

Efectos generados por los cambios en las relaciones de trabajo sobre los Sistemas de Seguridad Social Latinoamericanos¹

María Eugenia Fernández S.

Profesora de Derecho de la Seguridad Social, adscrita al Centro de Investigaciones y Estudios Laborales y Disciplinas Afines (CIELDA) de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad del Zulia. Maracaibo, Venezuela.

E-mail: mefernandez5@cantv.net y
mfernand92@latinmail.com

Resumen

Desde hace más de dos décadas se viene discutiendo la crisis de la Seguridad Social en el mundo, señalándose como uno de los mayores problemas que están enfrentando los Sistemas de Seguridad Social, la disminución de la cobertura poblacional, producto entre otras razones de las profundas modificaciones que han sufrido las relaciones de trabajo tradicionales. En efecto, al trabajo subordinado, le han aparecido en el camino fuertes competidores, el trabajo independiente, el trabajo informal, aún no claramente definido, presente de manera abrumadora en los países del tercer mundo, y algunas formas, más sofisticadas como el teletrabajo.

Estos cambios, han sido el resultado de las dificultades del propio mercado laboral para generar nuevos puestos de trabajo, así como de la flexibilización, con el objeto de hacer más competitivas a las empresas y las economías, y el desarrollo de la tecnología, que disminuye la necesidad de mano de obra y coloca a los sujetos en condiciones de prestar sus servicios a distancia, bien desde la calle o desde su propia casa, sin necesidad de trasladarse hasta la empresa, llegando incluso a existir empresas virtuales que funcionan con una infraestructura física mínima.

En el presente trabajo se hace énfasis en la manera como las nuevas realidades laborales (empleo precario, su-

Recibido: 20-10-03 . Aceptado: 08-06-04

1 Trabajo presentado en la Sesión Poster del XIII Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Relaciones de Trabajo (AIRT), realizado en Berlín, Alemania del 8 al 12 de septiembre de 2003.

bempleo, informalidad, desempleo, etc.) han afectado y están afectando los sistemas de seguridad social latinoamericanos, concretamente lo que a seguros sociales y sistemas de pensiones se refiere, los que en su mayoría han sido diseñados, aún tras las reformas que han tenido lugar durante los

últimos veinte años, para trabajadores que prestan sus servicios en forma subordinada, reciben salarios medios y gozan de estabilidad, en otras palabras, laboran en forma ininterrumpida y con salarios ascendientes durante 30 ó 40 años.

Palabras clave: Sistemas de Seguridad Social, Relaciones de Trabajo, Mercado Laboral.

Effects Generated by Changes in the Labor Relationship on Social Security Systems in Latin America

Abstract

For over two decades we have been discussing the crisis in Social Security in the world, pointing out how one of the principal problems affecting social security systems is the shrinkage in the coverage in relation to the population, a product, among other things, of profound changes suffered in the traditional labor relationship. Several strong competitors have arisen to confront traditional subordinate work such as independent labor and informal labor which have not been clearly defined, and which are strongly present in third world countries, and a few other forms such as telephone sales.

These changes have been the result of difficulties in the formal labor market in the generation of work positions, as well as flexibilization, in order to make companies and economies more competitive, as well as the development of technology which dimin-

ishes the need for manual labor and allows for work services at a distance, in the street or from the house, without the need to commute to work. Virtual companies work with a minimum physical infrastructure.

This paper places emphasis the way in which new labor realities (precarious work, underemployment, informality, unemployment, etc.) have affected and are affecting Latin American social security systems, especially in relation to what social security and pension systems are supposed to be and have been designed to offer, even when reforms have taken place over the last 20 years, which is a system for workers who offer their services in a subordinate position, receive middle level salaries, and have work stability, in other words, those who work without interruption and with increasing salaries over 30 to 40 years.

Key words: Social security systems, labor relations, labor market.

1. La Crisis de la Seguridad Social a Nivel Mundial. Especial Referencia a América Latina

Son múltiples las razones que explican la crisis de la Seguridad Social, las hay de tipo económico, demográfico, político-ideológico y sobre todo un clima internacional signado por la globalización, que dejó de ser un fenómeno netamente económico para convertirse en uno que afecta todos los ámbitos de la vida.

En cuanto a las causas de tipo económico, de más está decir que en la actualidad el mundo vive una crisis económica, que por supuesto es más patente en unas regiones que en otras. Los países subdesarrollados y dentro de estos, los latinoamericanos, se encuentran inmersos en el grave problema de la deuda externa, el incremento del desempleo y con éste, mayor pobreza y exclusión social. Estos países en su mayoría, aplicaron programas de ajuste estructural en los años ochenta, como parte de la condicionalidad impuesta por los organismos multilaterales para obtener refinanciamiento y dinero fresco, no obstante, los esfuerzos de más de una década no han visto fruto, por lo que día a día ven crecer las necesidades de la población. Además, es bien sabido que en el marco del neoliberalismo, el Estado debe empequeñecerse, con lo cual, deja de intervenir, se reduce su campo de acción en la economía y al mismo tiempo se reduce su plantilla de personal, lo que supone mayor número de desempleados. Si a esta situación se une la existencia de un mercado globalizado en el que son garantía de éxito la calidad y los bajos

precios, la situación se complejiza aún más, toda vez que los países subdesarrollados no están en condiciones de competir con los industrializados, en buena medida, debido a que por varias décadas, como fue el caso de América Latina, gracias al modelo de sustitución de importaciones sus economías estuvieron cerradas a bienes que se producían en el exterior, generando un sector productivo que contaba con un mercado cautivo, que sin importar la calidad de lo producido, necesariamente debía comprarlo.

Ante tales realidades, la industria debe reacomodarse para hacerse más eficiente y competitiva, lo que conduce a la implementación de nuevas formas de organización del trabajo, flexibilización en cuanto a la contratación, así como flexibilización legislativa que resultan beneficiosas para los empresarios pero generan mayor inseguridad e inestabilidad en los trabajadores, y al mismo tiempo restringen las posibilidades de colocación, pues se requiere menos mano de obra y la que se necesita, debe estar capacitada, dando lugar a la precarización e informalización del empleo y obviamente al desempleo, todo lo cual conlleva a una disminución del número de aportantes a los sistemas de seguridad social.

Las razones demográficas son más que evidentes, ya que la disminución de la fecundidad y en consecuencia de las tasas de natalidad, unidas al aumento en la esperanza de vida y reducción de la mortalidad, conducen a una sola conclusión, el envejecimiento de la población y el cambio demográfico. Este se viene presentando desde hace varias décadas en el viejo continente,

concretamente, desde los años sesenta y está haciéndose presente en América Latina², que a pesar de ser un continente todavía muy joven, está modificando sus números en cuanto a fecundidad y natalidad, observándose cambios importantes en su pirámide poblacional³. También es cierto que gran parte de esa población, producto de desequilibrios estructurales y de la misma globalización, como se indicó anteriormente, no consigue colocación, lo que sin duda afecta la seguridad de sus ingresos presentes y pone en peligro sus ingresos futuros, al tiempo que dificulta la estabilidad de los sistemas de seguridad social y en el mejor de los casos, impide su ampliación en cuanto a cobertura poblacional y calidad de las prestaciones.

Con relación a las causas de tipo político-ideológico, aquí pueden ubicarse las presiones sobre los sistemas políticos y gobiernos en general para privatizar la seguridad social, pues como afirma Dalmer Hoskins (1997: 16), se observa en la casi totalidad de los países cierto descontento y desilusión

acerca de los resultados de la seguridad social, y es que a pesar de que se está gastando más en la misma, cada vez hay también mayor pobreza. Además, y producto en buena medida del neoliberalismo, se pretende encomendar tareas que venían siendo atendidas por el Estado, específicamente la administración de la seguridad social, al sector privado, entre otras razones porque el estado debe reducir su tamaño y porque no es eficiente, olvidando que el sector público puede hacer algunas cosas con menor costo y mayor eficiencia que el sector privado. Paralelamente, tras la caída del comunismo en Europa del Este, se han producido importantes cambios políticos y económicos, al tiempo que se está asistiendo al resurgimiento de la izquierda en Latinoamérica, con la llegada al poder de líderes casi mesiánicos, con tendencias populistas, y lo que es peor aún, muchos de ellos militares que en el pasado no muy lejano intentaron deponer gobiernos elegidos democráticamente⁴.

Es indudable que los países han reaccionado de distinta manera ante

2 Ver Anexo 1.

3 La situación en otras partes del mundo como Africa y Asia es completamente diferente, pues en el primero, la natalidad se mantiene elevada, mientras la tasa de mortalidad, sobre todo infantil es alta, al tiempo que la esperanza de vida es baja, mientras que en Asia hay combinaciones, pues si bien la natalidad es alta, existen diferencias notables en lo que a mortalidad y esperanza de vida se refiere, entre países.

4 Tal es el caso de Hugo Chávez en Venezuela, elegido presidente en 1998 y cuyo gobierno se auto denomina “revolucionario” y se define como de izquierda radical, manteniendo importantes nexos con Cuba; y el de Lucio Gutiérrez en Ecuador, quien llegó al poder en 2003. Asimismo, debe mencionarse a Kirchner en Argentina, de orientación izquierdista, y a Ignacio “Lula” Da Silva en Brasil, electo en 2002, que si bien no es militar sino dirigente sindical, llegó al poder por una amplia mayoría y en él se han centrado las esperanzas de los más desposeídos.

las crisis, buscando adecuar sus sistemas a las nuevas realidades, como ha venido ocurriendo en Europa Occidental y los países anglosajones; tratando de alcanzar niveles mínimos de protección al poner en práctica regímenes de seguro social tradicional, como en el caso de Africa y algunos países de Asia; o dando un salto e implementando reformas profundas, estructurales, lo que ha ocurrido en Latinoamérica.

Efectivamente, América Latina ha sido testigo en las últimas dos décadas de cambios importantes en materia de seguridad social, al punto que algunos autores sostienen que está surgiendo un modelo alternativo de seguridad social en la región. Ciertamente, la casi totalidad de los países ha implementando algún tipo de reforma a sus sistemas de seguridad social (concretamente, a los seguros sociales), la mayoría de las veces impulsados por el deseo de lograr un incremento sustancial en el ahorro interno y crecimiento económico, al tiempo que pretendían mejorar el funcionamiento de modelos deficitarios y quebrados, debido entre otras razones, a la alta evasión; incumplimiento por parte del Estado de sus obligaciones previsionales; malas inversiones, ya que los fondos eran manejados por el Estado quien o no devolvía los capitales o sencillamente, los colocaba obteniendo intereses por debajo de la tasa actuarial, que luego eran devorados por la inflación; flexibilidad en los requisitos para el otorgamiento de las prestaciones; y corruptelas en las instituciones gestoras, muchas de las cuales se transformaron en especie de agencias de em-

pleo o en cajas chicas de los partidos políticos, como ocurrió en Venezuela.

Además, y como apuntan Alejandro Bonilla y Alfredo Conte-Grand (1998: 42),

“Las reformas de los regímenes de jubilaciones y pensiones en América Latina se han llevado a cabo en un contexto caracterizado por desequilibrios internos, deudas externas importantísimas, deudas internas abrumadoras, déficits educacionales, déficits sanitarios, inflación, pérdida del poder adquisitivo de los salarios, desempleo, subempleo y crecimiento del empleo informal y de baja productividad, así como lamentables fenómenos de corrupción”.

En consecuencia, los resultados han sido muy disímiles, pues la mayoría de las veces, se han efectuado cambios sin tomar en consideración factores económicos, sociales y sobre todo culturales, que impiden que los modelos, específicamente, el de capitalización individual se apliquen y funcionen como recetas en cualquier parte del mundo, en particular cuando se trata de sustituir otros que como tales no fracasaron sino que producto de malos manejos, administraciones deficientes, pésimas inversiones y corrupción, no funcionaron de manera adecuada y por lo tanto, no lograron los efectos esperados.

Al mismo tiempo, y en el marco del neoliberalismo y el achicamiento del Estado, al que antes se hizo referencia, se insiste en la necesidad de minimizar a éste último y devolverle al sector privado un papel importante, de ahí la tendencia a recurrir a la empresa privada para que administre estos nuevos modelos o sistemas de seguridad so-

cial, lo que no siempre es garantía de transparencia y buenos manejos.

2. Las Nuevas Realidades del Mercado Laboral

Los sistemas de seguridad social y dentro de estos los regímenes de seguros sociales, fueron pensados y diseñados para una mayoría trabajadora, que presta servicios de manera subordinada por tiempo indefinido, con salarios adecuados y en continuo ascenso. De esta manera, es posible que funcione la solidaridad intergeneracional e intrageneracional, pues quienes aportan en el momento presente financian las pensiones de quienes ya se han retirado y cuando la generación actual llegue a la edad de retiro, habrá una de relevo que cotice para ellos; al mismo tiempo, quienes poseen mayores ingresos aportan en mayor proporción, realizando traspasos dentro del sistema a quienes aportan menos en atención a su ingreso, permitiendo la redistribución de la riqueza y la sostenibilidad del sistema.

Esto fue así durante los años inmediatamente siguientes a la segunda guerra mundial, pero comenzó a cambiar a mediados de los años setenta, cuando la economía mundial dejó de crecer, apareciendo la sombra de la recesión y con ella el desempleo, minando las bases fundamentales de los sistemas de seguridad social, tanto de los financiados mediante contribuciones directas como de los financiados a través de aportaciones indirectas.

La crisis que se inició en los setentas se agudizó aún más en los años ochenta, considerados como la década perdida, en la que se comenzaron a observar

cambios en el mundo del trabajo, necesarios para adaptarse a las nuevas situaciones (crecimiento de la población, diversificación de los mercados) y sobre todo, producto del acelerado ritmo del desarrollo científico y tecnológico, todo lo cual influyó en la seguridad social, justificando de alguna manera, las transformaciones de los sistemas de seguridad social, a las que se hizo referencia en el apartado anterior.

Algunos autores sostienen que han sido diversas las estrategias modernizadoras implementadas durante los últimos años para superar la rigidez del trabajo en las organizaciones, y dar paso a un proceso de producción flexible. No obstante, consideramos que sólo se ha aplicado una gran estrategia *la flexibilización*, que supone una serie de medidas puestas en práctica en mayor o menor número y con mayor o menor intensidad por las empresas.

Así, la flexibilización es un fin en sí misma pero también es una estrategia modernizadora, entendida como "...desregulación, es decir, como la eliminación de restricciones en la asignación del trabajo, para incrementar la eficiencia y competitividad de las empresas, reduciendo a la vez el costo del trabajo e incrementando la movilidad" (Abramo, 1999, citado por Useche y Queipo, 2002: 74). En otras palabras, se trata de hacer que el trabajo sea adaptable a los cambios generados por la globalización reduciendo o eliminando las limitaciones como reglas, reglamentos, y regulaciones que entorpezcan el funcionamiento de la empresa en el mercado internacional.

Dentro de las medidas que la flexibilización como estrategia supone, Useche y Queipo (2002: 70-72) mencionan las siguientes:

1. El *aplanamiento de la estructura de las empresas*, tratando de hacerlas más horizontales, mediante el establecimiento de nuevas jerarquías entre el personal, diversificando el trabajo masivo, fomentando el trabajo en equipo y la creación de círculos de calidad, lo que permite a la organización ahorrar recursos en contratar especialistas, pues extrae la información para el mejor funcionamiento de los procesos, de sus propios trabajadores.
2. También con la intención de achicar la estructura organizacional para hacerla más manejable y adaptable a los cambios ocurridos en el entorno, se ha procedido a *tercerizar o externalizar* buena parte de las actividades, trasladándolas a otras empresas por medio de la subcontratación, lo que supone la reducción de gastos (infraestructura, energía, maquinaria, pasivos laborales y otras obligaciones contractuales como salarios, vacaciones, beneficios, etc.).
3. La *estandarización de los procesos organizacionales* con el objeto de lograr la uniformación del desempeño de tareas por parte de los trabajadores, lo que resulta particularmente beneficioso puesto que permite trasladar los procesos productivos a aquellos países con mano de obra barata, impuestos y aranceles más bajos en compara-

ción con los países industrializados, lo que habitualmente se conoce como maquila, reduciendo los costos y permitiendo ofrecer productos a menor precio en el mercado y poder competir con otras empresas del ramo, en busca de la expansión y conquista de los mercados mundiales en una economía globalizada.

4. Utilización de técnicas como el control total de calidad, para supervisar los procesos, disminuyendo al máximo los defectos y obteniendo productos con las características necesarias para cubrir los requerimientos, exigencias y maximizar las respuestas a los clientes en un mercado globalizado.

Como consecuencia de la implementación de esta estrategia modernizadora, los modelos tradicionales de organización del trabajo, Taylorismo, Fayolismo y Fordismo, caracterizados por la rigidez de la cadena productiva se han vuelto obsoletos, colapsaron, dando paso a nuevos modelos como el japonés (Toyotismo), el mejoramiento continuo, el justo a tiempo (just in time), el know how, la calidad total y tantas otras novedades que están generando cambios profundos en la organización del trabajo y en las relaciones laborales, y

“... en los cuales teóricamente, se otorga mayor participación al empleado mediante el trabajo en equipo, funcionando como un sistema integrado, variado e interactivo con la rotación e integración de tareas para controlar e incrementar la calidad y productividad del trabajo y de la empresa, donde la rotación del trabaja-

dor en diferentes áreas de la empresa permite obtener la figura de un trabajador polivalente” (Useche y Queipo, 2002: 72).

Si bien la flexibilización hace a las empresas más competitivas, básicamente al reducir sus costos, también es cierto que genera otros efectos no tan benéficos para los trabajadores, entre ellos, la inestabilidad en el cargo, ya que se reduce la especialización de los trabajadores al mínimo, gracias a la polivalencia o multifuncionalidad, y los trabajadores polivalentes son fáciles de sustituir por otros polivalentes; en segundo lugar, aparece la desprotección para el trabajador que producto de la inestabilidad antes mencionada, carece de beneficios sociales y protección por parte del sistema de seguridad social; y en tercer lugar, la neutralización de los sindicatos, pues se individualiza la fuerza laboral o lo que es lo mismo, las relaciones colectivas se vuelven individuales.

Por lo tanto, la flexibilización en la organización del trabajo y en la legislación laboral, ha hecho que en la actualidad el mercado laboral esté caracterizado por el empleo precario o precarización, el subempleo, el trabajo por cuenta propia (la mayoría de las veces informal), y por formas de subordinación más sofisticadas como el teletrabajo o trabajo a control remoto.

Así, se entiende por *Empleo Precario*, aquel con que cuenta el trabajador por un tiempo breve aunque no necesariamente, determinado previamente. Se consideran trabajadores precarios, aquellos cuya permanencia en el empleo depende del comportamiento de

los consumidores, o de otros factores externos a la relación de subordinación, de manera que la misma puede culminar en cualquier momento por razones que no son imputables directamente ni al patrono ni al trabajador.

El empleo precario es una alternativa frente al desempleo de larga duración (el que alcanza un año o más), ya que en todo caso, es preferible que la persona cuente con colocación aunque sea temporal antes que con ninguna; no obstante, estos trabajadores suelen recibir remuneraciones inferiores a las que podrían llamarse “normales o mínimas”, por lo general carecen de los beneficios sociales consagrados legalmente (puede reputárselos como temporeros u ocasionales), por lo que escapan a la protección de la seguridad social y a los beneficios establecidos en convenios colectivos de trabajo.

También es importante considerar el *Subempleo*, que no es más que la prestación de servicios durante un número mínimo de horas a la semana o de manera esporádica, sin suficiente regularidad. Existe subempleo cuando el individuo estando apto y disponible para el trabajo no encuentra una colocación que le permita incrementar su tiempo de ocupación, o cuando no encuentra colocación en el área específica en la que se ha formado o capacitado, bien sea por deficiencias estructurales de la economía o de un mercado en especial. Si por el contrario, el trabajador desea permanecer en esta situación, por cualquier motivo, no puede hablarse técnicamente de subempleo, pues sería sólo una persona ocupada que tiene una función de utili-

dad ocio/trabajo diferente al promedio existente en la economía.

En cuanto al *Trabajo por Cuenta Propia*, si bien no es una novedad, pues desde siempre ha existido, ejecutado la mayoría de las veces por profesionales liberales, en la actualidad, se ha extendido en los países subdesarrollados, no precisamente como el ejercicio de profesiones liberales o de oficios determinados, sino por el contrario, como actividad de subsistencia (generalmente comercio minorista) para una gran masa de trabajadores tanto calificados como no calificados, que no logran insertarse en el mercado laboral formal.

En efecto, ante el aumento de la población económicamente activa en estos países (motivado entre otras razones por la incorporación más temprana de los jóvenes a la fuerza de trabajo), el desempleo estructural, el desarrollo tecnológico, los cambios y las crisis económicas, también producto de la globalización, el mercado laboral se restringe cada vez más y no puede dar cabida a estas personas, por lo general muy jóvenes, que nunca han entrado al mercado de trabajo o han salido del mismo y no han podido regresar, debido principalmente a las exigencias del propio mercado, ya que el manejo de tecnología supone cada vez mayor preparación, al tiempo que reduce las posibilidades de colocación, puesto que a mayor tecnología, se requiere cada vez, menos mano de obra.

Esta situación ha dado lugar a la aparición de lo que en Venezuela y muchos países de la región se conoce como informales, es decir, personas que laboran por cuenta propia sin estar sometidos a ningún tipo de control por parte de las autoridades y obviamente, sin pagar impuestos. En este punto es importante distinguir entre los informales independientes y los dependientes, pues también existen relaciones de subordinación en este medio. Así, se habla de informales independientes, cuando efectivamente laboran (ya sea en actividades que agregan valor o simplemente comerciales, desde confección de ropa, preparación de alimentos, hasta la venta de bienes o artículos) por su cuenta, sin sometimiento a ninguna otra persona; y se considera informales dependientes, a quienes prestan servicios a los primeros, es decir, trabajan para estos como dependientes de pequeños comercios, por lo general improvisados, o realizan ventas a comisión, entre otras muchas actividades⁵.

Dentro del trabajo por cuenta propia, es importante incluir las cooperativas de producción y de servicios que en el caso concreto de Venezuela, han recibido un gran impulso por parte del gobierno nacional durante los últimos cuatro años.

Ciertamente, el cooperativismo como movimiento y forma de asociación no es nuevo, ha existido desde comienzos del siglo XIX, y en Venezuela,

5 En el presente trabajo cuando se haga referencia a trabajadores informales, habrá de entenderse como trabajadores por cuenta propia, es decir, sin ninguna subordinación.

se ha desarrollado en diferentes épocas y lugares, no obstante, recientemente se ha estado haciendo mayor énfasis en la organización del trabajo a partir de instituciones cooperativas, que se convierten en una opción para quienes prestan servicios o producen determinados bienes.

La promoción de las cooperativas por parte del gobierno venezolano se inscribe en las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007, dentro del llamado Equilibrio Social, cuyo objetivo es “alcanzar la justicia social y lograr la incorporación progresiva (inclusión)”. Uno de los sub objetivos de este objetivo es “mejorar la distribución del ingreso y la riqueza”, y para ello se debe “fortalecer la economía social y generar empleo productivo” (Panorama, 18.10.2001: 1-6 a la 1-7), entre otros, por lo que se ha pretendido estimular la economía social y participativa, a través de la constitución de cooperativas.

En todo caso, la organización del trabajo bajo esta modalidad se ha intensificado a partir del paro cívico de diciembre de 2002 y enero de 2003, durante el cual el gobierno nacional, planteó como salida a la negativa a prestar servicios por parte de los trabajadores de diversas empresas contratistas de Petróleos de Venezuela (PDVSA), en particular, las de transporte de combustible, la creación de “Cooperativas Populares”, que pudieran adelantar estas tareas.

En el contexto de crisis económica que afecta al país, sin duda, la constitución de este tipo de organizaciones es una alternativa para aquellos que se

encuentran desempleados, de manera que su estímulo resulta positivo y como se dijo anteriormente, el cooperativismo ha sido una experiencia exitosa en diferentes partes del mundo y también en Venezuela. Sin embargo, lo planteado por el gobierno nacional en los últimos meses, supone en la mayoría de los casos, la constitución de cooperativas que habrán de generar “empleo” para quienes carecen del mismo pero a costa del desempleo de aquellos que anteriormente realizaban la misma actividad de forma subordinada, o a la transformación de éstos últimos, en supuestos trabajadores independientes miembros de dichas cooperativas, como ha ocurrido en el sector petrolero.

De ahí que a simple vista, las cooperativas parezcan no ser una respuesta adecuada frente al problema del desempleo que en los actuales momentos, según informaciones oficiales para el primer trimestre de 2003 se situó en 19,7%, lo que alcanza a 2.304.477 personas, de una población económicamente activa de 11.713.403 (INE, 2003: <http://www.ine.org.ve>), y también es evidente, que los mecanismos de protección social con que cuentan estas organizaciones, son inferiores a los que puede garantizar el sistema de seguridad social a los trabajadores subordinados, sobre todo si se los compara con los beneficios sociales que disfrutaban aquellos que antes prestaron servicios subordinadamente y que en la actualidad han debido agruparse de esta manera para continuar laborando, específicamente el caso de los trabajadores petroleros⁶.

Finalmente, debe considerarse el *Teletrabajo* que aunque puede parecer novedoso, data de principios de los años setenta, cuando el término fue acuñado por Jack Nilles, en medio de la severa crisis petrolera que hizo que los países industrializados tomaran medidas dirigidas al ahorro de energía. El teletrabajo ha sido definido como “una forma de organización y/o ejecución del trabajo realizado en gran parte o principalmente a distancia, y mediante el uso intensivo de las técnicas informáticas y/o de telecomunicaciones” (Thibault, Aranda, citado por Carballo, 2001: 101).

En todo caso, es fundamental tener en cuenta que el teletrabajo constituye una especial o peculiar forma de organización flexible del proceso productivo (flexibilidad de la producción o de la fábrica) que admite, sustentado en el desarrollo de la telemática, la prestación de servicios a distancia del lugar donde el resultado es esperado, debiendo distinguirse entre el

“teletrabajo autónomo (extrañado, entonces, de la esfera del Derecho del Trabajo) y el teletrabajo dependiente o subordinado (trabajo a control remoto), como peculiar modo de prestación de servicios en la esfera del contrato de trabajo” (Carballo, 2001: 95).

El teletrabajo es beneficioso para el patrono, pues permite reducir los costos de producción, además, se suelen observar aumentos en la productividad de la empresa y es posible captar o retener trabajadores más calificados sin importar las distancias que los separan o puedan separar en el futuro o las necesidades migratorias sobrevenidas. Asimismo, garantiza al empleador la dispersión del riesgo que aparece el proceso productivo, permitiéndole afrontar situaciones externas a la empresa pero que en otras circunstancias podrían generar una grave crisis para la misma, como las huelgas de transporte, las interrupciones súbitas de energía, fenómenos de la naturaleza como terremotos, inundaciones, etc. Sin embargo, las ventajas para el trabajador parecen ser menores, toda vez que si bien se reducen los costos generados por el transporte, la alimentación fuera del hogar y vestido, hay mayor libertad en la organización y la prestación de sus servicios, pudiendo disponer de más tiempo libre, y personas tradicionalmente discriminadas por el mercado de trabajo como los discapacitados, pueden obtener empleo; también es cierto, que las personas se encuentran aisladas, no existe contacto entre los compañeros de trabajo, menos aún, sentido de pertenencia ha-

- 6 En ese sentido, se ha constituido en la Costa Oriental del Lago de Maracaibo (Estado Zulia), la Cooperativa de Buzos, y se pretende crear la de los electricistas, ingenieros, técnicos instrumentistas, y de diferentes disciplinas compatibles con la industria petrolera (Panorama, 24.03.2003: 1-14). Además, se han otorgado sesenta (60) camiones (gandolas) a cooperativas populares en el Estado Carabobo, que se encargarán de distribuir combustible hacia el centro del país (La Verdad, 20.04.2003: A-6).

cia la organización, e incluso es posible que el trabajador ni siquiera conozca con exactitud para quien labora y cuales son los fines últimos de la empresa.

Sin duda alguna, durante los últimos treinta años, el modelo de producción en serie se ha modificado sustancialmente, la revolución científica y tecnológica, centrada en la información y el conocimiento, está generando grandes cambios en la organización del trabajo, de ahí que,

“si la 1era. Revolución Industrial se caracterizó por concentrar el trabajo y el capital en grandes centros fabriles y en generalizar y sistematizar el régimen de asalariado, la actual revolución está generando un proceso contrario” (Romero, 1997: 29).

En otras palabras, se descentraliza el trabajo, gracias a la informática y se prescinde crecientemente del régimen de asalariado. Se regresa al trabajo a domicilio y al trabajo a destajo pero en condiciones novedosas.

En efecto, vivimos en un mundo caracterizado por

“El dominio de las finanzas sobre la producción, el énfasis en la estructura del saber, el vertiginoso desarrollo de las tecnologías (de donde deriva la exigencia de nuevas destrezas para los trabajadores y, en suma un nuevo arquetipo del prestador de servicios), el abaratamiento de los transportes y de las comunicaciones; eficientes sistemas de información que permiten una visión holística de los mercados mundiales y, en particular garantizan una amplia y detallada información a los inversionistas con el fin de destinar sus capitales a los países y áreas que estimen más favorables a sus intereses; y finalmente, un im-

presionante desarrollo en el área de la información que (junto con el referido abaratamiento del transporte y las comunicaciones) ha propiciado la standarización de las pautas del consumo mundial” (Carballo, 2001:97).

3. Influencia del Mercado de Trabajo en la Crisis de los Sistemas de Seguridad Social

Los cambios que se han venido experimentando en la organización y en las relaciones de trabajo, a los que se hizo referencia en el punto anterior, han producido efectos sobre el mercado laboral, que a su vez impactan los sistemas de seguridad social, ya que la manera como dicho mercado se encuentra conformado, así como las variables empleo y desempleo, repercuten sobre el financiamiento de los sistemas, el cual proviene de los aportes que realizan quienes están laborando (contribuciones directas) o de los aportes efectuados por vía de impuestos (contribuciones indirectas), que necesariamente proceden de los bolsillos de aquellos que poseen capacidad de ingresos.

Resultados de la flexibilización son el empleo precario, el subempleo, el trabajo por cuenta propia y el teletrabajo, pero la consecuencia más grave de los cambios en la legislación laboral y en la organización del trabajo, es el desempleo, que sumado al desempleo estructural y a otras distorsiones del mercado de trabajo, se ha incrementado no sólo en los países subdesarrollados o en vías de desarrollo, sino también en los industrializados⁷.

En todo caso, dos tipos de desempleo suscitan una preocupación especial, el desempleo de larga duración

(más de 12 meses) y el de los jóvenes (las personas de 15 a 24 años). El primero, es decir, el que dura un año o más tiempo, ha progresado en muchos países más que el desempleo total, por ejemplo, en Suecia, ha pasado del 5,5% del total en 1980 al 29,6% en 1997 (OIT, 2000: 48); en cuanto al segundo, la participación en el mercado de trabajo de todas las personas de 15 o más años, ha aumentado en ciertas partes del mundo desde 1980, como es el caso de economías adelantadas, entre ellas los Estados Unidos, Países Bajos, Suecia y Suiza y (por lo menos en el decenio de 1980) en diferentes países de Asia y de América Latina. No ha variado o menguado en otros (la mayoría de los africanos y las economías en transición), así como algunas grandes economías adelantadas como Francia e Italia (OIT, 2000: 50).

Está claro que la inestabilidad laboral que genera la flexibilización a la que ya se hizo referencia, produce mayor desempleo, al lanzar a la calle un contingente de individuos que aunque están aptos y disponibles para el trabajo, por razones tecnológicas, por las presiones que ejerce el mercado global sobre las empresas, por motivos netamente económicos como el interés de mejorar las ganancias, entre otras muchas razones, se ven obligados a trabajar por períodos breves, a destajo o por temporada, incrementando los niveles

de desempleo total. De hecho, en algunos países, los trabajadores que buscaban un empleo de plena dedicación se han visto obligados a aceptar un trabajo de tiempo parcial, que entraña con frecuencia una remuneración más baja y menos seguridad del empleo, siendo también menos probable, que queden amparados por regímenes de seguro social y pensiones de la propia empresa. Ante esta situación ¿cuál ha sido la solución del mercado?

La respuesta a esta interrogante es la informalidad, la que obviamente es otro problema. El mercado de trabajo como se sabe, está conformado por un sector formal o estructurado y un sector informal o no estructurado. En los países industrializados la mayor parte de la población económicamente activa se ubica en el primero, lo contrario ocurre en los países subdesarrollados, eufemísticamente llamados en “vías de desarrollo”, donde durante las últimas dos décadas el sector informal viene creciendo a un ritmo vertiginoso, y específicamente, en América Latina, pueden encontrarse múltiples ejemplos de países en los que mayor proporción de la población económicamente activa se encuentra incorporada al sector informal⁸.

Ciertamente, el empleo en el sector urbano no estructurado ha venido creciendo en los países en desarrollo, constituyendo una proporción muy impor-

7 Así, en economías adelantadas la tasa de desempleo se duplicó entre los años 1974 y 1998, pasando del 2,8% al 6,3% para los hombres y del 3,2% al 7,4% para las mujeres (OIT, 2000: 48). De igual forma, a partir de finales del decenio de 1980, el desempleo aumentó en casi todas las economías en transición hasta llegar a un máximo a mediados del decenio de 1990.

tante del empleo urbano total, y aunque las definiciones varían de un país a otro, suelen englobar a los empleados y trabajadores de empresas de cinco o menos trabajadores, además de los trabajadores familiares no remunerados y la totalidad de los que trabajan por su cuenta (excluidos los administrativos, los profesionales y los técnicos). A veces, se considera que las empresas de diez o menos trabajadores forman parte del sector no estructurado.

Son múltiples las causas de este fenómeno, entre ellas destacan, la baja efectividad de las políticas laborales; los altos costos no salariales; la baja intensidad de crecimiento en el sector formal del mercado laboral; la disminución del empleo público; la profundización de los procesos de terciarización del aparato productivo (Bertrano, citado por CISS, 2002: 56). En todo caso, según datos de la OIT, para 1997, entre el 30 y el 50% del empleo urbano quedó clasificado en el sector no estructurado en el caso de la India,

América Latina y Tailandia, y del 50 al 80% en el Africa Subsahariana; además, en los países subdesarrollados, quienes laboran en este sector, no poseen ningún tipo de protección social y cuando existe, es muy rudimentaria (OIT, 2000: 53).

El sector informal o mercado informal de trabajo ha sido la respuesta para aquellos individuos que o bien nunca han podido insertarse en mercado formal o fueron expulsados de éste último y no han podido regresar. En los países industrializados, el sector informal⁸ la mayoría de las veces complementa los ingresos de aquellos trabajadores que se encuentran empleados temporalmente, o que están subempleados, pero, en el tercer mundo suelen ser la única alternativa para una gran masa de individuos, en muchos casos, más de la mitad de la población económicamente activa⁹.

Cuando esto ocurre, es decir, cuando el grueso de la población “labora” en el mercado informal, los efectos son devastadores para la economía y obvia-

8 En América Latina el sector informal representa aproximadamente el 46% de la población económicamente activa, a diferencia de lo que ocurre en los países desarrollados del continente, es decir, Estados Unidos y Canadá, donde la informalidad alcanza el 9% de la población económicamente activa (Garro, 2003: 25).

8 La composición del sector informal no es la misma en países industrializados y en países en desarrollo. En los primeros, existe una mayor proporción de profesionales y trabajadores pasivos, como por ejemplo los escritores e inventores. En ambos tipos de países existen los trabajadores auto-empleados familiares, con o sin pago, así como los llamados auto-empleados ostensibles, que son los que realizan trabajos remunerados idénticos a los realizados por los trabajadores empleados, y trabajadores mixtos, que se encuentran empleados en un trabajo y auto-empleados en otro (Garro, 2003: 23). En todo caso, los trabajadores informales son en su mayoría mujeres que pertenecen a familias pobres.

9 Ver Anexo No. 3.

mente para la calidad de vida de los sujetos. Basta ojear los indicadores macroeconómicos, el PIB, el PIB per cápita, los índices de pobreza, para observar que difícilmente países con estas condiciones lograrán superar la cuesta del subdesarrollo.

Respecto a estas últimas variables, la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, CISS (2002: 56-57) considerando datos de 1980 a 2000 para ocho países de América Latina, encontró que a mayor PIB per cápita, menor es la informalidad y que un incremento en la tasa total de contribución a la seguridad social incrementa la informalidad. De igual forma, mientras más abierta se encuentre una economía al comercio internacional, mayor es la informalidad laboral que experimenta.

En cuanto a la calidad de vida de la población, se sabe que en promedio los ingresos de los trabajadores informales o del sector no estructurado son equivalentes al 75% de los ingresos de los trabajadores formales, lo que obviamente reduce su capacidad de compra, manteniéndolos en un círculo vicioso de pobreza; se trata de individuos que no cuentan con protección social para sí mismos ni para sus familiares, salvo la que pueda brindar la asistencia social con todas las limitaciones que suelen acompañarla; carecen igualmente de protección jurídica, cuando existe subordinación en el ámbito de este mercado; la mayoría de las veces las actividades que desarrollan son comerciales, es decir, se reducen a la compraventa de bienes, lo que no agrega ningún valor, al tiempo que se desperdician las capacidades y talen-

tos de individuos que forzosamente deben dedicarse a estas actividades de subsistencia.

Pero ¿cuál es el efecto del mercado de trabajo sobre los sistemas de seguridad social? Los sistemas de seguridad social, fundados en la solidaridad o basados en el ahorro individual se encuentran indisolublemente ligados a dos variables, el empleo y la calidad de los salarios, fundamentales para el sostenimiento de dichos sistemas. El nivel de empleo, pues como se indicó precedentemente son los trabajadores los que realizan las contribuciones directas y/o indirectas al sistema; y la calidad de los salarios, toda vez que ellos sirven de base de cálculo de dichas aportaciones.

En sistemas basados en la solidaridad intergeneracional e intrageneracional, si disminuye el empleo (bien porque no existen oportunidades de colocación o porque este se ha vuelto precario, y estos trabajadores están excluidos del sistema), necesariamente habrá que aumentar las cotizaciones, lo que puede incrementar aún más los niveles de desempleo¹⁰, ya que los patronos preferirán la utilización de tecnología, o reducirán su plantilla de trabajadores, además, supone mayor carga para los que están laborando, de ahí la importancia de los salarios, de su valor real, pues trabajadores mal pagados, empobrecidos, no podrán hacer frente a aportaciones mayores sin que se vea afectada notablemente su calidad de vida y de no realizarse este ajuste, las prestaciones disminuirán; ahora bien, cuando se trata de sistemas basados en la capitalización individual, la disminución del em-

pleo o el hecho de laborar temporalmente, sin ninguna estabilidad, también tiene importantísimas implicaciones, puesto que los sujetos no podrán acumular suficientes recursos para hacer frente a determinadas contingencias, sobre todo a la vejez, debiendo recurrir a las pensiones mínimas garantizadas en algunos casos por el Estado o sencillamente, dispondrán de lo ahorrado hasta que se agote, pero no tendrán mayor protección que la brindada por la asistencia social, que en los países subdesarrollados, específicamente América Latina, donde se han implementado estos modelos, suele ser insuficiente.

Aquí, es importante comentar las reformas que paralelamente a las del mercado y legislación laboral, han tenido lugar en América Latina en materia de seguridad social durante los últimos veinte años, unas más exitosas que

otras en cuanto a fondos acumulados e inversiones, pero no tanto en lo que a cobertura poblacional y calidad de las prestaciones se refiere, donde los resultados no han variado mucho.

El pionero de las reformas a los sistemas de pensiones, Chile, hasta ahora ha obtenido buenos frutos en cuanto al aumento del ahorro interno, más no puede decirse lo mismo en cuanto al incremento de la cobertura poblacional, pues si bien es cierto que casi toda la fuerza laboral está afiliada al sistema de pensiones y cuenta por lo menos con la protección de la asistencia social en materia de salud, también es cierto que cerca del 40% de los afiliados no cotiza regularmente, lo que sólo les garantizará una pensión de vejez asistencial.

La influencia del mercado de trabajo sobre los sistemas de seguridad social es determinante, prueba de ellos

- 10 En este sentido, la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (2002: 58) al considerar el impacto de las contribuciones a la seguridad social sobre el nivel de empleo, ha observado que no necesariamente una alta tasa de impuestos a la nómina lleva a elevados niveles de desempleo, al menos en el caso de Europa, y así ha quedado demostrado, pues a largo plazo la mayor parte de esos costos se cargan al trabajador; sin embargo, en América Latina, aunque no existe una amplia evidencia para el continente, se han realizado trabajos en diferentes países que muestran que los resultados varían de uno a otro. Así, por ejemplo, en el caso de Chile, al analizar el impacto de la reducción de la tasa de impuestos a la nómina por seguridad social del 30% al 8,5% en 1981, se demostró que el cambio no tuvo consecuencias importantes en la eficiencia de los mercados laborales, en otras palabras, no existe evidencia de que se hayan creado más puestos de trabajo. No obstante, los resultados fueron distintos en Colombia, donde tras la reforma al sistema de seguridad social ocurrida en 1993, que supuso un incremento del 10,5% del impuesto a la nómina, tuvo lugar una reducción del empleo de alrededor del 4 ó 5% y una reducción de los salarios del 2%. Por lo tanto, si bien no hay suficientes datos como para asegurar que el aumento de las cotizaciones genera mayor desempleo, tampoco existe evidencia de que la disminución de las tasas de cotización aumente los niveles de empleo, al menos no de manera uniforme para todo el continente.

son los resultados observados en países como Perú, que implementó una reforma muy similar a la chilena, pero con consecuencias desalentadoras, toda vez que el sector no estructurado es mucho más amplio (más del 50% de la población económicamente activa se encuentra incorporada al sector informal de la economía), y aunque es posible la afiliación voluntaria de los trabajadores independientes, los elevados costos, es decir, los porcentajes de cotización que deben cancelar, hacen poco atractiva su incorporación tanto al sistema de pensiones como al de salud, por lo que sólo cuentan con la asistencia social, cada vez más limitada y deficitaria.

A esto hay que sumar las desigualdades entre los sexos, que aparecen en los programas basados en el ahorro individual, haciendo que resulten perjudicadas las mujeres en lo que a cuantía de las pensiones se refiere, pues por contar con una esperanza de vida mayor a la de los hombres, aunque perciban salarios iguales, coticen la misma cantidad de dinero y laboren durante el mismo número de años que un hombre, necesariamente sus pensiones serán más bajas. Además, es sabido que su participación en el mercado de trabajo es menor a la de los hombres.

Otro caso a considerar es el de Argentina, donde aún antes de la crisis económica iniciada en el año 2001, el sistema colapsó desde el punto de vista financiero, lo que determinó la reduc-

ción del monto de las prestaciones¹¹ (pensiones de vejez únicamente), pues el sistema carecía de flujo de caja para hacer efectivo su pago.

Necesariamente los sistemas de seguridad están directamente relacionados y son dependientes de las realidades económicas, las que influyen sobre el mercado de trabajo y éste a su vez condiciona el flujo de recursos a los mismos, de ahí, que si existe cada vez menor número de aportantes, bien porque se reducen las fuentes de trabajo, o buena parte de la población se encuentra subempleada o desarrollando actividades temporales o en el sector no estructurado de la economía o sencillamente, porque la población ha envejecido, estará en peligro la estabilidad del sistema de seguridad social, y por ende las posibilidades de ampliación tanto de la cobertura poblacional como de la cuantía de las prestaciones, al tiempo que aunque suene contradictorio, seguramente se incrementarán las demandas sobre el sistema.

4. El Reto de los Sistemas de Seguridad Social: Incrementar la Cobertura Poblacional y Mejorar la Calidad de las Prestaciones en un Mundo Globalizado

Sin duda alguna, en la actualidad el gran reto que tienen ante sí los sistemas de seguridad social no es otro que ampliar su cobertura poblacional y brindar prestaciones satisfactorias, no obstante, dentro de éstos dos grandes “objetivos”, la Conferencia Interamericana de Segu-

11 Decreto Nacional 438/2000. Decreto de Necesidad y Urgencia sobre Solidaridad Previsional (31.05.2000), por el cual se redujeron las pensiones de vejez de los beneficia-

ridad Social (2002: 21), siguiendo a Collin Gillion, incluye otros desafíos como la protección contra la pobreza en los grupos de mayores edades durante la invalidez o muerte del trabajador que genera los ingresos familiares; la provisión de un ingreso que verdaderamente reemplace el perdido, debido al retiro voluntario o involuntario para los que hayan cotizado; el ajuste de tal ingreso a la inflación, de forma que al menos no pierda su poder adquisitivo; y la creación de un ambiente para el desarrollo de provisiones voluntarias de retiro.

Los sistemas de seguridad social (dentro de estos los regímenes de pensiones) europeos y los pioneros en América Latina (Argentina, Brasil, Cuba, Chile y Uruguay), alcanzaron su máximo desarrollo después de la segunda guerra mundial en un marco general caracterizado por condiciones de empleo casi total y la creencia de que no existía una contradicción entre la seguridad social y el funcionamiento de la economía, es decir, que había un círculo virtuoso en el que ambas se refuerzan mutuamente.

Sin embargo, este contexto ha cambiado en las últimas décadas, pues el pleno empleo ya no existe, ni siquiera en las economías desarrolladas, la población no se reproduce como lo hacía hace sesenta años, las mujeres han pa-

sado a ocupar un papel importante en el mercado de trabajo, y se ha multiplicado el número de familias monoparentales y de uniones libres, distintas al matrimonio tradicional, característico de la posguerra.

“De hecho, la existencia misma de los sistemas de pensiones, la madurez en cuanto a su crecimiento y la garantía de algún tipo de beneficio, es precisamente uno de los desarrollos que han transformado en buena parte estas condiciones macroeconómicas (CISS, 2002: 21).

En medio de estas realidades, alto desempleo, nuevas formas de ocupación, un importante segmento de trabajadores realizando actividades informales, flexibilización del mercado laboral, incorporación de las mujeres a la fuerza de trabajo y una especie de disyuntiva entre progreso social y crecimiento económico; incluso se ha llegado a considerar que en algunos casos el sistema de seguridad social es una amenaza a la competitividad y el empleo, resulta claro que será muy difícil para los sistemas de seguridad social remontar la cuesta y responder a los desafíos a los que antes se hizo referencia sin realizar una profunda modificación del gasto y de las fuentes de financiamiento, lo que supone llevar adelante reformas unas más profundas que otras como en efecto ha ocurrido. El problema es que dichas refor-

rios menores de 50 años y hasta esa edad a un 50% y las de los menores de 60 años, incluyendo dicha edad a un 67%, ante la existencia de un déficit de mil setecientos millones de Pesos que superaba las posibilidades presupuestarias existentes entonces y hacía peligrar los pagos ordinarios que mensualmente la administración debe hacer efectivos a la totalidad de jubilados y pensionados.

mas, oscilan entre dos enfoques extremos, mantener el sistema de reparto (Pay-As-You-Go) u optar por la capitalización individual.

En este sentido, los países que han implementado programas basados en el ahorro individual, todavía no han podido determinar sus verdaderos alcances, además, ha quedado demostrado que la capitalización individual no ha logrado superar dos de las grandes limitaciones atribuidas a los sistemas solidarios de reparto, como son el continuo incremento de los costos y el envejecimiento de la población. De ahí que todavía no esté claro que reforma o cual modalidad de financiación es la más adecuada, más es indiscutible que las condiciones actuales del mercado laboral, sobre todo en América Latina, cada vez hacen más difícil la viabilidad financiera de dichos sistemas, incrementando la carga para el Estado.

Entonces, ¿cómo mejorar la cobertura poblacional y calidad de las prestaciones si cada vez es menor el número de aportantes y en ocasiones más reducido el valor real de sus contribuciones? Son varias las salidas, y aunque pueden implementarse aisladamente, lo ideal sería aplicarlas en conjunto, entre ellas se encuentran la reducción de la evasión de las contribuciones sobre seguridad social, el incremento de las aportaciones y la extensión de servicios a sectores no cubiertos.

La primera consiste en el control de la evasión, la subdeclaración y el fraude de los participantes en el sistema de seguridad social, es decir, patronos, trabajadores y Estado, sobre todo este último, pues en el caso concreto de

América Latina, suele ser el mayor deudor del sistema; por esta vía sería posible mejorar los beneficios de los cotizantes y al mismo tiempo extender la protección a la población no protegida que tiende a ser la que se encuentra en mayor desventaja económica; la segunda medida consiste en incrementar las tasas de cotización, pero teniendo en cuenta que el aumento puede hacer que caiga la recaudación total, al desalentar a aquellos que están incorporados al sistema a continuar participando o al incrementar de manera directa el desempleo, como ocurrió en Colombia tras la reforma al sistema de pensiones; en todo caso, antes de hacer cambios es necesario que las autoridades estén seguras de "... que no se caerá en el peor de los escenarios; a saber, que disminuya la cobertura del sistema y que además, caiga la recaudación" (CISS, 2002: 62); y en tercer lugar, la salida consiste en ofrecer protección a sectores tradicionalmente no cubiertos, como es el caso de los trabajadores informales, mediante programas especialmente diseñados para este sector, que tengan en cuenta sus necesidades, las fuentes de financiamiento y que sobre todo, no propicien su mantenimiento en la informalidad, lo que se podría lograr creando sistemas alternativos de seguridad social para los trabajadores no cubiertos, que brinden protección contra contingencias propias y de sus familias, desvinculando la afiliación al seguro social o a un determinado régimen de previsión social o de pensiones, de la participación en el mercado laboral formal.

5. Consideraciones Finales

La seguridad social tiene como fin primordial garantizar protección integral al individuo desde antes del nacimiento y hasta después de su muerte, y para ello los Estados deben implementar sistemas que permitan a los sujetos acceder a prestaciones, mediante las cuales satisfacer sus necesidades frente a determinadas contingencias y al mismo tiempo, crear unas condiciones mínimas, una especie de piso a partir del cual cada sujeto logre el desarrollo pleno de su personalidad.

En consecuencia, la seguridad social está dirigida a atender a toda la colectividad sin tomar en consideración la actividad que realice o cual sea su contribución a la sociedad, pero, para lograrlo se nutre de las aportaciones que efectúan quienes se encuentran laborando, y en general quienes poseen capacidad contributiva.

Sin embargo, en la actualidad, en la mayor parte del mundo y concretamente en América Latina, dados los problemas de tipo económico, los déficits que arrastran los sistemas de seguridad social, la conformación del mercado de trabajo, entre otras muchas razones, que suponen desempleo, precarización, bajos salarios, elevadas tasas de inflación e informalidad, el Estado, a quien corresponde llevar adelante la seguridad social como función, no sólo no está en condiciones de garantizarla a toda la población, sino que ni siquiera es capaz de garantizarla a los que están empleados y de una u otra forma están aportando. De hecho los esquemas de seguridad social implementados para la población ocupa-

da en América Latina, benefician aproximadamente al 54% de la población ocupada en el sector formal (Garro, 2003: 25).

De acuerdo con estos datos, existe entonces un importante sector de la población económicamente activa ocupada en el sector formal que carece de protección, porque se trata de trabajadores temporeros, ocasionales o sencillamente precarios, pero también por los elevados niveles de evasión e incumplimiento patronal de las obligaciones para con los sistemas de seguridad social, lo que explica que no estén inscritos y protegidos. Además, hay que tener en cuenta que en algunos países cerca o un poco más del 50% de la población económicamente activa se ubica en el sector informal de la economía o en el mercado informal de trabajo (lo que explica las bajas tasas de desempleo abierto urbano en muchos países de la región), excluyéndolos automáticamente de la protección por parte de los regímenes de seguridad social contributivos, dejándoles en el mejor de los casos únicamente con la asistencia social, que se encuentra desbordada ante el aumento de las demandas.

Esta conformación es producto de problemas estructurales, modelos de desarrollo ya superados, la incapacidad del sector empresarial de generar trabajo productivo y la implementación de medidas flexibilizadoras que como estrategia modernizadora en América Latina, fundamentalmente han estado centradas más que en la utilización de innovaciones tecnológicas (que la mayoría de las veces las organizaciones no pueden pagar), en la

liberación de las relaciones de trabajo, debido a la imposibilidad del empresario de sostener trabajadores en condiciones estables.

De ahí que si en el pasado, el Estado ofreció protección universal o pretendió ofrecerla, pareciera que en la actualidad su función más importante consiste en generar y mantener empleos estables y adecuadamente remunerados, pues por esta vía no sólo logra la seguridad de los ingresos de la población, sino que al mismo tiempo hace posible el sostenimiento y la viabilidad financiera de los sistemas de seguridad social y en particular, de los regímenes de pensiones.

Sin duda los sistemas de seguridad social, se encuentran en una encrucijada pues tienen que atender más personas con menos recursos y las alternativas que aparecen en el camino, como son las reformas básicamente de los regímenes financieros o de administración de recursos no ofrecen solución por sí solas, pues están condicionadas por factores macroeconómicos, laborales (dentro de los que se ubica la estructura del mercado de trabajo), demográficos y hasta culturales, que no sólo afectan el funcionamiento del sistema, sino que al mismo tiempo lo presionan reclamando mayor eficiencia.

Ante esta situación, necesariamente los sistemas de seguridad social deben tratar de incluir a los trabajadores que se desempeñan en el sector informal, atrayéndolos mediante programas que tomen en cuenta sus necesidades, sus intereses y sobre todo, que no estimulen su mantenimiento en dicho sector, pues aunque dentro

de este grupo se encuentran personas que reciben ingresos superiores a los de los trabajadores formales y podrían cancelar contribuciones a la seguridad social, también se sabe que muchas veces no están interesados pues consideran que existen otras formas de protegerse frente a ciertas contingencias o las ven demasiado lejos. En todo caso, la gran mayoría de quienes se ubican en el mercado informal son trabajadores pobres que no podrían realizar aportaciones, al menos no regulares aún cuando estuvieran interesados.

Por todo esto el gran reto para los sistemas de seguridad social es tratar de incluir a estas personas, para lo cual se recomienda desvincular la afiliación, de la actividad realizada por el individuo, pues de esta manera no sólo se estaría ofreciendo protección a futuro para una población numerosa y que cada día crece más, sino que también se estaría garantizando el sostenimiento del sistema. Es como si una empresa ampliara su target, su población objetivo y sin abandonar a sus clientes tradicionales, se abocara a tratar de satisfacer las demandas de un mercado con menores recursos, pero mucho más amplio.

Bibliografía

AÑEZ, Carmen y USECHE, María Cristina. "Modelos Reguladores de las Relaciones Laborales Establecidas por el Capital". En: **Revista Gaceta Laboral**. Maracaibo. Universidad del Zulia. Ediciones Astro Data S.A. Mayo-Agosto 2003. Volumen 9, No. 2.

BERMÚDEZ, Margioni. "Buzos Crean la Primera Cooperativa Petro-

lera”. En: **Panorama**. Maracaibo, Lunes 24 de marzo de 2003. p. 1-14.

BONILLA GARCIA, Alejandro y CONTE-GRAND, Alfredo H. “Las Reformas de los Regímenes de Pensiones en América Latina: Crónica y Reflexiones”. En: **Pensiones en América Latina. Dos Décadas de Reforma**. BONILLA GARCIA, Alejandro y CONTE-GRAND, Alfredo H. (Compiladores). Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra. 1998.

CARBALLO MENA, César Augusto. **Delimitación del Contrato de Trabajo**. Universidad Católica Andrés Bello. Caracas. 2001.

CONFERENCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL (CISS) **Problemas de Financiación y Opciones de Solución. Informe sobre la Seguridad Social en América 2002**. México. 2002.

CONGRESO DE LA REPUBLICA DE VENEZUELA. “Ley del Seguro Social”. Gaceta Oficial No. 4.322 Extraordinario. Caracas, 3 de Octubre de 1991.

GARRO BORDONARO, Nora. “La Seguridad Social y el Mercado Laboral en América”. En: **Revista Seguridad Social**. México. Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS). Enero-Febrero 2003. Número 240.

GILLION, Colin, TURNER, John, BAILEY, Clive y LATULIPPE, Denis. **Pensiones de Seguridad Social. Desarrollo y Reforma (Resumen)**. Ginebra. Oficina Internacional del Trabajo. 2000.

HOSKINS, Dalmer. “La Seguridad Social Americana en el Contexto de la Seguridad Social Mundial”. En: **Primer Ciclo de Conferencias de**

Alto Nivel. La Seguridad Social Iberoamericana al Término del Siglo XX. Ma. Del Carmen Alvarez García y Antonio Ruezga Barba (Coordinadores). Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS). México. Serie Estudios. No. 28. 1997.

“Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007”. En: **Panorama**. Maracaibo, Jueves 18 de Octubre de 2001. p. 1-5 a la 1-8.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE). “Encuesta de Hogares por Muestreo. Situación en la Fuerza de Trabajo en Venezuela. Resumen Ejecutivo”. En: <http://www.ine.org.ve>. Fecha de la Consulta: 18.08.2003.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT). **Informe sobre el Trabajo en el Mundo 2000. La Seguridad de los Ingresos y la Protección Social en un Mundo en Plena Transformación**. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra. 2000.

“PDVSA otorgará 60 Gandolas a Cooperativas Populares”. En: **La Verdad**. Maracaibo, Domingo 20 de Abril de 2003. p. A-6.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). **Informe Sobre Desarrollo Humano 1999**. Madrid. MundiPrensa. 1999.

ROMERO, Rodolfo. **Realidad Mundial**. Central Latinoamericana de Trabajadores (CLAT) y Universidad de los Trabajadores de América Latina (UTAL). San Antonio de los Altos. 1997.

USECHE, María Cristina y QUEIPO, Beatriz. “La Organización del Traba-

jo en el Marco de la Globalización”.
En: **Revista Gaceta Laboral**. Ma-
racaibo. Universidad del Zulia. Edi-

ciones Astro Data S.A. Enero-Abril
2002. Volumen 8, No. 1.

Anexo No. 1 Tendencias Demográficas

Pais	Población Total (millio- nes) 1997	Tasa Total de Fecundi- dad (por Mu- jer) 1980-1985	Tasa Total de Fecun- didad (por Mu- jer) 1995-2000	Tasa Anual de Creci- miento Demográfi- co 1975-1997 (%)	Tasa Anual de Creci- miento Demográfi- co 1997-2015 (%)	Mortalidad Infantil por Cada 1000 Nacimien- tos 1995-2000	Esperanza de Vida al Nacer 1995-2000	Población de más de 65 Años de Edad* 2000
Argentina	35,7	3,2	2,6	1,4	1,1	22	72,9	9,7%
Brasil	163,7	3,6	2,3	1,9	1,1	42	66,8	5,1%
Chile	14,6	2,7	2,4	1,6	1,1	13	74,9	7,2%
Colombia	40,0	3,7	2,8	2,1	1,6	30	70,4	4,7%
Costa R.	3,7	3,5	3,1	3,0	1,9	12	76,0	5,1%
Ecuador	11,9	4,7	3,0	2,5	1,6	46	69,5	4,7%
Honduras	6,0	6,0	4,3	3,2	2,3	35	69,4	3,4%
México	94,3	4,2	2,8	2,1	1,3	31	72,2	4,7%
Panamá	2,7	3,5	2,6	2,1	1,3	21	73,6	5,5%
Perú	24,4	4,6	3,0	2,2	1,5	45	68,3	4,8%
Uruguay	3,3	2,6	2,4	0,7	0,7	18	73,9	12,9%
Venezuela	22,8	4,0	3,0	2,7	1,7	21	72,4	4,4%

* Como Porcentaje de la población total.

Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano 1999. PNUD. Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 1999.

Fuente: Informe Sobre el Trabajo en el Mundo 2000. OIT. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra.

Anexo No. 2
Indicadores Macroeconómicos
(Rendimiento Económico)

País	PIB*	Tasa de Crecimiento Anual del PIB	PIB Per Capita	Tasa de Crecimiento Anual del PIB Per Capita	Tasa Media Anual de Inflación**
Argentina	319,3	1,4%	8.950 US\$	-0,1%	1,9%
Brasil	784,0	3,5%	4.790 US\$	1,5%	17,2%
Chile	70,5	5,5%	4.820 US\$	3,8%	2,9%
Colombia	87,1	4,2%	2.180 US\$	2,0%	18,7%
Costa Rica	9,3	3,7%	2.680 US\$	0,9%	16,2%
Ecuador	18,8	3,3%	1.570 US\$	0,7%	29,5%
Honduras	4,4	3,7%	740 US\$	0,5%	21,2%
México	348,6	2,8%	3.700 US\$	0,6%	28,7%
Panamá	8,4	2,7%	3.080 US\$	0,5%	1,7%
Perú	63,7	1,8%	2.610 US\$	-0,4%	9,5%
Uruguay	20,0	1,3%	6.130 US\$	0,7%	26,3%
Venezuela	79,3	1,7%	3.480 US\$	-1,0%	115,7%

* Miles de Millones de U.S. \$

** Datos para 1996

Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano 1999. PNUD. Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 1999.

Informe sobre el Trabajo en el Mundo 2000. OIT. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra. 2000.

Anexo No. 3
Participación en el Mercado de Trabajo

País	Pea (población de 15 a 64 Años)	Tasas de Informalidad Laboral (%)	Desempleo*	% de personas que viven por debajo de la frontera de la pobreza
Argentina	62,8	49,3	16,3%	25,5 (1991)
Brasil	67,0	47,1	6,9%	17,4 (1990)
Chile	62,1	37,5	5,3%	20,5 (1994)
Colombia	67,2	49,0	12,1%	17,7 (1992)
Costa Rica	62,7	46,8	5,7%
Ecuador	60,1	58,6	9,2%	35,0 (1994)
Honduras	64,8	60,7	3,2%	50,0 (1992)
México	63,2	40,1	2,7%	10,1 (1988)
Panamá	65,0	38,9	14,3%
Perú	58,5	53,7	7,7%	49,0 (1997)
Uruguay	70,4	43,1	11,9%**	20,4 (1986)
Venezuela	64,7	49,1	19,7%***	31,3 (1989)

* Como porcentaje de la población económicamente activa. Datos para 1997.

** Datos para 1996

*** Datos para el primer trimestre de 2003

Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano 1999. PNUD. Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 1999.

Informe sobre el Trabajo en el Mundo 2000. OIT. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra. 2000.

Informe sobre la Seguridad Social en América 2002. CISS. México, D.F. 2002.

Encuesta de Hogares por Muestreo. Situación en la Fuerza de Trabajo en Venezuela. INE.2003.