

LA SEGURIDAD SOCIAL DEL TRABAJADOR EN EL SECTOR INFORMAL DE LA ECONOMIA EN VENEZUELA: SITUACION ACTUAL Y POSIBILIDADES EN EL CORTO, MEDIANO Y LARGO PLAZO

Absalón Méndez Cegarra

Director del postgrado en Seguridad Social, UCV

RESUMEN

Los trabajadores informales carecen en la mayoría de los países latinoamericanos de posibilidades de acceso a las instituciones típicas y tradicionales de protección social, tal es el caso de la filiación al régimen de los seguros sociales; por consiguiente, ante la magnitud alcanzada por la informalidad en países como Venezuela, se impone la necesidad de explorar vías convencionales y no convencionales de protección para buscar la incorporación de los trabajadores informales a la seguridad social.

PALABRAS CLAVES: seguridad Social; sector informal; trabajadores.

La discusión que se adelanta en la mayoría de los países del mundo sobre la vigencia de las instituciones de Seguridad Social, concebidas sobre la base de la filosofía y doctrina de la cobertura universal y la solidaridad entre los hombres, ha repercutido en los pueblos latinoamericanos y, en Venezuela en particular, de diversas maneras, dependiendo en primer lugar, de las características que presentan sus economías y, en segundo lugar, del grado de desarrollo, extensión y cobertura logrado por las formas, instrumentos y modalidades de protección social. En los países de economía sólida y moderna, con altas tasas de ocupación en actividades marcadamente productivas, la cobertura de la Seguridad Social alcanza a la casi totalidad de la población. Contrariamente, en las economías con escasa industrialización, actividades poco productivas, empleo de mínima calificación y ausencia de capacidad organizativa, la Seguridad Social muestra indicadores de baja cobertura poblacional e insuficiente cuantía de las prestaciones.

Esta situación ha colocado en un punto extremadamente difícil la búsqueda de soluciones para atender mayores demandas de Seguridad Social, paradójicamente, en un contexto en el cual las medidas tradicionales de Política Social y de Seguridad Social, lucen inviables o, al menos, de dudosa perdurabilidad.

Esto es lo que ocurre en América Latina con la población ocupada en lo que se ha dado en denominar sector informal de la economía. Los trabajadores insertos en dicho sector, por lo general, y, debido a sus

características, no han tenido ni tienen acceso a los instrumentos más importantes adoptados por la Seguridad Social, tal es el caso de los Seguros Sociales, razón por la cual se encuentran en franca desventaja frente al trabajador del sector moderno de la economía.

La superación de esta desventaja es difícil, pero no imposible. Ante la magnitud alcanzada por la informalidad en los países latinoamericanos, Venezuela, entre ellos, es necesario emprender una serie de iniciativas para buscar una forma, bien dentro de los instrumentos de protección social convencionales o, mediante modalidades innovadoras que garanticen la cobertura de los trabajadores del sector informal y se les pueda brindar protección más allá de las prácticas asistenciales, ante las contingencias de la vida y de la ocupación, las cuales, al producirse, disminuyen, paralizan o eliminan la posibilidad de obtener los medios económicos que permitan, la satisfacción de sus necesidades fundamentales y las de su grupo familiar.

El propósito de este trabajo es el de contribuir a la exploración de caminos que hagan posible el diseño y puesta en marcha de un Sistema de Seguridad Social integral para todos los habitantes del territorio nacional.

En el trabajo se abordan los aspectos siguientes: En primer término, algunas consideraciones teóricas, conceptuales y metodológicas acerca del sector informal; en segundo lugar, su cuantificación en Venezuela, a partir de los criterios adoptados por la Oficina Central de Estadística e Informática (OCEI); en tercer lugar, lo relacionado con la protección social de la población ocupada en dicho sector; y, por último, a manera de propuesta, la posibilidad de insertar este importante sector de población en un nuevo régimen de los Seguros Sociales.

El sector informal de la economía

La dinámica social de los últimos tiempos ha acuñado un nuevo término para denominar un viejo fenómeno: el de la existencia de diferencias y desigualdades en la base material de las formaciones económico-sociales fundadas en la acumulación. En el pasado, en el lenguaje de las ciencias económicas y sociales al fenómeno de las desigualdades productivas en una determinada sociedad se le interpretó como la coexistencia de formaciones económicas precapitalistas y capitalistas, economías duales, heterogeneidad estructural, economías de subsistencia o autoconsumo, entre otras explicaciones teóricas y, a los sujetos incorporados como efectivos en dichas formaciones (básicamente en su parte atrasada y también, a los desincorporados) se les llamó agricultores, campesinos, pisatarios, peones agrícolas, conuqueros, artesanos, obreros industriales, proletariado, ejército industrial de reserva, lumpemproletarios, marginales, etc.

En la actualidad, las nuevas crisis de la economía mundial han impulsado cambios, entre otros escenarios, en los patrones tecnológicos (reconversión industrial, productividad y competitividad, desempleo tecnológico); en las relaciones laborales (desregulación del trabajo y relaciones de trabajo atípicas); y, en las relaciones de intercambio económico (globalización, integración, apertura de mercados). Estas crisis han determinado una separación de la economía y mercados laborales en un sector moderno, formal, y un sector informal, por no decir, atrasado. Nace así, la informalidad como consecuencia o efecto, entre otros factores, de la imposibilidad de las unidades de producción de mantener o ampliar la planta de trabajadores a causa de la recesión económica y, en general, a causa de los desequilibrios y desajustes estructurales y coyunturales por los que atraviesan buena parte de las economías del planeta.

El fenómeno de la informalidad, en sí mismo, presenta cierta complejidad para su tipificación y caracterización. Los estudiosos de este fenómeno han adelantado un extenso debate que se centra, en primer término, en consideraciones teóricas sobre su funcionalidad y articulación dentro de la economía general y, en segundo lugar, a partir de los enfoques explicativos (excedente estructural de fuerza de trabajo, subordinación de la informalidad a la producción capitalista, flexibilidad de la oferta de trabajo, ausencia de regulación) en la búsqueda de soluciones o la atención que merece este sector por parte de la sociedad (soluciones dadas desde la perspectiva o enfoque: neoliberal, empresarial modernizante, solidarista, economía popular) (Coraggio, 1994, 124).

Desde un punto de vista operativo, la informalidad refiere a un problema de inserción de la fuerza de trabajo en el mercado laboral y a las características de las unidades de producción.

La población económicamente activa (PEA) se clasifica en ocupada y desocupada y, la primera, puede estarlo en el sector moderno de la economía o en el sector informal. Es decir, que, el criterio fundamental para tipificar la informalidad es numérico, asociado con la inserción de la fuerza de trabajo al aparato productivo en atención a su calificación.¹ En este sentido, en

¹ "El sector informal comprende aquellas actividades dependientes en pequeña escala, desarrollada con o sin trabajadores remunerados, que se caracterizan por funcionar con un bajo nivel de organización y tecnología y cuyo objetivo fundamental es crear empleo y generar ingresos para sus participantes, estas actividades se consideran como encubiertas en la medida en que carecen de la aprobación formal de las autoridades y escapan al mecanismo administrativo encargado de velar por el cumplimiento de las leyes sobre salarios mínimos e impuestos, así como otros instrumentos similares relativos a cuestiones fiscales y condiciones de trabajo". Organización Internacional del Trabajo OIT.

"Se consideran personas ocupadas en el sector informal al conjunto de personas ocupadas como servicio doméstico y trabajadores por cuenta propia no profesionales,

Venezuela la informalidad, particularmente, la urbana, (SIU), se clasifica en "doméstica" y "no doméstica." En la primera, se agrupa al personal del servicio doméstico y los ayudantes familiares. Y, en la segunda, a los patronos de pequeñas empresas, los empleados y obreros de pequeñas empresas y los trabajadores por cuenta propia.

Para este criterio clasificatorio, el tipo de actividad y las relaciones de trabajo que se establecen no es determinante para registrar la informalidad.

Analizado el fenómeno en sus aspectos cualitativos la situación se nos presenta de manera diversa. Por una parte, se enfatiza sobre la denominación más acertada del fenómeno y, por la otra, sobre los elementos o componentes que sirven para identificarlo. En cuanto al primer aspecto, parece existir una especie de evolución terminológica. Se pasa de la "economía informal", a la "economía popular"² y de ésta a la economía solidaria³ y, en lo que respecta al segundo aspecto, no existe consenso entre los investigadores de este hecho o fenómeno social para precisar los datos identificatorios, tal como lo advierte José Luis Coraggio, en obra citada.⁴

así como los patronos, empleados y obreros y trabajadores familiares que laboran en empresas con menos de cinco personas ocupadas". OCEI. Citado por: Carlos E. Padrón (1990, 194)

² Definimos como matriz socio-económica básica de la economía popular el conjunto de actividades económicas (en el sentido de producir bienes y servicios o de requerir recursos escasos) realizadas por agentes individuales o colectivos que dependen para su reproducción de la continuada realización de su fondo de trabajo propio. Cualquier interrupción prolongada de esa posibilidad pone a estos agentes en situación de catástrofe vital -debiendo apelar a recursos como la liquidación de bienes de consumo indispensables, la beneficencia pública o privada, o la apropiación ilegal de recursos- con una violenta degradación de sus condiciones de vida". (Coraggio, 1994, 125)

³ "Economía de Solidaridad es un concepto nuevo, que si bien apareció hace pocos años está ya formando parte de la cultura latinoamericana ... pensamos la economía de solidaridad como un gran espacio al que se converge desde diferentes caminos, que se originan a partir de diversas situaciones y experiencias; o como una gran casa a la que se entra con distintas motivaciones por diferentes puertas. Diversos grupos humanos comparten esas motivaciones y transitan esos caminos, experimentando diversas maneras de hacer economías de solidaridad". (Razeto, 1993, 11 y 19)

⁴ "Usualmente, al hacer referencia a los agentes económicos clasificados como populares, se apela al método de mosaico, yuxtaponiendo diversos criterios: nivel de ingresos (pobres), tamaño (pequeños establecimientos), tecnología (mano de obra intensiva), productividad del trabajo (baja productividad), tipo de actividad (comercio, artesanías, servicio doméstico, etc), capacidad de acumulación (inexistente o irrelevante), tipo de relaciones de producción (relaciones de parentesco, maestro-aprendiz, etc, pero en ningún caso relaciones capitalistas), tipo de valores predominantes (solidaridad), relación con el sistema legal (economía subterránea, informalidad), etc. El resultado termina siendo casi siempre una lista ad-hoc, que no responde a ninguna lógica específica. (Coraggio, 1994, 122)

Ahora bien, más allá de estas importantes disquisiciones teóricas y estadísticas, lo cierto es que el fenómeno existe, con tendencia a magnificarse. Hoy día, miles, millones de personas en el mundo están fuera del empleo formal. Para la Seguridad Social, el problema tiene una triple vertiente analítica. Por un lado, la derivada de la lentitud de los sistemas tradicionales (por ejemplo, los seguros sociales), en la mayoría de los países de América Latina, para brindar protección a sectores de población distintos a los de los trabajadores del medio urbano, zonas industrializadas, sindicalizados y asalariados; por otro lado, la derivada de la paradoja entre mayor presión o demanda de Seguridad Social y menores recursos para su financiación, debido a bajos salarios, disminución de asalariados, desempleo abierto, envejecimiento de la población, elevados costos de la asistencia médica y ajustes en las pensiones; y, en tercer lugar, la derivada de la necesidad urgente de ampliar la cobertura poblacional como mecanismo para garantizar la perennidad de los sistemas establecidos. De allí que, extender la cobertura de la Seguridad Social a la población inscrita en el sector informal de la economía es una razón de sobrevivencia para los regímenes de protección social fundados en la universalidad y la solidaridad.

El sector informal en Venezuela aspectos cuantitativos

La Oficina Central de Estadística (OCEI), como hemos visto, utiliza para registrar la informalidad en el país, un criterio eminentemente cuantitativo: el número de personas ocupadas en la unidad de producción.

Hasta el año 1969, la OCEI no disponía de información sobre ocupación de la fuerza de trabajo en el sector informal.

A partir de ese año, aparecen los primeros registros, evidenciándose que, la fuerza de trabajo del país, estimada en 3.130.838 efectivos, tenía un 91,8% de ocupación y, de dicho porcentaje, el 47,6% estaba en el sector formal y la diferencia, el 44,2%, en el sector informal. Esto revela las características de la economía nacional para la época; conformada, básicamente, por pequeñas unidades de producción. En el año 1974 la ocupación en el sector formal se eleva al 54% continúa su tendencia al crecimiento en los años siguientes hasta alcanzar en el año 1978 un 65%. De 1978 en adelante comienza a perder impulso la formalidad y a ganar terreno la ocupación informal. En 1989, el 54,4% de la fuerza de trabajo la ocupa el sector formal y el 35,8%, el sector informal. Estos porcentajes corresponden al período de mayor ocupación, de "pleno empleo", experimentado por la sociedad venezolana, durante el presente siglo.

En los años siguientes, la situación se modifica radicalmente. Los cambios ocurridos en el país (recesión económica, déficit fiscal, disminución de los ingresos petroleros, deuda externa, inflación, políticas de ajuste, inestabilidad

política, etc), han impactado fuertemente el mercado laboral, produciendo desempleo abierto y encubierto.

Para 1988, el desempleo abierto total, según la OCEI, alcanzó el 6,9% de la fuerza de trabajo; en 1989, se eleva a 9,6%; en 1990, a 9,9%; en 1991, a 8,7%; y, en 1992, a 7,1%. Durante este período (1988-1992), la ocupación en el sector formal pasa de 3.716.755 efectivos (1988), es decir, el 61,92% del total ocupados (6.001.834) a 4.228.244 (1992), el 60,77% del total ocupados (7.003.868), y, la ocupación en el sector informal, pasa de 2.285.079 efectivos (1988), el 38,07% a 2.775.624, el 39,62% (1992). Esta informalidad, como hemos visto, es la ocupación de trabajadores clasificados como empleados y obreros, trabajadores por cuenta propia no profesionales, patronos o empleadores, ayudantes familiares y servicio doméstico (CIES, 1996; Padrón, 1990; Romero, 1994).

Información más reciente, suministrada por la OCEI, revela que la ocupación informal en el año 1993 alcanzó el 39,77%; y, en el año 1994, el 49,10%, cifra muy superior a la registrada en el año 1969, cuando la ruralidad y el campesinado en el país revestían importancia cuantitativa, lo cual quiere decir que el mayor peso en los porcentajes de informalidad, lo tiene, en la actualidad, el Sector Informal Urbano.

La protección del trabajador del sector informal en Venezuela

La búsqueda de formas e iniciativas de protección social es un fenómeno histórico y se remonta al origen del hombre. La presencia histórica de varias modalidades ideadas por el hombre para atender "estados de necesidad", ha permitido el atribuirle a la seguridad social varios contenidos y asignarle características de organización sistémica. Una concepción amplísima de la seguridad social nos remite a un sistema de protección y bienestar social integrado por las prácticas y acciones de caridad, filantropía, beneficencia, asistencia, previsión, seguros y servicios sociales en general. Es decir, un todo inorgánico e inconexo de modalidades de acción, para ayudar al individuo en casos de necesidad económica, social y pérdida de la salud. Otra concepción, más limitada y menos amplia, circunscribe la protección social a la práctica asistencialista del sector público y privado y al enfoque securista que caracteriza la institución conocida con el nombre de Seguros Sociales. Finalmente, la concepción restrictiva de la seguridad social. Esta concepción identifica plenamente al seguro social con la seguridad social.

La estructuración del sistema de seguridad social en Venezuela, observada desde una perspectiva amplísima, es tarea que requiere un gran esfuerzo de búsqueda y localización de información. Si nos limitamos al sector público, podemos encontrar una gama casi infinita de instituciones, programas y proyectos que cumplen actividades de protección social, tanto para sectores o grupos de población, como para la población total. Esquemmatizando el sector

público mediante la separación orgánica del Poder Público Nacional, encontramos innumerables programas sociales adelantados por los poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo. Los dos primeros, los orientan, por lo general, a sus trabajadores y grupos familiares; mientras que el ejecutivo los orienta, a través de la estructura organizativa de la administración pública: administración pública nacional centralizada (Presidencia de la República, Ministerios, Oficinas Centrales Asesoras de la Presidencia de la República); administración pública nacional con autonomía funcional; y, administración pública nacional descentralizada: descentralización territorial (Entidades Federales y Municipios) y descentralización funcional (Institutos Autónomos y Empresas del Estado), dirige su programación social al funcionariado o trabajadores del sector público y a la población total del país, bajo formas de protección que comprende acciones benéficas, asistenciales, previsionales, securistas y contractuales o convencionales. Por su parte, el sector privado, en atención a insuficiencias de los programas sociales de carácter público y por iniciativa propia o convencional, adelanta, a través de fundaciones, asociaciones, servicios sociales empresariales, etc., acciones orientadas a mejorar las condiciones de vida de los trabajadores y sus respectivos grupos familiares.

Esta situación de abigarramiento y multiplicidad institucional, acompañada de concepciones feudales y prácticas administrativas irracionales y dispendiosas, determina un elevado gasto social y una ineficacia e ineficiencia en su aplicación, lo cual da como resultado un estado de indefensión e inseguridad social de los venezolanos.

Los principios filosóficos, doctrinarios y técnico-administrativos que sirven de base a la seguridad social (universalidad, solidaridad, integridad, unidad) y las instituciones jurídicas fundamentales (afiliación, cotización, prestaciones y órgano gestor), permiten examinar el conjunto o las particularidades de un sistema o determinado régimen de seguridad social (caridad, filantropía, beneficencia, asistencia, previsión, seguro, asignaciones familiares, servicios sociales). La universalidad de un sistema de seguridad social refiere a su campo de aplicación y éste a la afiliación, es decir, a la forma y requisitos exigidos para ser sujeto de atención por parte del órgano gestor obligado a ofrecer las prestaciones de seguridad social, previamente convenidas. La solidaridad nos remite al problema del financiamiento de la seguridad social y éste al estudio de la cotización, más concretamente, a la forma cómo los afiliados y otros entes, participan en el financiamiento de la seguridad social. La integridad nos enseña cómo deben ser las prestaciones: lapsos de espera (oportunidad) requisitos a cumplir (exigibilidad) cuantía (monto) y tipo (dinero, especie, servicio). Por último, la unidad administrativa contempla la determinación de un sujeto obligado (órgano gestor) a brindar en la oportunidad que el sujeto activo (afiliado) haga exigible o demande la prestación convenida, en razón de haberse configurado o producido en él un

"estado de necesidad" o, supuesto de hecho, productor de los efectos que emanan de la especial relación jurídica que es la seguridad social.

La protección social de la población en Venezuela está garantizada formalmente, como hemos visto, por una extensa legislación social, encabezada por la Constitución Nacional y, operativamente, por una alambicada red de instituciones sociales, configuradora de lo que impropriamente llamamos "sistema de seguridad social", garante de prestaciones y beneficios que van desde la protección a la salud hasta programas de esparcimiento, pasando por regímenes pensionales y programas de asignaciones familiares. Esta red institucional la integran organismos y programas que se diferencian, básicamente, por su orientación, cobertura y financiamiento. Así tenemos, instituciones de caridad, filantrópicas, benéficas, asistenciales, securistas y previsionales, tanto en el sector público como en el privado, que brindan protección en diferentes aspectos a la población venezolana en general y a sectores o grupos de manera particular.

Desde este punto de vista y, sin entrar a considerar las bondades o la calidad de la atención que se ofrece, todos los habitantes de la República son sujetos de la protección social que formal y programáticamente se establece en el ordenamiento jurídico de la nación y que el Estado venezolano ejecuta a través de diversidad de acciones. Sin embargo, la realidad socio-económica de la gran mayoría de la población del país, nos revela otra cosa. Millones de venezolanos son excluidos del disfrute de la riqueza social, de la ocupación y de la protección social efectiva, lo cual determina fuertes presiones sociales en demanda de mejoras de la calidad de vida en Venezuela.

Lo anterior es fácilmente demostrable si examinamos la situación, en términos de cobertura subjetiva, del principal instrumento de seguridad social existente en el país: el Seguro Social.

La seguridad social examinada desde la perspectiva del modelo bismarckiano, se concentra en la institución del seguro social. En Venezuela, esta institución data de 1940, en su concepción normativo-jurídica (Ley del Seguro Social) y, de 1944, en su materialización y realización práctica (Instituto Venezolano de los Seguros Sociales).⁵

El legislador venezolano al contemplar el objeto de la Ley de Seguro Social, precisó como bien jurídico tutelado principal y directamente, mas no exclusivamente, la persona del trabajador que se desenvuelve en el marco de una relación laboral de subordinación y dependencia. Por consiguiente, el

⁵ "La legislación sobre Seguro Social en nuestro país data desde el 24 de julio de 1940, pero su aplicación se inició el 9 de octubre de 1944 en el Distrito Federal y en el Distrito Sucre del Estado Miranda". (Mijares, 1969, 17)

campo de aplicación, en su sentido poblacional, lo determina la Ley del Seguro Social de 1991 y su Reglamento en el Artículo 2 del Título I y el Artículo 1 del Título I, respectivamente. En efecto, bajo los regímenes general, parcial y facultativo,⁶ quedan amparadas las categorías de trabajadores siguientes:

a. Obligatoriamente (Régimen General)

-Personas que prestan sus servicios en virtud de un contrato o relación de trabajo, cualquiera sea su duración y el monto del salario, tanto en el medio rural como en el urbano.

b. Obligatoriamente (Régimen Parcial)

-Trabajadores que prestan servicios a las personas morales de carácter público (empleados o funcionarios públicos)

c. Facultativamente

- Trabajadores no dependientes.
- Trabajadores domésticos.
- Mujeres no trabajadoras, con ocasión de la maternidad.
- Miembros de cooperativas.
- Miembros de entidades gremiales.
- Artistas y trabajadores de la cultura.

La Ley vigente excluye a los trabajadores siguientes: trabajadores a domicilio, temporeros, ocasionales y a los miembros de las Fuerzas Armadas Nacionales. En cuanto a la cobertura territorial se refiere, el seguro social en Venezuela mantiene la característica tradicional de la institución en su evolución en América Latina, es decir, la de limitarse a las zonas industrializadas, urbanas, sindicalizadas y de mayor porcentaje de asalariados con ingresos más altos, lo cual ha determinado un alcance bastante restringido. En Venezuela, hemos pasado de una cobertura limitada al Distrito Federal y Distrito Sucre del Estado Miranda, a una cobertura que comprende los Municipios más densamente poblados y de mayor importancia económica de los Estados Amazonas, Anzoátegui, Apure, Aragua, Barinas, Bolívar, Carabobo, Cojedes, Delta Amacuro, Falcón, Guárico, Lara, Mérida, Miranda, Monagas, Nueva Esparta, Portuguesa, Sucre, Táchira, Trujillo, Yaracuy, Zulia y Distrito Federal.

⁶ El Decreto 1.566, del 24-04-91 (G.O. 34.782 del 22-08-91) extendió la aplicación del Seguro Social, a nivel del régimen general, a todo el Territorio Nacional. (Boedo, 1992, 51)

El seguro social en Venezuela, no obstante lo contemplado en el Decreto 1.566, sigue manteniendo dos tipos de regímenes de protección: general y parcial. El primero, como su nombre lo indica, brinda protección a sus afiliados (amparados bajo este régimen) en lo relacionado a la totalidad de las contingencias que cubre y prestaciones que ofrece la institución. El segundo, limita la protección a un determinado sector de trabajadores, respecto a ciertas contingencias y prestaciones. El aspecto diferenciador clave es la prestación de asistencia médica integral. Los afiliados al régimen general disponen de esta prestación junto con las restantes prestaciones que contempla la Ley. Los afiliados al régimen parcial tienen derecho a prestaciones dinerarias pero están excluidas de las prestaciones en servicio y en especie.

Para el año 1989, el Seguro Social de Venezuela, registraba, en cuanto a población asegurada, patronos y beneficiarios, distribuidos por tipo de régimen y riesgo, la situación siguiente:

Población asegurada según tipo de régimen. Venezuela 1989

	POBLACION ASEGURADA	PATRONOS	BENEFICIARIOS (familiares califica- dos asegurados)
TOTAL	2.302.047	180.934	7.305.105
Régimen General	1.712.338	153.104	4.280.845
- Riesgo Mínimo	533.729	73.634	-
- Riesgo Medio	770.291	52.566	-
- Riesgo Máximo	408.318	26.904	-
Régimen Parcial	589.709	27.830	-

· Fuente: IVSS, OCEI, 1989

Las cifras de cobertura de los seguros sociales para fechas más recientes, nos la ofrece Carmelo Mesa-Lago (1995, 4) en informe de data actual. Según estimaciones del autor, para 1993, el IVSS atendía el 38,1% de la población total del país (total afiliados y beneficiarios / población total) y, el 25,9% de la población económicamente activa (PEA) (total asegurados activos / total población económicamente activa). De acuerdo a los cálculos de Mesa Lago, en 1995 el 44% de la población total y el 31% de la población económicamente activa recibe los servicios del IVSS.

Datos aportados por la Dirección General de Planificación, Programación y Presupuesto del IVSS, señalan que el 28% de la Población Económicamente Activa es cotizante al Seguro Social y el 32,32%, (2.455.147) de la población económicamente activa ocupada (7.618.091), cotiza al seguro social.

Calculada la población económicamente activa ocupada en 8.559.653 personas, 3.916.699 (45,75%) lo está en el sector formal; 3.702.392 (43,25%) en el sector informal. De los ocupados en el sector formal: 2.455.147 (62,70%) cotiza al Seguro Social y 1.460.552 (37,30), no lo hace. Esto quiere decir, que el 60% de los integrantes de la población económicamente activa ocupada (sector informal y no cotizantes del sector formal), están fuera de la cobertura de los seguros sociales en Venezuela.

Lo expuesto arriba amerita un comentario adicional. Ciertamente, la Ley del Seguro Social privilegia al trabajador dependiente, pero prevé salidas para ampliar la cobertura a otros sectores de la población.

La Ley del Seguro Social plantea, en primer lugar, como se ha señalado, una norma general (artículo 2), mediante la cual quedan sometidos a su ámbito de aplicación todos los "trabajadores permanentes bajo dependencia", supuesto de hecho que incluye a los ocupados en el sector informal bajo la categoría de dependientes; y, en segundo lugar, en el mismo artículo 2, una disposición que bien podría ser calificada de programática, por cuanto requiere un desarrollo progresivo: "se propenderá, bajo la inspiración de la justicia social y de la equidad, a la progresiva aplicación de los principios y normas de la Seguridad Social a todos los habitantes del país". Visto lo anterior, la falta de cobertura del Seguro Social a los trabajadores "formales" del sector informal es una cuestión de incumplimiento de Ley; y su extensión a otras categorías de población, es decir, a "todos los habitantes", ha sido un problema de actitud y voluntad política y administrativa para transformar a los seguros sociales en el régimen general y uniforme de protección social en Venezuela.

Incorporación de los trabajadores del sector informal al ámbito de aplicación del nuevo sistema de los seguros sociales

La incorporación del sector rural y de los trabajadores calificados como informales ha sido uno de los temas claves en el proceso de redefinición de la Seguridad Social. Las perspectivas de este régimen de protección social deriva de su cobertura, de su generalización y universalismo. En un mundo como el actual, en el que los empleos típicos y las relaciones de trabajo formales tienden a desaparecer, resultan insostenibles los sistemas y regímenes protectivos fundados exclusivamente en la cobertura y participación de los trabajadores del sector formal o estructurado de la economía. Es necesario, por lo tanto, ampliar esta cobertura hasta hacer

llegar el manto protector de la Seguridad Social a todos los habitantes de la República.

Tal propósito ha sido planteado en varias oportunidades, conviene mencionar, por su importancia, el Informe de la Comisión Presidencial para la Reforma de la Seguridad Social y las Prestaciones Sociales (1995); el Informe de la situación actual del proceso de reestructuración del IVSS (1995); y el Proyecto de Ley Orgánica del Sistema de los Seguros Sociales en Venezuela (1995).

En el primero de los documentos citados se establece la necesidad de "amparar progresivamente por el sistema de los seguros sociales, en forma facultativa, bajo el régimen especial de prestaciones básicas y complementarias a:

-Los trabajadores por cuenta ajena, en actividades agrícolas, pecuarias, forestales y los trabajadores del mar.

-Los trabajadores independientes, autónomos, por cuenta propia.

-Los socios trabajadores de cooperativas y organizaciones asociativas.

-Los miembros del clero y ordenes religiosas con sede en el país.

-Otros grupos de personas no incluidas en los apartados anteriores.

La protección que recibe el afiliado titular, es extensiva a sus familiares calificados, en el orden siguiente:

a. Cónyuge o concubina, no sometido a un régimen de protección propio.

b. Hijos menores de dieciocho (18) años y los mayores hasta veinticinco (25) años, siempre que por su condición de estudiantes resulten personas dependientes.

Los hijos de cualquier edad incapacitados para el trabajo.

c. Ascendientes por consanguinidad, no sometidos a un régimen de protección propio.

En lo que se refiere a la protección contra las contingencias de la vida y las prestaciones o beneficios a alcanzar, tenemos que, los afiliados al Régimen Especial Facultativo, estarán protegidos en las siguientes contingencias: enfermedad, accidentes, maternidad, incapacidad y vejez, mediante

prestaciones básicas y complementarias: cuidado integral de la salud, pensiones de vejez e invalidez.

En el segundo documento, al referirse a las "políticas" de "optimización de la calidad de gestión", se establece como uno de sus objetivos el "implementar políticas de cobertura del Sistema de Seguridad Social dirigidas al sector agrario, trabajadores informales, etc, toda vez que esta población representa el 43,25% de la Población Económicamente Activa venezolana".

Por su parte, el Proyecto de Ley Orgánica del Sistema de los Seguros Sociales en Venezuela, establece en su artículo N° 6, que:

"El sistema de los seguros sociales es la parte o modalidad de la seguridad social que se encarga de garantizar a sus afiliados la atención médica, odontológica y farmacéutica en caso de maternidad, enfermedad y accidentes tanto comunes como laborales, otorgar prestaciones en dinero, especie y servicio en las contingencias, casos y situaciones siguientes: pérdida del empleo, incapacidad temporal, incapacidad parcial permanente, invalidez, vejez, viudez, orfandad, nacimiento de hijos, muerte, falta de vivienda y ocupación del tiempo libre"...

Los artículos 7 y 8 del Proyecto de Ley, establecen las personas que estarán sujetas a su aplicación entre ellas, tenemos a "Los trabajadores autónomos, por cuenta propia e informales, así como sus familiares calificados siempre que no estuvieren sometidos a otro régimen de seguridad social, y estuvieren inscritos como tales en los registros del Sistema de los Seguros Sociales, en el orden siguiente:

a. El cónyuge o concubino(a), los hijos menores de edad y los mayores de edad hasta 21 años, que estén cursando estudios o, sin límite de edad, los hijos que padezcan incapacidad total y permanente para el trabajo.

b. Los padres; y,

c. Los hermanos y hermanas, menores de edad, que vivan bajo el mismo techo del afiliado y a sus solas y únicas expensas.

Los trabajadores antes citados, así como sus familiares, podrán incorporarse al Sistema de los Seguros Sociales, afiliándose al Régimen Especial Facultativo aplicable a los trabajadores independientes que soliciten su afiliación después de los cincuenta (50) años de edad. Estos regímenes de afiliación permitirán el disfrute de prestaciones básicas y prestaciones complementarias, a voluntad de los asegurados, en las contingencias de enfermedad, incapacidad y vejez, mediante programas de asistencia médica integral, pensiones por invalidez y vejez.

El programa de asistencia médica integral es definido en el Proyecto de Ley, como "la prestación de los servicios de salud, farmacéuticos, protésicos y ortopédicos conducentes a conservar o restablecer la salud de los beneficiarios, así como su aptitud para el trabajo" (artículo 17). Por consiguiente, el Sistema de los Seguros Sociales otorgará a sus afiliados, "asistencia médica, odontológica y farmacéutica y suministro de prótesis en las contingencias de enfermedad, accidentes comunes, maternidad, accidentes del trabajo, enfermedades profesionales y enfermedades del trabajo" (artículo 18).

La pensión por invalidez, se otorgará a todo asegurado que, por cualquier causa, quede inhabilitado por completo para toda profesión u ocupación (artículo 53). Y, la pensión de vejez, la recibirá el asegurado que haya cumplido sesenta (60) años de edad, siempre que tenga acreditadas un mínimo de mil (1.000) semanas cotizadas, con excepción de los afiliados al Régimen Especial Facultativo, aplicable a trabajadores independientes mayores de cincuenta (50) años, quienes se regirán por estipulaciones especiales (artículo 63).

Las prestaciones antes señaladas son básicas y, pueden ser mejoradas mediante la afiliación voluntaria a un régimen prestacional complementario.

Igualmente, para corregir ciertas desigualdades sociales y garantizar una asistencia médica integral, el Proyecto de Ley prevé la creación de un fondo de solidaridad y un fondo para atender las enfermedades críticas o catastróficas. Estos fondos son eminentemente solidarios. Con el primero, el de solidaridad, se busca garantizar a todo asegurado, independientemente de su capacidad contributiva, pensiones no inferiores al salario mínimo legal correspondiente; y, con el segundo, se busca la constitución de una masa de recursos monetarios que permita sufragar, sin poner en peligro la estabilidad financiera de otros programas del Sistema de los Seguros Sociales, los cuantiosos gastos que ocasionan las enfermedades crónicas, de larga duración, críticas o catastróficas como se les suele denominar en el medio asegurador.

En lo que respecta al financiamiento de estos programas, el Proyecto de Ley establece un sistema bipartito: Estado y asegurados. El aporte del Estado corresponde a un porcentaje no inferior al dos por ciento (2%) del total de los salarios, ingresos y rentas cotizados tanto por empleadores como por trabajadores dependientes e independientes y otras categorías de afiliados durante el Ejercicio Fiscal anterior al año en curso (artículo 125). Por su parte, el aporte de los asegurados, será un porcentaje no inferior al diez por ciento (10%) del monto de los ingresos o rentas declarados como referencia, a los efectos de determinar la cotización y el pago de las prestaciones, ajustable periódicamente, con excepción de los afiliados al Régimen Especial Facultativo, aplicable a los trabajadores independientes mayores de cincuenta

(50) años, quiénes deberán aportar un porcentaje no inferior al quince por ciento (15%) del monto de los ingresos o rentas declarados como referencia al Sistema de los Seguros Sociales (artículos 120 y 121).

El Proyecto de Ley citado, en cuya elaboración hemos participado activamente, presenta en definitiva, una propuesta susceptible de ser mejorada, para atender y resolver uno de los más graves problemas que tiene planteado la Seguridad Social, no sólo en Venezuela sino en muchos países del mundo, que es el de la ampliación de su cobertura, tanto a los tradicionalmente excluidos (sector rural), como a los nuevos excluidos (sector informal urbano).

Corresponde ahora, a los interesados, estudiar y analizar este y otros proyectos que existan. Del análisis debe surgir una posición que permita canalizar esfuerzos y energías para alcanzar el objetivo de diseñar y poner en marcha, cuanto antes, un Sistema de Seguridad Social Integral para todos los habitantes de la República, tal como lo ordena el artículo 94 de nuestra Constitución Nacional.

Bibliografía

- Bosco Currás, Manuel (1992) *Todo el Seguro Social Vigante el Alcance de Todos*. Caracas.
- Cartaya, Vanesa (1987) "El confuso mundo del sector informal". *Nueva Sociedad* N° 80, julio-agosto 1987.
- Centro de Investigaciones Económicas y Sociales. *Venezuela. Base de Datos 1988-1992. Ajusto Estructural y Mercado de Trabajo*. Caracas.
- Corzoggio, José Luis (1994) "Del Sector Informal a la Economía Popular". *Nueva Sociedad* N° 13. mayo-junio 1994.
- Comisión Presidencial para la reforma de la seguridad social y las prestaciones sociales (1995). Informe. Caracas.
- IVSS (1995) "Informe de la situación actual del proceso de reestructuración del IVSS". Caracas.
- Mesa Lago, Carmelo (1995) "Informe a la Comisión Presidencial de Reforma de la Seguridad Social y las Prestaciones Sociales". Miami.
- Mijares Ulloa, Luis (1989) "Comentarios a la Ley de Seguro Social Obligatorio de Venezuela". *Revista Venezolana de Seguridad Social*. Segunda Época. N°. 1. noviembre-diciembre.
- OCEI (1989) *Anuario Estadístico de Venezuela*, Caracas.
- Padrón, Carlos (1990) "El sector informal en Venezuela. Algunos indicadores" en *Boletín de Indicadores Socioeconómicos*, N 6, julio, FACES-UCV, Caracas.
- Razeto M, Luis (1993) *Los Caminos de la Economía de Solidaridad*. Editorial. Vivarium. Chile, 1993.
- Romero, Izora (1994) *Mecanismos Alternativos de las Microempresas, para acceder a la Seguridad Social*. (materiales preparatorios de su trabajo de grado). Universidad Central de Venezuela. Caracas.