° 2*, diciembre 2002, p. 3. URIARTE, Daoiz. “La seguridad social desde la óptica de los derechos humanos”. En: *Informe de Seguridad Social N° 7*, p. 3. OIT, *Seguridad social para todos: Una inversión en el desarrollo económico y social mundial*, agosto de 2006, p. 5.

(3) Una de las consecuencias que implica el reconocimiento del Derecho a la Seguridad Social como un Derecho Humano Fundamental que integra el llamado *bloque de constitucionalidad*, es, entre otras, según enseña Barbagelata, la aplicación del principio de progresividad y de irreversibilidad, así como la adecuación a los criterios sentados por los órganos internacionales competentes y la presunción de autoejecución y autoaplicabilidad (BARBAGELATA, H-H. *El particularismo del Derecho del trabajo y los Derechos Humanos Laborales*, FCU, pp. 223, 239-249).

(4) Actas Provisionales 16, Octogésima novena reunión, Ginebra, 2001, Sexto punto del orden del día: Seguridad social: temas, retos y perspectivas. Informe de la Comisión de la Seguridad Social, p. 31 (<http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc89/pdf/pr-16.pdf>). V. GRZETICH, A., “*La urgencia de extender las medidas de seguridad social (La Resolución de la Conferencia del Trabajo de 2001)*”. En: Informe de Seguridad Social N° 1, julio 2002, p. 7.

(5) V. Editorial, “*90 aniversario de la OIT y 10 del objetivo de trabajo decente*”, *rev. Derecho Laboral* N° 233, p. 6.

(6) V. *rev. Derecho Laboral* N° 233, p. 237 y ss.

sostenibles, fortaleciendo los regímenes contributivos y proporcionando una protección social básica y progresivamente suficiente al conjunto de sus ciudadanos”.

Pero el reconocimiento y efectividad del derecho a la seguridad social, como ha ocurrido en general con otros derechos económicos y sociales, no ha sido lineal, sino que por el contrario, ha conocido avances y retrocesos. Un claro ejemplo de estos últimos es el que ocurrió en nuestra América Latina durante el proceso de reformas privatizadoras de los sistemas de pensiones, inaugurado por Chile (1981) y seguido por otros países, como Perú (1993) y Uruguay (1995), bajo la influencia del pensamiento neoliberal⁽⁷⁾.

La incidencia de estas reformas en la cobertura, así como en otros principios de la seguridad social, ha sido –a nuestro juicio– claramente deficitaria⁽⁸⁾. Al respecto ha considerado Mesa-Lago que “la reforma estructural y el sistema privado en vez de lograr la universalidad o aumentar la cobertura ha reducido esta”, entendiendo que “el sistema privado ha sido diseñado para una fuerza laboral formal, urbana, con empleo estable, salario medio y alto, masculina y con alta densidad de cotización”⁽⁹⁾; circunstancia que, paradójicamente, contrasta con las características del mercado de trabajo latinoamericano.

La ampliación de la cobertura en materia previsional constituye, entonces, un mandato que surge de la cúspide del ordenamiento jurídico internacional, y, en los últimos años, ha adquirido una presencia relevante en la agenda de importantes organismos internacionales, circunstancias que otorgan un empuje adicional al pre – existente principio teórico de universalidad subjetiva o de universalidad de la cobertura⁽¹⁰⁾.

1.2. La regulación de los regímenes no contributivos

1.2.1. Seguridad social y asistencia social

Hace más de cincuenta años, el prestigioso jurista francés Paul Durand, analizando la evolución de la seguridad social y de la asistencia social, consideraba que

-
- (7) El Banco Mundial considera hoy que: “Dos décadas de esfuerzos de reforma han dado como resultado importantes avances. En muchos países, se modernizó la SS contributiva, por ejemplo, a través de reformas previsionales para mejorar la sustentabilidad fiscal y corregir incentivos distorsionados.” (RIBE, H.- ROBALINO, D.- WALKER, I. *Hacia una protección social eficaz para todos en América Latina y el Caribe. De los Derechos a la Realidad*, junio 2010, p. vii).
- (8) NICOLIELLO, A. *Evaluación del sistema previsional y propuestas de reforma*, en VV.AA., *Temas jubilatarios*, p. 186. Rodríguez Azcúe, A, “*Impacto de la reforma jubilatoria en los principios de universalidad en la cobertura y solidaridad*”, Informe de la Seguridad Social N° 8, p. 23. CEPAL, *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*, marzo 2006, Santiago, p. 130.
- (9) MESA-LAGO, C. *Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social*, CEPAL, p. 14, 100-101. En similares términos se expresa F. Bertranou (*Envejecimiento, empleo y protección social en América Latina*, OIT, 2006, Santiago, p. 16).
- (10) Sostiene Ermida que dicho principio ya estaba presente en el plan Beveridge (1942) mediante la expresión “comprensividad en la cobertura de las personas” y, en nuestro medio Plá Rodríguez (1957) lo formulaba bajo la nota de “generalidad” (ERMIDA, O. “Los principios de la seguridad social”. En: VV.AA., *La seguridad social en el Uruguay*, FCU, 2da. Edición, 1991, p. 38).

el contraste entre ambas herramientas tendía a atenuarse. “La Asistencia –afirma el autor– ha dejado de ser una liberalidad, para convertirse en un derecho. En la época moderna la afirmación de un sentimiento generalizado de solidaridad ha hecho que se reconozca como un deber social prestar asistencia a los indigentes, ancianos o enfermos. Esta evolución se traduce en la creación de Organismos encargados de otorgar las Ayudas Asistenciales y resolver las reclamaciones de los interesados, y por medio de la implantación de vías de recurso contra las decisiones de estos Organismos. Por otra parte, las prestaciones que se pagan a través del Sistema de Seguro no provienen ya siempre de las cotizaciones que las víctimas de los riesgos han pagado, sino que es frecuente que la financiación de las instituciones de la Seguridad Social sea garantizada, total o parcialmente, por cotizaciones del empleador o por medio de recursos presupuestarios. Incluso puede desaparecer cualquier distinción en el modo de financiación, si se admite que las cotizaciones de Seguridad Social son jurídicamente impuestos.

La oposición entre Seguro y Asistencia no subsiste más que en la medida en que el pago de los socorros asistenciales sigue estando subordinado a la constatación de una situación de necesidad. Si esa misma condición se exigiera para el pago de las prestaciones de Seguridad Social, como ocurre en Nueva Zelanda, desaparecería toda diferencia entre asistencia social y Seguridad Social. Ambos no son más que dos formas complementarias de un Sistema Único de garantía social”⁽¹¹⁾.

1.2.2. Concepto de “prestaciones no contributivas”

En la literatura especializada encontramos autores que asignan alcances diferentes al concepto de ‘*prestaciones no contributivas*’.

Algunos identifican las prestaciones no contributivas con las asistenciales. Afirman que en este tipo de prestaciones no se exige una cotización previa del beneficiario, pero sí de la prueba de la situación de necesidad de acuerdo con los parámetros previstos en la ley y una residencia relativamente prolongada en el país. A su vez, la cuantía de la prestación se estima realizando un cálculo de diferencia de renta, tomando, generalmente, las condiciones económicas del núcleo familiar⁽¹²⁾. A esta posición parece adherir Grzetich, cuando afirma que “estas pensiones no contributivas exigen la configuración de determinada situación, prevista normativamente, amén de comprobar condiciones económicas, políticas y morales”⁽¹³⁾. Por su parte, sostiene Baumgartner –en relación al sistema de asignaciones familiares–, que “cuando hace referencia a asignaciones “no contributivas”, está designando aquellas que atienden a la situación socioeconómica del beneficiario, indepen-

(11) DURAND, P. *La política contemporánea de seguridad social*, MTSS, España, 1991, p. 714-715.

(12) ALARCÓN CARACUEL, M. - GONZÁLEZ ORTEGA, S. *Compendio de Seguridad Social*, 4ta. edición, Tecnos, 1991, p. 393.

(13) GRZETICH LONG, A. *Derecho de la Seguridad Social*, FCU, 2da. Edición, mayo 2005, p. 82.

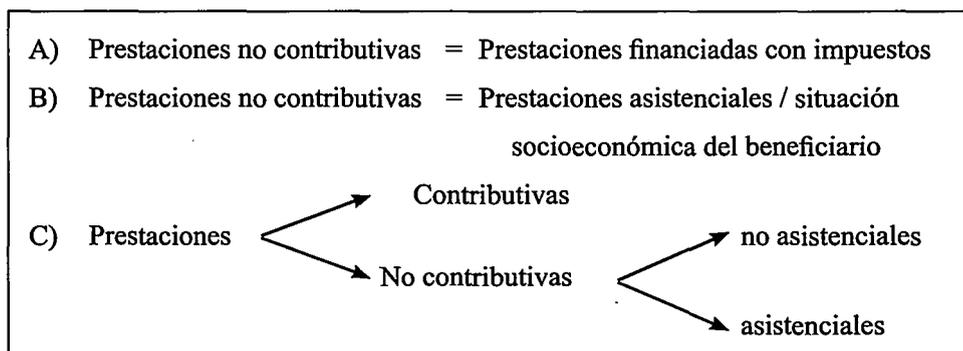
dientemente de la existencia o no de trabajo formal del atributario o administrador, mientras que al hablar de asignaciones contributivas alude a aquellas asociadas al trabajo formal aunque no necesariamente se apoyen en una aportación concreta con tal destino a cargo de trabajadores y/o empleadores”⁽¹⁴⁾.

Otros autores, como Bertranou, Solorio y van Ginneken, consideran que el concepto de “pensión no contributiva” o “no convencional” incluye al de “pensión asistencial”.

En cambio, Aparicio Tovar plantea una diferencia porque considera que “la clasificación de las prestaciones entre contributivas o no contributivas no coincide exactamente con la que se hace entre asistenciales y no asistenciales porque el criterio de clasificación es distinto, aunque confusamente se está extendiendo la idea de que las contributivas son las que no exigen prueba de la necesidad y las no contributivas las que la exigen, pero eso no es muy exacto y puede llevar a algunas perturbaciones”⁽¹⁵⁾.

En suma, podríamos organizar las diferentes acepciones de la siguiente forma. Por un lado tenemos a aquellos que vinculan la denominación con la forma de financiar las prestaciones. En esa acepción, las contributivas son financiadas con el aporte de los asegurados, mientras que las no contributivas son financiadas por impuestos. Por otro, encontramos a los autores que identifican a las prestaciones ‘no contributivas’ con las prestaciones asistenciales. Asimismo, se delinea una posición intermedia, que si bien no identifica plenamente las ‘no contributivas’ con las asistenciales, afirma que estas últimas están incluidas en la anterior categoría.

Cuadro I: Alcances asignados a las ‘prestaciones no contributivas’



(14) BAUMGARTNER, J. L. “La nueva ley de asignaciones familiares”. En: rev. *Derecho Laboral* N° 229, p. 107.

(15) APARICIO TOVAR, J. “La seguridad social como conquista democrática”. En: *Revista de Derecho Social Latinoamérica*, N°2, Ed. Bomarzo, p. 29. Indica el autor que el financiamiento mediante cotizaciones sociales calculado sobre el salario es simplemente una técnica que no debe confundirse con la Seguridad Social como idea más amplia (ob. cit., p. 31).

Más allá de considerar si existe o no una correspondencia entre, por un lado, prestación contributiva y no asistencial, y por otro, prestación no contributiva y asistencial, lo cierto es que, en la configuración de un Estado de Bienestar, como expresaba Paul Durand, ambas herramientas no deberían visualizarse como excluyentes, sino como complementarias. Tal vez, el mayor desafío sea evitar que el fortalecimiento de las prestaciones no contributivas, indispensables en sociedades con alto grado de informalismo, desaliente la participación en el mercado formal de trabajo⁽¹⁶⁾.

1.2.3. Modelos de seguridad social

Ahora bien, siendo la seguridad social un Derecho Humano Fundamental, según se expresó, como lo ha reconocido la Conferencia Internacional del Trabajo, 89 (2001), “no existe un modelo idóneo único de seguridad social. Crece y evoluciona con el tiempo. Existen regímenes de asistencia social, regímenes universales, regímenes de seguro social y sistemas públicos o privados. Cada sociedad debe elegir cuál es la mejor forma de garantizar la seguridad de ingresos y el acceso a la asistencia médica. Esta elección reflejará sus valores sociales y culturales, su historia, sus instituciones y su nivel de desarrollo social”⁽¹⁷⁾.

Del conjunto de circunstancias anotadas surge que el acceso a la seguridad social no ha sido concebido de igual forma en los diferentes países; por ese motivo, antes de ingresar a la consideración de los regímenes no contributivos, entendemos que resulta necesario ensayar alguna consideración teórica previa.

En el ámbito de las ciencias sociales Esping-Andersen distingue, al menos teóricamente, tres modelos de Estado de bienestar. El primero, llamado *profesional o bismarckiano*, donde las personas acceden a la protección de las contingencias sociales, mediante la técnica de los seguros sociales. El segundo, denominado *liberal*, donde el rol del Estado aparece de manera residual, una vez que fracasa la protección a cargo de la familia y/o del mercado. Y por último, y de más reciente aparición histórica, el modelo *universalista*, concebido a partir de la contribución

(16) Esa preocupación se evidencia en el documento final del Diálogo Nacional de Seguridad Social realizado en nuestro país, entre 2007 y 2008, cuando se afirma, en sede de propuestas de largo plazo: “Para ello debería tenderse, de manera gradual, hacia la conformación de un nuevo paradigma de protección social, que a partir del desarrollo institucional, jurídico y cultural conquistado, complementé eficientemente en forma integral el sistema contributivo con prestaciones no contributivas. El inicio de dicho proceso debería estar precedido del examen de viabilidad social, política y fiscal de un sistema de Renta Básica Universal. Ese nuevo diseño debería especialmente evitar la creación de incentivos al trabajo informal”. En reciente informe del Banco Mundial manifiesta la misma preocupación, cuando señala: “Por ejemplo, si los programas de las redes de asistencia social son excesivamente generosos o los programas de seguridad social no contributiva están mal diseñados, pueden generar incentivos para la informalidad y socavar la SS contributiva”. (RIBE, H. ROBALINO, D. WALKER, I. *Hacia una protección social (...)*, p. vii). Por su parte, la CEPAL, firme impulsora de prestaciones no contributivas, toma en consideración el mismo riesgo (*La protección social (...)*, p. 147).

(17) Numeral 4to. de las Conclusiones relativas a la seguridad social (Conferencia Internacional del Trabajo, 89ª reunión, 2001)

de Beveridge y enriquecido por el pensamiento de la socialdemocracia de los países nórdicos, caracterizado por el reconocimiento del derecho a la protección como derechos ciudadanos, independientemente de la ubicación social de la persona⁽¹⁸⁾.

En el *modelo profesional* importa la condición de *trabajador asegurado*, y por lo tanto cotizante; mientras que en el *modelo universalista* se procura asegurar el acceso al *ciudadano*. En ambos casos aparecen diferencias notables en la forma de financiamiento del sistema, por cuanto el primero reposa, básicamente, en las cotizaciones de los asegurados, sus patronos y el Estado; y en el segundo, aunque continúan existiendo cotizaciones sobre la masa salarial, se procura una mayor incidencia del financiamiento a través de impuestos que ponderan la capacidad contributiva de las personas.

De lo expresado podría inferirse que el modelo profesional es el típicamente *contributivo* y el modelo universalista es *no contributivo*⁽¹⁹⁾. En esta formulación se puede apreciar con claridad que el carácter no contributivo no determina, necesariamente, la naturaleza asistencial de la prestación, sino que el criterio de clasificación responde más precisamente al diseño de su financiamiento. En el primer modelo, el financiamiento recae en las cotizaciones de los asegurados, y en el segundo, en la economía nacional en su conjunto, a través de la recaudación de los impuestos.

En la actualidad no existe ningún modelo puro, por cuanto las sociedades en sus diferentes trayectorias históricas (políticas, económicas, institucionales y culturales), han incorporado programas de protección inspirados en una u otra técnica, dando a luz a diferentes tipos mixtos.

1.2.4. Características del modelo uruguayo

La matriz del sistema de seguridad social en Uruguay es, desde fines del siglo XIX, *bismarckiana* o *profesional*⁽²⁰⁾, sin dejar de señalar el quiebre ocurrido con la reforma de 1995, orientado hacia una mayor incidencia del mercado como proveedor de bienestar. En consecuencia, el ingreso al sistema se produce a partir de la condición de trabajador, perteneciente al sector formal de la economía, y el acceso al goce de las prestaciones se verifica mediante el cumplimiento de los requisitos previstos por la ley (configuración de la causal⁽²¹⁾). Ese conjunto de

(18) ESPING-ANDERSEN, Gosta. *Los tres mundos del Estado de Bienestar*, Edicions Alfons El Magnanim, Institució Valenciana D'Estudis i Investigació, 1993.

(19) Ejemplo de este último modelo sería el sistema de Nueva Zelanda diseñado en 1938 como un sistema de protección a *todos los ciudadanos*, por *todas las necesidades* provenientes de enfermedad, vejez, invalidez, muerte, desempleo y cualquier otra que pueda presentarse y financiado por el presupuesto general a través de elevados *impuestos sobre la renta*. (ALMANSA PASTOR, J. M. *Derecho de la Seguridad Social*, Tecnos, España, 7ma. Edición, 1991, p. 77).

(20) RODRÍGUEZ AZCÚE, A. "Evolución histórica del sistema jubilatorio", VV.AA., *Temas de Derecho Jubilatorio*, p. 33.

(21) RODRÍGUEZ AZCÚE, A. "Consecuencias jurídicas de la configuración de la causal jubilatoria", *Informe de Seguridad Social* N° 6, p. 13.

elementos nos conduce a caracterizar, en principio, a nuestro modelo como de naturaleza *contributiva*⁽²²⁾.

Pero, al mismo tiempo que se expandían los programas contributivos en nuestro país⁽²³⁾, o, en expresión de Mesa - Lago, se producía la '*masificación del privilegio*'⁽²⁴⁾, se establece un programa de prestaciones no contributivo de cobertura a la vejez y a la invalidez. El proyecto de ley enviado por el Presidente José Batlle y Ordóñez, a fines de 1915, afirmaba en la exposición de motivos que "*La pensión, es, en definitiva, el recurso extremo. Por todos aquellos que no han podido prever, por todos aquellos a quienes por una circunstancia fortuita en los misteriosos azares de la vida cae en desgracia en los últimos años y descienden a una situación de miseria; por todos esos seres infortunados, el Estado habrá previsto y no morirán en un abandono desesperado*"⁽²⁵⁾. Dicho proyecto, aunque con algunas modificaciones producto de la resistencia de los estancieros y empleadores, se sancionó en 1919⁽²⁶⁾.

Resulta interesante destacar que el financiamiento de la prestación no contributiva recaía en: un aporte patronal adicional al ya existente sobre la nómina de asalariados; un gravamen progresivo a las propiedades; y un impuesto que gravaba la venta de bebidas alcohólicas y naipes⁽²⁷⁾. El monto de la prestación era bajo,

(22) Fernando Filgueira caracteriza a nuestro sistema de seguridad social como *universalista estratificado* (V. BUSQUETS, José M., "*El Estado de Bienestar y la Seguridad Social: trayectorias, reformas y re-reformas*", VV.AA., La Seguridad Social en el Uruguay, Contribución a su historia, pp. 20-21).

(23) Proceso que se completa en nuestro país con las leyes N° 12.138 de 12 de octubre de 1954 y N° 12.380 de 12 de febrero de 1957. V. PAPADÓPULOS, J., *Seguridad Social y Política en el Uruguay*, CIESU, Julio 1992, p. 41-61.

(24) MESA-LAGO, C. - BERTRANOU, F. *Manual de economía de la seguridad social*, ClaeH, 1998, p. 29.

(25) VANGER, M., *José Batlle y Ordóñez, 1915-1917, "Humanizando el capitalismo"*, Uruguay y el Colegiado, EBO, 2009, p. 68.

(26) Ley N° 6.874 de 11 de febrero de 1919.

(27) El artículo 3 de la ley N° 6.874 disponía: "Para el servicio de las pensiones a la vejez y demás fines de esta ley quedan afectados los impuestos y aumentos de impuestos que se expresan a continuación:

1. Un impuesto de previsión social de veinte centésimos, mensuales, que abonará todo patrón o empresario por cada obrero o empleado que tenga a su servicio.

2. Una sobretasa que deberán abonar los propietarios de bienes raíces cuyo valor total sea no inferior a doscientos mil pesos, de acuerdo con la escala siguiente:

Capitales	Sobretasa por mil
De 200.000 a 300.000	exclusive \$ 1.05
De 300.000 a 400.000	exclusive \$ 1.10
De 400.000 a 500.000	exclusive \$ 1.15
De 500.000 a 600.000	exclusive \$ 1.20
De 600.000 a 700.000	exclusive \$ 1.25
Más de 700.000	\$ 1.30

3. Un impuesto a los naipes de veinte centésimos por mazo para los importados y de diez centésimos para los nacionales.

4. Auméntase en doce centésimos por botella hasta de un litro o por litro el impuesto interno que grava los licores, ajeno, bitter, vermouths, coñac, grapa, fernet, ginebra, kirsch y wisky que se importan al país.

Los vinos finos pagarán un impuesto interno de doce centésimos por botella hasta de un litro o por litro. Cuando las bebidas comprendidas en este inciso tengan como envase botella de mayor tamaño de un litro, pagarán el impuesto en proporción.

seis pesos por mes, pero según lo consigna Vanger, “era suficiente para mantener a una persona anciana, que dejaba de ser una carga y se convertía en un ingreso para su familia”⁽²⁸⁾.

Para apreciar la relación entre prestaciones contributivas y no contributivas, resultan ilustrativas las cifras correspondientes al año 1930 elaboradas por Mariana Sienna⁽²⁹⁾, a la que, simplemente, nos limitamos a agregar los porcentuales. En el cuadro que sigue, se puede apreciar que las 2/3 partes de la prestaciones era, en ese entonces, no contributiva.

Cuadro II: Cobertura por Caja en 1930

Caja	N° de prest.	%
Civil	9.503,00	19%
Escolar	1.464,00	3%
Ind. y Com.	4.631,00	9%
Militares	994,00	2%
Pensiones a la vejez	33.828,00	67%
Total	50.420,00	100%

Lógicamente, con la maduración del sistema contributivo en las décadas siguientes, la tendencia comienza a revertirse progresivamente, alcanzando en la actualidad una predominancia notoria de las prestaciones de origen contributivo, circunstancia que desplaza a un papel secundario al sistema no contributivo⁽³⁰⁾.

La situación actual, como puede observarse en las últimas estadísticas publicadas por el Banco de Previsión Social (diciembre de 2008)⁽³¹⁾, lo confirman nítidamente. Si consideramos exclusivamente las jubilaciones y pensiones de vejez e invalidez, servidas por el citado organismo, tenemos el siguiente cuadro.

Cuadro III: Jubilaciones y Pensiones no contributivas: 12/2008

BPS	N° de prest.	%
Civil	57.777,00	13%
Escolar	21.945,00	5%
Ind. y Com.	186.615,00	43%

5. El alcohol que se importe, así como el de producción nacional, exceptuando el que se destine a ser desnaturalizado, queda gravados con un impuesto interno de sesenta centésimos por litro.

6. Aumentase en trece centésimos el impuesto interno de consumo que se aplica a las cañas extranjeras”

(28) VANGER, M. Ob. cit., p. 68.

(29) BERTINO, M.- BERTONI, R.- TAJAM, H., YAFFÉ, J. *La economía del primer batllismo y los años veinte, Historia Económica del Uruguay*, t. III, Ed. Fin de Siglo, 2005, p. 291.

(30) De los Campos califica a la pensión a la vejez como de ‘naturaleza totalmente residual’ (DE LOS CAMPOS, H., *Manual de Derecho Jubilatorio y Pensionario*, FCU, 1990, p. 117).

(31) BPS, Boletín Estadístico, Año XXX-N° 64, 2009, pp. 78- 82, 113.

Rurales	63.227,00	15%
Serv. Dom.	30.022,00	7%
Pensiones a la vejez	75.667,00	17%
Total	435.253,00	100%

Las prestaciones no contributivas arrojarían un porcentaje algo más relevante si se incluye la llamada *asistencia a la vejez*, perteneciente al Plan de Equidad, creada por la ley N° 18.241 de 27 de diciembre de 2007⁽³²⁾, vigente desde 2008, que tuvo por objeto brindar cobertura a personas de entre 65 y 70 años en situación de pobreza extrema, originariamente beneficiarias del Ingreso Ciudadano (ley N° 17.869 de 20 de mayo de 2005).

Además de las referidas prestaciones no contributivas a la vejez, corresponde destacar la importancia del programa ‘no contributivo’ de asignaciones familiares, también perteneciente al Plan de Equidad, focalizada en los menores de edad que se encuentran en situación de vulnerabilidad social⁽³³⁾. En el caso de Uruguay los niveles de pobreza son especialmente graves en la niñez, mientras que en la tercera edad son inferiores al promedio del conjunto de la población.

En un reciente informe del Banco Mundial se ha señalado –con acierto– que los programas contributivos administrados por el BPS reciben un importante apoyo estatal, sea a través de impuestos con afectación específica, o, de ser necesario, de la asistencia del Tesoro Nacional. En el año 2003 las cotizaciones patronales y personales financiaban el 40% de las erogaciones del sistema jubilatorio y pensionario⁽³⁴⁾. Dicho porcentaje se ha incrementado de manera sostenida en los últimos seis años, inclusive en los ejercicios más recientes no ha sido necesario contar con la asistencia financiera del Estado, pero de todos modos resulta indispensable contar con la recaudación de impuestos que tienen una afectación específica a la seguridad social.

Ponderando la importancia numérica de las prestaciones no contributivas y la forma de financiamiento de las contributivas, debería suavizarse la caracterización inicial⁽³⁵⁾, e inclusive como hemos sostenido en otra oportunidad, podríamos

(32) Consejo Nacional de Políticas Sociales, *De la Emergencia a la Equidad*, octubre 2009, p. 105. NICOLIE-LLO, A., *El subsidio de la Ley N° 18.241*, en Informe de Seguridad Social N° 13, julio 2008, p. 51.

(33) BAUMGARTNER, J.L. “La nueva ley de asignaciones familiares”, rev. *Derecho Laboral* N° 229, p. 106. Oiz Márquez, R. “Asignaciones familiares. Una nueva ley”, Informe de Seguridad Social, julio 2008, N° 13, p. 57.

(34) BANCO MUNDIAL, *Las políticas de transferencia de ingresos en Uruguay: cerrando las brechas de cobertura para aumentar el bienestar*, p. 82.

(35) Bertranou, Solorio y Van Ginneken han sostenido que “Puede decirse que también existe una zona gris o intermedia en donde existen programas de la seguridad social que podrían caracterizarse como “semicontributivos”, es decir, están en parte vinculados a la historia de las cotizaciones (en general focalizados en ciertas actividades laborales, como, por ejemplo, la agricultura), pero sus prestaciones son en gran parte de naturaleza asistencial, ya que las cotizaciones financian solo una pequeña porción del costo total del

arriesgar que asistimos a la *conformación de un nuevo sistema mixto* (modelo profesional y modelo universalista)⁽³⁶⁾.

1.2.5. Las prestaciones no contributivas como instrumento de ampliación de la cobertura

De la mano de las evaluaciones de las reformas de los sistemas de pensiones de los años 90, con la regresión que ya se ha consignado, el retroceso e insuficiencia de la cobertura aparece como una de las constataciones principales. Tal circunstancia ha motivado la reflexión de la academia, los expertos, los gobernantes, los actores sociales y de algunos organismos internacionales, acerca de cuáles pueden ser las herramientas más adecuadas para alcanzar y mejorar su ampliación.

Una vez aceptada la conveniencia de su implementación, surge la interrogante acerca de si las prestaciones no contributivas deben ser focalizadas o universales. Al respecto señala Mesa-Lago, en una sensata reflexión, que “la focalización tiene un costo inferior, que permite disponer de más recursos, e impacto progresivo en la distribución del ingreso, pero resulta más compleja de administrar por la necesidad de identificar a los pobres y conlleva un estigma. Por otra parte la pensión universal es más costosa y tiene un impacto regresivo. En los países menos desarrollados es aconsejable el enfoque focalizado pues la universal sería muy costosa o reduciría notablemente el monto como en Bolivia”.⁽³⁷⁾

La CEPAL ha propuesto que “las reformas de los sistemas de pensiones deben tender a ampliar la cobertura del componente no contributivo y a mejorar la solidaridad del componente contributivo mediante un modelo que integre ambos esquemas, mantenga incentivos a la contribución y garantice la viabilidad financiera a corto y largo plazo. La combinación de un componente de reparto (con reglas claras de modificación de los parámetros), un esquema de capitalización (competitivo y de bajo costo), un pilar no contributivo para los adultos mayores en situación de pobreza y reglas solidarias para los aportantes con pensiones inadecuadas (financiadas por rentas generales o mediante solidaridad contributiva) parece ser un mecanismo satisfactorio”.⁽³⁸⁾

Desde la OIT, Bertranou, Solorio y Van Ginneken consideran que las prestaciones no contributivas son “un valioso instrumento para reducir la pobreza e

programa. En esos casos, la principal fuente de financiamiento proviene de impuestos de los ingresos generales, pudiendo también provenir de otros programas contributivos de la seguridad social.” (BERTRANOU, F.; SOLORIO, C.; VAN GINNEKEN, W., *Pensiones no contributivas y asistenciales, Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*, OIT, 2002, pp. 14-15).

(36) RODRÍGUEZ AZCÚE, A. “*Tendencias recientes de nuestro sistema de protección social (2005-2009)*”, Informe de Seguridad Social N° 16, p. 40.

(37) MESA-LAGO, C., *Presente ...*, p. 22.

(38) CEPAL, *La protección social*, p. 147.

indigencia y una forma de integración social de sectores tradicionalmente excluidos de la protección social y sujetos a vulnerabilidad e inseguridad económica”⁽³⁹⁾.

Lo cierto es que en América Latina son nueve los países que hasta la fecha cuentan con una pensión no contributiva⁽⁴⁰⁾. Paradójicamente, los países que tienen el sector informal más importante, carecen de pensiones no contributivas. Brasil ha mejorado sustantivamente la cobertura en el ámbito rural, a través de la implementación de un programa no contributivo⁽⁴¹⁾; Bolivia también lo ha intentado, mediante el llamado Bonosol, único programa universal implementado en la región, sin mayores resultados⁽⁴²⁾. En este último caso se trata de una pensión anual de U\$S 314 que implica un promedio de U\$S 26 mensuales⁽⁴³⁾.

1.2.6. Renta básica universal

No estaríamos reflejando el estado del arte si no hiciéramos, al menos, algunas referencias al debate sobre la renta básica universal o ingreso ciudadano.

En una posición crítica de los programas contributivos, así como los de transferencia de ingresos condicionados, el economista Lo Vuolo⁽⁴⁴⁾ plantea como interrogante central: ¿qué es lo que da derecho a la protección? Y responde, “no tiene fundamento decir que una persona no tiene derecho a una jubilación o a una pensión porque “no trabajó”, cuando en realidad lo que sucede es que “no aportó”. El derecho no lo tiene porque, pese a haber trabajado en condiciones precarias y probablemente más horas que los trabajadores formales, no registra aportes por parte de su empleador o por su cuenta, que no es lo mismo que no haber trabajado”. Y agrega “¿Cómo podemos decir que no trabajó el 50% o más de la población trabajadora de América Latina?”. Como alternativa aboga por el ingreso ciudadano “como una forma eficiente de combinar política tributaria y política social para lograr un impacto progresivo sobre la distribución de los ingresos. Esta política tiene la capacidad de articular gasto con el impuesto porque puede funcionar al mismo tiempo como beneficio y como crédito fiscal en el impuesto a los ingresos.

(39) BERTRANOU, F.; SOLORIO, C.; VAN GINNEKEN, W. *Pensiones no contributivas y asistenciales, Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*, OIT, 2002, p. 29.

(40) Se trata de: Argentina; Bolivia; Brasil; Costa Rica; Chile; Ecuador; El Salvador; Panamá y Uruguay. (V. MESA-LAGO, C. “*Presente y futuro ...*”, p. 20).

(41) Dicho programa bien podría calificarse de “semicontributivo”, según categoría propuesta por Bertranou y otros -nota 26- ya que, si bien se financia en gran medida con impuestos a la comercialización de productos agrícolas, exige 12 años de cotización como trabajador agrícola (CEPAL, *La protección social*, p. 121).

(42) BERTRANOU, F. y otros, *Envejecimiento ...*, p. 29.

(43) MESA-LAGO, C. “*Presente y futuro de los sistemas de pensiones públicos y privados frente a la crisis mundial*”. En: VIII Congreso Regional Americano de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social, Colombia, 2010, p. 21. Dicho programa ha sido sustituido por la llamada “Renta Dignidad”, que, según estimaciones realizadas por autoridades gubernamentales, amparará a 187.000 personas más. El monto de la prestación no se ha visto incrementado sustantivamente.

(44) Seminario iberoamericano, “Renta básica universal: ¿derecho de ciudadanía? Perspectivas europeas y latinoamericanas”, p. 73.

Además, por ser universal e incondicional, es un modo eficiente de mejorar a la propia recaudación del impuesto a los ingresos personales que es uno de los que peor califica en América Latina⁽⁴⁵⁾.

En similar línea de razonamiento Luigi Ferrajoli, uno de los juristas contemporáneos más destacados, analiza el Estado de bienestar italiano al que califica de *Tangentopoli*⁽⁴⁶⁾. Sostiene el jurista que “nuestra cultura jurídica y política, como sabemos, no ha sabido elaborar, para las muchas funciones económicas y sociales que se han venido acumulando en la esfera pública, las formas jurídicas de un Estado social de derecho. El Estado social, tal como se ha formado en Italia en los pasados decenios, ha sido por el contrario el resultado de una producción caótica y aluvional de leyes especiales, de medidas sectoriales, de prácticas administrativas y político-clientelares que se han injertado, deformándolas, en las viejas estructuras del Estado liberal. De esto ha derivado una pesada y compleja intermediación burocrática del derecho que ha representado el mejor terreno de cultivo para la ilegalidad y para la arbitrariedad, además de para la ineficacia en la satisfacción de los derechos”.⁽⁴⁷⁾ En función del diagnóstico realizado propone, como forma de salir de *Tangentopoli* sin abatir al Estado social, una renta mínima garantizada para toda persona mayor de edad y, obviamente, después de determinada edad, una pensión de vejez universal⁽⁴⁸⁾.

En esta línea de pensamiento también se puede inscribir la propuesta de Assane Diop, Director Ejecutivo de Protección Social de la Oficina Internacional del Trabajo de Ginebra, quien apoya la propuesta del Comité de alto nivel encargado de programas del Consejo de Máximos Responsables de Secretaría del Sistema de Naciones Unidas adoptado en abril de 2009, bajo el nombre “Iniciativa mundial de un piso universal de protección social” como una de las nueve prioridades para luchar contra las consecuencias de la crisis mundial actual⁽⁴⁹⁾.

(45) Ob. cit. p. 71.

(46) Expresión que pretende describir el funcionamiento de un Estado corrupto. Su origen se vincula con el conocido proceso judicial italiano liderado por el fiscal Anonio Di Pietro en 1992, denominado ‘manos limpias’, en el que quedó de manifiesto un extensa red de corrupción que involucraba a grupos políticos e industriales.

(47) FERRAJOLI, L. *Democracia y garantismo*, Ed. Trotta, Madrid, 2008, p. 280.

(48) En un reciente estudio realizado por Rodrigo Arim, Maira Colacce, Marco Colafranceschi, Federico González, Martín Lavalleya, Martín Sanguinetti y Sabine Vera, se ha estimado que implantar la Renta Básica Universal para toda la población en base a un monto de \$ 3.400, tendría un efecto redistributivo relevante, aunque su costo se situaría en torno a 18% del PIB. (OPP-AGEV, Unidad de Evaluación Prospectiva de Políticas Públicas, *Análisis del impacto de la universalización de Asignaciones Familiares y de la implementación de una Renta Básica*). La CEPAL ha estimado, para el caso de Uruguay, que establecer una pensión universal para la población mayor de 65 años tendría un costo del 3,1% del PIB y del 0,1% del PIB si es focalizada (CEPAL, *La protección social*, p. 141), en ambos casos con fuerte impacto en la disminución de la pobreza.

(49) DIOP, Assane. “Piso universal de protección social”, un concepto innovador que está marcando la diferencia, presentación realizada en el Encuentro UE-LAC Seguridad Social, 13-14 de mayo de 2010.

La pensión universal aparece, entonces, como la forma más avanzada de cobertura a la vejez. Con ella, se asegura el acceso a todas las personas, independientemente de su ubicación en el mercado de trabajo. En principio, parece ser una herramienta más apropiada y sencilla de implementar en aquellos países que tienen escaso desarrollo de sistemas contributivos maduros; en cambio, países como el nuestro, donde la fortaleza del sistema contributivo y el nivel de la cobertura alcanzados son muy significativos, las dificultades que aparejaría su instrumentación son muy fuertes. Si la pensión universal no se concibiera como sustitutiva del régimen actual, sino como complementario a modo de un pilar cero, supondría seguramente un alto costo fiscal difícil de sostener en el tiempo.

1.3. La inclusión obligatoria de los trabajadores independientes

1.3.1. ¿Qué es el trabajo independiente?

Señala Supiot que, si observamos un jardinero en pleno trabajo, “nada en la naturaleza de este trabajo nos permite saber cuál es su condición jurídica: puede tratarse de un empleado municipal, de un empleado precario, de un titular de la función pública territorial, de un empresario que está realizando un pedido, de un agricultor que trabaja sus tierras, de un asalariado que trabaja por cuenta de una empresa de horticultura, de un condenado que está purgando su pena de trabajo de interés general, de un desocupado que está ocupando su inactividad forzada, de un militante voluntario de una asociación, de un trabajador en negro, de un banquero que está de vacaciones, etcétera”.⁽⁵⁰⁾

Quiere decir que el tipo de actividad nada nos dice respecto de la naturaleza del vínculo. Como se sabe, el objeto del Derecho del trabajo, al menos hasta el desarrollo adquirido en nuestros días, es el trabajo libre, por cuenta ajena, oneroso y subordinado⁽⁵¹⁾. La subordinación jurídica, a pesar de los importantes desarrollos doctrinarios de su crítica –a las que nos referiremos más adelante–, sigue siendo el criterio distintivo del contrato de trabajo de otras formas contractuales, en las que existe prestación de servicios⁽⁵²⁾.

Por lo tanto podemos considerar, en una primera aproximación, como trabajo autónomo aquel que no se presta bajo subordinación jurídica. Posición que

(50) SUPIOT, Alain. *Derecho del Trabajo*, Heliasta, Buenos Aires, 2008, p. 69.

(51) PLÁ RODRÍGUEZ, A. *Curso de derecho laboral*, Ed. Acali, t. 1, v. 1, p. 92.

(52) RIVAS, D. *La subordinación, Criterio distintivo del contrato de trabajo*, Ed. F de D.-FCU. SUPIOT, A., Derecho, p. 71. ERMIDA, O.; HERNÁNDEZ, O. “*Crítica de la subordinación*”. En: rev. Derecho Laboral, t. XLV, N° 206, p. 232. Almenti, Jorgelina, *La dependencia laboral*, en ACKERMAN, M.- TOSCA, D., Tratado de Derecho del Trabajo, t. I, Teoría general del derecho del trabajo, Ed. Rubinzal - Culzoni, p. 145. PERUGINI, A. *Relación de dependencia*, Ed. Hammurabi, Buenos Aires, 2004, p. 51.

oportunamente sostuvo Ermida, en los siguientes términos: “los laboristas definen al trabajador independiente, en gran medida, por oposición al trabajador dependiente o subordinado”⁽⁵³⁾.

Sostiene Rivas que el trabajo autónomo comparte con el subordinado por “lo menos dos características: es libre y oneroso. Se realiza por cuenta propia, pero, puede ser realizado por cuenta ajena. Por ello, en la última nota, la autonomía, reside el carácter tipificante”⁽⁵⁴⁾.

La reciente legislación española define a los trabajadores autónomos como “las personas físicas que realicen 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”⁽⁵⁵⁾. (art. 1 de la Ley N° 20/2007, de 11 de julio).

1.3.2. Protección constitucional del trabajo independiente

En similares términos a lo que ocurre en constituciones de otros países, nuestra Carta Magna dispone, en su artículo 53, que “*el trabajo está bajo la protección especial de la ley*”.

La amplitud de tal formulación, sin calificar la naturaleza del trabajo que habrá de protegerse, conjuntamente con otras disposiciones constitucionales (art. 7, 72 y 332), nos permite afirmar que el trabajo independiente, autónomo o por cuenta propia está comprendido en el mandato constitucional de protección especial.

Tal concepción se inscribe dentro del desarrollo doctrinal de Cassinelli Muñoz, cuando sostuvo que “la lectura desprejuiciada de la Constitución vigente pone de manifiesto que en ella han penetrado las exigencias de la realidad social y que su letra no solo da pie, sino que conduce necesariamente, a la construcción de un Derecho general del trabajo aplicable indiscriminadamente a los sectores privado

(53) ERMIDA, O. “*El concepto de subordinación o dependencia en el Derecho Laboral y de la seguridad social*”, Revista Tributaria t. X, N° 52, p. 14. A dicho criterio adhiere Raso Delgue (“*Beneficios de la seguridad social para los trabajadores independientes y su financiamiento*”, rev. *Derecho Laboral* N° 131).

(54) RIVAS, D. *El trabajo autónomo*, cit. ..., p. 239.

(55) En doctrina, Ermida postuló hace unas décadas, que: “En definitiva, nos parece que las dificultades que plantea al laborista la caracterización del trabajador independiente, radican, en cierto modo, en su ubicación marginal para el derecho del trabajo. En efecto, como ya dijimos, los polos de la relación de trabajo son el trabajador (subordinado) y el empleador. El trabajador independiente está al margen de ese eje y solo entra en él, cuando se convierte en empleador; pero en este caso ya no ingresa como “trabajador independiente”, sino como “patrono”.” (ERMIDA, O. *El concepto ...*, p. 15).

y público”⁽⁵⁶⁾. En ese entonces, se centraba el énfasis en el trabajo subordinado de la actividad privada y en el trabajo de los funcionarios públicos.

Posteriormente, Mantero Álvarez, en oportunidad de ensayar un examen crítico de la jurisprudencia sobre las empresas unipersonales, incorpora al razonamiento a los trabajadores autónomos. El autor afirma que, “el programa previsto en la Constitución nacional, que sienta las bases de la protección del trabajo, con prescindencia de cualquier otra consideración, en los arts. 7 y 53, remitiendo la protección a la ley en sentido formal y no a la autonomía negocial como se pretende con las soluciones desreguladoras. Ciertamente es que determinadas formas de trabajo (el subordinado en la actividad privada o el prestado para el Estado) es objeto de regulación específica (arts. 54, 58, 59, 60, 61, 62 y 63), pero ello no inhibe la construcción y el desarrollo de un derecho del Trabajo general y diferenciado del derecho común, adaptado a las diversas modalidades de prestación del servicio que cumpla con el requisito constitucional de la protección”⁽⁵⁷⁾.

En otras constituciones, como la peruana y la argentina, la claridad de sus disposiciones no necesita de mayor desarrollo argumental para llegar a la misma conclusión. El artículo 23 de la Constitución de Perú, establece: “El trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado, el cual protege especialmente a la madre, al menor de edad y al impedido que trabajan. (...)” Redacción similar a la prevista en la Constitución de Argentina, en su artículo Art. 14 bis dispone: “El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: condiciones dignas y equitativas de labor; jornada limitada; descanso y vacaciones pagados; retribución justa; salario mínimo vital móvil; igual remuneración por igual tarea; participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección; protección contra el despido arbitrario; estabilidad del empleado público; organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial (...)”.

Entiende Barbagelata, en criterio que compartimos, que los principios constitucionales referidos, “imponen el aseguramiento al trabajador de prestaciones

(56) CASSINELLI MUÑOZ, H. “*Régimen jurídico general de los trabajadores y Estatuto de los funcionarios*”, RDJA, t. 58, 1962, p. 232. El autor ha ratificado y desarrollado la teoría del Derecho general del trabajo en el Cursillo sobre ‘El derecho del trabajo y los funcionarios públicos’ (Biblioteca de *Derecho Laboral* N° 5, 1977, p. 104 y ss).

(57) MANTERO ÁLVAREZ, R. “*Las empresas unipersonales prestadoras de servicios en la perspectiva de la jurisprudencia laboral: un análisis crítico*”, VV.AA., Cuarenta y dos estudios sobre la descentralización empresarial y el derecho del trabajo, FCU, 2000, p. 303. En nuestra doctrina D. Rivas también sostiene que el trabajo autónomo está comprendido en la definición de trabajo que la Constitución define y protege (*El trabajo autónomo*, en VVAA, Cuarenta y dos , p. 238), así como M. Márquez Garmendia y P. Bañarán Burastero (*Trabajadores parasubordinados*, VV.AA., Cuarenta y dos , p. 265. ERMIDA, O.; HERNÁNDEZ, O. “Crítica de la subordinación”. En: rev. *Derecho Laboral* N° 206, p. 247.

iguales a las de los trabajadores en planilla (Declaración Americana de Derecho y Deberes del Hombre, art. XIV⁽⁵⁸⁾; Convenio 94, art. 2; CIAGS, art. 34⁽⁵⁹⁾)⁽⁶⁰⁾.

La consecuencia que se deriva de la interpretación de las normas constitucionales planteada, implica que los contenidos de la legislación que regule el trabajo independiente, deben ser esencialmente tuitivos, tanto en el plano de la seguridad social como en el laboral; y por ello, el espacio previsto para la autonomía negocial de las partes, que lógicamente habrá de ser mayor al que existe en el ámbito de una relación laboral, deberá tener límites infranqueables que aseguren el goce de un catálogo de derechos mínimos.

1.3.3. Marco jurídico actual del trabajo independiente en Uruguay

En el ámbito de la seguridad social, Uruguay ha sido pionero, al incluir, a comienzos de la década del cuarenta del siglo pasado, a los trabajadores autónomos en el sistema jubilatorio de manera obligatoria⁽⁶¹⁾. Los desarrollos posteriores de la seguridad social robustecieron parcialmente el portafolio de derecho social de los autónomos, tanto por la incorporación de cobertura a contingencias sociales de actividad (enfermedad, maternidad, desempleo, accidente, etc.), como por la ampliación del universo de actividades amparadas (escribanos públicos, profesionales universitarios y, finalmente, toda actividad lícita remunerada⁽⁶²⁾).

En la actualidad, en materia de cobertura de los trabajadores independientes, se puede apreciar la existencia de una compleja construcción jurídica e institucional, cuya comprensión se procura facilitar mediante el cuadro o mapa que sigue, en el que se identifica, en la primera columna, el organismo de previsión social de amparo, la naturaleza de la inclusión y el tipo de vínculo funcional; y, en las columnas siguientes, las contingencias sociales incluidas en el CIT N° 102, ratificado recientemente por nuestro país (ley N° 18.609⁽⁶³⁾), identificando si posee o no cobertura, con una sintética referencia normativa.

(58) "Artículo XIV. Toda persona tiene derecho al trabajo en condiciones dignas y a seguir libremente su vocación, en cuanto lo permitan las oportunidades existentes de empleo.

Toda persona que trabaja tiene derecho de recibir una remuneración que, en relación con su capacidad y destreza le asegure un nivel de vida conveniente para sí misma y su familia".

(59) El artículo 34 de la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales dispone: "Los trabajadores independientes tienen derecho a la cooperación del Estado con el objeto de incorporarse a las instituciones de protección social que se organicen para reconocerles prestaciones iguales a las de los trabajadores asalariados. Igual derecho compete a las personas que ejerzan profesiones liberales y que no se hallen en una relación de dependencia frente a terceros".

(60) BARBAGELATA, H-H. "Descentralización, desregulación y regulación". En: rev. *Derecho Laboral* N° 225, p. 255.

(61) Ley N° 9.999 de 3 de enero de 1941. V. FERNÁNDEZ BRIGNONI, H.; NICOLIELLO, A.; RODRÍGUEZ Azcúe, A. "Empresas unipersonales y regulación del trabajo autónomo: posibles alternativas teóricas". En: rev. *Derecho Laboral* N° 220, p. 723. V. RASO DELGUE, J. "Beneficios de la seguridad social para los trabajadores independientes y su financiamiento". En: rev. *Derecho Laboral* N° 131, p. 665.

(62) Ver nota 23.

(63) V. rev. *Derecho Laboral* N° 236, p. 872.

Cuadro IV: Trabajadores independientes y Seguridad Social en Uruguay

Organismo / Inclusión / Vínculo funcional	Asistencia médica	Prestaciones monetarias de enfermedad	Prestaciones de desempleo	Prestaciones de vejez	Prestaciones de accidente de trabajo y enfermedades profesionales	Prestaciones familiares Asignación familiar	Prestaciones de maternidad Licencia y subsidio	Prestaciones de invalidez	Prestaciones de sobrevivencia
BPS / Industria y comercio / Trabajador no dependiente / Empresas unipersonales	Con hasta un trabajador subordinado y al día con los aportes a la seguridad social (Art. 71 Ley 18.211 Aporte s/ 6,5 BPC)	70% de BPC (lit. E) Art. 33 dec-ley 14.407)	No	Condiciones generales: leyes 16.713 y 18.395 Tributación: Capítulo IV del Título IX Ley 16.713	No	No, excepto: - vendedores de diarios Dec-ley 15.084 - Hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica Ley 18.227	No Proyecto de ley a estudio del Poder Ejecutivo	Condiciones generales: leyes 16.713 y 18.395 Tributación: Capítulo IV del Título IX Ley 16.713	Condiciones generales: Ley 16.713
BPS / Industria y comercio / Trabajador no dependiente / Monotributo	Opcional: dec-ley 14.407 siempre que pague CCM (art. 338 ley 16.320) (art. 78 ley 18.083)	70% de BPC (lit. E) Art. 33 dec-ley 14.407)	No	Condiciones generales: Leyes 16.713 y 18.395 Tributación: Sueldo ficto 5 BFC Art. 75 ley 18.083	No	No, excepto: - Hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica Ley 18.227	No Proyecto de ley a estudio del Poder Ejecutivo	Condiciones generales: leyes 16.713 y 18.395 Tributación: Sueldo ficto 5 BFC Art. 75 ley 18.083	Condiciones generales: Ley 16.713
BPS / Rural (productores) / Empresa unipersonal	Opcional: con hasta un trabajador subordinado y al día con los aportes a la seguridad social (ley 15.953) Con predios de hasta 500 hás CO-NEAT (ley 16.883 y 18.211), aportan 45% CM	70% de BPC (lit. E) Art. 33 dec-ley 14.407)	No	Condiciones generales: leyes 16.713 y 18.395	No	No, excepto: - Productores rurales de hasta 200 hás. CO-NEAT al día con los aportes Dec-ley 15.084 - Hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica Ley 18.227	No Proyecto de ley a estudio del Poder Ejecutivo	Condiciones generales: leyes 16.713 y 18.395	Condiciones generales: Ley 16.713

BPS / Rural (contratistas: conducción de ganado, es- quila, alam- bramiento, monteo, silvi- cultura, jardi- nería y traba- jos agrícolas en general)/ Empresa uni- personal	Con hasta un tra- bajador subordi- nado y al día con los aportes a la seguridad social, siempre que pa- gue CCM	70% de BPC (lit. E) Art. 33 dec-ley 14.407)	No	Condiciones generales: leyes 16.713 y 18.395	No	Hogares en si- tuación de vul- nerabilidad so- cioeconómica Ley 18.227	No Proyecto de ley a estu- dio del Poder Ejecutivo	Condiciones ge- nerales: leyes 16.713 y 18.395	Condicio- nes genera- les: Ley 16.713
BPS / Rural / Monotributo	Opcional: dec-ley 14.407 siempre que pa- gue CCM (art. 338 ley 16.320) (art. 78 ley 18.083)	70% de BPC (lit. E) Art. 33 dec-ley 14.407)	No	Condiciones generales: leyes 16.713 y 18.395 Tributación: Sueldo ficto 5 BFC Art. 75 ley 18.083	No	Hogares en si- tuación de vul- nerabilidad so- cioeconómica Ley 18.227	No Proyecto de ley a estu- dio del Poder Ejecutivo	Condiciones ge- nerales: leyes 16.713 y 18.395 Tributación: Sueldo ficto 5 BFC Art. 75 ley 18.083	Condicio- nes genera- les: Ley 16.713
CJPPU / Profesional universitario	La Caja puede es- tablecerla. Actualmente paga una suma próxima al valor de la cuo- ta mutual a jubila- dos y pensionistas (art. 4, 107 ley 17.738)	Incapacidad temporal mayor a 30 días 43,3% del pro- medio de los úl- timos 3 años Art. 93 ley 17.738	No	Art. 73 a 81 ley 17.738	No	No	90 días 2/3 de la ju- bilación por incapacidad 43,3% del promedio de los últimos 3 años Art. 97 a 100 Ley 17.738	Arts. 75 y 76; 92 a 96 ley 17.738	Art. 82 a 91 ley 17.738
CNSS Escribano pú- blico	Sistema Notarial de Salud (ley 12.802 y 17.437)	70% promedio mensual actuali- zado de las asi- gnaciones de los últimos 3 años (art. 57 ley 17.437)	No	Art. 52 ley 17.437	No	No	No	Art. 54 ley 17.437	Art. 58 a 62; 65 a 72 ley 17.437

En un rápido examen visual pueden identificarse, al menos jurídicamente, fortalezas y debilidades en la cobertura de los diferentes colectivos de trabajadores independientes. Los riesgos mejor protegidos, sin perjuicio de las dificultades reales que se presentan para aquellos de menores ingresos⁽⁶⁴⁾, son los de IVS; y los no protegidos son: desempleo, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y prestaciones de maternidad⁽⁶⁵⁾.

En materia de derechos laborales podemos afirmar que no existe protección alguna.

En suma, el estado de situación de los derechos de los trabajadores independientes presenta un notable contraste, entre la existencia de avances en materia de seguridad social, con un nulo desarrollo en materia laboral.

1.3.4. El rebrote del trabajo autónomo y el problema del ‘falso autónomo’

Se ha sostenido en el conocido informe Supiot, que el avance del trabajo asalariado ocurrido en el curso del siglo XX a luz del modelo fordista, parece haber comenzado una etapa de retroceso y, en forma correlativa, se estaría iniciando un proceso de resurgimiento del trabajo autónomo, provocado en gran medida por los procesos de descentralización empresarial y la crisis del empleo⁽⁶⁶⁾.

En este contexto, el arrendamiento de servicios ha pasado de ser, “*una especie contractual amenazada de extinción*”⁽⁶⁷⁾, a convertirse en el contrato preferido por los empresarios⁽⁶⁸⁾.

Ese fenómeno, que constituye uno de los instrumentos más eficaces de las tendencias flexibilizadoras, o –más precisamente– desreguladoras del Derecho laboral, ha contribuido notoriamente al “*achicamiento del derecho del trabajo*”⁽⁶⁹⁾.

(64) Lanzilotta indica que “En el caso de los trabajadores por cuenta propia sin local, la falta de derechos alcanza a más del 90% de los trabajadores.” (*El empleo por cuenta propia y la cobertura de seguridad social en Uruguay*, en Bertranou y otros, *Trabajadores independientes ...*, p. 59).

(65) Un anteproyecto de ley promovido actualmente por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social extiende la cobertura de maternidad a las trabajadoras no dependientes amparadas por el Banco de Previsión Social.

(66) SUPIOT, A. y otros, *Trabajo y Empleo. Transformaciones del trabajo y futuro del Derecho del Trabajo en Europa*, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, pp. 38 y 62. Gerard Lyon-Caen también entiende que “El trabajo subordinado se encuentra en retroceso frente al trabajo llamado *independiente*” (*¿Derecho del trabajo o derecho del empleo?*, VV.AA., *Evolución del pensamiento juslaboralista*, Estudios en Homenaje al Prof. Héctor-Hugo Barbagelata, FCU, 1997, p. 280).

(67) Expresión de Martins Catharino citada por Plá Rodríguez (*Curso de derecho laboral*, t. II, v. I, Ed. Idea, 2ª reimpresión, 1991, p. 61).

(68) Ya se ha convertido en un clásico la cita al trabajo de Martín Valverde sobre *El discreto retorno del arrendamiento de servicios* (en *Cuestiones actuales del Derecho del Trabajo*, Madrid, 1990). Ermida y Hernández lo ubican como una de las situaciones que facilitan la fuga o exclusión del Derecho del trabajo (*Crítica de la subordinación*”, rev. *Derecho Laboral* N° 206, p. 236).

(69) PLÁ RODRÍGUEZ, A. “La actual coyuntura del Derecho laboral”, En: VV.AA., *Evolución del pensamiento juslaboralista*. Estudios en homenaje al Prof. Héctor-Hugo Barbagelata, FCU, p. 381.

Emerge así un grave problema: el encubrimiento de la relación laboral.

En Informe V de la Conferencia Internacional del Trabajo 91ª reunión (2003), sobre “El ámbito de la relación de trabajo”, se establece que: “Disfrazar una relación de trabajo significa crearle una apariencia distinta de la que en verdad tiene con el fin de anular, impedir o atenuar la protección que brinda la ley. Se trata pues de una acción destinada a ocultar o deformar la relación de trabajo, dándole otro ropaje mediante una figura jurídica o una forma distinta, en la cual el trabajador gozará de menos protección”.

Las respuestas dadas al problema se inspiran en el clásico *principio de primacía de la realidad*, por el que se hace predominar a la realidad frente a los documentos⁽⁷⁰⁾. Ermida y Hernández, analizan otros criterios alternativos o complementarios, como *la ajenidad*, *la subordinación económica*, *la parasubordinación*, y postulan un nuevo criterio para definir la subordinación, centrado en el sometimiento personal a la potestad de dirección del empleador, que incluya situaciones en las que el trabajo se presta en el exterior de la sede física del empleador. En conclusión, consideran que la subordinación como criterio distintivo del contrato de trabajo conserva validez aún, “*a condición de que aquella sea interpretada con amplitud, agresividad y creatividad, de modo de alcanzar las hipótesis de simulación, irrealidad y fuga*”⁽⁷¹⁾.

En nuestro país, el problema del encubrimiento de la relación laboral ha contado con una disposición promotora, el artículo 178 de la Ley N° 16.713, de 3 de setiembre de 1995, sobre reforma del sistema previsional⁽⁷²⁾. Sostiene Garmendia que, “por efecto de un fenómeno de deslizamiento, sus consecuencias se trasladaron inevitablemente hacia el campo del Derecho del Trabajo, pasando a jugar un papel fundamental dentro del esquema de reforma laboral discreta que sufrió el sistema de relaciones laborales uruguayo, debido a la introducción de verdaderos mecanismos de estímulo para la conversión de los trabajadores subordinados en empresas unipersonales excluidas de la dependencia laboral”⁽⁷³⁾.

Más recientemente, la OIT, en la Recomendación núm. 198 sobre la relación de trabajo (2006), plantea directamente que la política nacional de protección de los

(70) PLÁ RODRÍGUEZ, A. *Los principios del Derecho del trabajo*, Ed. Depalma, 3ª edición, Buenos Aires, p. 313.

(71) ERMIDA, O.; HERNÁNDEZ, O. “Crítica de la subordinación”. En: rev. *Derecho Laboral* N° 206, p. 251. Cfe. RIVAS, D. “*El trabajo autónomo*”, VV.AA., Cuarenta y dos, p. 250. MÁRQUEZ GARMENDIA, M. Beñaran Burastero, P., “*Trabajadores parasubordinados*”, VV.AA., Cuarenta y dos ..., p. 266. MANGARELLI, C., “*Arrendamiento de servicios*”, VV.AA., Cuarenta y dos ..., p. 281.

(72) ERMIDA, Oscar. *La flexibilidad*, p. 62.

(73) GARMENDIA, Mario. *Eficacia práctica de las normas laborales*, FCU, p. 101.

trabajadores en la relación de trabajo, debería “establecer medidas eficaces destinadas a eliminar los incentivos que fomentan las relaciones de trabajo encubiertas”⁽⁷⁴⁾.

1.3.5. Necesidad de contar con un marco jurídico tuitivo

El debate contemporáneo sobre la relación de trabajo, del que la Recomendación núm. 198 es una excelente síntesis, nos plantea el reto de dotar a la legislación del trabajo de un “objetivo gran angular”, siguiendo la metáfora de Bronstein, de modo de *enfocar* no solo el clásico trabajo subordinado, sino también el de aquellos trabajadores que son objetivamente dependientes⁽⁷⁵⁾.

En nuestro medio, Barbagelata ha sostenido que “el cambio operado significa que no es por extensión que el derecho del trabajo, se aplica a manifestaciones de trabajo independiente sino que la expansión es un fenómeno natural y necesario, aunque no todas las normas sean susceptibles de extenderse en la misma forma o grado”. Y agrega, “Pero, cualquiera sea el grado o extensión de las normas, integran un todo con ciertas características comunes, que han ido perfilándose desde el momento en que el derecho encaró el trabajo con sentido moderno. Vale decir, desde que abandonó su consideración estática, susceptible de ser resuelta con

(74) ERMIDA, O. “La recomendación de la OIT sobre la relación de trabajo (2006)”, rev. Derecho Laboral N° 223, p. 673. BARRETTO, H. “La determinación de la relación de trabajo en la Recomendación 198 y el fin del discurso único de la subordinación jurídica”, rev. Derecho Laboral N° 225, p. 81. En la actualidad la Cámara de Representantes tiene a consideración un proyecto de ley que dispone la derogación del artículo 178 de la Ley N° 16.713 de 3 de setiembre de 1995.

(75) Bronstein, A., *Retos actuales del Derecho del trabajo* (<http://comisionlab.blogia.com/2008/092203-bronstein-retos-actuales-del-derecho-del-trabajo.php>). Gerárd Lyon-Caen sostenía en 1997: “Pero falta aún, cruelmente, en el conjunto de los países afectados, un estatuto del trabajador independiente o del auto-empleo”. (¿Derecho del trabajo o derecho del empleo?, VV.AA., Evolución del pensamiento juslaboralista, Estudios en Homenaje al Prof. Héctor-Hugo Barbagelata, FCU, 1997, p. 280). Barbagelata ubica dentro del pensamiento revisionistas de la doctrina laboral, un grupo al que denomina corrientes militantes, porque plantean “redefinir el tipo del contrato de trabajo con la mirada puesta en posibles alternativas que contemplen la protección de trabajadores que hasta ahora han quedado fuera del sistema. A esta concepción pertenecen Alleva, D’Antona y Boissonat (*Curso sobre la evolución del pensamiento juslaboralista*, FCU, 2009, p. 247-250). Ojeda Avilés afirma que quien más ha profundizado en el tema es el profesor Freedland. Dicho autor propone una regulación conjunta para empleados, profesionales liberales, funcionarios, autónomos, trabajadores marginales y contratos de inserción”. (*Nuevas formas de empleo y derecho del trabajo*. En: VV.AA., Temas centrales del Derecho del trabajo del Siglo XXI, ARA Editores, Lima, p. 49). El Grupo de expertos coordinados por Supiot, en sede de recomendaciones, postula “una doble alternativa: 1/la reafirmación del principio fundamental según el cual las partes de una relación laboral no son dueñas de su calificación jurídica; 2/la voluntad (prospectiva) de ampliar el campo de aplicación del Derecho del trabajo para englobar todas las formas de contrato de trabajo para otro, y no solamente las caracterizadas por la subordinación estrecha del trabajador”. (*Trabajo y Empleo. Transformaciones del trabajo y futuro del Derecho del Trabajo en Europa*, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, p. 305-306). V. ALTAMIRA GIGENA, R., “¿El trabajador dependiente es el único sujeto del Derecho del Trabajo? El nuevo Estatuto del Trabajo Autónomo de España”, ACKERMAN, M.; SUDERA, A. (coordinadores), La relación de trabajo, Ed. Rubinzal-Culzoni, B.A., p. 253 y ss. Goldin, A., *Las tendencias de transformación del Derecho del Trabajo*, LexisNexis, Monografías Jurídicas N° 152. ZURETTI (h), M., *El sujeto trabajador protegido por el Derecho del Trabajo. Concepto tradicional y nuevas tendencias*, Ackerman, M., Sudera, A. (coordinadores), La relación de trabajo, Ed. Rubinzal-Culzoni, B.A., p. 271 y ss.

la ayuda de los esquemas jurídicos tradicionales”.⁽⁷⁶⁾ En la misma dirección Ermida y Hernández consideran de interés a “las propuestas de extensión de la tutela a los trabajadores auténticamente autónomos e independientes pero necesitados de ciertas garantías”⁽⁷⁷⁾.

Conjuntamente con Fernández Brignoni y Nicolliello, sostuvimos la conveniencia de contar con “una nueva regulación del trabajo autónomo, tanto en el campo del Derecho del Trabajo como de la Seguridad Social, a la luz de los cambios que sustancialmente se verifican en la organización del trabajo productivo y en armonía con las normas constitucionales e internacionales que ordenan proteger el trabajo humano”.⁽⁷⁸⁾

Más de una década antes, Grzetich había analizado la posibilidad de asegurar a los trabajadores informarles ciertos beneficios de seguridad social, como los riesgos IVS, accidentes de trabajo, enfermedad común y desempleo, e inclusive, también a través de la seguridad social, la percepción de rubros típicamente laborales, como la licencia y el salario vacacional⁽⁷⁹⁾.

Lejos de alcanzar los objetivos planteados en doctrina, recientes estudios nos demuestran que en América Latina más del cincuenta por ciento de los trabajadores informales son independientes, cuentapropistas o autónomos. Tal circunstancia ha renovado el interés y preocupación por promover la integración efectiva de dichos colectivos a los sistemas de seguridad social, así como de establecer ciertos niveles de tutela en el plano laboral⁽⁸⁰⁾.

Una de las tendencias que se advierte en el campo de la seguridad social latinoamericana se dirige a disminuir la brecha de cobertura que existe entre asalariados e independientes, a cuyos efectos se plantea pasar de sistemas de adscripción voluntaria a obligatoria; creación de regímenes especiales o inclusión dentro del régimen general, con algunas características especiales. Solo 7 países de América Latina tienen regímenes obligatorios para independientes⁽⁸¹⁾, mientras que en

(76) BARBAGELATA, H-H., Derecho del trabajo, t. I, v. 1, FCU, 3ª edición, 2002, p. 109.

(77) ERMIDA, O., Hernández, O., “*Crítica de la subordinación*”, rev. Derecho Laboral N° 206, p. 251.

(78) FERNÁNDEZ BRIGNONI, H., Nicolliello, A, RODRÍGUEZ AZCÚE, A. “Empresas unipersonales y regulación del trabajo autónomo: posibles alternativas teóricas”, rev. Derecho Laboral N° 220, p. 729-730.

(79) GRZETICH LONG, A., Trabajo informal, AMF, 1992, p. 152-154.

(80) Cfr. Bertranou, F., Coordinador, Trabajadores independientes y protección social en América Latina, BPS-OIT, agosto 2009, p. 16-17. Sostiene Ojeda Avilés que “hay una extendida opinión de que el trabajo informal acompaña a las economías en vías de desarrollo y que con la progresiva modernización va desapareciendo en beneficio del trabajo regular. Sin embargo, los indicadores apuntan a que en Europa el número de trabajadores en situación irregular está en aumento, y no solamente debido a los inmigrantes, sino a una evolución significativa del propio modelo productivo en lo que Ulrich Beck ha denominado, a mi juicio de manera desafortunada, como la ‘brasileñización’ de las relaciones laborales europeas a consecuencia de las políticas neoliberales”. (Nuevas formas de empleo y derecho del trabajo, en VV.AA., Temas centrales del Derecho del trabajo del Siglo XXI, ARA Editores, Lima, p. 38).

(81) Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador y Uruguay.

otros 7, coincidentemente de baja o muy baja cobertura, pueden registrarse y aportar al sistema de seguridad social de manera voluntaria⁽⁸²⁾.

Otra particularidad detectada en el mundo del trabajo independiente, tanto a nivel latinoamericano en general, como específico de nuestro país, refiere a su gran heterogeneidad. No obstante ello, a efectos de reflexionar sobre el diseño de políticas públicas, en el caso de Uruguay, Lanzilotta los agrupa en tres categorías: a) profesionales (abogados, arquitectos, etc.); b) cuenta propia de oficio (transportistas, electricistas, etc.); y c) cuenta propia de subsistencia⁽⁸³⁾. Como resulta obvio, las mayores dificultades de acceso a la seguridad social se verifican predominantemente en el segundo y tercer grupo. La autora ensaya, finalmente, dos hipótesis explicativas de la baja cobertura social: las ocupaciones son estacionales e irregulares y el nivel de ingresos es muy bajo⁽⁸⁴⁾.

CONCLUSIONES

Como corolario de lo desarrollado en la presente relatoría, es posible efectuar las siguientes afirmaciones o conclusiones:

1. Siendo el Derecho a la Seguridad Social un Derecho Humano Fundamental, la ampliación de la cobertura en materia previsional se convierte en una obligación primordial de los Estados.
2. Las raíces históricas, económicas, políticas y culturales, modelan la conformación del Estado de bienestar de cada país, en el que predominan ciertas técnicas de protección social. No obstante ello, como sucede en los diferentes países del mundo, coexisten diferentes herramientas de protección social, y por ello, es preciso que se las diseñe y administre como integrantes de un único sistema de garantía social.
3. En ese marco, las “prestaciones no contributivas” son un instrumento imprescindible, especialmente para aquellos países con escaso nivel de cobertura; y, si se encuentran bien diseñadas, no son incompatibles con la construcción de sistemas contributivos.
4. En el análisis de las diferentes alternativas, no puede dejar de considerarse la pensión básica universal a partir de determinada edad, con las ventajas ya anotadas de transparencia ciudadana.

(82) Bolivia, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Nicaragua y Perú. Bertranou y otros, *Trabajadores independientes (...)*, p. 29.

(83) LANZILOTTA, B. *El empleo por cuenta propia y la cobertura de seguridad social en Uruguay*. En: Bertranou y otros, *Trabajadores independientes (...)*, p. 40.

(84) LANZILOTTA, B. *El empleo (...)*, pp. 68-69.

5. En relación a los trabajadores independientes aparece como claramente necesario establecer su inclusión obligatoria dentro del sistema de seguridad social, por la razón indicada en el primer numeral.
6. La Constitución ordena que se protejan sus derechos laborales y de seguridad social en similares términos al que reciben los trabajadores subordinados.
7. Simultáneamente, en la línea anotada por la Recomendación núm. 198, es preciso que los Estados tengan políticas claras en el combate al fenómeno del ‘falso autónomo’.
8. Por último, aparece como uno de los mayores retos del Derecho del trabajo y la seguridad social, la aplicación de sus reglas, o, al menos, una selección de ellas, a los trabajadores autónomos.