

# La seguridad social y el trabajador independiente

Díaz, Luis Eduardo\*

## Resumen

Se exponen principios para ampliar la cobertura de seguridad social a los trabajadores independientes del sector informal. Se argumenta que hay que abordar su protección social más allá de consideraciones jurídico-laborales, donde la subordinación ha condicionado el tratamiento del asunto. Por otra parte, se ha enfocado el asunto sectorialmente, sin apreciar su verdadera dimensión, ligado como está a la pobreza. Se propugna en consecuencia, la unidad de la administración y el acuerdo con los actores sociales involucrados. La segunda parte del Artículo se dedica a la capitalización individual, introducida en la reforma de los sistemas previsionales de América Latina. Esta no ha contribuido a formalizar las relaciones de trabajo, siendo la cotización alta y la protección mínima. Como contrapartida, el financiamiento solidario ha sido burlado por el Estado o evadido por los independientes. Pero después de todo, la técnica del seguro fundada en la solidaridad, resulta a la larga más efectiva que el individualismo -que reacciona contra aquél- y es mejor que fondos sociales alimentados fiscalmente. La razón principal es que la solidaridad entre generaciones puede resultar no sólo más segura sino más barata para los ciudadanos.

**Palabras clave:** Seguridad Social, renta mínima, trabajo informal, solidaridad.

## *Social Security and Independent Labor*

### Abstract

Principles for including informal economy independent labor under Social Security coverage are presented. The argument presented proposes that social protection should go beyond merely judicial-labor considerations where subordination has conditioned the treatment of this subject. Traditional treatment of this theme has also focuses on issues by sector, without appreciating its true scope which is linked to poverty. As a consequence, central administration of the programs and agreement between the social actors involved is proposed. The second part of the article is dedicated to individual capitalization which has been introduced in social security reform in Latin America. This has not contributed to formalizing work relationships; the payments are high

Recibido: 00-10-23 . Aceptado: 01-02-09

\* Profesor de la Universidad del Zulia (LUZ). Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Apartado Postal 10432. Maracaibo. Estado Zulia-Venezuela. Investigación patrocinada por el CONDES No.01823-99.

and the coverage low. On the other side of the issue, strong financing of the system has been avoided both by the State and by independent entities. However, even in the face of all this, the technique of solidarity based security turns out to be preferable to individual security in the long run, and is better than social funding collected through taxation. The principal reason for this is that solidarity from generation to generation will turn out to be not only more stable, but less expensive for all citizens.

**Key words:** Social security, minimum income, informal labor, solidarity.

## Introducción

Los resultados de la protección social de los independientes no han sido satisfactorios en América Latina: la cobertura no ha sido completa, los regímenes más bien se achican en comparación con la informalidad, mientras que los especiales se mantienen revelando profundas inequidades. En los países industrializados la tendencia del trabajo por cuenta propia va también en aumento. En la Unión Europea en 1996, alrededor de 18 millones de personas, un 13% del total empleado, se desempeñaba como independiente y según Franco (1998), las estadísticas reflejan un ascenso sostenido.

Partiendo de las reformas previsionales de nuevo cuño en Latinoamérica, se pretende exponer los problemas que deben ser resueltos para ampliar la cobertura de los autónomos y contestar las interrogantes de si es posible conciliar la individualidad del ahorro con el trabajo independiente, y por último, si los ingresos mínimos garantizados por algunos de los sistemas reformados, constituyen o no, un máximo social generado como justicia material.

### 1. Causas de la informalidad

La definición de independiente varía dependiendo de criterios de validación social y la tradición jurídica. Un concepto sin pretensiones de ser extrapolado es el de con-

siderar al independiente como una persona que explota de manera autónoma una actividad económica.

Su clasificación podría atender a las *categorías ocupacionales* de los informales (micro-empresarios, asalariados de pequeñas empresas, trabajadores familiares no remunerados, empleados domésticos, trabajadores a domicilio y los cuenta propia). Otra clasificación la sugiere Arizpe (1973) que analizó el caso de las llamadas *Martas* de ciudad de México, atendiendo a una *distribución sectorial de actividades*, principalmente en el comercio. Una tercera obedece a las *actividades ligadas al género*, como la costura y la cocina para las mujeres y la mensajería y los taxis para los hombres.

Pero sea por la ocupación o por el sector de la economía que ocupan, la sobrevivencia en nuestros países es el común denominador de todas las clasificaciones, desarrollando espacios de intercambio propios, como los guajiros vendiendo mantas o los yucpas de la sierra venezolana de Perijá sus flechas, pero ello, es sólo hasta que la innovación cese o la venta tenga un empleador que la explote. La "dependencia" de estos oficios "independientes", los que no requieren de calificación profesional, es cada vez más estrecha a una red que ofrece seguridad en la percepción de ingresos, generando una clientela propia, sobre la base de unas reglas que la organización demandante de los servicios fija.

Las horas de trabajo son establecidas por la contratante a la que se provee de externalidades, en vez de ser éstas auto-fijadas. El control horario pasa de la auto-explotación a la dependencia. Es una extensa cadena de provisiones de bienes y servicios, justo a tiempo, para la gran empresa, sin dejar el trabajador de prescindir de los miembros de la familia para tal fin. La capacidad para generar auto-empleo depende en este caso, de la experiencia o de una tradición familiar.

La economía informal está asociada al *deseempleo*, a la *falta de calificación para el trabajo* y a la *discriminación de la mujer*, que de acuerdo a Moss y Tilly (1999), son viejas desigualdades en medio de las nuevas demandas de calificación y polivalencia. Richter (2000), sostiene que el problema del género continúa y mejora en el caso venezolano solamente cuando se compara con los asalariados masculinos sindicalizados, un 45,8% de participación femenina, de un total de 1,24 millones de afiliados -según datos de la Oficina Central de Estadística e Informática (OCEI)- un índice que es superior al promedio internacional. La escolaridad es también mayor a la del hombre, pero gana un 18 % menos y sin diferencias de productividad, según un informe del Banco Mundial de 1998.

Otra causa de la informalidad, la constituyen *los delitos raciales en contra de los inmigrantes e indígenas*. Las agresiones contra etnias y religiones han crecido vertiginosamente. En Europa, particularmente en la antigua República Democrática de Alemania, el asunto es grave, pero como acota acertadamente Vargas Llosa (2000), el problema no es sólo alemán, porque las simpatías xenófobas y fascistas son núcleos que pueden fácilmente expandirse cuando la residencia, el lugar de trabajo o la asistencia médica son amenazadas por extranjeros, la mayoría de los cuales en el

sur de América vienen a ejecutar -como los negros del norte- trabajos pesados y mal remunerados.

Para la extrema derecha estos temas constituyen el comienzo del reclutamiento racial y el cultivo de la intolerancia política donde los emigrantes, en especial los indígenas y trabajadores rurales (llamados en Argentina como el capital de paso; "golondrinas") tienen la peor parte. El Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo en Venezuela, de 1999, ofrece un tratamiento progresivo de protección a los trabajadores extranjeros y contra la discriminación sexual, ahora que en nuestro país extrañamente han surgido algunos brotes xenófobos.

La *ausencia de protección social* a la que Bastos (1999) añade, *la de capital para invertir*, son también las otras causas de la informalidad en la que los trabajadores autónomos constituyen el grueso de su componente. La escasa cobertura de seguridad social podría explicarse mas bien como una consecuencia de la informalidad, pero no hay que olvidar que en nuestras regiones la seguridad social debe prepararse para tareas también de inserción.

Esta relación causal de carencias educativas y crediticias de un lado y protectivas del otro, ha llevado a considerar que el tratamiento de lo informal en economías subdesarrolladas de este "sector no estructurado" -en la terminología de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)- merezca una consideración especial, la que debemos entender en sentido amplio.

## **2. Principios para ampliar la cobertura**

Diferentes autores como Ojeda Aviles (1985), De Soto (1986), Jiménez Franco

(1996), Williams (1999), organismos internacionales y ONGs, han insistido en elaborar una estructura teórica y administrativa que enfrente la cobertura de los informales, ligado como está el problema a la pobreza. Los enfoques han sido de lo más variados, desde fortalecer el Estado de bienestar hasta derribarlo, desde establecer modalidades contractuales contra el paro hasta flexibilizar las normas laborales, o desde convertir a los informales en propietarios hasta fijar exenciones para éstos.

Al respecto, se han elaborado tres principios hermanados con la seguridad social para intentar explicar el modo de extender la cobertura, sin atender a una óptica en particular, con la que no necesariamente debemos estar en desacuerdo.

### **2.1. Amplitud**

La seguridad social de los trabajadores independientes en el sector informal ha constituido, particularmente a partir de los 90, un importante tema internacional si como referencia tomamos la base de datos Labordoc de la OIT, iniciada en 1965.

El ramaje clásico de protección desprendido de la normativa internacional establecida en el Convenio sobre la Seguridad Social (Norma Mínima) Número 102 de 1952, resulta insuficiente y más bien debe ser ampliado, contrario a los que piensan que la seguridad social debe tener fronteras más reducidas o sólo financieras. En este aspecto, seguimos a Guhan (1994) que propuso para los países pobres ampliar el abanico de las nueve ramas de la seguridad social: asistencia médica, prestaciones monetarias de enfermedad, desempleo, vejez, accidentes, las familiares, maternidad, invalidez y sobrevivientes.

El sentido de la amplitud viene a diferenciar el tratamiento que del tema hay que ha-

cer en los países industrializados con respecto al trabajador independiente y que hay que ensanchar en los países pobres con exiguos recursos tributarios recaudados, especialmente los procedentes del impuesto sobre la renta. Esta última afirmación, suficientemente probada pero de considerable conflicto teórico -dependiendo del enfoque asumido, liberal o socialista- está relacionada directamente con la participación presupuestaria que deben asumir los Estados para atacar el problema.

### **2.2. Gradualidad**

Porque la integración, aplicación de la normativa o extensión de la protección a los informales, no puede decretarse, como lo sugiere la memoria del Director General de la OIT (1981). Van Ginneken (1999) por su parte, ha entendido la cobertura gradual como un procedimiento que espera que el régimen funcione satisfactoriamente sobre una base restringida para extenderlo después. Sin embargo, las cifras de la pobreza incluyen a los trabajadores informales, pese al empleo que tienen y a los independientes, pese a la autorregulación que poseen. Después de la crisis financiera, el número de personas viviendo con menos de un dólar al día se incrementó en el sur de Asia; en África; en el antiguo bloque soviético y en América Latina (de 70.8 millones de personas en 1993 a 78.2 en 1998, viviendo con menos de \$ 1 por día y de 162.2 millones de personas a 182.9 con menos de \$ 2 en el mismo período). La declinación de la pobreza de acuerdo a la data del Banco Mundial, alcanzó solamente a la China, país que desaplica elementales derechos laborales.

La gradualidad no ha servido de mucho. Tal vez para alimentar expectativas electorales y diferir decisiones que son urgentes, pero que se barnizan con estructuras jurídicas

formales, exquisitas quizá para la academia, pero ingratas y particularmente caras para los independientes. Tal vez debamos revisar esta característica definitoria como más adelante se sostiene.

### **2.3. Integral**

Así debe ser el abordaje del “trabajo en negro o subterráneo”, haciendo combinaciones -dentro del sentido de la amplitud comentado- con una serie de políticas sectoriales. Precisamente, parte del fracaso de la incorporación de los independientes a los sistemas de los seguros sociales ha sido la escasa o nula vinculación intersectorial de la administración para enfrentar concertadamente en lo interno, problemas acuciantes de un mercado de trabajo tan portátil, por lo flexible de sus contrataciones; tan temporal y volátil, por sus ciclos, a modo de carrusel financiero y tan independiente y global, como nunca antes había sido en razón de la telemática y el cese de la bipolaridad.

## **3. Dificultades para el trazado de una estrategia de amplia cobertura**

### **3.1. Concertación de doble vía**

La necesidad de unir presupuestos y canales burocráticos en una estructura confiable es un desafío. Esto no es sino una **concertación interna**, la que cuesta alcanzar, porque en primer lugar, el Estado responde a las necesidades de la economía mundial a la que sirve. La periferia que representan los países pobres moderniza las industrias de exportación tradicional, después nacionalizadas, y más recientemente privatizadas que sirven al capital ex-

tranjero. Las demás áreas no gozan de la misma excelencia organizacional ni cuentan con los últimos gritos de la moda. Mientras un espacio tiene máquinas de escribir vetustas, verdaderos dinosaurios, otro, a pocos metros, cuenta con presarios rentadas.

Unir, como tratar lo informal gradualmente, es a veces una misión imposible, sobre todo cuando la discrecionalidad funcional es abundante. Recuerdo como una misión del Fondo Monetario Internacional (FMI), pudo recolectar, hacer una barrida de datos sobre Venezuela, canalizada a través del Ministerio de Hacienda, hoy de Finanzas, más rápida que la que podía hacer cualquier funcionario de alta jerarquía disponiendo de más tiempo. La exministra Izaguirre, ratificada en el gobierno siguiente, solicitaba información básica que después el propio Estado no podía obtener. La mención de la exfuncionaria sirve de ejemplo para demostrar, paradójicamente, la falta de continuidad, de retentiva institucional. Su ratificación sería excepcional, no sólo por su competencia; sino porque es la persona y no el despacho, la que tiene la memoria de la administración.

Los poderes ejecutivos en nuestras regiones no la tienen y la oposición que luego es gobierno, quiere hacer sólo la suya. Poder integrar y minimizar lo sectorial, choca con las improvisaciones, la asistencia que todos quieren dar y que se pierde por la corrupción o se dispersa entre tantos despachos, y que limitadamente, los liberales proponen monetarizar. Esta estructura deficiente y a su vez dependiente, tiene dos planos: el que corresponde al Estado que soporta la crisis de una sectorización que no delega sino que dispersa su actuación; y el de un sector privado, que es contratado por aquél a un precio mayor al que remunera a sus propios funcionarios.

Habría que elaborar un glosario institucional en Venezuela para conocer aspectos esenciales en materia de empleo inducido por la inversión pública y desarrollados por la economía privada. Reunir en una mesa a más de 15 organismos es una tarea de acopio más fácil para el Fondo Monetario Internacional (FMI) que ordenar una acción del gobierno. Un ejemplo para ilustrar el tipo de relaciones externas que ese ejecutivo ineficiente mantiene, es el caso de empresas contratadas a precios del mercado. Después de entregado el producto final, presentan el mismo al nuevo gobierno, como si no hubiese existido relación previa, para enganchar así otro contrato.

El refuerzo de la administración en materia de supervisión, tecnología y formación de recursos para estrategias gerenciales sería incompleto sino se generan empleos. La independencia de los trabajadores es difícil de seguir porque depende de ciclos, momentos de la demanda y ello hace que la fuente de ingresos se detenga o interrumpa. Estamos ante el reto de crear una estructura que se apoye en otras formas de control, donde el tráfico jurídico sea frecuente, como en las notarías, registros, bancos y otros apoyos básicos del servicio de información de la seguridad social.

Mención aparte merece la **concertación externa**, la que pudiera servir para alcanzar la precedente. La política de empleo concertada que se ensayó desde el Ministerio del Trabajo de Venezuela en 1997, fue una solución tripartita, promotora de un diálogo social, fulminado luego por la deslegitimación política vociferada por la oposición -luego gobernante- y la de los partidos de la derecha política derrotados históricamente, en opinión de Petkoff (2000). Concertación sin duda necesaria, máxime en sistemas que

propugnan la descentralización política, como el nuestro, desde el propio preámbulo constitucional que pone el acento de la refundación de la República en un "Estado federal y descentralizado."

Existen medios de aseguramiento y de cotización obligatorios que un pacto social estructura generalmente como forma de moldear una sociedad. La experiencia concertacionista llega entre nosotros a una alianza política, pero sin profundidad social, debido por una parte al escaso desarrollo de las fuerzas productivas; y por la otra, a la falta de una cultura democrática, que ciertamente rompe moldes políticos pero no introduce programas para su desarrollo.

Las ONGs comienzan en España a ser consideradas como *nuevos yacimientos de empleo en la asistencia social*, un 2% del número total de trabajadores. En Latinoamérica, las organizaciones no gubernamentales y el movimiento cooperativo es insuficiente todavía. Deben enfrentar necesidades de financiamiento y falta de aspirantes con perfiles profesionales adecuados. La descentralización de los recursos y de servicios es el primer paso. La centralización de aquellos que no sean de la seguridad social, como los fondos sociales y asignaciones presupuestarias especiales, traficados con criterios abiertamente discrecionales, contrae la iniciativa del ciudadano. La cooperación entre los niveles locales y nacionales si no es expedita, produce enormes gastos y doblega la participación.

### 3.2. Cuestiones operativas

La estrategia inclusiva de la seguridad social a menudo no reconoce las dificultades operativas que trae consigo el trabajo independiente. La preocupación por mantener las

tradicionales formas contractuales y contar con espacios burocráticos que desempeñan una rutina ajena al cambio, enfrían cualquier propósito, de revisión y reflexión, de una lista amplia de situaciones, como:

- La conversión del trabajo independiente a parcial y viceversa.
- El salario base de cálculo para las cotizaciones, el declarado o el calculado por la autoridad sobre el mínimo, el ingreso medio o por categoría ocupacional.
- Las variaciones contractuales, de la dependencia a la autonomía y viceversa.
- La coexistencia de contratos, de trabajo por un lado y profesional, por otro.
- La oferta de determinados sub-programas previsionales voluntarios, reciente en Venezuela pero sin efectos prácticos hasta ahora.
- El control de las prestaciones de corta duración.
- La posibilidad de introducir cotizaciones subvencionadas o disminuir la de las empresas y mantener más alta la de los independientes para favorecer la instalación de éstas.
- Las relaciones administrativas y de financiamiento, entre los niveles de asistencia y seguridad social.
- El tipo de afiliación, obligatoria o voluntaria de trabajadores independientes profesionales.
- El pluriempleo en sus diferentes manifestaciones, con varios patronos o con varios "clientes" que no subordinan, o se es trabajador independiente en una parte y se actúa como dependiente en otra.
- Y finalmente, la situación en la que el patrono es al mismo tiempo trabajador de su pequeña empresa. Williams (1999) dice que jurídicamente es un patrono aunque

económicamente no lo es. En este caso, las cotizaciones podrían calcularse sobre los ingresos del negocio. El problema -como señala- es que la libertad de trabajo ha significado también la ausencia de seguridad.

En la perspectiva clásica, el tema es jurídico. Pero el enfoque es otro en la seguridad social, en donde el pequeño empresario podría ser asimilado al de un trabajador independiente, lo que jurídicamente no sería posible. Pero demanda la misma protección. Si es un micro-empresario podría obtener una prestación ajustada al aporte y a la inversa, el trabajador obtendría ingresos de otra persona de la que es económicamente dependiente, aunque jurídicamente no exista tal dependencia y no haya por tanto, contrato de trabajo.

Al derecho de la seguridad social no debería importarle la dependencia jurídica. A los dependientes se les protege, porque hay la necesidad de hacerlo, como la hay con aquellos que no siéndolos requieren de protección. El dato económico nos acerca más a la realidad sin simularla jurídicamente. La marca de seguimiento de la protección es la fuente de ingreso y no la subordinación en definitiva. La evasión a la seguridad social se produce porque la misma está diseñada exclusivamente para el trabajo dependiente y porque los autónomos no obtienen la seguridad social que demandan y deciden tomar sus propios riesgos. La independencia económica no los hace menos vulnerables y pueden compararse con los asalariados de bajos ingresos en lo que respecta a los beneficios.

Muchas de las fallas de los sistemas tradicionales y aún de los de nuevo tipo, es la de considerar a los autónomos con la misma capacidad de pago de los empleadores, como si pudiesen trasladar los costos al demandante de los servicios. Lo cierto es que el cuenta propia regula su propio empleo pero con más o

menos independencia, lo que inevitablemente está ligado a la escala de ingresos, posición social y calificación, lo que lo fuerza a no asegurarse, sub-asegurarse y en el peor de los casos, a ser expulsado del sistema.

### 3.3. Dificultades legales

La segmentación laboral no ha impedido que los más vulnerables culturalmente, cercados o exterminados, como los indígenas, hayan logrado reivindicaciones políticas importantes. Ejemplo de ello lo constituye la nueva Constitución venezolana (1999) en la que ganan en el artículo 186, el derecho a la representación política a nivel legislativo e introduce en el artículo 126, el concepto de pueblos indígenas, aunque de manera muy limitada en verdad cuando establece que “ el término pueblo no podrá interpretarse en esta Constitución en el sentido que se le da en el derecho internacional.”

Así pues, culturas milenarias se han mantenido en pie pese al ataque occidental y existen legislaciones, como la brasileña, con estos mismos reconocimientos. Sin embargo se tiene una impresión sobre el particular, menos entusiasta. La legislación, constantemente excluye lo que la identidad y el espacio ya reconocen como diferentes. Una legislación para el indio o para el emigrante aumentan la segmentación normalmente referida a categorías ocupacionales que terminan por ser refugios de la informalidad o intentos para emerger al mercado formal.

El derecho se ha inclinado por proteger a los asalariados de pequeñas empresas, trabajadores domésticos y la variedad -que va en aumento- de trabajadores a domicilio, temporales y microempresarios, legislado para las etnias y emigrantes, pero las diferencias sociales continúan y son profundas, como si el

esfuerzo por diferenciar lo que la modernización no ha podido homogenizar, la cultura dominar o la identidad asimilar, no fuesen suficientes, para ya con eso ser diferentes y no por el derecho *per se*, el que no iguala o equipara socialmente, sino que hace más diferente lo que ya es.

El argumento que se maneja es que hemos legislado para el fordismo y excepcionalmente, para segmentos vulnerables, pero ensanchando las diferencias. Debemos prepararnos para una independencia laboral mayor con increíbles desigualdades. Hemos legislado dentro de la tradición bismarkiana, la de conformar sistemas fragmentados para grupos de presión y como dice Lorenzelli (2000), constituido sistemas independientes para grupos más desfavorecidos pero que tienen la consideración de especiales y van quedando a un lado del camino. Mientras que en los países desarrollados la automatización crea independencia y aislamiento, en los pobres, pretendemos excusarnos con regímenes que nunca se desarrollan o que son arrojados por una realidad que informaliza rápidamente lo que el derecho intenta proteger.

La sectorización le ha hecho daño al tratamiento jurídico de la informalidad, así como la gradualidad. La estrategia que aquí apenas se esboza, se basa en la conformación de una nueva estructura teórica que comprenda dentro del sistema de seguridad social al sector informal y no por el lado de la asistencia o por el lado de medidas de coyuntura, de corto plazo.

### 3.4. Impacto a la nómina

Tomando como base el banco de datos de la Seguridad Social de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) de 1998, se elaboró un rango de costos de la segu-

ridad en países que pueden constituir con el nuestro alianzas comerciales o ser nuestros competidores en los bloques comerciales del área andina o en el MERCOSUR.

Brasil y Argentina aportan en promedio el 43% de la nómina a la seguridad social. Colombia, Uruguay y Costa Rica, un 35%; Chile un 20% y Venezuela un 16% (considerando sólo los programas del seguro social). El costo es proporcional a la antigüedad de los sistemas. La introducción de regímenes mixtos, crean una doble contribución como en Argentina y Uruguay, cuyos pueblos están más envejecidos. En este último, la tasa para pensiones aumentó para los trabajadores, a cambio de un aumento de salarios de un 2%, y una disminución igual del aporte de los empresarios. Costa Rica tiene una tasa baja en pensiones, como es de esperarse en un régimen de reparto y dada su realidad demográfica, pero es alta la cotización en salud, en comparación con los demás países, aunque con excelentes resultados de gestión.

Al incluir otras imposiciones como vivienda, comedores y educación, la nómina venezolana que antes estaba en la cola de la OISS, podría encabezar los costos directos o relacionados con la seguridad social. Nos sería imposible competir de esta forma, comprometiendo de paso las fuentes de empleo. Ello obliga a una sensata revisión de los costos de nómina, apuntando razonablemente a que ésta no se eleve por encima del 25% (previsión social solamente). Obligaría a eliminar, que no disminuir, algunos programas indirectos como los comedores, por su alto costo y que tienen como efecto el incumplimiento, habría que evaluar la política habitacional, la que para Rodríguez (2000) es regresiva y las cotizaciones a salud, si el sistema se erige como universal.

#### **4. Capitalización individual y trabajo independiente**

El liberalismo critica el asistencialismo, pero ofrece soluciones puramente monetarias contra la pobreza, como acertadamente dice Euzebey (1987), preludio de las discusiones que en los 90 se identificarían en Latinoamérica al instaurarse los nuevos sistemas previsionales. El caso venezolano es al respecto singular. La reforma social está pendiente en un contexto, en el que he insistido otras veces, el rumbo es liberal empañado de un discurso populista, a veces de izquierda, a veces nacionalista, contradictorio, "con un pie en el acelerador y otro en el freno". Y donde el marco institucional que ha rodeado la discusión, al menos el que prevalece por los predios de las propuestas liberales para el tercer mundo, es el de integrar la seguridad social a las finanzas públicas como lo detectó el citado autor en las corrientes que inventaban la tesis del subsidio universal y el impuesto negativo, nacidas hace tres lustros como medios de concesión de un ingreso mínimo, desmontando la administración de seguridad social.

La audacia financiera para encarar la pobreza se opone a los medios tradicionales que no la han disminuido pero tampoco permitido su ensanchamiento. Para Raventos (2000), ello es sin embargo sólo un consuelo y reivindicación en su libro *El derecho a la existencia* (1999) a Friedman que en su libro *Capitalismo y Libertad* (1962) alegaba que la renta básica sería un ingreso pagado por el Estado a cada individuo de pleno derecho, trabajara o no. La similitud viene por el sesgo financiero que las reformas tienen y la conducción -extraña e insólita- de los despachos de las finanzas públicas de la seguridad social, lo que inevitablemente le concede a los trabajadores

independientes menos esperanzas de integración, pues no son las exenciones solamente las que resuelven el problema, sino los cursos de formación profesional, el reentrenamiento, la capacitación para la administración de presupuestos micro, la inspección y los servicios de recaudación y registro.

Las preguntas que nos haríamos serían: ¿será preferible que lo antropológico y culturalmente diferente, cuente con un beneficio social máximo?; ¿o que determinadas categorías cuenten con mínimos sociales?. La tradición positiva española y francesa, dan por ejemplo importancia a los regímenes especiales. Pero la tradición histórica en nuestros países es la de apartar a los independientes como categorías especiales para legislar después, lo que rara vez se concreta.

El beneficio máximo -prefijado en la ley- propio de los sistemas de reparto, se ha caracterizado en América Latina por ser bajo, incumplido y evadido. Teóricamente representa el beneficio previsto por una sociedad a sus ciudadanos, mientras el mínimo es una alternativa social contra la pobreza, una opción individual de ahorro para la vejez cuando no se puede adquirir una mejor pensión; una garantía estatal -si así la legislación lo establece- y una posibilidad de adquirir con esfuerzo y competencia, mezcla de talento y oportunidad, una seguridad económica en la vejez.

El barrio, la condición social y la educación familiar, limitan la inserción social y coartan las posibilidades desde temprana edad. Se reproduce la pobreza o se aprende a ser pobre, a menos que las condiciones de vida y servicios mejoren. Los beneficios de una legislación son escasamente otorgados o quedan excluidos estos segmentos laborales que se acercan más a la asistencia social como concepto, que a la seguridad social como sistema. En esta situación, los beneficios defini-

dos son una ilusión y las cotizaciones de los sistemas de capitalización individual, imposibles de alcanzar o mantener. El ingreso más bajo, nos conduce a una pensión mínima o a la asistencia, el más alto al concepto de franquicia, ajena a la promoción sindical, inclinada a la cultura de la atención y el servicio, la típica Administradora de Fondos de Pensiones (AFP), asistiendo a una reestructuración de los sectores no productivos aquejados por organizaciones sindicales poco representativas.

La solidaridad se enfrenta a una desintegración de la clase media, que se quiere fugar del país, como en Argentina, Uruguay o Venezuela, que pierde sentido de la identidad o se abstiene de votar, pero también se enfrenta a una clase pobre que depositó una vez sus esperanzas en Fujimori como cartel del populismo civil o en Chávez sus votos, como cartel del militar -al decir de Touraine-, en medio de sus carencias y falta de capacidades.

Los propósitos de ampliación de la cobertura no han tenido resultados efectivos con la creación de fondos solidarios como el colombiano o el propuesto para Venezuela (con aportes del Estado y trabajadores de ingresos altos) cuando se le compara con subsidios directos a los independientes, como en Costa Rica. Los aportes directos eliminan la intermediación y el uso para otros fines de los fondos, mejoran la administración del sistema y provocan incentivos directos de afiliación para los asegurados autónomos.

Por otra parte, los fondos sociales son creados porque la necesidad expulsa a jóvenes en edad de estudiar y amas de casa, a trabajar. Pero no solucionan el problema del empleo a largo plazo, más de las veces, estructuran burocracias luego difíciles de desmontar o compromisos con acento constitucional, como el que existe en Venezuela para las amas de casa, artículo 88, donde el Estado "reconocerá el

trabajo del hogar como actividad económica que crea valor agregado y produce riqueza y bienestar social.” Las referidas amas de casa, como los autónomos en general, lo que buscan son economías, en su caso, de lavado, planchado y cocina, como independientes, son un auxiliar de la economía, del hogar en su caso, a la espera de mejorar su patrimonio.

Las nuevas formas de financiamiento de los regímenes de seguridad social no han contribuido a formalizar las relaciones de trabajo. Es verdad que la cotización en los sistemas de capitalización individual corresponde más al beneficio, pero la reducida posibilidad de ahorro es un problema que no permite madurar la pensión. La larga duración contractual de antes no necesitaba del ahorro, funcionaba sobre la base del reparto simple. El dilema que hoy se presenta es que el mecanismo de financiamiento se sustituye cuando hay menos posibilidad de ahorrar para la pensión. El ahorro individual es un recurso adicional para la pensión, estructurado como fondo abierto para compartir el riesgo de la inversión, mientras que el seguro depende de una edad/condición; de unas probabilidades actuariales y de un fondo cerrado para compartir el riesgo de vida.

La desinformación sobre el modo de afiliación, aunque ello parezca baladí, la prestación; insegura por la propia naturaleza del régimen que no la define; y la orientación de las reformas -más económicas que sociales- generan nuevas actitudes en los afiliados independientes que desaparecen de los sistemas o advierten la conveniencia de proveerse de pensiones mínimas garantizadas, pagando tasas menores y completando el Estado las diferencias y exigencias que sus bajos ingresos no pueden satisfacer. Este riesgo moral tiene como resultado una disminución de los aportes previstos y un aumento de las obligaciones

fiscales del Estado, lo que fue acotado por Bonilla y Guillion en 1992 para el caso chileno en un documento que puede considerarse como emblemático en la materia.

Los independientes chilenos no se afilian a un sistema de capitalización, pese a estar legitimado por los gobiernos posteriores de la concertación y por rendimientos financieros excelentes, aparte de servir para replicar una década después otras reformas. Un ejemplo ayudaría a graficar el punto. Supongamos el caso de un trabajador autónomo venezolano que perciba un ingreso de 140.000 bolívares, aportaría en total 19.600 para financiar su pensión: Destinaría 9%, Bs. 12.600 para su cuenta individual; Bs. 2.800 para el fondo de solidaridad, que representa un 2% adicional y del cual seguramente esta persona será beneficiada -dice Ortueta, vicepresidente de la asociación promotora de fondos de pensiones-, y Bs. 4.200, un 3%, para sufragar costos de administración, honorarios y seguros de invalidez y muerte.

El Estado financiaría la pensión, la que calcula el promotor cercana al 60% del ingreso final, con un rendimiento del 5%, pero de todas maneras la cuenta resultaría deficitaria en 56.000 Bolívares mensuales, los que deberán ser colocados por el fisco, además de otorgar un 1% adicional de lo acumulado en el fondo solidario. Él reconoce que el 70 % de los contribuyentes apenas podrán lograr, después de cotizar 30 años, una pensión mínima. Reconoce también que uno de los principales *targets* de las instituciones financieras será el sector informal de la economía, donde los profesionales se encuentran ubicados.

Obsérvese primero que donde menos se contribuye será sin embargo la fuente principal de financiamiento de la pensión. ¿De qué le ha servido pagar un 20% de la cotización total en costos de administración a un in-

dependiente? De nada. En cualquier caso significará una menor pensión. La segunda observación es que la preocupación, lógicamente empresarial, de captar trabajadores profesionales, no representa un porcentaje significativo en el sector informal, mayoritariamente compuesto por trabajadores por cuenta propia no profesionales. Le siguen luego, los empleados y obreros de empresas que ocupan menos de 5 trabajadores, los empleadores, los domésticos y los ayudantes familiares no remunerados. Y la tercera y última observación, tiene que ver con el costo del aporte patronal que deberá asumir el independiente, un 75% del total.

Está claro que los profesionales son un nicho importante como lo son en Chile, después de 20 años de estar funcionando el régimen, pero sólo son autónomos con ingresos altos. La cuenta individual suele ser muy sugestiva para éstos, mejor informados de las oportunidades de inversión, pero que no lleguen ni siquiera al 3 % del total de afiliados, quedando el resto fuera de todo tipo de protección, salvo las prestaciones de asistencia para casi un 90% de los independientes (datos aportados por la Superintendencia de Pensiones de Chile, 1997).

Lo anterior tiene varias lecturas, delicadas todas: existe un pasivo actuarial que en breve el Estado chileno deberá considerar. Ya tiene importantes obligaciones que cumplir otorgando pensiones mínimas y reconociendo disciplinadamente, como hasta hoy, bonos de reconocimiento con un interés real fijo a los antiguos afiliados que cambiaron voluntariamente de régimen. Otra importante lectura, es que los independientes y otros segmentos informales acepten trabajos más pesados después de la edad para pensionarse, porque no cumplen con el tiempo de afiliación. La tercera, es la denominada miopía previsional que

sufrimos generalmente durante nuestra juventud laboral.

En efecto, antes de las reformas, la incorporación de los independientes había sido difícil, sólo obligatoria en Argentina y en Uruguay. Esta modalidad, acompañada de la tradición previsional en esos países, permite sin duda una cobertura mayor, aunque los costos previsionales sean los más altos de la región, junto con Brasil, como ya hemos señalado.

En contraste, los riesgos financieros en estos sistemas son los menos, porque existe una franja solidaria pública, aparte que en el argentino existe paralelamente el viejo esquema asegurativo que puede recibir a los independientes con la misma contribución, tal cual como él mismo se define: "sistema integrado de jubilaciones y pensiones", delineando así la cobertura del sistema privado. Las administradoras argentinas en este caso, tienen otras preocupaciones: ¿cómo conservar su clientela arrancando afiliados al sistema público?; o sea ¿qué restan de aquél y qué suman de los competidores privados?; asunto que un año después de entrar en vigencia la Ley 2.441, expresara quien escribe, como efecto posible, en un ensayo (1995) sobre las vías públicas y privadas en la seguridad social.

El mercado argentino es el más grande después del brasileño -el que todavía no ha encarado ninguna reforma estructural-. De acuerdo a un informe de una de las administradoras Generar, los afiliados que representaban apenas un tercio en 1994, pasaron a representar más de dos tercios en febrero de 2000. Empero, el tratamiento de la cobertura por los voceros de la participación privada es el de evitar cualquier compromiso. La responsabilidad se la endosan sin remedio al Estado. La cobertura de los independientes es su responsabilidad. Así pues, las administradoras no se interesan por los informales, siendo el caso que

los independientes permanecen mayoritariamente en el sistema público paralelo.

El supuesto de que los independientes ayudan a la fiscalización del régimen como censores y que pueden disminuir la informalidad enriqueciendo al sistema con su incorporación por el mejoramiento del servicio, es probable que ocurra pero sólo en los casos de los ingresos altos. Shulthess (2000), defensor de la capitalización individual, reconoce sin embargo la necesidad de incrementar el número de aportantes, erradicar el trabajo en negro y luchar contra la evasión, lo que representa un problema básicamente atribuido al costo que el régimen argentino tiene.

Conozco de un caso donde una antigua vendedora de vacunas para animales le rentarían su antigua oficina, a cambio de conservar la clientela de la empresa (lo que antes era su cartera de clientes) comprando directamente a su antigua empleadora el producto (lo que antes era su comisión). Para hacer los pedidos, su antiguo jefe le regaló un fax. Su estatus cambió en dos sentidos; pagaría ahora su propia seguridad social, la más alta de América Latina, además del canon de la oficina; y dejaría de asistir a las reuniones periódicas de los vendedores de la empresa, salvo a la convención anual de inducción de nuevos productos, con los gastos pagos y sin necesidad de usar el emblema ni uniforme.

La tendencia de este tipo de independiente es al aumento en un mercado que se informaliza rápidamente. Una sentencia del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela de fecha 16 de marzo de 2000 declaró como trabajadores dependientes a los distribuidores de cerveza y malta aceptando que la exclusividad y las directrices de la empresa vendedora de los productos son indicadores de dependencia, lo que pudiera extenderse más tarde a las

franquicias, según comenta Márquez Ferrer (2000).

Los llamados concesionarios independientes de refrescos mantienen su propio vehículo, compran los productos y los revenden directamente a su clientela en una zona determinada, exclusiva, sin estar sujetos a horarios preestablecidos, salvo los normales para el vaciado y llenado, o de estacionamiento de los camiones con logos de la empresa. Cuentan con empleados que los ayudan en sus labores. Muchas veces rentan la zona o subcontratan la misma y sus ingresos son variables, los que las concesionarias señalan como mayores, al compararlos con los de un trabajador subordinado a las directrices de la empresa, en lo que respecta al cómo, cuándo y dónde realizar la labor. La Sala Social decidió de igual forma que eran trabajadores dependientes los productores exclusivos que comercializan las pólizas de seguros, los que cuentan con sus propias oficinas y asumen el riesgo de la intermediación.

El propio Estado crea empresas con las que después contrata. O a la larga emplea menos y requerirá más servicios externos, pero también hacia su interior, se producen contrataciones extrañas a la antigua estabilidad en el sector público, a través de convenciones temporales, sobre todo en empresas del Estado, institutos autónomos y órganos contralores estatales.

De cada 100 trabajadores que constituyen la PEA argentina, 12 son autónomos sin seguridad social. Se calculan que existen 2,5 millones de trabajadores independientes evasores. Aunque el total de afiliados al sistema previsional creció a 2.988.746, un 0,7% más con respecto al mes de junio de 2000, el número de aportantes cayó 2,6%, al descender a 821.383. El de aportantes regulares cayó

1,67%, al bajar a 820.319, descendiendo el nivel de cumplimiento en un 27,48% entre los aportantes totales. El trabajo en negro representaba el 18% de la fuerza de trabajo en la década de los 80 y hoy monta el 30 %, unos 9.600 millones de pesos en evasión anual (otra estimación publicada en CLARÍN, un diario de Buenos Aires, la ubica en 17.700 millones de pesos anuales) alcanzando al 54% del total de los afiliados. En julio de 2000 -dice Herrera para la publicación *AMBITO FINANCIERO*- sólo 4 de cada 10 trabajadores, hicieron los aportes previsionales de un total de 11,6 millones de ocupados. Los evasores en total suman 7 millones. Los montos de las multas se han duplicado y la administración federal de ingresos públicos exige a partir del 02 de octubre de 2000 que las empresas anticipen con 24 horas de anticipación la contratación de cualquier trabajador para evitar el trabajo en negro.

El caso argentino preocupa, porque constan los esfuerzos considerables de su sistema tributario y de la administración de seguridad social. La introducción de un documento de identificación único para impuestos-seguridad social ha ayudado a aumentar la cobertura de los independientes, señalan Arenas y Bertranou (1997) y se han creado varios organismos, uno de ellos, la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), encargado del régimen público, la Dirección General Impositiva (DGI), organismo recaudador de todos los impuestos, excepto los aplicables al comercio exterior y la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) que cuenta con una dirección en Internet para la incorporación de empresas y trabajadores. Pero, debido al deterioro de los salarios en una época tan recesiva y la promoción a través de la Ley 25.250, de contratos por tiempo indeterminado a cambio de rebajas a los aportes

patronales, Raffaghelli (2000) afirma que se ha producido un desfinanciamiento del sistema cuando más se requieren recursos.

En Chile no cotizan el 56% de los trabajadores afiliados, de acuerdo a datos de la superintendencia de mayo de 2000 y el 46% de los afiliados no registran aportes en sus cuentas individuales en el Uruguay, donde el 21% de la PEA está conformada por cuenta-propistas, 1.426.000 trabajadores. En Venezuela la informalidad es mayor que el sector formal ocupado, 4,5 millones de trabajadores contra 4,2 y apenas 2 millones 200 mil están inscritos en el seguro social, con una PEA de 10.197.282 de trabajadores (Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, IVSS, 2000).

Los afiliados no aumentan en Uruguay, pero sí en las operadoras a través de los traspasos que se producen entre ellas, en medio de una batalla comercial a la que han destinado más de 27 millones de dólares. Señala Waksman en un documento reproducido por el Colegio de Médicos del Distrito Federal que la administradoras República, Unión y Comercial aumentaron los suyos a expensas de las otras 3 Administradoras de Fondos de Aporte Previsional, AFAP. Y operan con déficit, de 10 millones de dólares en el caso de Capital, más de 8 en los casos de Integración y Unión, más de 7 en Santander y más de 4 en Comercial, lo que ha llevado a considerar la posibilidad de fusiones, con la consiguiente pérdida de opciones y nacimiento de oligopolios para un mercado de afiliados muy pequeño, como el salvadoreño, el boliviano y más recientemente, el nicaragüense.

La batalla de los traspasos es un mal estructural de los sistemas de capitalización, la que no ha podido controlarse, encareciendo los costos y afectando el valor de la pensión. Además, los traspasos revelan una circulación cerrada entre afiliados que desa-

rollan sus propias estrategias como los vendedores la suya. Éstos, la mayoría independientes, esperan ganarse su comisión, de hasta 4000 dólares mensuales en el caso uruguayo, calculado a dos traslados por día. Ermida (1999) dice que sus homólogos chilenos plantearon en 1998 un conflicto "posmoderno" tanto en sus causas como en algunas de sus manifestaciones.

Tuvimos la oportunidad de presenciar alguna de las marchas que incluyeron la toma de las instalaciones del Ministerio del Trabajo, la OIT y la catedral de Santiago. Demandaban la liberación de las condiciones para los traslados de afiliados en el sistema, limitados por una resolución de la Superintendencia que difería los tiempos de transferencia sumando requisitos para aumentar así la responsabilidad del afiliado por la elección, el que se trasladaba a cambio de premios y ventajas ofrecidos por los vendedores; un verdadero gremio. Resultaba gráficamente posmoderno para el investigador, observar a una joven y atractiva promotora encadenada a las puertas de la catedral.

En rigor, la capitalización individual nació para sustituir al sistema de reparto. Las motivaciones del impulsor del sistema chileno, Piñera (1995), fueron las de dar cabida a la capitalización y a la libertad individual (para entrar o no al nuevo sistema y para elegir la institución donde canalizar los ahorros previsionales de cada trabajador). El segundo bloque de intenciones lo constituyó el replanteamiento del rol del Estado y la administración exclusivamente privada. Y el tercero fue el de uniformar las edades de jubilación a través del DL. 2.448 de 1979, estableciendo un mecanismo de reajustabilidad automática para todas las pensiones, cada vez que se acumulara una tasa de inflación de 15 por ciento.

Sostiene el autor que el sistema de pensiones forma parte de la red de una economía social del mercado, que debe propender a la igualdad, no de resultados sino de oportunidades, proveyendo a la población de determinados mínimos sin más título que el hecho de pertenecer a la sociedad (lo cual pudiera considerarse como una modalidad de la renta básica o subsidio universal como pensión mínima) siempre que se haya trabajado por espacio de 20 años y los ahorros hayan sido exigüos por tres causas posibles: períodos prolongados de desempleo, rentas muy bajas o el hecho de haber cotizado en una operadora que dio bajas rentabilidades, claro que, el autor no contempló el riesgo moral.

El individualismo forma parte de la época del desencanto, de la desilusión, de la posmodernidad. Es como haber perdido la vecindad. Los proyectos son individuales, la metodología es individual, los programas de investigación se abordan de igual manera. La clase media se aísla y la popular está aislada: una geografía de consumo exclusivo en barrios de pobres que no bajan a la gran Caracas o a Río, que no serán visitados por ningún vendedor de pólizas; una geografía social de parientes abandonados, con pérdidas de solidaridad, donde no se puede cooperar, ayudar, intercambiar. Ciertamente, el individualismo significa des-agrupamiento y pensión comprada.

La solidaridad, donde la familia, como sostiene Bazan Levy (1998) es un recurso apellable, un sostén histórico, aunque debilitado y amenazado, es la otra cara. Situaciones como la crianza de los hijos, las vacaciones, el servicio militar y la educación, contingencias como la enfermedad o el desempleo, merman por su frecuencia o su extendida duración, el ahorro de los trabajadores. Bajo subordinación, quedan a salvo las obligaciones con la

seguridad social pero en la relación autónoma de trabajo, la situación varía sensiblemente.

En un régimen solidario, es posible hacer la ficción, es decir, las cuotas pueden considerarse aportadas o el período considerado para la prestación. Pero los ahorros son los ahorros, no puede haber (lamentablemente) ninguna ilusión monetaria para los trabajadores, lo que no quiere decir que no exista, cuando por ejemplo, se cuantifican pensiones deflactadas o se calculan —sólo como supuesto— tasas de rendimiento superiores a las del mercado, como mecanismo de venta. Esta ausencia de solidaridad tiene un precio muy alto para la sociedad. La carencia de recursos para mecanismos de asistencia durante la vida activa primero y pensiones después, muy por debajo de la línea de pobreza y con severas dificultades de atención, de recursos y apoyo, más de las veces irregular.

Se sustituye un riesgo de vida por uno de inversión. La debida atención a elementales actos sociales, aspiraciones y hechos individuales son aplazados o transformados en acontecimientos perturbadores. Y es que la capitalización cuando es un medio de acumulación individual, origina un nuevo estamento de argumentación, donde el afiliado puede tomar sus propias decisiones, se apuesta al éxito individual que se satisface a través de operadoras en competencia. El problema es que los trabajadores no devengan más de 2 salarios mínimos. En Colombia y Venezuela por ejemplo, el 80% de la fuerza activa en el sector formal de la economía se encuentra en esos rangos.

Existen límites para la obtención de subsidios de desempleo en algunos países de la comunidad europea cuando se labora a tiempo parcial (Alemania, Gran Bretaña, Irlanda, Bélgica y Luxemburgo) El trabajo a tiempo parcial es visto como una forma de conciliar la profesión con la familia o los estu-

dios, aparte de ser una alternativa válida contra el desempleo. Pero las desventajas frente al empleo a tiempo completo son obvias a decir de Walwei (pérdida de ingresos, posición social, interrupción de la carrera laboral) y más que una posibilidad, constituye para muchos trabajadores encuestados, una necesidad de ingresos y del lado de la empresa, una forma de organización más flexible. El significado de esto, es que las nuevas formas de ocupación no adquieren sin embargo formas de desprotección social, al menos en todos los casos.

La duración limitada del trabajo temporal que concierne a empleados con pocas calificaciones y el trabajo en régimen de cesión, que depende fuertemente de la coyuntura desde su instauración en 1969, son las otras modalidades contractuales indetenibles en Europa occidental y que desde la óptica empresarial —de acuerdo al autor citado— son complementos de la relación laboral tradicional y no tienen por qué desmontar al sistema de protección, representar desventajas sociales y sufrir las económicas, frente a propuestas y países más liberales. El líder gobernante laborista Blair ha puesto en marcha por ejemplo un ambicioso plan para conectar a Internet los servicios públicos; entrenar en el uso de la red a parados y personas sin hogar, inaugurando 600 centros digitales, ayudándolos a encontrar un empleo a un costo de 1000 millones de libras; aparte de destinar otros 15 millones para ayudar a las empresas a instalar ordenadores.

La no regulación de estas modalidades o la desaplicación pura y simple de normas, algunas de ellas reglamentadas en los países como el nuestro, añade dosis de informalidad al no satisfacerse los intereses de la empresa, los deseos y necesidades de los empleados. El punto es encontrar soluciones atípicas a típicos problemas temporales del mercado sin

distanciar la protección social de los contratos temporales o del empleo parcial.

La técnica del seguro es un instrumento de seguridad social valioso para ofrecer por medios no financieros, discrecionales, asistenciales o tributarios, una protección que no podría llegar por una vía más expedita y certera que la del seguro, sobre todo si los trabajadores participan en su dirección, profundizando una alianza que equilibra las diferencias de clase y evita la deslegitimación de los sistemas. Los regímenes de seguro también contarían con más ventajas que los fondos sociales, por la solidaridad entre los cotizantes. Por esto, la desconfianza que despiertan los sistemas pensionales de capitalización individual en Europa no es casual. España, país que pasó por una discusión pública sobre el tema y en la que el sector académico —recuerda Zambrana— estuvo involucrado en los 80, reporta 60 fondos de pensiones que crecieron a un ritmo menor al coste de vida durante el primer semestre de este año —según Mercer—, coordinador del servicio de medición de rendimiento de fondos de pensiones. Pero ello no es consecuencia de una crisis económica, sino de la decisión de los inversores de diversificar los riesgos, y la introducción del euro en las carteras. No poner todos los huevos en la cesta sigue siendo una conseja válida. En el proyecto de carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, la solidaridad es uno de sus capítulos, el IV, donde se reconocen los derechos a la información, la negociación, los servicios de empleo, seguridad social y la protección en caso de despidos injustificados, de los jóvenes en el trabajo, de la salud, el medio ambiente y los consumidores.

## **5. Pensión mínima de los trabajadores autónomos**

En los sistemas de prestación definida, los grupos de mayores ingresos, el fisco o ambos, apoyan con recursos una pensión de cuantía uniforme, aunque menor para los trabajadores de bajos ingresos. Es una transferencia entre las generaciones y entre una misma generación, inter e intra-generacional, una solidaridad que tiene su sostén en la ética de las relaciones de trabajo donde los partícipes de la generación de la riqueza comparten cargas de acuerdo a su posición en una estructura cada vez más horizontal de desempeño y una ética social basada en la responsabilidad y en la ayuda ciudadana, recurriendo al derecho para fijar obligaciones más extendidas y eficaces, por sus fines redistributivos y estímulos fiscales.

La inexistencia de la solidaridad en los sistemas de cotización definida, obliga al Estado en cambio a recurrir a fuentes fiscales que no impactan directamente a la nómina. Se recurre entonces a la renta ordinaria o a ingresos corrientes para financiar pensiones mínimas. El abanico de financiamiento se amplía considerablemente y **la solidaridad interna** del sistema de prestación definida (redistribución de los ingresos entre diferentes grupos de cotizantes) se sustituye por la **solidaridad externa** que se apoya en los ingresos corrientes.

El déficit de un **sistema solidario interno** se cubre con una subvención del Estado o aumentando las contribuciones. Para un trabajador independiente, ambas posibilidades constituyen un peligro, porque la subvención puede cortarse o porque los grupos de interés rechazan el aumento, mientras que, en **la solidaridad externa**, se requiere de un Estado que se conciba a sí mismo como corrector de

los desequilibrios, y donde los parlamentos, ejerzan un papel importante bajo la influencia de partidos y sindicatos, donde generalmente los independientes no tienen representación. Por supuesto que ello depende de la cobertura alcanzada, de la madurez del sistema y la fuerza sindical.

Así por ejemplo, en el Uruguay, la reforma previsional constituyó una batalla política desde 1985 cuando el FMI recomendó la reducción del déficit fiscal y dos años más tarde el BM proponía una reforma a la ley. Pasaron en 1989 por una enmienda, un referendo en 1992, varios proyectos y gobiernos, hasta tener el nuevo sistema, todavía cuestionado, en 1996.

**La solidaridad externa** exclusiva puede ser perjudicial, si los trabajadores no tienen representación o participación. Y su costo puede ser elevado, si el mercado de trabajo no funciona regularmente, generando empleos y disminuyendo factores de riesgo profesional, porque el Estado deberá asumir el costo de las pensiones mínimas para el caso que se oferten legalmente, como en Chile, México, Colombia, Venezuela, por imperativo constitucional, y en Argentina, llamadas básicas.

La realidad confirma que las fuentes de empleo no se conservan y que las reformas no reaccionan creando una política contra la pobreza, que la detenga, porque el aporte a una cuenta nada tiene que ver con el beneficio y tampoco es capaz de asegurar un retiro. Los aportes escasamente tienen que ver con el monto de la pensión mínima definida, verdadero sostén contra la pobreza, soporte no inherente al sistema, sino auxiliar, fiscal y asistencial de hecho.

Las reformas se han orientado a establecer niveles de ahorro obligatorio para pensiones profesionales, pensiones ligadas a los ingresos

más generosas que las mínimas, donde los independientes no tienen cabida, en razón de su pertenencia a sectores populares, en la que se expresa a decir de Worsley -citado por Bastos- una segmentación laboral interior muy pronunciada, por las identidades particulares de los emigrantes, latinos, negros e indios.

En estos casos, la pensión mínima termina siendo el peor de los beneficios en un sistema de seguridad social reformado, pero el único para desempleados y trabajadores intermitentes. Para los independientes, es una carga pesada, a la que generalmente renuncian por la necesidad del equilibrio financiero que el régimen de cotización definida impone, pues debe ser capaz de pagar todos los compromisos de una vez, con las reservas existentes del fondo, sin subir a futuro la tasa de cotización e independientemente de la evolución demográfica.

La concesión de pensiones mínimas sin contar con un sistema solidario que las otorgue, desdibuja las contribuciones que se ligan a un beneficio no cuantificado -ni posible de cuantificar- salvo en proyecciones más o menos optimistas, según la posición del vendedor o el crítico. A la larga, un sistema como ese permite que los trabajadores salten a la informalidad por su costo o su ineficacia para atender los hechos y actos naturales de vida. En el mejor de los casos, es un sistema que tiene su válvula de seguridad cuando las cosas no responden al esquema básico de contribuciones permanentes.

Las fronteras de la equidad individual y las pensiones mínimas, cuando los ahorros no han bastado son imprecisas: que falten recursos en la cuenta individual no es una responsabilidad tan sólo individual, aunque puede serlo si se quiere ahorrar menos para disminuir la fuente de imposición, pero siempre será una

responsabilidad social, donde las pensiones entran en juego para proveer los recursos mínimos por vía de la solidaridad o el fisco. Pero donde la ética cuestiona crudamente un régimen de pensiones mínimas, es en los sistemas que conceden beneficios máximos a otra parte de la población. Desprenderse de un máximo por una garantía mínima, no es digerible. Es de esperar que las pensiones mínimas y sobre todo la de los trabajadores independientes sea baja debido a la atención preferente de los sistemas paralelos de alto componente fiscal.

La generalización de la pensión mínima significará un aumento de los recursos del Estado o un aumento de las contribuciones directas de los beneficiarios, impactando la nómina en sistemas de dos niveles, como hemos visto. La generación actual pagaría las pensiones actuales y estaría obligada a ahorrar para recibir una mínima, pero pagando dos veces, salvo que se establezcan fórmulas de transición en la que los trabajadores conservan su situación anterior y sin incentivos para permanecer en los nuevos sistemas.

La mínima termina por ser una subvención del Estado y de los particulares, cuya cuantía dependerá de la evolución de la mortalidad, la edad elegida para pensionarse y la tasa de rendimiento de las cotizaciones del beneficiario. La apuesta es por el rendimiento. La continuidad de la contribución, que el independiente debe hacer, cuando la propia naturaleza de la labor lo obliga a desaparecer de la escena contributiva no solidaria, es muy alta, ya que depende del mercado financiero cuando su inserción en el mercado laboral formal está pendiente. Es como pedirle al primero que responda por el otro, ambos, tan imperfectos y pocos desarrollados. En la medida que no sea capaz el mercado de generar empleos, la pensión mínima será recurrente. Y pobre, si la inflación es alta y los salarios son

bajos, especialmente los del sector independiente. Existen aparte otros efectos negativos, que se apuntan como posibles: que el pensionado sobreviva a la expectativa calculada o se produzcan inversiones no reproductivas de capital. En este caso, la renta deberá disminuir o la cotización aumentarse.

La pensión mínima se convierte en derecho ciudadano, propio de un Estado necesario o indispensable, justo, a falta de recursos en una cuenta. No es un Estado que expande el beneficio sino que lo contrae; no es un Estado que establece un techo, sino un piso por donde los informales pueden moverse con entera libertad de desplazamiento, y hasta desaparecer de la escena. Es por ello que el beneficio mínimo se caracteriza por ser homogéneo. Para capitalizarse necesita un ambiente de competencia regulada. Es un impulso inicial con reservas suficientes para pagar compromisos, es en un sentido figurado, como el arco de lanzamiento, mientras que el beneficio máximo es la llegada a la diana antes de ser lanzada; es el Estado que administra con un reemplazo más uniforme, es Gore contra Bush.

## **6. Conclusiones**

La extensión y tamaño del sector informal se encara sobre la base de principios hermanados con la seguridad social. El tratamiento del asunto en nuestros países debe desprenderse de la normativa clásica internacional representada en el Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ampliando su plan de acción. Comenzar por la informalidad primero antes que someter la extensión de la cobertura a otro procedimiento, hasta ahora inefectivo, como el de la gradualidad, parece la consigna.

Se propone una concertación de doble vía, interna y externa. La primera para evitar

la sectorización de las políticas. Demandando unidad para dificultades que no son pocas además de cambiantes. Un instrumento legal luce adecuado, en vez de ensayar actividades aisladas o crear fondos sociales sin financiamiento posterior. La evaluación permanente con los actores sociales, la descentralización de la cuestión social y de los recursos, es la segunda vía de concertación.

El costo previsional es alto en los países maduros demográficamente o en regímenes mixtos, por lo que hay que conciliar las fuentes de empleo y las fuentes de financiamiento de la seguridad social.

Generar ahorro interno y disminuir el déficit, es la alternativa escogida con la capitalización individual. Esta forma de financiamiento no ha contribuido a formalizar las relaciones de trabajo. La reducida posibilidad de ahorro no permite madurar la pensión. El Estado puede comprometer a la larga más recursos de los previstos para pensiones de los independientes y en general, de los trabajadores de bajos ingresos. Las fuentes de financiamiento de los afiliados son precarias y las del Estado no son menos.

Los administradores, las AFPs, no se interesan por los autónomos, salvo los de altos ingresos, siendo el caso que las cuentas personales pueden resultarles sólo a ellos atractivas.

Cuando el Estado no ofrece la prestación, concretamente la pensión, y el independiente no puede proveerla, el costo social es explosivo en la medida que envejece la población, aparte de modalidades contractuales temporales acomodadas a ciclos económicos y cambios tecnológicos.

El sesgo financiero que acompaña a las reformas, ninguna oportunidad de integración

le ofrece a los no dependientes, acaso proveerse de pensiones mínimas, si la legislación lo establece. Pero los beneficios máximos y definidos han sido también burlados. Tampoco los independientes, por desinformación, desconfianza u oportunidad, se han hecho acreedores de tales prestaciones.

En rigor, la capitalización individual nació para sustituir al reparto, entre otras motivaciones, propendiendo a la igualdad de oportunidades, pero, como la solidaridad, es cuestionada. Sin embargo, la técnica del seguro es insustituible para ofrecer por medios no financieros una protección social sobre la base de la mancomunidad de riesgos.

Las pensiones mínimas pueden financiarse con impuestos u otros ingresos ordinarios en tanto que los beneficios provistos por la solidaridad interna (técnica del seguro) o se subvencionan por el Estado o por los propios afiliados. A mayor cobertura, mayor solidaridad interna, a mayor número de pensiones mínimas, mayor será el número de compromisos fiscales que deberán satisfacerse sin lograr los sistemas el autofinanciamiento.

Unas palabras finales: pueden protegerse más y mejor a los autónomos en nuestros países, haciendo los arreglos necesarios, acaso debamos subvertir al derecho, a la economía y el orden de atención de nuestros problemas de protección. Comenzar por donde no debimos haber terminado.

## **Bibliografía citada**

- Administradora de Fondos de Pensiones.  
www.generar.com.ar. (datos financieros y opinión de W Shulthess).  
Arenas de Mesa, A y Bertranou, F. (1997).  
"Aprendiendo de las reformas de Segu-

- ridad Social: Dos casos diferentes, Chile y Argentina". World Development. Pp. 329-348.
- Arizpe, Lourdes (1973). "Indígenas en Ciudad de México. El Caso de las Marías". SEP-Setentas. México.
- BANCO DE INFORMACIÓN DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL IBEROAMERICANOS (1998). Organización Internacional de Seguridad Social. (OISS) Madrid-España.
- BANCO MUNDIAL (1998). "Análisis de hechos y características de la oferta de mano de obra en Venezuela: ¿Qué se puede hacer para mejorar los resultados?". Informe No. 17901.
- BANCO MUNDIAL (1998). [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).
- Bastos, Santiago (1999). "Analizando la Complejidad: Diferencia étnica y empleo en Ciudad de Guatemala". Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo. Año 5. No. 10.
- Bazan Levy, Lucía (1998). "El Último Recurso: Las Relaciones Familiares como Alternativas Frente a la Crisis". Asociación de Estudios Latinoamericanos. (Congreso Internacional). Chicago.
- Clarín. "Empleo Informal: La Evasión Previsional Alcanza los 17.700 Millones Anuales". 29 de septiembre del 2.000.
- COLEGIO DE MÉDICOS DEL DISTRITO METROPOLITANO DE CARACAS. Comunicado: ¡Cuidado Hugo!. En El Nacional. Cuerpo D. Pág. 3. 22 de agosto del 2000.
- COMISIÓN TRIPARTITA (1997). Informe Sobre la Política de Empleo Concertada (PEC).
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA. Gaceta Oficial Extraordinaria No. 5292 de fecha 20 de enero de 1999.
- Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo. Decreto No. 3235.
- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. 1999.
- De Soto, Fernando (1986). "El otro sendero: La Revolución Informal. I.D.E. Edit. Oveja Negra. Colombia.
- Díaz, Luis Eduardo (1995). "La Vía Pública y Privada de la Seguridad Social: Un Examen Crítico de la Situación Venezolana y de América Latina". Revista Gaceta Laboral. Vol. 1 No. 2. Universidad del Zulia, Venezuela.
- EL PAÍS (2000). "Las ONG dan trabajo a 284.000 personas en España", 13 de septiembre.
- EL PAÍS (2000). (Reportaje de Isabel Ferrer). "El Reino Unido abrirá 600 Centros para enseñar Internet a los parados".
- EL PAÍS (2000). "Los Mercados "atan" los Fondos de Pensiones". (Reporte sobre estado financiero de los fondos de pensiones de España). Septiembre.
- Ermida Uriarte, Oscar (1999). "La Flexibilización de la Huelga". Fundación de Cultura Universitaria. 1era. Edición. Montevideo-Uruguay.
- Euzeby, Chantal (1987). "El Ingreso Mínimo Garantizado: Experiencias y Propuestas". Revista Internacional del Trabajo. Vol. 106, num. 3.
- Franco, Ana (1998). "Non-agricultural self-employment in non-agricultural occupations. Ginebra, AISS.
- Guhan, S (1994). "Opciones de los países en desarrollo en materia de seguridad social". En Revista Internacional del Trabajo, Vol. 113, Num. 1.
- Guillion, C. y Bonilla, A. (1992). "La Privatización de un régimen nacional de pensiones: El caso Chileno". Revista Internacional del Trabajo, Vol. III. No. 2.

- Hernández, Katuska. "Economía informal aumentó a 54,3% de la población laboral". En *El Nacional*. Cuerpo E., pág. 10. 28 de agosto de 2000.
- Herrera, Jorge (2000). "Malo: Menos gente paga la jubilación". En *Ámbito Financiero*. Septiembre.
- IVSS. (Publicidad pagada) en *El Nacional*. Cuerpo D, Pág. 3. 21 de septiembre del 2000.
- Jiménez Franco, Teresa (1996). "El Estado de Bienestar y los Servicios Sociales". En *Administración Social: Servicios de Bienestar Social*. España, Siglo XXI.
- LA COMISIÓN EUROPEA. "Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea". 13 de Septiembre de 2000.
- Lorenzelli, Marcos (2000). "Crecimiento Económico no debe ser la meta del sistema de pensiones" (Reportaje realizado por Norka López). En *Economía Hoy*. Pág. 9. 28 de Agosto.
- Márquez Ferrer, Victorino (2000). "De microempresarios a trabajadores dependientes". En *El Nacional*. Cuerpo A, pág. 8. 03 de septiembre.
- Moss, Phillip y Tilly, Chris (1999). "Contratando en Mercados Urbanos de Trabajo: Nuevas Demandas, Viejas Desigualdades". *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*. Año 5, No. 10.
- Ojeda Aviles, Antonio (1985). "Programas Contra el Paro y Restauración Empresarial". Instituto de Estudios Laborales y de la Seguridad Social. Madrid.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) Convenio sobre Seguridad Social. (Norma mínima) Número 102 de 1.952.
- Ortueta, Antonio. "Bajos salarios impiden que los más pobres tengan una jubilación decente". (Reportaje realizado por Vladimir Hernández Lavado). En *El Nacional*. Cuerpo E, pág. 2. 17 de agosto del 2.000.
- Ortueta, Antonio. "El Sector Informal y el Régimen de Capitalización Individual". En *El Universal*. Cuerpo 2, pág. 2. 21 de septiembre del 2000.
- Petkoff, Teodoro (2000). "La Venezuela de Chávez". Una Segunda Opinión. 1era. Edición. Grijalbo. Caracas-Venezuela.
- Piñera, José (1995). "El cascabel al Gato. La batalla por la reforma Previsional". 6ta. Edición. Santiago de Chile.
- Raffaghelli, Luis (2000). "Políticas de Empleo en un Mundo Globalizado." *Revista Gaceta laboral*. Vol. 6 No.3. Universidad del Zulia, Venezuela.
- Raventos, Daniel. "La Renta Básica: Un Derecho". *El País*. 2000.
- Ritcher, Jacqueline (2000). "El Desempleo es mayor entre la población femenina" (Reportaje realizado por Ana Díaz). En *El Nacional*. Cuerpo E, pág. 9. 10 de septiembre.
- Rodríguez, Bárbara (2000). "La Seguridad Social en Venezuela. Antecedentes, Evolución e Impacto Económico, Financiero y Social". (En prensa).
- Superintendencia de AFP. "El Sistema Chileno de Pensiones", 1994.
- Superintendencia de AFP. *Boletín Estadístico*, 1997 y 05 de 2000.
- Touraine, Alain. "Los Derechos Sociales, la tercera vía". *El País*. No. 1486. 28 de Marzo del 2000.
- Van Ginneken, Wouter (1999). "Seguridad Social para el Sector Informal: Un nuevo desafío se presenta a los países en desarrollo". *Revista Internacional de Seguridad Social*. Vol. 52. No. 1.
- Vargas Llosa, Mario. "La patria sin alimañas". En *El Nacional*. Cuerpo A, pág. 9. 03 de septiembre del 2000.

Walwei, U. "Nuevas Formas de Empleo: ¿Más puestos de trabajo mediante menos Seguridad Social?". En Reunión Internacional de Investigación. Seguridad Social: ¿Una nueva definición? Viena, 9-11 de noviembre de 1.994.

Williams, David (1999). "Los Trabajadores Independientes: Previsión para los que

Proveen a su Propia Ocupación". *Revista Internacional de Seguridad Social*. Vol. 52. No. 1.

Zambrana, Justo (1987). "Documento – Informe sobre Fondos de Pensiones". *Revista de Seguridad Social*. No. 33, Madrid.