

ANUARIO N° 28 (2005)  
ISSN 1316-5852

**INFORMALIDAD:  
UN DESAFIO PARA LA SEGURIDAD SOCIAL**

***Rebeca Castro S.***

Docente de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas  
Universidad de Carabobo

## **INFORMALIDAD: UN DESAFÍO PARA LA SEGURIDAD SOCIAL**

### **RESUMEN**

El mercado laboral en las últimas décadas ha experimentado cambios profundos generados algunos, por el proceso de globalización que hoy nos involucra a todos. Efectivamente, vivimos un momento caracterizado por las innovaciones tecnológicas, presiones económicas, desregulación, todo lo cual hace que los actores laborales –especialmente el sector empleador- adopten nuevas prácticas de gestión, tales como la subcontratación, externalización, simulación laboral, entre otras; todo lo cual ha repercutido de manera significativa en las condiciones de trabajo y en el empleo, pues han generado altos índices de subempleo, desempleo o simplemente expansión de la informalidad, teniendo esta última una notable influencia en la SEGURIDAD SOCIAL, por lo que en nuestra opinión se ha constituido en su desafío, al representar un obstáculo a su objetivo principal, como es la cobertura UNIVERSAL de todos los trabajadores, dada las múltiples limitaciones –institucionales, financieras y legales- para lograr la afiliación o incorporación del sector informal a un sistema de seguridad social, básicamente contributivo, quedando así excluidos de su protección.

**Palabras Clave:** Informalidad, Seguridad, Seguridad Social, Mercado laboral.

## **UNMANNERLINESS: A CHALLENGE FOR THE SOCIAL SECURITY**

### **ABSTRACT**

The labor market in you complete them decade has experienced deep changes generated some, by the process of globalization that today involves us to all. Indeed, we lived a little while characterized by the technological innovations, economics pressures, deregulation, everything which does that the labor actors -especially the sector employer- adopt new you practice of management, such as the subhiring, externalization, labor simulation, among others, everything which has repelled of significant way in the conditions of work and the use, because they have generated high indices of under employment, unemployment or simply expansion of the informality, having this completes a remarkable influence in the SOCIAL SECURITY, reason why in ours opinion has constituted in his challenge, when representing obstacle its primary target, as it is the cover UNIVERSAL of all the workers, given the multiple -institucional, financial and legal limitations to obtain the affiliation or incorporation of the informal sector to a social, basically contributing security system, being as excludes of its protection.

**Key Words:** Unmannerliness, Social Security, Market Labor

## **INFORMALIDAD: UN DESAFÍO PARA LA SEGURIDAD SOCIAL**

### **INTRODUCCION**

#### **I.- MERCADO LABORAL INFORMAL.**

#### **II.-SEGURIDAD SOCIAL Y SECTOR INFORMAL.**

La Seguridad Social y la Cobertura del Sector Informal en América Latina.

- Chile.
- Colombia.
- Costa Rica.
- Venezuela.

### **CONCLUSIONES**

### **BIBLIOGRAFIA**

## **INFORMALIDAD: UN DESAFÍO PARA LA SEGURIDAD SOCIAL**

### **INTRODUCCION**

Al abordar el tema de las reformas de seguridad social no es posible obviar las características de los mercados de trabajo, ni los cambios que los procesos modernizadores han impuesto en éstos, imprimiendo diferencias entre tipos de trabajo y de trabajadores, pero al mismo tiempo uniéndolos en sus demandas de protección.

Recogiendo el sentir de las reflexiones que se vienen haciendo entre estudiosos del tema laboral, destaca que el estudio del trabajo y del empleo en sus inicios estuvieron marcados por un modelo de industrialización en el que la figura central es el trabajo asalariado: un trabajo en situación de dependencia, a tiempo completo, que permite alimentar a una familia y acceder a los servicios sociales. Las trayectorias laborales estaban ligadas a este modelo: poca movilidad, desarrollo de una sola actividad a lo largo de la vida activa, profesionalización, y esquemas de retiro y jubilación seguros. Esta realidad sirvió de referencia tanto a la legislación laboral como a la teoría desarrollada en las diversas disciplinas que estudian el trabajo. Hoy en día no es posible seguir utilizando este modelo de referencia, debido a que se multiplican las formas “atípicas” de empleo la mayoría con todas las características de la precariedad laboral.

Efectivamente, los cambios en las modalidades de organización de la producción y del trabajo determinan modificaciones en el mundo laboral que se ha caracterizado en los últimos años por una caída constante del salario promedio de los trabajadores asalariados, un crecimiento constante de los niveles de subempleo y desempleo, un crecimiento acelerado de la oferta de la fuerza laboral, especialmente de mujeres y niños, que ante las escasas posibilidades de inserción ser incorporan al sector informal.

Ciertamente uno de los cambios operados en los mercados de trabajo latinoamericanos es la incorporación de la mano de obra femenina, con tasas crecientes, a las actividades del sector secundarios y terciario; de igual manera la incorporación temprana de jóvenes que no culminan sus estudios de educación básica o sin ningún tipo de calificación, profesionales

sin empleo que impulsados por la necesidad de contribuir con los ingresos familiares, tienen como una de las pocas opciones de incorporación al mercado laboral, su ingreso al sector informal. De igual manera, la tercera edad encuentra en la informalidad un espacio para su subsistencia: los jubilados y pensionados con bajos niveles de calificación que aspiran o necesitan un ingreso complementario; las personas no cubiertas por la seguridad social, que ante la caída del ingreso familiar se ven obligados a retornar al mercado laboral, y los adultos mayores que por su baja calificación profesional no tienen cabida en el sector formal.

Es así como el sector informal urbano refleja heterogeneidad en su composición y estructura, en buena parte recoge en su seno la expresión de la nueva pobreza latinoamericana, con modificaciones significativas en lo que a calificación profesional y experiencia laboral se refiere, además de estar condicionado por las nuevas orientaciones de la globalización y los efectos de los nuevos programas de ajuste y modernización de las economías latinoamericanas. Es así, como la mayoría de las investigaciones en esta región - Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Honduras, México, Paraguay, Perú y Venezuela- arrojan como elemento resaltante el crecimiento constante de la población económicamente activa incorporada al sector informal urbano, que a pesar de la multiplicidad de componentes específicos para cada país, tipo de actividad económica, sexo, edad, nivel de instrucción, entre otros guardan algunos rasgos en común como son la mayoritaria inexistencia de relaciones de dependencia laboral y las irregularidades en sus ingresos, **situación que imposibilita su ingreso al esquema tradicional de seguridad social prevaleciente en su región.**

El Prócer de la independencia y la integración latinoamericana, Simón Bolívar, expreso sus ideas sobre la seguridad social 62 años antes que esta como tal, hiciera su aparición en el mundo, así en el Discurso de Angostura (15 de febrero de 1819) , expresó:

*“El sistema de gobierno más perfecto, es aquel que produce mayor suma de felicidad posible, mayor suma de seguridad social, y mayor suma de estabilidad política”*

## **I.- Mercado Laboral Informal.-**

El mercado laboral ha experimentado muchos cambios, la flexibilización laboral se introduce como un nuevo componente, avalado por las nuevas tendencias tecnológicas y con directa incidencias en las modernas estructuraciones de los mercados de trabajo en general, de las dinámicas que guían estos procesos y de las relaciones de trabajo en particular. Una de las características de los mercados de trabajo latinoamericanos es la conversión progresiva de actividades que pertenecían al sector formal en actividades informales.

Precisamente como consecuencia de la revolución tecnológica el predominio de la demanda laboral es por recursos humanos calificados, con niveles de conocimientos y habilidades mayores, lo que provoca el desplazamiento de los trabajadores no calificados a actividades de baja productividad, al subempleo, en definitiva a la informalidad y en muchos casos a la exclusión social.

Resultaría una ficción, al menos en el caso de los países latinoamericanos, suponer que todos los trabajadores participan de relaciones laborales explícitas y formales. Es bien sabido que en nuestras naciones existe un sector informal, de considerable amplitud, conformado por quienes -para obtener medios económicos- se ven obligados a recurrir al expediente de apartarse de la normativa legal. Este sector, que en Venezuela según datos suministrados por el Instituto Nacional de Estadística, llegó a constituir en el segundo trimestre de 2003, casi un 52,8% de la población económicamente activa total y que en otros países es todavía mayor, se encuentra en una situación sumamente desfavorable en cuanto a su seguridad se refiere.

Se incluye en esta categoría a: a) Quienes prestan servicios a las microempresas; b) Los trabajadores independientes, por cuenta propia, no profesionales; c) El trabajo familiar, en pequeñas unidades de producción y d) El trabajo doméstico.

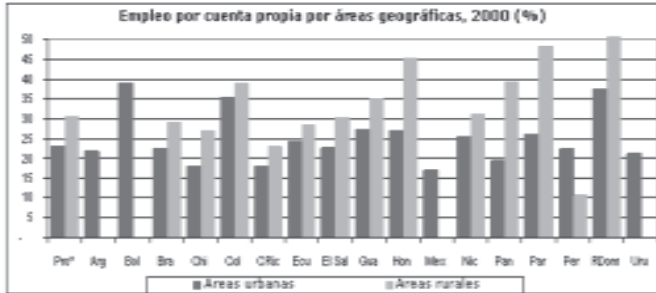
Para Antonis Malagardis, Vera y otros, (1998) este sector sería aquel que esta “constituido por establecimientos de muy baja productividad, que permite ingresos insuficientes a sus trabajadores y en el cual se refugian todos aquellos que no pueden encontrar un empleo “moderno”

En este sentido, Mesa-Lago (citado por Antonis Malagardis, Vera y otros, 1998) distingue cinco categorías de trabajadores informales (urbanos) 1) propietarios o empleados (por cuenta propia) de microempresas (con un número pequeño –menos a cinco –de trabajadores asalariados); 2) trabajadores por cuenta propia o independientes (que no reciben salarios sino ingresos); 3) trabajadores asalariados de microempresas (usualmente sin contratos); 4) trabajadores familiares (es decir, que laboran para un jefe de familia) no remunerados; y 5) trabajadores asalariados en el servicio doméstico.”

Es evidente, que existe coincidencia en la conformación de este sector, así como en sus características, entre las que se puede mencionar la falta de acceso a circuitos financieros, poco capital y baja remuneración, uso intensivo de la fuerza de trabajo sin protección de la legislación laboral y seguridad social, así como bajo nivel de calificaciones, bajo nivel organizativo, dificultad de medir su contribución al Producto Interno Bruto y uso de tecnología rudimentaria.

En América Latina, los datos de la OIT muestran que el porcentaje de empleo informal urbano respecto del empleo total urbano creció del 50% en 1990 a un 58% en 1997 y en Venezuela llega a constituir casi el 52,8% de la población económicamente activa total, como se dijo up supra. Este crecimiento de la economía informal se atribuyó, además de lo ya dijo al inicio de este capítulo, al aumento de la mano de obra debido a factores demográficos, a un ascenso del índice de actividad, particularmente de la mujer, y a migraciones significativas del entorno rural al urbano y, por otra parte, a la reducción del empleo en la economía formal. En cuanto a la composición de la economía informal, se observó un incremento del empleo en microempresas y pequeñas empresas, seguido de un crecimiento del empleo por cuenta propia, junto a un aumento, más reducido, del trabajo doméstico. Veamos a continuación, cuadro tomado del Servicio Nacional de Estadística de la Universidad de los Trabajadores de la América Latina, donde se muestran los índices de empleo por cuenta propia, por áreas geográficas en la región, en el año 2000.





\* Pro = Promedio ponderado de los países informantes

En América Latina la importancia de las Pequeñas y Medianas Empresas (PYME) como creadoras primarias de empleos y factores del crecimiento económico no están lo suficientemente reconocidas, como sucede en Alemania, Italia, Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, etc.

En las últimas décadas, la gran empresa latinoamericana apenas creó el 1% de los nuevos empleos, mientras que las PYMES, las Cooperativas, Mutuales, Microempresas, fueron las generadoras de la mayoría de los nuevos puestos de trabajo conjuntamente con el sector no estructurado de la economía, veamos a continuación:



FUENTE: Servicio CIDUTAL de Estadísticas. UTAL

La producción de la mayoría de las microempresas latinoamericanas es prácticamente de subsistencia, conformadas por tres tipos de trabajadores: el patrón que lo hace todo, el empleado familiar sin remuneración (que cambia su capacidad de trabajo por alimentación) y los

asalariados que generalmente ganan menos que el salario mínimo), sus posibilidades de competir en el mercado interno han disminuido en los últimos años, dado los altos índices de competitividad generados por el proceso de globalización. Seguidamente están las microempresas de acumulación simple en las que escasamente se logra sostener el capita inicial y por último las de acumulación ampliada, con una estructura en su planeación y producción más sostenida.

Seguidamente, se incorpora el cuadro “América Latina: Estructura del empleo no agrícola 1990-2000, en el cual se podrá observar de manera global, como en América Latina el sector informal -comprendidos allí los trabajadores independientes por cuenta propia, el servicio domestico y los trabajadores de las pequeñas empresas- representa porcentajes que vienen creciendo. En los últimos años, en América Latina, 84 de cada 100 empleos creados han sido en el sector informal. Estos empleos se caracterizan por su baja calidad y las malas condiciones del mismo y en el conjunto de la economía estos empleos se caracterizan por su baja productividad, afectando la productividad media nacional y reduciendo los esfuerzos por aumentar la competitividad.

### **AMERICA LATINA. ESTRUCTURA DEL EMPLEO NO AGRICOLA, 1990-2000**

ANOS	TOTAL	Trab. Ind.	Serv. Dom.	Microempresa	TOTAL	Sector Público	P.M y G. Empresas
<b>1990 Total.</b>	<b>42.8</b>	<b>22.2</b>	<b>5.8</b>	<b>14.7</b>	<b>57.2</b>	<b>15.5</b>	<b>41.7</b>
HOMBRES	39.4	21.6	0.5	17.3	60.6		
MUJERES	47.4	23.3	13.8	10.4	52.6		
<b>2000 Total</b>	<b>46.9</b>	<b>24.6</b>	<b>6.7</b>	<b>15.6</b>	<b>53.1</b>	<b>13.0</b>	<b>40.1</b>
HOMBRE	44.5	25.3	0.6	18.7	55.5		
MUJERES	50.3	23.7	15.4	11.2	49.7		

Fuente: Estimaciones de la O.I.T.

Ante la presencia de estos indicadores, se han puesto en practica ciertas iniciativas entre los cuales cabe mencionar el Proyecto Regional de Integración del Sector Informal en el proceso de Modernización, cuyo objetivo principio fue evaluar los esquemas de regulación desarrollados

por varios países en América Latina en los campos laboral, tributario y del comercio ambulatorio, asociado al desarrollo de los centros históricos de las ciudades capitales, así como también en los programas especiales para la formalización del sector informal. En la Conferencia Regional de la O.I.T. que se llevó a cabo para analizar los resultados del proyecto, en Santiago, agosto de 1997, se formularon, entre otras las siguientes recomendaciones:

- Reconocer la existencia de un sector informal en rápido crecimiento el cual, debido a sus características estructurales, no está en condiciones de incorporarse plenamente a la economía formal.
- Promover el desarrollo de un marco institucional adecuado que permita la plena incorporación del sector informal y de las microempresas al proceso de modernización actualmente en marcha en los países de la región.
- Garantizar la aplicación universal de las normas laborales básicas para ambos sectores -formal e informal- así como el respecto a principio de igualdad ante la ley.
- Desarrollar y promover políticas de inversión que permitan la expansión de la infraestructura comercial existente a la que puedan tener acceso los actuales vendedores ambulantes, reconociendo que uno de los factores condicionantes de la existencia de la venta.

Todo ello con la idea de frenar el creciente aumento de este sector.

## **II.-Seguridad Social y Sector Informal.-**

El sector informal presenta características que lo hace estar excluido de las normas de protección social, sobre todo porque existen serias **limitaciones para la afiliación de los trabajadores informales**, de carácter Institucional: a) La administración pública no tiene capacidad para el registro y control de la afiliación de esta población por demás dispersa. b) Muchas de las prestaciones de la seguridad social son pagadas con inaceptable retraso. c) No existen canales apropiados de información sobre los derechos y condiciones de afiliación a la seguridad social por lo que muchos grupos de trabajadores ignoran sus derechos; financiero. a) Los regímenes que se aplican a trabajadores no asalariados contemplan con frecuencia cotizaciones muy elevadas para estos trabajadores que tienen

que asumir la cotización patronal. b) La cotización que corresponde a la microempresa al definirse en función de los riesgos suele ser más alta. c) En virtud de sus ingresos fluctuantes (generalmente bajos) muchos trabajadores informales no pueden asumir el compromiso de aportar cuotas fijas y regulares. d) Altos niveles de pobreza; legales: a) obstáculos para la afiliación del microempresario en tanto patrono, lo cual constituye un desestímulo para la afiliación de sus trabajadores; b) limitaciones para la afiliación de los trabajadores familiares no remunerados, a destajo o a tiempo determinado; c) limitaciones para la cobertura de los trabajadores agrícolas, los cuales según el país están total o parcialmente excluidos y d) limitaciones en la cobertura del servicio doméstico, que disfruta de prestaciones médicas pero no indemnizaciones diarias o prestaciones a largo plazo. (Malagardis, Vera y otros, 1998)

Todas estas limitaciones marcaron, como ya se dijo *up supra*, el nacimiento de soluciones alternativas autogestionarias, entre las que figuran:

- Articulación con las propuestas oficiales, complementarias.
- Papel creciente de los gobiernos regionales y locales.
- Modestas contribuciones de las organizaciones de trabajadores a la salud.
- Formas cooperativas provisionales y la recurrencia a los servicios médicos privados.
- Las Organizaciones no Gubernamentales –ONG’s-
- Algunos casos de servicios y prestaciones: acceso a la alimentación, el riesgo funerario, constitución de los fondos y sistemas para atender las interrupciones de los ingresos por emergencias en el campo productivo.
- Las contribuciones, tasa de cotización, para los carentes del aporte patronal, esa tasa debiera ser una cifra intermedia entre el aporte del trabajador como mínimo y un máximo de los dos aportes paritarios.

Entre los instrumentos más utilizados para materializar estas alternativas, podemos citar: (Lucena, Héctor, 2003)

Recurso parcial a pólizas privadas de asistencia médica o aseguramiento de los instrumentos de trabajo, convenios formales o informales con médicos y clínicas para atención de riesgos laborales y familiares. trueques entre grupos, cada cual ofrece los que tiene a cambio de lo que carece, sistemas cooperativos o por afiliación para prestación de servicios o adquisición de insumos, fondos solidarios para préstamos, asistencia en dinero o prestaciones de servicios de corto y largo plazo.

## **La Seguridad Social y la Cobertura del Sector Informal en América Latina. -**

Dicho todo lo anterior, es obvio que dado el notable crecimiento del sector informal la mayoría de los países se han preocupado por definir estrategias para su incorporación en los esquemas de seguridad social, veamos que prevén las legislaciones de algunos países latinoamericanos en cuanto a la incorporación a la Seguridad Social de este amplio sector de la población.

**Chile**, que es un país pionero en los procesos de reforma de la seguridad social, fue por mucho tiempo el modelo a seguir en América Latina, sin embargo, en los últimos tiempos se han generado severas críticas a este sistema. En el mismo se establece la obligación para todo trabajador que aspire disfrutar de un sistema de pensiones inscribirse en un Administrador (a) de Fondo de Pensiones, razón por la cual la población formalmente inscrita es sumamente elevada, pero los contribuyentes reales no superan el 60%, en el 40% restante se encuentra un elevado porcentaje de trabajadores informales para quienes los fondos de capitalización individual no son atractivos o son demasiado costosos por su capacidad de ahorro y los beneficios que finalmente le son otorgados.

**Colombia**, país que tiene un alto nivel de informalidad de su fuerza de trabajo, en la última reforma en seguridad social, específicamente en materia de salud, contempló el acceso de toda la población, garantizando calidad y eficiencia independientemente de la capacidad de pago de los beneficiarios, a través de la afiliación a una Entidad Promotora de Salud –EPS.

Este servicio se presta mediante un régimen contributivo y uno subsidiario. El primero está dirigido a los trabajadores del sector formal y a los independientes que posean mejores ingresos, y el segundo se dirige a los

sectores de más bajos ingresos. El aporte al régimen contributivo debe ser efectuado por quienes reporten ingresos que les permitan cotizar el 12%, que se reparte en 11% para el financiamiento del sistema y 1% para financiar el régimen subsidiario. Sin embargo, la mayor parte de la población de este país, conformada por revendedores, dueños de pequeños negocios, trabajadores irregulares, trabajadores del sector informal y profesionales de altos ingresos y comerciantes de altos ingresos, está excluidas o no están cubiertas por las EPS. En lo que se refiere a las pensiones la afiliación de los trabajadores independientes es en forma voluntaria, se establecen sus aportes a partir de los ingresos declarados ante la entidad afiliadora y se señala expresamente la responsabilidad de cancelar el 100% de la cotización correspondiente, estimada en 10% de sus ingresos. La base de cotización para estos y todos los trabajadores se establece a partir del salario mínimo mensual.

Por otro lado, creo importante señalar o citar el caso **COSTARRICENSE**, país que ha tenido tradicionalmente la más alta cobertura de trabajadores independientes, ya que diseñó tempranamente instrumentos que facilitan su incorporación.

La base del sistema es fundamentalmente contributiva, permitiendo el logro de la universalidad de la prestación de asistencia sanitaria para un 86% de la población. Los beneficios que ofrece son Seguros de Salud, Pensiones de vejez, invalidez y muerte y riesgos en el trabajo.

La afiliación de los trabajadores por cuenta propia o independiente es voluntaria. El Estado aporta un subsidio para cubrir a estos trabajadores en lo que al seguro de salud respecta. El seguro de pensiones funciona con un sistema de reparto y el aporte para cubrir el seguro de riesgo del trabajo es de 3,17%. Se estima que la cobertura de los trabajadores por cuenta propia en lo que a seguro de vejez, invalidez y muerte se refiere es de 65%.

Así, se considera que estos dos países – **Colombia y Costa Rica**, son los países de América Latina con mayor éxito en la incorporación de informales y ambos prevén en su legislación fondos redistributivos o aportes del Estado.

## Venezuela:

La historia venezolana en este terreno es larga. La seguridad social venezolana nace en la década de los cuarenta y va sufriendo un progresivo proceso de privatización, con una importante manifestación en la década de los noventa en la que se sancionan leyes que pretendían eliminar el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales. Sin embargo, los cambios políticos que tuvieron lugar con las elecciones de 1998 y la realización de la Asamblea Nacional Constituyente acabaron con esta tendencia, primero al promulgar la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, cuyo artículo 86 regula el sistema de seguridad social y segundo con la aprobación de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social –Ley Marco- en diciembre de 2002.

Así, el artículo 86 de la Constitución Nacional establece:

**“Toda persona tiene derecho a la seguridad social** como servicio público de carácter no lucrativo, que garantice la salud y asegure protección en contingencias de maternidad, paternidad, enfermedad, invalidez, enfermedades catastróficas, discapacidad, necesidades especiales, riesgos laborales, pérdida de empleo, desempleo, vejez, viudedad, orfandad, vivienda, cargas derivadas de la vida familiar y cualquier otra circunstancia de previsión social. El Estado tiene la obligación de asegurar la efectividad de este derecho, **creando un sistema de seguridad social universal**, integral, de financiamiento solidario, unitario, eficiente y participativo, de contribuciones directas o indirectas. **La ausencia de capacidad contributiva no será motivo para excluir a las personas de su protección.** Los recursos financieros de la seguridad social no podrán ser destinados a otros fines. Las cotizaciones obligatorias que realicen los trabajadores y trabajadoras para cubrir los servicios médicos y asistenciales y demás beneficios de la seguridad social, podrán ser administrados solo con fines sociales bajo la rectoría del Estado. Los remanentes netos del capital destinados a la salud, la educación, la seguridad social se acumularán a los fines de su distribución y contribución en esos servicios. El sistema de seguridad social será regulado por una ley especial”. (negrillas nuestras)

De aquí se desprende una regulación amplia en cuanto a la seguridad social, colocando la responsabilidad absoluta de su administración en el Estado.

Otro aspecto a destacar en lo que al punto de este trabajo interesa, es que se protege a **toda persona**, descartando una visión laborista, al dejar a un lado el carácter tripartito: patrono-obrero-gobierno, agregando que todos serán objeto de protección independientemente de su capacidad contributiva.

Asimismo, del contenido del artículo 4 de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social, se desprende la garantía de seguridad social a todos los venezolanos residentes en el territorio de la República, ... independientemente de su capacidad contributiva, condición social, actividad laboral, medio de desenvolvimiento, salarios, ingresos y renta...; a su vez, la Ley del Seguro Social y su Reglamento, prevé en su artículo 2 que el Ejecutivo reglamentaría la ampliación de la protección a los trabajadores distintos a los dependientes de un patrono, estableciendo el seguro social facultativo para los trabajadores no dependientes.

Sin embargo, a pesar de la previsión legal, algunos estudios realizados en Venezuela revelan la ausencia o escasa cobertura del sector informal por los mecanismos de previsión y protección social ofrecidos por el Estado y la posibilidad de acceder a seguros privados por este sector es remota debido al alto costo que esto significa, por lo que la opción más viable es acudir a los servicios de asistencia social que ofrece el Estado o las mencionadas alternativas no convencionales.

De tal forma, que en Venezuela, dada la crisis económica que se vive desde 1983, el deterioro de las condiciones de bienestar de los trabajadores y de los venezolanos en general, ha sido constante, en consecuencia, todos los años de recesión, han minado las bases del sistema de Seguridad Social.



## CONCLUSIONES

La importancia adquirida en todos los países por la Seguridad Social como núcleo central de las políticas de protección social, dirigidas a lograr el desarrollo armónico de una sociedad en continua evolución, tiene tradicionalmente un claro reflejo en el ámbito internacional, en el que la progresiva interdependencia socio-económica de los estados y la importancia de los movimientos migratorios, han impulsado la búsqueda de instrumentos válidos para lograr una conveniente aproximación de la evolución de los Sistemas internos de Seguridad Social.

La seguridad social se materializa históricamente en Europa, formando parte de una memoria colectiva, que América Latina no posee, ni distingue más allá de los seguros sociales, hasta las reformas de los años ochenta que siguen sin resolver la cuestión social.

El desarrollo de los sistemas de seguridad social no ha sido rectilíneo. En cada país, la seguridad social presenta características propias las cuales marcan sus diferencias, aún en contextos poco susceptibles a la diversificación, como es el caso de Latinoamérica.

En los países latinoamericanos -de menor industrialización - la creación de los sistemas de seguridad social, antes de la crisis económica de los años 80, se orientó por la institución de los Seguros Sociales. Por consiguiente, en estos países, la seguridad social difiere en cuanto a características, de las apreciadas en las naciones europeas, distinguidos por su tendencia a la protección eficaz de su población, mediante el establecimiento de regímenes universales con énfasis en el mantenimiento de los ingresos y adaptando los programas prestacionales, en especial los dinerarios, al crecimiento del costo de la vida y en cuanto a las contingencias cubiertas se orienta por lo establecido en la Norma Mínima de Seguridad Social, Convenio 102 de la OIT (1952).

Efectivamente, en América Latina, la seguridad social, globalmente considerada, se caracteriza por no ser un componente básico de las políticas nacionales de desarrollo, por no haber logrado desarrollar una cultura de la previsión careciendo de arraigo en la población; por haber un predominio del criterio sectorial por encima del universal lo que determina que su campo de aplicación sea limitado y que exista un alto porcentaje de la

población excluida de las estructuras formales de protección social resultando ineficaz por la parcialidad e inoportunidad de sus modalidades prestacionales; por preveer un sistema de financiamiento tripartito, con enormes facilidades para la evasión y la mora; y, por el carácter laboral sectorial, con baja capacidad contributiva y por poseer una regulación legal dispersa.

Por otra parte, en lo que al mercado laboral se refiere, podemos decir que existen algunas variables que inciden en la situación de América Latina, a saber:

- El acelerado crecimiento demográfico actual, que supera en forma apreciable el crecimiento promedio mundial, que triplica el de los países de altos ingresos;
- El proceso de migración, donde la fuerza de trabajo se localiza en zonas urbanas y una mayor tasa de participación de la fuerza de trabajo que aumenta debido principalmente a la mayor incorporación de las mujeres al mercado laboral;
- El sector no estructurado de la economía se ha convertido en la principal fuente de los nuevos puestos de trabajo, en actividades donde se mezclan: la baja calidad de los empleos y con malas condiciones de trabajo;
- Se ha debilitado la generación de empleos modernos y la expansión del empleo en las grandes empresas no ha logrado compensar la pérdida de ocupaciones;
- Aproximadamente un 52.8% de la población económicamente activa venezolana, forma parte del sector informal, y por ende están excluidos del sistema de seguridad social, haciéndose necesaria la búsqueda de mecanismos alternos para lograr su inclusión, tomando en cuenta que en su mayoría se encuentran en los rangos de ingresos más bajos.
- La experiencia de los seguros sociales latinoamericanos demuestra que la incorporación de los informales por la vía facultativa ha sido irrelevante, ya que el aporte del trabajador y del patrono por parte del contribuyente, resulta tan elevada que la relación costo-beneficio niega cualquier intento de incorporación.

- No obstante estar consagrado constitucional y legalmente el principio de la universalidad en todos los países de Latinoamérica –inclusive a nuestra- la realidad demuestra lo contrario en el momento de su aplicación.
- Se ha demostrado que las personas ocupadas en el sector informal no cumplen con las regulaciones mínimas de condiciones y medios ambientes de trabajo, por lo que tienen una altísima frecuencia de accidentes que implica, según la gravedad, la pérdida del ingreso y la ausencia de atención médica específica y del beneficio de seguros de desempleo, es decir, que ellos son unos de los que más necesitan estar amparados por la seguridad social y no lo están.
- Como consecuencia de la revolución tecnológica existe el predominio de la demanda laboral por recursos humanos calificados, con niveles de conocimientos y habilidades mayores, lo que provoca el desplazamiento de los trabajadores no calificados a actividades de baja productividad, al subempleo, al desempleo y a la exclusión social.
- **EXPANSION DE LA INFORMALIDAD:** Empleos que corresponden a actividades con reducida productividad y con ingresos bajos, que crecen a tasas inferiores con relación al grupo de trabajadores de ingresos promedios.

Esta tendencia de la estructura ocupacional afecta la seguridad, pues al ampliarse el diferencial salarial aumenta la desigualdad en la distribución del ingreso.

Todo lo anterior tiene su corolario en los sistemas de seguridad social. El envejecimiento de la población, la separación de los trabajadores de la relación laboral tanto por razones de edad (jubilación) como por razones tecnológicas y de cierre de unidades productivas (desempleo y subempleo), el incontrolable costo de la atención médica, el reforzamiento de la conducta previsiva individual y la reducción del gasto público social, han creado una situación difícil en los sistemas de seguridad social tradicionales, lo cual se expresa en forma paradójica, pues, al mismo tiempo que se incrementan los estados de necesidad (contingencias) que debe atender, disminuyen los recursos financieros para hacerlo (aportes o contribuciones). Cada vez existen menos trabajadores cotizantes y contribuyentes

(desempleo, subempleo y jubilación) y mayores demandantes de prestaciones sociales (desempleados, ancianos, enfermos). Situación crítica de desequilibrios financieros y actuariales que han obligado a revisar los modelos, regímenes y métodos de financiamiento y de gestión.

De tal forma que en orden a lograr el incremento de los índices de formalidad, creo que es necesario innovar en políticas de empleo, prestando atención especial a los grupos desfavorecidos (jóvenes que abandonan prematuramente el sistema escolar, trabajadores poco calificados, personas con discapacidad mujeres, pertenecientes a minorías étnicas). Es necesario que exista una recuperación salarial cierta, pues en tanto esto no ocurra las bases para el mantenimiento de la Seguridad Social y los beneficios para los trabajadores sufren las consecuencias.

Ahora bien, si bien las recomendaciones anteriores buscan incrementar los índices de formalidad, sería iluso pensar que el sector informal desaparecerá, por lo que se sugiere tomar ciertas medidas como:

- Diseñar políticas específicas de fomento a la microempresa, con acciones que combinen programas de apoyo productivo, de bienestar social y regulación del marco institucional en que operan las actividades informales. Es necesario darle impulso a las micro empresas como elemento que refuerce la integración económica y social del sector informal. El primer componente de orden externo, se refiere a la necesidad de contar con el crecimiento económico sostenido que propicie la generación del empleo y la ampliación del mercado configurándose un clima favorable el desarrollo de la microempresa.

Sería recomendable la realización de un censo de microempresarios en base a un determinado perfil patrimonial (infraestructura, maquinaria y equipos, capital de trabajo, número de trabajadores) que permita visualizar a cuanto asciende el número de estos que efectivamente estén en capacidad de cotizar.

- Aumentar las contribuciones de trabajadores independientes, lo que requeriría de un gran esfuerzo, pero es necesario hacerlo, por lo menos, en lo que se refiere a aquellos segmentos con ingresos más altos, sobre todo porque obviar a este contingente humano, no sería cónsono con los postulados de justicia que están presentes en el principio de la solidaridad.

En este sentido es clave diseñar mecanismos de control en la declaración de ingreso para evitar la subdeclaración que ocasionaría un incremento irracional de las pensiones mínimas vitales y la evasión considerable de los trabajadores con mayores ingresos, perdiendo el componente solidario de las contribuciones.

Por supuesto que esto implica en principio una evaluación de los costos y las consecuencias de la cobertura de este sector, y luego de determinar su viabilidad financiera, diseñar los procedimientos más expeditos para ello, así como su difusión entre los futuros contribuyentes, para lograr su afiliación.

## BIBLIOGRAFIA

DIAZ, Luis E. (2001) **Anteproyecto de la LOSSSI**. Revista Gaceta Laboral. Vol. 7, N° 3.

\_\_\_\_\_ (2002) Democracia y Seguridad Social. Su concepto histórico. Ciencias de Gobierno. Año 6, N°. 12. julio-diciembre 2002.

\_\_\_\_\_ (2001) “Despliegue Estatal y Fondos de Pensiones en Venezuela”. Revista Venezolana de Gerencia. (RVG) Año 6. No. 15, Universidad del Zulia.

FERNANDEZ, María E. (2003) “Comentarios a la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social”. Vol. 9, No. 2.

\_\_\_\_\_ (2001) “Sistema de Seguridad Social Integral”. En Revista Gaceta Laboral. Vol. 7, N° 3.

\_\_\_\_\_. “Efectos Generados por los cambios en las relaciones de trabajo sobre los Sistemas de Seguridad Social Latinoamericanos”. En Revista Laboral, Vol. 10, N°. 3.

ITURRASPE, Francisco. (2002) **“La Seguridad Social a las Puertas de un Cambio Institucional**. Publicado en Venezuela: Seguridad Social en las Puertas de un Cambio Institucional. UCV. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Instituto de Derecho Privado, Caracas.

LUCENA, Héctor. (2003) “Relaciones de Trabajo en el Nuevo Siglo”. Fondo Editorial Tropykos.

MALAGARDIS, VERA, RIVAS, HERNANDEZ y CARTAYA. (1998) “La Extensión de la Seguridad Social al Sector Informal. Aproximación a la Problemática. Gaceta Laboral, Vol. 4, N°. 3. Maracaibo, .

OIT . (2001) Memoria del Director General, XIV Reunión Regional Americana Lima-Perú, del 24 al 27 de agosto de 2001

SALAZAR B. Neiza. “Mercado de Trabajo e Informalidad: repercusiones en la Seguridad Social Latinoamericana en Revista Laboral, Vol. 10, N°. 3.

## REFERENCIAS ELECTRONICAS

ASAMBLEA NACIONAL. “Exposición de Motivos de la Ley de Seguridad Social” presentada por la Comisión Permanente de Desarrollo Social en fecha 16 de octubre de 2001. Disponible en [www.asambleanacional.gov.ve](http://www.asambleanacional.gov.ve). Pág. Consultada el día 18 de mayo de 2005.

CUBAS, Raúl. “Descartado Modelo Privatizador de la Seguridad Social.” [www.uasb.edu.ec/padh/revista3/articulos/raulcubas.htm](http://www.uasb.edu.ec/padh/revista3/articulos/raulcubas.htm)

CEPAL. Panorama social de América Latina Características destacadas de la evolución social de América Latina durante los años ochenta. [www.campus-oei.org](http://www.campus-oei.org). Consultada en noviembre 2004

Cinterfor-OIT. Formación y Trabajo: de Ayer para Mañana. Educación Técnico Profesional Cuaderno de Trabajo Número 1 [www.campus-oei.org](http://www.campus-oei.org). Consultada en diciembre 2004

DE SIMONE, José A. Papel de la educación técnico-profesional en el mejoramiento de las capacidades de los trabajadores del sector moderno ante los procesos económicos actuales y los nuevos desarrollos tecnológicos. [www.campus-oei.org](http://www.campus-oei.org). Consultada en noviembre 2004.

MENDEZ, Absalón. “Sobre la Reforma de la Seguridad Social en Venezuela”. UCV. Publicado en [www.ladv.unm.edu.ve](http://www.ladv.unm.edu.ve). Consultada en mayo 2004.

ROMERO M. Antonio. “La Solidaridad en el Ámbito de la Seguridad Social del Futuro: un tema para la reflexión.” [www.ucla.edu.ve](http://www.ucla.edu.ve). Consultada en mayo 2004.

*SAINZ, Carlos. “El mejor sistema de seguridad Social”.* [www.globovisión.com](http://www.globovisión.com)

Trabajadores Sobre Seguridad Social. [www.redsegsoc.org.uy](http://www.redsegsoc.org.uy).

UNIVERSIDAD DE LOS TRABAJADORES DE LA AMÉRICA LATINA. Servicio CIDUTAL Estadísticas. No. 67 y 69. Disponible en [www.atal.org](http://www.atal.org). Página consultada el día 18 de mayo de 2005.

Rebeca Castro S.  
ANUARIO N° 28 (2005)

Un reto Universal: Seguridad Social para el mundo. [www.ilo.org/public/  
spanish](http://www.ilo.org/public/spanish). 19 de abril de 2004. [www.oit.org](http://www.oit.org).