

## Mercado de trabajo e informalidad: repercusiones en la Seguridad Social Latinoamericana<sup>1</sup>

**Neiza Salazar Borrego**

Profesora de LUZ. Investigadora del  
Centro de Estudios Laborales.

E-mail: giannei@cantv.net

sneiza@hotmail.com

### Resumen

En la gran mayoría de los países de América Latina se han realizado esfuerzos importantes para desarrollar sus sistemas de seguridad social, algunos introduciendo cambios al esquema “bismarckiano” del Seguro Social y otros por el contrario, han ensayado reformas profundas para sustituir sus sistemas previsionales del Seguro Social obligatorio y establecer regímenes administrativos financieros de corte privado, con el fin de superar en mayor o menor grado dos de los variados problemas que los afectan como lo son “la escasa cobertura dada la segmentación de los mercados de trabajo y los déficits financieros”.

Sin embargo, se observa que en los países de la región con sistemas de pensiones, la evolución histórica de la cobertura a los distintos sectores ocu-

pacionales respondió en gran medida al manejo del poder de los grupos clasistas y su participación en las decisiones gubernamentales, lo cual permitió un aseguramiento preferencial con beneficios privilegiados para los empleados públicos y sectores militares, no existiendo una prioridad estatal de atender a sectores vulnerables como los agrícolas, domésticos y cuentapropistas que prácticamente fueron incorporados en las últimas décadas, producto de su acelerado crecimiento.

No obstante, esta problemática se fue profundizando y los procesos de reforma de la seguridad social, permiten afirmar que la consideración del sector no estructurado dentro de las legislaciones, es cada vez más evidente, debido al repunte que el mismo ha tenido en las últimas décadas, otorgándole

Recibido: 12-11-03 . Aceptado: 17-03-04

1 Este artículo forma parte del proyecto de investigación: “Condiciones para la incorporación de los Informales a los Sistemas de Pensiones y Salud en Venezuela”.

prestaciones en contingencias de enfermedad, vejez, invalidez y muerte, accidentes de trabajo y prestaciones familiares.

A ello se suma, que en la mayoría de los sistemas se carece de adecuados mecanismos de control sobre el número de contribuyentes y beneficiarios,

reflejando limitaciones para garantizar la incorporación del sector informal a la Seguridad Social, sobre todo en lo que implicaría el registro de una población que por lo demás se encuentra dispersa y sobre las que no existe información alguna.

**Palabras clave:** Mercado Laboral, Informalidad, Seguridad Social.

## Informal Labor Market: Repercussions in the Latin American Social Security System

### Abstract

In the great majority of Latin American countries, great efforts have been made to develop social security systems, some countries opting for changes in the “Bismarkian” social security system, and other attempting profound changes in order to substitute their provisional obligatory social security systems and establish privately managed financial administrative systems in order to overcome to a greater or lesser degree, two of the problems that affect these systems: the lack of coverage due to segmentation of labor markets, and financial deficits.

However, we observe in Latin American countries with pension systems, the historical evolution of the coverage of certain occupational sectors which responded in general to the management of powerful classist groups and their participation in governmental decisions. This permitted preferential treatment with privileged benefits for public employees and mili-

tary sectors, and a lack of coverage for more vulnerable sectors such as farmers, domestic labor, and informal laborers who were incorporated over the last decades as a product of accelerated growth. However, this problem deepened and the reform processes in social security allow us to affirm that the consideration of non-structured sectors in legislation is ever more evident, due to the resurgence of the same over the last few decades, approving coverage due to health, age, handicaps, death, labor accidents and family pensions.

To this we must add that in the majority of these systems, there is no adequate control mechanism as to the number of contributors or beneficiaries, which is reflected in limitations in the guarantees for the incorporation of social security in the informal sector, especially since this would imply the registration of a diverse population about which little information exists.

**Key words:** Labor market, informality, social security.

### **Introducción**

La crítica situación que durante los últimos cuarenta años experimentaron los países de América Latina en su esfera política, económica y social, ha generado serios debates en torno al desarrollo histórico de los programas de seguridad social, en especial por los efectos que sobre éstos tienen, el crecimiento económico y la estructura de empleo de cada país.

Hasta bien entrado los años ochenta, la mayor parte de los sistemas de seguridad social se administraban bajo la figura de los seguros sociales, a través de los cuales se otorgaban prestaciones dinerarias y en especie por concepto de pensiones y salud. Sin embargo, tras la crisis atribuidas a razones de tipo financiera y prestacional, se llevaron a cabo procesos de reforma de la seguridad social, que se inició en Chile en 1981 (país pionero en la adopción de un modelo privado sustitutivo del sistema público) y a la que le siguieron ocho países de la región durante la década de los noventa, bajo programas que si bien no asumieron la privatización como esquema único, lo incorporaron a manera de componente de sus modelos tanto mixtos como paralelos.

La universalización de la cobertura, que fue una premisa en que se sustentaron las reformas de la seguridad social, la inclusión de trabajadores del sector no estructurado, ha sido un factor muy complejo en Latinoamérica, producto de la creciente informalización de la fuerza de trabajo en los dos últimos decenios, la concepción cada

vez más segmentada del mercado de trabajo y de variantes como la flexibilización de las relaciones laborales, que pone en peligro la naturaleza del contrato de trabajo y las garantías de protección de la seguridad social.

En cuestión de cifras, según fuentes de la CEPAL, OIT, BID y otros organismos internacionales, a pesar de las tasas de crecimiento económico registrado en las economías latinoamericanas, la situación del empleo ha empeorado sostenidamente durante el último decenio, evidenciándose en un aumento de los niveles de desempleo y subempleo y subutilización de la mano de obra, sobre todo en lo referido a su desplazamiento a actividades y ocupaciones de escasa productividad y bajo ingreso, sector donde se aglomeran los trabajadores que no pueden encontrar un empleo moderno en el sector formal; lo cual debilita notoriamente las estructuras institucionalizadas de protección social que el Estado pueda desarrollar y los principios solidarista que sustentan los programas de seguridad social.

Ante esta realidad, la región ha dado muestra de una gran versatilidad en las reformas de regímenes de salud, pensiones y jubilaciones; y hasta la fecha en los países donde se han efectuado reformas profundas y los que están por desarrollarse, como en el caso de Venezuela, se observa que no ha sido posible obviar las características de los mercados de trabajo, ni las repercusiones significativas que los procesos modernizadores han impuesto en la conformación y estructura del mismo.

En este sentido, es obvio afirmar, que el aumento del sector informal y la clara segmentación del mercado de trabajo, plantea un reto importante en la definición de estrategias en los programas de seguridad social, razón por la cual se pretende en este estudio realizar un análisis de las características del mercado laboral e informalidad en América Latina y sus incidencias sobre la seguridad social de la región.

## **1. Mercado de trabajo e informalidad en América Latina**

### **1.1. Hacia una conceptualización y caracterización del Mercado de Trabajo**

Hacer una construcción teórica y definitiva sobre el término mercado de trabajo, no es fácil, por cuanto este sufre fluctuaciones y variaciones que cambian de un país a otro, asociadas a factores económicos, demográficos, sociales y al crecimiento de la Población Económicamente Activa (PEA), determinantes de la oferta y demanda de empleos o puestos de trabajo.

No obstante, en sentido amplio, se entiende por mercado de trabajo, el ámbito en el que se produce la interrelación entre la oferta y la demanda de empleo, en cuyo caso se cumplen dos funciones básicas, como la distribución de la fuerza de trabajo entre los diferentes sectores de actividad, ocupaciones y puestos de trabajo; y el establecimiento de los niveles de remuneración, repartiendo de esta manera los ingresos entre los diversos participantes (Holder, 2000:32).

Para Chi-Yi Chen (1994:15), este punto de encuentro entre la oferta y la demanda de trabajo, va a depender por un lado del crecimiento demográfico y de su composición estructural, relacionadas con el balance entre la natalidad, fecundidad, mortalidad, al igual que de factores cualitativos como la educación, salud y propensión al trabajo que inciden en el tamaño de la fuerza de trabajo; y por el otro (demanda), de la capacidad de absorción de la mano de obra bien sea dependiente, en calidad de asalariado o independiente en forma de trabajadores por cuenta propia.

A juicio de Baca (2002:320), estos postulados teóricos permiten diferenciar la concepción neoclásica de otras tesis que consideran al mercado laboral más heterogéneo, con particularidades propias de funcionamiento, donde no es perfectamente competitivo ni los actores se encuentran con igualdad de oportunidades, dada la estratificación o segmentación que este tenga.

Desde esta óptica, el comportamiento del mercado de trabajo, está íntimamente ligado al comportamiento de las distintas actividades económicas, al grado de incorporación tecnológica, el nivel de competitividad de los mercados y la capacidad del sector productivo en dar ocupación a personas en edad de trabajar, calificadas para ello.

Sin embargo, un país no tiene igual índice de fuerza laboral que otro, como tampoco tienen la misma dinámica en su mercado laboral, ya que estos factores van a estar determinados primero,

por el conjunto de personas en edad de trabajar, que se encuentren ocupadas, desocupadas e inactivas, y segundo, por la capacidad que tengan esos países de estructurar por sectores, las actividades (servicios, industria y comercio) que desarrolla su aparato productivo y facilite la inserción de esa población.

En tal sentido, los modelos de relaciones laborales que ensayan la mayoría de las economías mundiales se orientan hacia el crecimiento económico, lo suficiente, sostenido y equilibrado que repercuta en la inversión productiva y en la creación de nuevos puestos de trabajo. Según sea la situación económica de un país, anota Holder (2000:37) el mercado de trabajo puede ser capaz o no de absorber la mano de obra disponible a corto plazo, produciéndose en caso contrario desequilibrios estructurales que afectan la composición y las relaciones entre las ofertas y demandas laborales y una baja en la tasa de participación de la fuerza de trabajo.

La experiencia al respecto en América Latina, refleja que durante la década de los noventa, los países de la región experimentaron una moderada recuperación económica como resultado de las políticas de ajuste y programas de estabilización aplicados para hacer frente a la crisis de los ochenta y a los desafíos que planteó el nuevo patrón mundial de producción y comercio, caracterizado por la globalización, privatización, liberación económica y democratización; que cambiaron radicalmente los esquemas proteccionistas basados en la concepción de industria-

lización sustitutiva de importaciones como eje del desarrollo, por otros que permitieron crear condiciones para la intensificación de la productividad, la competencia y la rentabilidad.

Los resultados en el orden macroeconómico, reflejaron que la senda del crecimiento económico fue exigua al registrarse un incremento de tan sólo 1,6% promedio anual per-cápita en los '90 frente a -0,9% de la década de los 80. Igualmente, en lo que se refiere al volumen de exportaciones reales, donde se evidenció un rápido crecimiento oscilante en un 8,9% entre 1990 y 1999, pero muy por debajo del total de las exportaciones mundiales (OIT, 2001:9).

Según fuentes de este organismo internacional, el panorama latinoamericano entre el 2001 y 2002 no varió considerablemente, pues las perspectivas de crecimiento decayeron de 1,5% a un -0,8% producto de la contracción económica que registraron algunos países, verbigracia la desaceleración económica de los Estados Unidos, que provocó una baja de sus importaciones de 13,5% a 7% y exportaciones de 9% a 5%, lo que afectó cerca de la mitad del comercio exterior de América Latina y el Caribe, contribuyendo a generar un déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos de la región.

No obstante, para la OIT, la disminución de los flujos comerciales no es la única causa de la crisis económica de la región, pues la aguda crisis mundial que vivieron algunos países latinoamericanos en lo político y social (por ejemplo; Argentina y Uruguay, no han permitido tampoco ofrecer a la región

un panorama de optimismo, en cuanto a expectativa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB).

Un primer grupo de países donde se proyectó una caída del producto, esta integrado por Argentina, Paraguay, Uruguay y Venezuela. En el caso particular de Argentina, para el 2001 la inestabilidad y el ajuste generaron una situación recesiva e inflacionaria que se tradujo en una fuerte caída del PIB cercano al 13,5% proyectado al 2002, sumado a la depreciación acelerada del peso, aumento del costo de vida, elevadas tasas de interés, incremento del desempleo y una acentuada crisis política que conllevó al cambio presidencial en cuatro oportunidades en menos de un mes.

Esta situación golpeó duramente a sus socios comerciales del MERCOSUR, particularmente Brasil y Uruguay inmersos también en un clima de incertidumbre política y financiera. La OIT (2002:148), reseña para el caso venezolano y colombiano una recesión similar a la de los demás países de la región, el primero por la inestabilidad política y el segundo por el recrudecimiento del conflicto armado, que se convierte en fuente de menores perspectivas de crecimiento del PIB para los años siguientes, cifras que se proyectan en baja para Venezuela de -6,5% y en moderado para Colombia de 1,6%, junto a Chile, Ecuador, México y Perú con tasas promedio de 1,9% hasta 3,5%.

En resumen puede observarse para la región, que en el primer trimestre del año 2002, el crecimiento del PIB registró negativo en 3,6% en compara-

ción al último trimestre del 2001, donde el PIB se contrajo en 2,2%, afectándose notoriamente la estabilidad financiera y social de estas economías.

- *Empleo, privatización y desregulación del mercado laboral.*

En política de empleo, la privatización y desregulación que siguieron a la globalización, produjeron un impacto significativo en el mercado laboral, ya que las distintas unidades productivas tuvieron que adaptarse a los cambios para el mejoramiento de la calidad de su producción, aunque con notorias repercusiones en los sectores laborales donde aparecieron nuevas formas de empleo y relaciones de trabajo, caracterizado por la contratación temporal, el trabajo a tiempo parcial, por cuenta propia, que suelen suponer salarios más bajos, precarización de las condiciones laborales, así como un nivel inferior en la extensión y calidad de los regímenes de protección social referidos especialmente a pensiones y salud.

Igualmente, la ampliación de la brecha salarial reforzó la segmentación del mercado de trabajo, diferenciándose cada segmento por la estabilidad en el empleo, los niveles de remuneración y productividad, así como en las posibilidades de capacitación y actualización de una población en edad de trabajar (OIT, 2001:10).

En América Latina la expansión del desempleo y la evolución desigual de los salarios ha sido evidente, al incrementarse en un promedio del 8,7% en toda la región el índice de desempleo abierto para 1999 frente al 5,8% de 1990, presentando algunos países aumentos significativos cercanos al 50%,

como por ejemplo Colombia que registró el más alto promedio para dicho período pasando de 10,5% en 1990 a 19,4% en 1999.

Para el año 2000, la tendencia fue hacia la reducción del nivel general de desempleo, sin embargo países que mostraron en el decenio anterior niveles altos experimentaron ligeros incrementos, en el caso citado, alcanzó el 20,2%, es decir casi un 2% respecto al año anterior. Igual condición la mantuvo para el 2001 al registrar un 18,2%.

Otros países que siguieron la experiencia colombiana son Argentina, Ecuador, Panamá, Uruguay y Venezuela con oscilaciones entre un 14,3% y 14,9% para 1999, de 15,1% a 14,0% para el 2000 y de 17,4% a 13,4% en el 2001, con promedio ponderado para la región de 8,4% (Ver Tabla N° 1), y una evolución de ingresos salariales que muestran una clara tendencia hacia la caída de este indicador, sobre todo en países como Venezuela y el Perú que experimentaron una pérdida real de -6,0% y -5,5% respectivamente para 1999, en comparación con el período 1995 -1999, cuyos porcentajes fueron de -1,9 y -2,4, lo que se traduce en implicaciones importantes para el mercado laboral, ya que durante este período la mayoría de los puestos de trabajo (85%) se concentraron en el sector informal.

Para el 2002, según fuente estadística de la CEPAL, el desempleo abierto urbano en la región, continúa en alza sobre todo en Argentina con 21,0% seguido de Colombia 17,6%, Uruguay

con 17%, Panamá y República Dominicana el 16,1% y Venezuela con 15,8%.

• *Reformas Laborales y mercado de trabajo*

En lo laboral, hasta bien entrada la década de los '90, varios países de la región tales como Argentina, Colombia, Chile, Panamá y Perú, ensayaron reformas laborales que tendían a flexibilizar el marco de regulaciones del contrato individual y de relaciones colectivas de trabajo, con el propósito de abatar los costos laborales y facilitar al empleador la gestión más económica de la mano de obra, ajustándose así a las cambiantes condiciones del mercado. Mientras que otras reformas como las experimentadas en Venezuela, República Dominicana y Paraguay, dejaron inalterable el espíritu protector del legislador, estableciendo mecanismos y procedimientos que controlaran la acción negociadora de las relaciones de trabajo (Salazar, 2000:284).

En torno a las reformas en seguridad social, ocho países entre los que se cuentan Chile, Bolivia, México, El Salvador, Perú, Colombia, Argentina y Uruguay, implementaron programas de pensiones donde incorporaron al sector privado en la administración de los recursos, sustituyendo en algunos casos y complementando en otros, los sistemas de reparto vigentes, mediante la creación de la modalidad de capitalización individual de los aportes de los trabajadores (OIT, 1999:18). Estas reformas igualmente impactaron en los esquemas de salud, donde dejaron abiertas las puertas para la participación del sector privado, reduciéndose

**Tabla N° 1**  
**Tasas de desempleo urbano en América Latina**

<b>Países</b>	<b>1990</b>	<b>1999</b>	<b>2000 a)</b>	<b>2001 a)</b>
Argentina b)	7.4	14.3	15.1	17.4
Bolivia b)	7.3	8.0	7.6	8.5
Brasil b)	4.3	7.6	7.1	6.2
Chile d)	9.2	9.8	9.2	9.1
Colombia b) e)	10.5	19.4	20.2	18.2
Costa Rica	5.4	6.2	5.3	5.8
Ecuador e)	6.1	15.1	14.1	10.4
El Salvador	10.0	6.9	6.5	7.10
Guatemala	6.0	5.9	*	*
Honduras c)	7.8	5.3	*	5.9
México	2.7	2.5	2.2	2.5
Nicaragua	7.6	10.7	9.8	10.7
Panamá d)	20.0	14.0	15.2	17.0
Paraguay e)	6.6	9.4	10.7	10.8
Perú f)	8.3	9.2	8.5	9.3
Republica Dominicana c) e)	*	13.8	13.9	15.4
Uruguay f)	9.2	11.3	13.6	15.3
Venezuela	11.0	14.9	14.0	13.4
<b>Promedio ponderado</b>	<b>5.8</b>	<b>8.7</b>	<b>8,3</b>	<b>8,4</b>

\* El dato no estaba disponible

a) Cifras preliminares; b) Principales áreas urbanas; c) Nacional; d) Región metropolitana; e) Incluye desempleo oculto; f) Ciudad capital.

Fuente: CEPAL. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe del 2000 - 2001 y el Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2000.

en gran medida la responsabilidad estatal.

Sin embargo, estos nuevos modelos de administración y manejo financiero, no ha sido suficientes para fomentar el empleo e incrementar la participación de los sectores más vulnerables

de la sociedad, vale decir, las reformas no han resuelto del todo el problema de expansión de la cobertura de la seguridad social, menos aún los países que aún no introducen cambios a sus actuales esquemas de previsión social, y cuyas prestaciones llegan a ser insu-



ficientes con relación a sus necesidades y al nivel de ingreso real.

En este sentido, los países que han implementado por ejemplo el mecanismo de la afiliación obligatoria a los esquemas de capitalización individual, caso Argentina y Uruguay ó voluntaria como Chile y Colombia entre otros, de trabajadores agrupados en el sector informal, registran cifras poco alentadora en cuanto a la cobertura global de la población, ya que el número de afiliados por lo general no contribuyen activamente, debido a lo poco atractivo que les resulta su incorporación dado el alto costo que deben aportar con relación a su capacidad de ahorro y a la expectativa de beneficios que finalmente les son otorgado, lo que conlleva por lo general a la obligación del Estado de otorgar pensiones mínimas acorde con los aporte efectuados.

Igual realidad se evidencia en los programas de salud reformados, que aunado a factores demográficos y epidemiológicos, ponen a los sistemas de seguridad social frente al reto de garantizar prestaciones sanitarias de mejor calidad a una población cada vez más mayor y con más esperanza de vida.

### **1.2. Mercado de trabajo e Informalidad. Cuestión de cifras**

La informalidad, para los expertos en el área, es más una consecuencia que la causa por la que se ha implementado el nuevo modelo de desarrollo económico. En todo caso, el término Informalidad no es de data reciente, ya que desde los años 50 y 60 se ha estudiado como un fenómeno distorsionante del mercado de trabajo.

Algunos antecedentes asocian a la informalidad como resultante de los procesos migratorios de la población hacia grandes urbes, para ofrecer su fuerza de trabajo en actividades no calificadas dentro del sector productivo como las ventas ambulantes, roles tradicionales (manualidades, costura o comida) y quehaceres del hogar, entre otras. Sin embargo, no es hasta 1970 tras investigaciones de la OIT en Kenia, cuando se difundió este término por el resto del mundo, relacionado con otras formas de desempeño laboral, como la subcontratación, el trabajo a tiempo parcial y la terciarización en la producción de bienes y servicios.

En América Latina, los estudios efectuados por el Programa de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), reconocen la existencia de una heterogeneidad estructural en los sistemas productivos, identificándose un sector informal integrado por categorías de trabajadores por cuenta propia (propietarios o empleados de microempresas), trabajadores independientes que no reciben salarios sino ingresos, los asalariados de microempresas (usualmente sin contratos), los trabajadores asalariados en el servicio doméstico (Mesa-Lago, 1990:3-4, citado por Malagardis, 1998: 296) y en general aquellos que no pueden encontrar un empleo moderno, dadas las exigencias ocupacionales del mercado.

No obstante, la principal consecuencia de la informalidad es la imposibilidad que tiene el sector de la población económicamente activa (apta y disponible para el empleo) de subrogarse a una relación o contrato indivi-

dual de trabajo en la cual se cumpla la normativa laboral y previsional respectiva, por cuanto se vincula a la realización de un trabajo autónomo o por cuenta propia; incluyéndose, según Cifuentes (2001:22), a los independientes que ejercen profesiones liberales, actividades comerciales y otras, que no se integran a los sistemas de seguridad social, sea o no obligatoria la afiliación.

Ante tal realidad, organismos internacionales como la OIT, el Banco Mundial y la Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS), recomiendan reconocer la existencia de un sector informal en rápido crecimiento, el cual no está en condiciones de incorporarse plenamente a la economía formal y que por tanto requieren del desarrollo de un marco institucional adecuado que garantice la aplicación universal de las normas laborales y en especial, la ampliación de la cobertura de la seguridad social en materia de salud, lo cual implica adaptar los esquemas de acceso existentes o crear otras formas de aseguramiento de acuerdo con las realidades y posibilidades de este sector.

Otras propuestas en el ámbito internacional, enfatizan que los Estados deben tener en cuenta la heterogeneidad y la especificidad de cada una de las actividades informales reconociendo derechos y estableciendo las prestaciones correspondientes. Para ello se requiere conocer con profundidad las actividades y las características de los trabajadores de estos sectores y dialogar con los actores sociales involucrados (OIT, 2001:32).

Atendiendo a algunas cifras, el aumento de las ocupaciones informales

registrado en las economías latinoamericanas ha estado íntimamente ligado, a la reducción del empleo en el sector público y su desplazamiento al privado, que según cifras de la OIT (1999:28), se frenó durante los '90 en 0,8% anual. Ahora bien, la generación de puestos de trabajo en el sector privado, ha caído de igual forma registrándose una alta modificación de los contratos laborales -como forma de mantener su competitividad-, de 32,7% a 28,4% lo que permite concluir que las empresas de este sector no llenaron los vacíos que dejó el Estado en cuanto a su función de empleador de primera instancia.

La razón de ello, obedeció a que el crecimiento operado en nuestras economías no fue suficiente para solucionar los problemas de empleo y por el contrario el mercado de trabajo mostró una clara tendencia al aumento de la informalidad o desempleo, registrándose en la región más de setenta millones de personas con graves dificultades derivadas de su falta de inserción en ese mercado (Iturraspe, 1999:2). Las cifras por demás elocuentes, reflejan que la mayoría de los países de América Latina, confrontan un paro masivo y difícil reabsorción de la mano de obra.

De acuerdo a estimaciones de la OIT, en 1999 cerca del 48% de la población activa se encontraba incorporada al sector informal, en comparación a 1990, año en que el total rondaba el 44%, es decir que siete de cada diez empleos se han generado en este sector y en la estructura del empleo urbano, el mismo cubre a los trabajadores inde-

pendientes (cerca del 51%), a los microempresarios (el 34%) y el empleo doméstico (el 15%) del total de ese sector informal; mientras que la estructura del empleo no agrícola, los trabajadores independientes representan el 47%, los pequeños empresarios el 40% y los trabajadores domésticos el 13% (Piza, 2000:33).

Si por el contrario, se observan detenidamente la tasa de crecimiento del empleo urbano en el sector formal público y privado por país, existen claras evidencias de una reducción entre los años 90, 98 y 99, registrando por ejemplo Argentina una caída del 19,3% para 1991 a 12,7% en 1998, sólo en el sector público, mientras que en el privado que incluye a empresas de seis o más trabajadores, la relación fue inversa pasando de 28,7% a 38,0% para igual período; cifras muy significativas si se toman en cuenta los déficits económicos que ha registrado el país en los últimos años. Otro ejemplo similar es Uruguay, que presentó una relación de 20,1% para 1990 y 17,1% en 1999 y en el sector privado, una caída igual de 40,8% a 39,8%.

Ahora, si se aplica dicha relación a la estructura del empleo urbano en países que han mostrado en los últimos años mayor crecimiento económico, debido a su capacidad de inversión en el mercado de capitales, verbigracia el caso Chileno, puede verse que el mayor incremento lo obtuvo el sector privado con un 55,1% en el año 1990 y un insignificante incremento para 1998 de tan sólo 55,3%.

Con respecto a la relación porcentual y absoluta de la tasa de informalidad por país y el porcentaje de nuevos empleos en actividades informales, el más alto índice lo obtuvo Ecuador con un 58,6%, seguido de Perú con un 53,7%. De igual manera, otros países como Colombia y Venezuela también han experimentado un alto crecimiento de la informalidad (Ver Tabla Nº 2).

La OIT (2002:160), en su informe laboral para América Latina y el Caribe, concluye que entre 1990 y 2001, un 69% del total de los nuevos puestos de trabajo en los países de la región, fueron informales. Esto significa que este sector generó dos de cada tres nuevos empleos y la proporción de este empleo en el total subió del 42.8% al 46.3% entre 1990 y 2001, mientras que el empleo formal contrajo su participación del 57.2% al 53.7% en el mismo período.

Para esta organización internacional, el efecto más contundente de la informalidad en la región es la disminución de la protección social del trabajo, manifiesta en el porcentaje de asalariados que cotiza a la seguridad social, que pasó del 66.6% en 1990 al 65.3% en 2001. Sin embargo, la evolución fue distinta por categorías, ya que el sector informal redujo su cobertura y sólo 19 de cada 100 nuevos empleos informales accedieron a la seguridad social; en cambio, los ocupados en el sector formal mantuvieron el grado de cobertura de 79 por cada 100 nuevos puestos de trabajo.

**Tabla N° 2**  
**Estructura del empleo urbano. 1990 - 2000. Porcentajes\***

Países		Sector Informal			Sector Formal			
		Total	Cuenta Propia a)	Servicio Domés- tico b)	Micro- empresas b)	Total	Públicos	Privados c)
Argentina	1991	52.0	27.5	5.7	18.8	48.0	19.3	28.7
	1998	49.3	22.7	6.4	20.3	50.7	12.7	38.0
Brasil	1990	40.6	20.3	6.9	13.5	59.4	11.0	48.4
	1999	47.1	24.0	9.4	13.7	52.9	14.2	38.8
Chile	1990	37.9	20.9	5.4	11.7	62.1	7.0	55.1
	1998	37.5	18.5	5.1	13.9	62.5	7.2	55.3
Colombia	1990	45.7	24.1	2.0	19.5	54.3	9.6	44.7
	1998	49.0	28.1	2.1	18.8	51.0	8.2	42.8
Costa Rica	1990	41.2	18.9	5.2	16.4	58.8	22.0	36.8
	1999	46.8	18.4	6.8	21.6	53.2	12.2	38.1
Ecuador	1990	55.6	35.4	5.0	15.3	44.4	18.7	25.7
	1998	58.6	33.0	6.1	19.5	41.4	14.8	26.6
Honduras	1990	57.6	37.3	7.1	13.3	42.4	14.9	27.5
	1999	60.7	39.6	5.5	15.6	39.3	10.1	29.2
México	1990	38.4	19.0	4.6	14.8	61.6	19.4	42.3
	1999	40.1	18.3	4.8	17.0	59.9	14.5	45.4
Panamá	1991	36.0	19.8	7.9	8.3	64.0	32.0	32.0
	1999	38.9	22.6	6.6	9.7	61.1	20.7	40.4
Perú d)	1991	52.7	33.4	4.9	14.5	47.3	11.6	35.7
	1998	53.7	30.2	5.5	18.0	46.3	7.2	39.1
Uruguay e)	1990	39.1	18.6	6.8	13.7	60.9	20.1	40.8
	1999	43.1	22.5	7.5	13.1	56.9	17.1	39.8
Venezuela	1990	38.6	22.3	3.9	12.4	61.4	22.3	39.1
	1999	49.1	32.4	2.5	14.3	50.9	16.9	34.0

a) Incluye a los Trabajador independientes (excepto los administrativos, profesionales y técnicos) y trabajadores familiares no remunerados.

b) Ocupados en establecimientos que cuentan con hasta 5 trabajadores.

c) Incluye a empresas con 6 o más ocupados.

d) Corresponde a Lima Metropolitana.

e) Corresponde a Montevideo.

\* No se dispone en tabla las estadísticas para los años 2002-2003

Fuente: OIT, Panorama laboral 2000, con base a información de las Encuestas de Hogares y otras fuentes oficiales de los países (serie revisada).

## **2. Repercusiones del mercado de trabajo e informalidad en la seguridad social latinoamericana**

### **2.1. Seguridad Social y Estado**

En los albores del siglo XX, varios países de América Latina, adoptaron programas de seguridad social inspirados en el modelo Bismarkiano desarrollado en Alemania a fines del siglo XIX; sistema con el cual se promocionaba la unidad nacional y el estímulo al desarrollo capitalista bajo la égida del Estado fuerte, que trataba de controlar a las clases trabajadoras y de promover la paz social mediante políticas sociales paternalistas (Malloy, 1986: 33).

Con la influencia de los procesos bélicos (I y II Guerra Mundial), el Tratado de Versalles y la difusión de los objetivos de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), los programas de protección social, entre estos, los de tipo previsional como el Seguro Social, cobraron más fuerza dentro de las políticas sociales de los Estados, en contraposición a las medidas de tipo asistencialistas destinadas a aliviar las necesidades de los más pobres.

No obstante, gran parte de estos programas no se desarrollaron sobre la base de un sistema integrado de prestaciones, que otorgara cobertura a toda la población, sino que por el contrario, fueron el resultado de numerosos programas de pensiones, seguros contra accidentes de trabajo, seguro médico y asignaciones familiares, que

protegían a determinados grupos de trabajadores y empleados, dada la naturaleza multclasista de la organización política y del carácter inclusivo del Estado, que caracterizaba los países pioneros como Argentina, Brasil, Cuba, Chile y Uruguay, que introdujeron sus programas de pensiones en los años 20 y 30 (Mesa-Lago, 1999:77), cuya cobertura fue concentrada principalmente en los militares, empleados públicos y obreros de los sectores capitalistas modernos de la economía (Malloy, 1986:43).

Igual suerte siguieron los países que establecieron sus programas de pensiones en el decenio de los 40, considerados intermedios, como Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela, cuya cobertura poblacional fluctuaba entre el 14% y el 60%, y los sistemas tardíos (El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua y República Dominicana), quienes crearon sus programas de pensiones en los años 50, 60 y 70, con una protección entre el 4% y el 13% de la población<sup>2</sup>.

Estos patrones de cobertura se explican en los fenómenos económico-demográficos que definieron las economías de los países de la región, aunado a las estrategias políticas dentro de las cuales el Seguro Social fue un mecanismo de incorporación de los sectores claves de la clase trabajadora y la clase media a una coalición de apoyo político, propio de la concepción del

2 Cifras tomadas de Mesa-Lago, 1996: 59.

Estado populista que coincidió con la fase expansiva de la seguridad social.

Sin embargo, una de las principales consecuencias de la implantación de estas políticas populistas, fue el aumento de las funciones y el tamaño del Estado, creando numerosos organismos dependientes del mismo, que se constituían en la primera fuente de empleo de la clase media trabajadora, mientras los programas de seguridad social, instaurados en muchos países, eran uno de los principales derechos garantizados legislativamente, aún más con el advenimiento democrático que reestableció un clima de respeto a las relaciones laborales.

Por supuesto, el efecto de este nuevo papel adoptado por los programas de seguridad social no sólo produjo un aumento de las responsabilidades del Estado, sino que además sirvió como un elemento sustentador del mismo, de manera que cualquier reforma al sistema representaba un ataque directo a los derechos de los trabajadores. Es quizás a consecuencia de ello, que la crisis de la seguridad social aparece como una crisis fiscal cuya responsabilidad recae en el Estado y sus manejadores, y la reforma se justifica en la reestructuración del propio Estado.

En este sentido, todos los sistemas de seguridad social de la región, experimentaron crisis financieras que reflejaban fielmente la crisis de la política económica y del sistema político, ya que los sistemas de seguridad social sufrían las mismas presiones contradictorias que el Estado. Para muchos teóricos, en la década de los 80, se puso de manifiesto el agotamiento de una estrategia económica, de un tipo de Es-

tado y de la forma de relación entre sociedad y gobierno.

A juicio de Malloy (1986:57), este fue el fin del período populista, que se caracterizó por la aparición de la crisis fiscal y el endeudamiento del Estado en general y de los programas del Seguro Social en particular, debido entre otros factores a la gran disminución del número de asegurados activos, pagadores de contribuciones en relación con el número de asegurados pasivos, receptores de beneficios, y exacerbado por el enorme costo administrativo y el desempeño desastroso de los patrones de inversión de los fondos. De igual manera, las disponibilidades financieras de los fondos del Seguro Social se vieron afectadas notoriamente por la disminución de los índices de empleo en el sector formal y su desplazamiento a los sectores no estructurados.

Con la crisis económica de los ochenta, causada principalmente por la carga de la deuda externa y la caída de los precios de las exportaciones en materia primas, los Estados experimentaron una fuerte reestructuración, que como señala Ramírez (1999:22), conllevó a recortar los gastos sociales, de inversión y los salarios de los trabajadores del sector público, a garantizar el realce de la función del mercado y la apertura de la economía, en el marco de las llamadas políticas de estabilización o programas de ajuste estructural de corte neoliberal.

Sin embargo, el costo social de la crisis económica, las políticas de ajuste estructural y estabilización llevadas a cabo, impactaron severamente sobre los sistemas de seguridad social, especialmente en lo financiero y actuarial,

razón por la cual algunos países de la región emprendieron la reforma de sus programas en materia de pensiones y salud, durante las décadas de los 80 y 90, impulsados por las estructuras políticas, que en muchos casos estaba bajo la forma de dictaduras militares y civiles y/o gobiernos autoritarios, verbigracia la reforma llevada a cabo en Chile en 1980, en plena dictadura de Augusto Pinochet.

Para Carmelo Mesa-Lago (citado por Bonilla y Conte –Grand, 1999:86) en muchos de los países, estos procesos de reforma tuvieron un carácter estructural dentro del cual se sustituyó a la seguridad social por un programa de tipo privado, y en otros por el contrario, significó la introducción de medidas de tipo no estructural, en procura de mejorar el programa público de pensiones, haciendo más estrictas sus condiciones de adquisición, aumentando las cotizaciones y la eficiencia, o reduciendo el gasto, como por ejemplo Costa Rica (1990-1995) y el programa público reformado con pensión complementaria obligatoria de México (1991-1992) que posteriormente en 1995-96, se sustituyó por uno de tipo estructural.

Dentro de las reformas estructurales pueden citarse el programa de privatización sustitutiva de Chile en 1980, seguido muy tardíamente por Bolivia (1996), El Salvador (1996) y México (1995-1996) quien lo incluyó con una administración múltiple. En los programas mixtos, caso Argentina (1993) y Uruguay (1995), la privatización se incluyó como parte del sistema, mientras que en la reforma del sistema

de Perú (1992) y Colombia (1993) se eliminó el monopolio de la seguridad social creando programas paralelos privados, haciendo al sistema selectivo.

Básicamente, en este tipo de reforma estructural de la seguridad social, lo privado se presenta como un reemplazo de lo nacional, que históricamente estuvo asociado en América Latina a lo estatal-público, y por el contrario, como señala Ramírez (1999:26) se apuesta por la modificación de las formas de financiamiento y otorgamiento de los beneficios de los seguros sociales, mediante el supuesto de una mejor asignación de recursos que responda a los actuales o futuros déficits actuariales; y por la otra, a la reestructuración de los seguros sociales en materia de atención médico/hospitalaria, pensiones por vejez, invalidez y muerte, y las prestaciones monetarias por riesgos de trabajo, enfermedad o maternidad.

Tomando en cuenta lo anterior puede concluirse, que en América Latina las reformas en forma general, se iniciaron en las instituciones de seguridad social típicamente de tipo previsional (Seguro Social obligatorio) y se complementaron con reformas en el sector salud, influenciadas por los factores de tipo político, de organización social, demográficos, nivel de crecimiento económico y desempeño de la estructura del empleo de estas sociedades, que más temprano que tarde, causaron una maduración prematura del Seguro Social como estrategia de Estado.

Otros factores coincidentes en la reforma de la seguridad social según Bonilla y Conte -Grand (1999:41), ha la necesidad de resolver los desequilibrios internos, las deudas externas, los déficit sanitarios, la inflación, la pérdida del poder adquisitivo de los salarios, desempleo, subempleo y crecimiento del empleo informal y de baja productividad; así como los lamentables fenómenos de corrupción, aspectos estos, que concuerdan con los diagnósticos efectuados por organismos internacionales entre los que cuenta la OIT y CEPAL.

## **2.2. Mercado de Trabajo y Seguridad Social**

Ciertamente, en un estudio que efectuara la CEPAL en 1995, señala que parte de los problemas que incidieron en la reforma de los sistemas de seguridad social de América Latina, obedecieron a la extensión gradual de la cobertura, que permitió la coexistencia de múltiples regímenes previsionales que privilegiaban a sectores militares, seguidos por funcionarios públicos y trabajadores sindicalizados<sup>3</sup> y baja cobertura para los más pobres, como campesinos, domésticas y trabajadores informales, sumado a la escasa generación de empleo productivo con aumento de incentivos para la automatización de la mano de obra, el descenso en la relación entre contribuyente y beneficiario, la evasión y/o retraso de

las contribuciones y baja rentabilidad en las inversiones.

Comparativamente, con los países que conforman en la actualidad la Unión Europea, la mayoría de ellos lograron alcanzar una cobertura casi completa de la población hasta bien entrado la década '80, aun y cuando poseen tasas de reemplazo de los sistemas públicos de pensiones poco generosas, lo que se refleja en que todos los sistemas de la región son multipilares, que combinan regímenes públicos de reparto o asistenciales.

En datos recientes del Banco Mundial (2001), los indicadores previsionales para los Estados miembros de la Unión Europea en la década de los '90 reflejan que, Alemania, Austria y Suecia alcanzan la mayor cobertura de la PEA (aportante) oscilando entre un 94,2, a un 95,8 y 91,1 para los tres países en cuestión con tasas de reemplazo entre 45,2% Alemania, y un 37,3% para Austria y no disponible dicha información para Suecia (Müller, 2003: 36).

En lo que respecta singularmente a la dinámica del empleo y los cambios en la estructura ocupacional, como factor incidente en la reforma, la CEPAL (2001:87) observa que durante los años noventa, la oferta de trabajo creció en América Latina a una tasa promedio anual del 2,6%, mientras que la demanda laboral aumentó al 2,2%, como consecuencia de la insufi-

3 Cada grupo tenía su propio seguro de pensiones, legislación y administración, con sus fuentes de financiamiento y condiciones distintas de adquisición de derechos, algunos de ellos muy generoso. El resultado fue una multiplicidad de fondos, en sistemas fragmentados y fuertemente regresivos (Müller, 2003:10).



ciente creación de puestos de trabajo, lo cual llevó a registrar en la región un nivel de desocupación para fines de la década de alrededor del 8,6%, vale decir más de 18 millones de personas.

Si se analizan las mismas cifras desde la perspectiva del crecimiento del empleo, entre 1990 y 1994 sólo este alcanzó un 2,4% promedio anual, mientras que el Producto Interno Bruto (PIB) se incrementó al 4,1% anual. Respecto al período siguiente (1994-1997) donde también se llevaron a cabo reformas de seguridad social, la tasa de aumento del empleo se redujo levemente de 2,4% a 2,3%, en tanto que la del producto decreció en ocho décimas de punto de 4,1% a 3,3%.

En relación a estas cifras, la OIT (2002:144) observa que después de la magra expansión registrada en el 2001 (0.9%), la proyección de una caída del PIB de -0.8% para 2002 fue indicativo de que se agravó la recesión y como resultado, el empleo de la región se expandió en 2002 a una tasa (0.9%) inferior a la del crecimiento de la fuerza de trabajo (1.6%), lo que explica el aumento del desempleo y que la desocupación alcance a más de 17 millones de trabajadores de la región. Sin duda alguna, las bajas perspectiva de recuperación económica repercute en la disminución de la oferta laboral, originando en los trabajadores desempleados menor interés de continuar buscando empleo, en espera de que mejore la situación. Este es el efecto mejor conocido como «desaliento» de la fuerza de trabajo.

En consecuencia, para la OIT, revisite urgencia la búsqueda de alternati-

vas que impulsen la recuperación económica y, en particular, la tarea de crear nuevos puestos de trabajo en un entorno regional caracterizado por la caída de la actividad económica, el crecimiento insuficiente del empleo para absorber el aumento de la fuerza de trabajo y una expansión de los ocupados mayor que la del PIB -lo que genera una disminución de la productividad-.

Igual criterio comparte Bonilla y Conte -Grand (1999:68), quienes además agregan que las reformas de la seguridad social no deben quedarse sólo en la modificación legislativa, administrativa o financiera, sino que por el contrario requieren establecer un proceso continuo, con miras a conseguir la extensión de cobertura a la mayoría de la población; otorgar prestaciones que respondan a las necesidades del trabajador y su familia en caso de sustituir sus ingresos por pensiones y otras asignaciones; contar con un régimen económico-financiero con equilibrio permanente y adaptar los regímenes vigentes a las condiciones cambiantes de la vida en sociedad.

Adicionalmente a lo anterior, otros desafíos a cubrir por los programas de seguridad social se orientan a adaptar los regímenes de jubilaciones y pensiones al mercado de trabajo; introducir modificaciones en la función del Estado; asumir el desafío que presenta la transición demográfica; inserción en los procesos de integración regionales y subregionales; lograr niveles de eficiencia compatibles con las aspiraciones y necesidades de los afiliados y vincular y armonizar las reformas de los

regímenes de jubilaciones y pensiones a las reformas de otros regímenes como el de salud, riesgo de trabajo, desempleo y asignaciones familiares.

### **2.3. A modo de conclusión. Retos por alcanzar ¿cuestión de principios?**

A pesar de las definiciones que han logrado alcanzar las reformas latinoamericanas, todavía hay quienes piensan, que una tendencia privatizadora de la seguridad social no resuelve los fracasos que la misma podría tener si no se ataca a profundidad la escasa cobertura que en la mayoría de los países tienen los sistemas protectivos, sobre todo, ante el eminente crecimiento de la informalidad y el desempleo en el sector formal de la economía.

Si bien el principio de universalidad propugna la protección a mayor número de personas, y fue eje fundamental junto con el principio solidarista para la reforma de los programas de pensión en ocho países de la región latinoamericana, aún existen grandes limitaciones en la extensión de la cobertura a toda la población y muestra de ello, se observa en la relación porcentual que existe entre la fuerza laboral cubierta y el números de afiliados y cotizantes activos en cada programa.

Al evaluar algunos supuestos que orientaron la reforma, como fue el incentivo de afiliación a los nuevos sistemas, la tendencia se orientó a dos vertientes: la primera, que la mayoría de las reformas lograron incrementar sus tasas de cobertura de la PEA, en comparación a los viejos regímenes previsionales, así por ejemplo, países con coberturas oscilantes entre un 14% y

60%, lograron situarse entre un 80% y 90% de la población. Sin embargo, una segunda línea demostró que no todos los afiliados contribuyen activamente a sus cuentas individuales.

En algunos países como ocurre en Argentina, Chile y Uruguay, para precisar la cobertura, la cual esta promediada entre el 70 a 80% de la población, se toma en cuenta exclusivamente, el número de afiliados, sin atender al porcentaje de contribuyentes activos, factor decisivo para la sostenibilidad financiera del sistema de seguridad social.

En cuestión de cifras, Mesa-Lago (2001) reseña, que no es lo mismo determinar el porcentaje de cobertura de la fuerza laboral desde el número de afiliación que por el porcentaje de contribución, por cuanto puede estar un trabajador asegurado más no contribuyendo al sistema, lo que acarrea un verdadero desequilibrio para el cumplimiento de las obligaciones – en el supuesto que el Estado garantice la pensión mínima –, la acumulación del fondo y la rentabilidad del mismo.

A juzgar por tal, en Chile se da la anomalía que 109% de la fuerza de trabajo está cubierta usando sólo a los afiliados, lo cual estadísticamente es imposible por exceder del 100% de la PEA, si además se toma en cuenta el porcentaje cubierto por otros sectores como el público, las Fuerzas Armadas o el porcentaje de población no cubierta; que al compararse con el cálculo de cotizantes activos éste se reduce a 59% del total de población. Igual situación se refleja en los demás sistemas, donde hay una desproporción entre el número de afiliados y contribuyentes, suma-

do a la cobertura de los trabajadores independientes o por cuenta propia que es mucho peor, ya que en algunos países como el Perú este grupo, se constituye en el grueso de la fuerza laboral.

En el caso de los otros países pertenecientes al grupo de los pioneros, la proporción es de 72% de asegurados a 66% de cotizantes activos para el Uruguay y de 63% y 30% para la Argentina, teniendo incluso una cobertura de la PEA mayor, respecto a Chile donde hasta 1998, solo estaban cubiertos el 10% de los trabajadores independientes, tomando en cuenta a los afiliados, ya que apenas 3,8% eran contribuyentes activos (Mesa-Lago, 2001:53).

En el grupo intermedio la cobertura en Colombia es de 51% de afiliados y cotizantes 41%, en México 36% y 23% y en el Perú 26% y 13%. Mientras que en el grupo tardío, los cálculos reflejan para El Salvador 29% y 20% y en Bolivia sólo en número de afiliados el 13%.

En este sentido, vale la pena mencionar que de las ocho reformas operadas en la región, sólo Argentina y Uruguay poseen afiliación obligatoria para este sector (informal) de la PEA, en comparación con otros países en los que es voluntaria y tiene una cobertura extremadamente baja, debido a factores como el alto costo que representa cotizar al sistema privado, la entrada y salida del mercado de trabajo dejando de cotizar aún estando afiliado, el retraso del pago de las contribuciones y la minimización de las cotizaciones por parte del afiliado para cumplir con los requisitos de años de cotización y maximizar el subsidio del Estado que le pagará una pensión mínima cuando no

ha acumulado un fondo suficiente en su cuenta individual.

A partir de éstas cifras se puede concluir que las reformas adelantadas en estos países, no han logrado establecer mecanismos eficientes para ampliar la cobertura de los regímenes de seguridad social vigentes, entre otras razones por la cultura de ahorro prevalente. La gran mayoría de los trabajadores que se dedican a actividades informales, no consideran racional ahorrar para la vejez, cuando sus prioridades se concentran en la satisfacción de las necesidades básicas, y la aparición de los riesgos se asume a través de los programas públicos del Estado.

En este sentido, la OIT (2001) sostiene que, el acceso a los sistemas tradicionales de protección proporcionados por el Estado, no incentiva el traslado ni la afiliación a los nuevos programas de seguridad social, y lamentablemente, ante los fracasos financieros y administrativos que marcaron las formas típicas de protección social como el Seguro Social, los trabajadores informales prefieren manejar directamente sus inversiones para resguardarse de la vejez, en vez de delegarlas obligatoriamente a un fondo de pensiones.

En efecto la falta de credibilidad en el sistema, abona el terreno de la no afiliación, en tanto que muchos trabajadores piensan que las aportaciones realizadas en su vida laboral no se corresponden con los montos de las pensiones, como tampoco compensan el sacrificio de cotizar sobre la base del 100% de sus ingresos imponibles, mecanismo previsto en la mayoría de los sistemas donde la cobertura del riesgo

recae exclusivamente en los trabajadores.

En Chile, por ejemplo, la ley establece la obligatoriedad de que todos los trabajadores se afilien a una AFP, aún para el caso de los independientes, quienes deberán capitalizar cuentas individuales sobre la base de cotizaciones (10% para pensiones y 7% para Salud), sin embargo dicha contribución les resulta excesivamente costosa, ante la realidad de que sus ingresos son menores o fluctuantes. En el caso de la Salud, se experimenta una mayor recurrencia a los servicios ofrecidos por el FONASA, cuya cobertura según estimaciones de la OPS, se ubica en un 81% de la población, algo más del 54,8% del PIB, mientras que las ISAPREs abarcan un 23,3% de afiliados (Ramírez, 2002:F/3).

Otros países como Colombia, que brinda un servicio subsidiario de Salud para los sectores de más bajos ingresos, se evidencia una cobertura del 54%, en tanto que para las Entidades Promotoras de Salud, donde se pueden igualmente incorporar trabajadores independientes, las cifras disminuyen escandalosamente a un 18,6% según datos de la OPS. Para Malagardis (1998:326), estas son cifras que concuerdan con la realidad colombiana, donde resaltan el alto nivel de informalidad de su fuerza de trabajo, cerca del 50% y la acentuada cultura de la evasión contributiva.

Por otra parte, para Freije y Monteferrante (2002: 24), la facultad de incorporar a familiares de los trabajadores como beneficiarios representa un incentivo para la afiliación de por lo me-

nos un miembro familiar. Sin embargo, los beneficios marginales de que otro miembro de la familia se incorpore al sistema son menores a los costos de la contribución, en particular si se considera como principal beneficio las prestaciones de salud y no el percibir una pensión por ejemplo de vejez.

A este respecto, se pueden flexibilizar los sistemas vigentes o como bien señala Garro (2003: 20) crear sistemas alternativos de seguridad social, que brinden protección contra riesgos específicos, permitiendo que los trabajadores informales y sus familias, tengan cierto margen de elección frente a las distintas prestaciones ofrecidas, lo cual puede contemplar beneficios con carácter obligatorio o facultativo.

Algunos estudios efectuados sobre el fenómeno de la informalidad en la región, han permitido concluir que el sector informal no es cien por ciento homogéneo, y que dentro del mismo, existen trabajadores que pueden hacer un esfuerzo de inclusión a los sistemas de seguridad social, adquiriendo por vía algunos beneficios o convertirse en integrantes cotizantes del mismo.

Ante esta realidad, el reto es buscar salidas que conlleven a la universalización de la cobertura, y los gobiernos encontrar los esquemas de seguridad social apropiados para ellos, en razón de sus necesidades especialmente de salud, muerte e incapacidad.

Se ha propuesto en este sentido, ensayar sistemas de seguridad social que no sean totalmente de capitalización, sino optar por un enfoque dentro del cual, se incluyan varios niveles o pilares para el suministro de prestaciones

con una base proporcional. Se estaría hablando entonces de incluir al lado de la capitalización, un pilar público de carácter asistencial con prestaciones definidas y auxiliadas financieramente por el Estado y otro solidario de prestación definida pagada por los trabajadores contribuyente, sin dejar por fuera la posibilidad de un pilar voluntario de ahorro, ello abriría el panorama de cobertura en función a la capacidad contributiva de sus beneficiarios, sin menoscabar el papel tan trascendental que tiene el Estado como garante de prestaciones mínimas.

Lo importante, es abonar el terreno hacia la cultura del ahorro y mejorar los ingresos de los trabajadores en una sociedad que está cada vez más, sometida a los cambiantes procesos del entorno y donde la seguridad social debe conciliar con los objetivos económicos y sociales del Estado, pero no resolver jamás los problemas deficitarios de nuestras economías ni ser la única fuente para canalizar la inversión productiva, lograr el crecimiento económico y disminuir el desempleo que tanto ha afectado a las economías de la región en las últimas décadas.

### Bibliografía

BACA TAVIRA, Norma. "El mercado de trabajo urbano y la participación femenina. Elementos teóricos y conceptuales". En: **Revista Gaceta Laboral**. Centro de Investigaciones y Estudios Laborales y Disciplinas Afines. Vol. 8, N° 3. Maracaibo. Septiembre 2002.

BONILLA, Alejandro. "El Desarrollo de la Seguridad Social en América Latina". En: **Serie de Estudios de la**

**Conferencia Interamericana de Seguridad Social**. N° 28, México. 1997.

\_\_\_\_\_ y CONTE -Grand, Alfredo (compiladores). **Pensiones en América Latina, Dos décadas de Reforma**. Lima: Publicaciones de la OIT. 1999.

CHI YI CHE. **Mercado Laboral**. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello. 1994.

CIFUENTES, Hugo. "Trabajos temporales y sector informal". En: **Revista Mexicana de Seguridad Social**. Instituto Mexicano del Seguro Social. Cuestión Social N° 46. México. 2001.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). **Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2000**. Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas. 2001.

\_\_\_\_\_. **Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2002**. Publicación de las Naciones Unidas. 2002 (En línea).

\_\_\_\_\_. **Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2000-2001**. Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas. 2001.

\_\_\_\_\_. **Panorama Social de América Latina, 2000-2001**. Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas. 2001.

\_\_\_\_\_. **Panorama Social de América Latina, 2002**. Publicación de las Naciones Unidas. 2002 (En línea).

COLIN, Gillion y otros. **Pensiones de Seguridad Social**. Ginebra: Publicaciones de la OIT. 2000.

FREIJE, Samuel y MONTEFERRANTE, Patricia. **Seguridad Social y Empleo Informal en Barbados, Trinidad/Tobago y Venezuela**. Caracas: Ediciones del Instituto de Estudios Superiores de Administración, IESA. 2002.

GARRO, Nora. "La seguridad social y el mercado laboral en América". En: **Revista Seguridad Social**. Conferencia Interamericana de Seguridad Social. N° 46. México. 2003.

HOLDER, Andelis. **La Protección al Desempleo como prestación de la Seguridad Social en Venezuela**. Caracas: Fondo Editorial Tropykos, CEAP/FACES/UCV. 2000.

ITURRASPE, Francisco. "**Empleo y Relaciones de Trabajo. Reflexión sobre las políticas de empleo y su impacto en el mercado de trabajo**". Primer Simposio de Estudios del Trabajo. Universidad del Zulia, Maracaibo. 1999.

MALAGARDIS, Antonio y otros. "La Extensión de la Seguridad Social al Sector Informal". En: **Revista Gaceta Laboral**. Centro de Investigaciones y Estudios Laborales y Disciplinas Afines. Vol. 4, N° 3. Maracaibo. Diciembre, 1998.

MALLOY, James. **Statecraft, política y crisis de la Seguridad Social. Una comparación de la América Latina y los Estados Unidos**. México: Fondo de Cultura Económica. Colección de Carmelo Mesa-Lago "La crisis de la Seguridad social y la atención a la salud. Experiencias y lecciones latinoamericanas". 1986.

MESA-LAGO, Carmelo. "Las Reformas de Pensiones de Seguridad Social en América Latina: Sistemas públicos, privados, mixtos y paralelos". En:

**Estudios de la Seguridad Social**. Asociación Internacional de la Seguridad Social. N° 80, Buenos Aires. 1996.

\_\_\_\_\_. "La Revolución de las Pensiones en América Latina: Comparaciones y Desempeño". En: **Revista CIESS**. Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social. N° 1, Primera Época, Julio. México. 2001.

MÜLLER, Katharina. "Las reformas de pensiones en América Latina y Europa oriental" En: **Revista Estudios de la Seguridad Social**. Asociación Internacional de la Seguridad Social. N° 92. Buenos Aires. 2003.

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT). **Trabajo Decente y Protección para Todos. Prioridad de las Américas**. Lima: Publicaciones de la OIT. 1999.

\_\_\_\_\_. **Panorama Laboral, 2000**. Lima: Publicaciones de la OIT. 2000.

\_\_\_\_\_. **Panorama Laboral 2002, América Latina y el Caribe**. Publicaciones de la OIT. 2002 (En línea).

\_\_\_\_\_. **Informalidad y Seguridad Social en América Latina, 2000-2001. Informe Preliminar**. Lima: Publicaciones de la OIT. 2001.

ORGANIZACIÓN IBEROAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL. **Las Reformas de la Seguridad Social en Iberoamérica**. Madrid. 1998.

PIZA, Rodolfo E. "Alcanzando a todos: La Informalidad y la Seguridad Social (Reflexiones desde la experiencia costarricense)". En: **Revista Seguridad Social**. N° 227, México: Noviembre-Diciembre. 2000.

RAMÍREZ, Berenice. **La Seguridad Social. Reformas y retos.** México: Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. 1999.

SALAZAR BORREGO, Neiza. “La Reforma Laboral en el Marco de la Flexibilización”. En: **Revista Gaceta Laboral.** Centro de Investigaciones y Estudios Laborales y Disciplinas Afines. Vol. 6, Nº 3. Maracaibo: Septiembre. 2000.

[www.labordoc.ilo.org](http://www.labordoc.ilo.org)  
Organización Internacional del Trabajo

[www.inp.cl](http://www.inp.cl)  
Chile

[www.bsp.gob.uy](http://www.bsp.gob.uy)  
Uruguay

[www.cinterfor.org](http://www.cinterfor.org)

[www.pnud.org.ni](http://www.pnud.org.ni)

## OTROS

[www.eslac.cl/publicaciones](http://www.eslac.cl/publicaciones)  
CEPAL

[www.ilo.org](http://www.ilo.org)  
Organización Internacional del Trabajo