

UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL TÁCHIRA
VICERRECTORADO ACADÉMICO
DECANATO DE INVESTIGACIÓN Y POSTGRADO

El sistema venezolano de seguridad social y los trabajadores por cuenta propia o autónomos.

Trabajo de Grado para optar al título de Especialista en Derecho del Trabajo.

Autor: Abg. Anuel Disney García.
Tutor: Gerardo Alberto Patiño Vásquez

San Cristóbal, Abril de 2012

APROBACION DEL TUTOR

En mi carácter de Tutor del Trabajo de Grado presentado por el ciudadano Disney García, para optar al Título de Especialista en Derecho del Trabajo, cuyo título es “El sistema venezolano de seguridad social y los trabajadores por cuenta propia”, considero que dicho trabajo reúne los requisitos y méritos suficientes para ser sometido a la evaluación correspondiente.

En San Cristóbal, a los 31 días del mes de enero de 2012.

_____

Gerardo Alberto Patiño Vásquez.

ÍNDICE GENERAL

PP.

Resumen……..... 5

INTRODUCCIÓN..... 6

CAPÍTULOS

I MARCO INTRODUCTORIO……..... 10

El problema..... 10

Objetivos……..... 12

Objetivo General..... 12

Objetivos Específicos..... 12

Justificación……..... 12

Metodología utilizada……..... 13

Tipo de investigación…… 13

Técnicas de Recolección de la Información……. 14

Técnicas de Procesamiento y Análisis de la Información……. 15

Antecedentes……. 16

Cuadro Normativo……..…… 21

II LA SEGURIDAD SOCIAL……..... 36

Antecedentes y desarrollo histórico de la seguridad social…... 36

La Seguridad social en Venezuela……..... 42

Significado y contenido de la seguridad social…..... 45

Principios generales de la Seguridad Social..... 51

Reforma de la seguridad social en Venezuela..... 49

Obligaciones del Estado frente al derecho a la seguridad social…….. 55

Obligaciones bajo el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales PIDESC)..... 55

Obligaciones de los Estados en relación con los Convenios de la OIT……..... 63
Obligaciones del Estado frente a los procesos de reforma de la seguridad social……... 67
Obligaciones del Estado bajo la Convención Americana de Derechos Humanos……..... 68
Obligaciones constitucionales del Estado..... 68
Personas con discapacidad……..... 88
Obligaciones de los Estados frente al derecho a la seguridad social……... 72
III EL TRABAJO POR CUENTA PROPIA O INDEPENDIENTE
El trabajo Independiente..... 72
La evolución del trabajo autónomo..... 74
Caracteres del trabajo autónomo…..... 75
Presunciones de trabajo autónomo..... 76
Normas para el trabajo autónomo..... 78
La subordinación en el trabajo autónomo…..... 81
Restricciones al campo de aplicación del Derecho del Trabajo 85
Ampliación del campo de aplicación del Derecho del trabajo... 85
IV LA SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES AUTÓNOMOS EN EL DERECHO VENEZOLANO……. 88
Inclusión de los trabajadores por cuenta propia en el régimen de seguridad social……..... 88
La Universalización como principio……..... 89
Acceso materia a la seguridad social..... 91
Reflexión final……..... 93
CONCLUSONES……..……. 97
BIBLIOGRAFÍA…… 102

UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL TÁCHIRA
VICERRECTORADO ACADÉMICO
DECANATO DE INVESTIGACIÓN Y POSTGRADO

El sistema venezolano de seguridad social y los trabajadores por cuenta propia.

Autor: Anuel Disney García.
Tutor: Gerardo Alberto Patiño Vásquez.
Año: 2012.

RESUMEN

Con el presente trabajo especial de grado se efectúa un análisis del sistema venezolano de seguridad social y su efecto sobre el trabajo por cuenta propia o autónomo. La seguridad social es uno de los fines del Estado Venezolano, sin embargo, ha sido poca su preocupación en diseñar y materializar un modelo efectivo que garantice protección social a los ciudadanos. Diversos instrumentos normativos de rango internacional y nacional conviven bajo un esquema de incompatibilidad y ausencia de derecho material que permita beneficiar a quienes mayor protección requieren. Hablar de seguridad social no se limita a la contemplación de una prestación económica sino que implica todo un complejo sistema justificado cuyo fundamento se encuentra en el llamado “contrato social” de los *ius naturalistas*.

Descriptores: seguridad social, protección, universalidad, trabajo autónomo.

INTRODUCCIÓN

La seguridad social concierne a todos los miembros de la sociedad, porque protege la salud, la vejez, la familia y el trabajo. Por esta razón, se la reconoce como una necesidad fundamental de la humanidad, y constituye también uno de los pilares institucionales de la sociedad contemporánea, que contribuye a realizar una mejor justicia social y económica, en función del mejoramiento de los niveles de vida y bienestar social, sin los cuales la paz social sería una utopía.

Estos conceptos reflejan obviamente las nuevas proyecciones políticas de la seguridad social, que han tomado presencia en el mundo después de la Segunda Guerra Mundial, cuando se puso de manifiesto la necesidad de una colaboración más estrecha entre las naciones, en el campo económico, para lograr, entre otros objetivos, mejores niveles de seguridad social.

De esta manera, la seguridad social ha dejado de ser concebida exclusivamente como un instrumento técnico de cobertura de riesgos, según el esquema de los seguros sociales clásicos, para constituir un objetivo de las políticas nacionales de bienestar social, y como éste es el fin coincidente de la política económica (esencialmente social), se reconocen relaciones estrechas e interdependientes entre la seguridad social y la economía nacional, en el marco de una política integrada de lo económico y lo social, ya que estos dos ámbitos políticos no deben ir por caminos separados. En efecto, el desarrollo económico depende de la participación y colaboración de los factores humanos, y esta condición, a su vez, depende de la salud, la capacidad de trabajo y la protección de la seguridad social.

De manera que en la realidad actual la seguridad social se desarrolla entre dos extremos teoréticos: el concepto técnico de cobertura de

contingencias sociales y necesidades familiares, y el concepto político de bienestar social.

La crisis económica actual incide sobre la evolución de la seguridad social, lo cual ha llevado a pensar si los gastos de la seguridad social no han llegado a un límite de saturación que desborda las posibilidades económicas, con efectos desfavorables para los futuros planes de crecimiento económico. Esto abre un debate político que en muchos casos llega a ser contradictorio por la carencia de una definición de la seguridad social, pues existen tantas definiciones como autores se han ocupado de esta materia. Es decir, falta una definición de valor absoluto que permita identificar a los sistemas de seguridad social tal como se encuentran organizados en los diferentes países, y si recurrimos a la legislación comparada observamos a veces diferencias sustanciales en el contenido y la estructura de los sistemas de seguridad social. Esto se explica porque cada país entiende la seguridad social a la luz de sus propias realizaciones, y por ello, en lugar de pensar en definiciones se debe examinar qué está pasando en los países.

La seguridad social es una variable del desarrollo social condicionada por la economía nacional. Pero, todavía la pobreza es el signo predominante en una gran parte del mundo que lucha por salir del subdesarrollo. Si pensamos, por ejemplo, en los graves problemas de desnutrición, analfabetismo y desempleo que afectan el orden social y económico de una gran parte del mundo, la seguridad social en este contexto debe contribuir a la protección social de los grupos marginados junto con otros programas específicos de atención primaria de salud y acción social. Frente a estas realidades, el grado de desarrollo económico condiciona los alcances de la seguridad social y determina la coordinación de los métodos de los seguros sociales y la asistencia social.

El sistema venezolano de seguridad social resulta complejo y difícil de comprender debido a los cambios surgidos en la conformación y estructura del Estado Venezolano a partir de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. El modelo social y económico fue reconfigurado y sus repercusiones dentro del ámbito de protección social han creado un serio problema de adaptación entre el diseño de seguro social existente hasta el año 2002 y la nueva seguridad social que, en principio, funciona desde esta fecha. La complejidad llega a tales niveles que en el país se vive un serio problema de inseguridad jurídica, pues conviven dos instrumentos jurídicos, antagónicos en su planteamiento, para regular una misma situación social, mediante un sistema transitorio que no se termina de materializar. Así, bajo un esquema profesionalista, aun permanece en vigencia la Ley del Seguro Social y con una concepción universalista, la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social.

Venezuela crea un sistema de seguridad social de amplia cobertura, no obstante, tal sistema de protección social «formal» encuentra serias barreras o límites para su aplicación real y efectiva, pues la estructura del sistema responde a las exigencias que en su momento surgieron de la concepción de un seguro social obligatorio, exclusivo de trabajadores dependientes, que resulta de difícil adaptación para una concepción universalista en donde la protección social que se concede no toma en cuenta la «actividad laboral» que desempeñe la persona que se encuentra en situación de necesidad.

Este panorama empeora cuando se piensa en la protección social que merecen los trabajadores por cuenta propia, también llamados autónomos, en todas sus manifestaciones, quienes tradicionalmente han sido excluidos y marginados del sistema. La deuda del Estado con ellos trata se saldarse con la nueva visión de seguridad social inclusiva, sin embargo, la falta de

voluntad política hace inalcanzable tal propósito, pesa a contar con un desarrollo normativo progresista.

Capítulo I
Marco introductorio

El problema.

La seguridad social es un sistema previsional para la atención de contingencias que puedan presentarse a cualquier ciudadano como muerte, vejez, incapacidades bien sean estas parciales, totales o definitivas, entre otras, que afectan el desarrollo de una vida plena cónsona a los principios filosóficos y demás derechos previstos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, sin embargo, existían situaciones relacionadas con las formas previstas por las instituciones que prestan la Seguridad Social, como el caso de los trabajadores que laboran de forma independiente, que imposibilitaban de una parte que los trabajadores gozaran de su seguridad social, y de otra, que los patronos independientes, cumplieran con los deberes y tuvieran también la tranquilidad que implica tener dicha seguridad social para sus trabajadores.

En el actual Sistema de Seguridad Social venezolano se establece que los empleadores afilien a sus trabajadores al Seguro Social Obligatorio, y que los trabajadores independientes se afilien de manera voluntaria al Seguro Social Facultativo. Sin embargo, este es un sistema heredado con tantas fallas que los trabajadores por cuenta propia han estado excluidos aunque está contemplada su incorporación desde 1991 en la Ley del Seguro Social.

El artículo 87 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, fue aprobado en tercera discusión por la Asamblea Nacional con modificaciones "*Toda persona tiene derecho al trabajo y el deber de trabajar*".

También establece que se garantizará el ejercicio de los derechos laborales de los trabajadores no dependientes, como taxistas, transportistas, comerciantes, artesanos, barberos, peluqueros, pescadores, agricultores, trabajadores temporales, amas de casa, empleados domésticos, cultores populares, profesionales y todo aquel que ejerza por cuenta propia cualquier actividad productiva para el sustento de sí mismo y de su familia.

La aprobación de esta propuesta significo la creación del Fondo de Estabilidad Social para Trabajadores por Cuenta Propia, que con aporte del Estado y de los trabajadores sin patrono fijo garantizará el goce de beneficios como jubilaciones, pensiones, vacaciones, reposos prenatal y postnatal y otros que establezcan las leyes.

No sólo los transportistas, peluqueros, albañiles, artesanos y mecánicos fueron favorecidos con la creación del Fondo de Estabilidad Social para Trabajadores por Cuenta Propia; los ingenieros, contadores públicos, veterinarios, médicos, arquitectos y otros profesionales con libre ejercicio están amparados en esta norma que viene a liquidar la deuda social que antes no reclamaron quienes trabajan por su cuenta y permanecieron excluidos de los derechos laborales.

Hechas las consideraciones anteriores surgen las siguientes interrogantes: ¿Cual es la situación actual de los trabajadores independientes con respecto al seguro social?; ¿Qué representa para los trabajadores independientes poder gozar de los beneficios que presta el seguro social?; ¿En qué posición queda el Estado con la inclusión de los trabajadores independientes en el seguro social?

Objetivos.

Objetivo General.

Analizar la inclusión de los trabajadores por cuenta propia en el seguro social venezolano.

Objetivos Específicos.

- Conceptualizar el marco normativo de la seguridad social venezolana.
- Sistematizar el sistema venezolano de seguridad social.
- Desarrollar los preceptos que regulan la protección jurídico laboral y de seguridad social de los trabajadores por cuenta propia.
- Verificar si existe protección de seguridad social para los trabajadores por cuenta propia.

Justificación.

La Seguridad Social venezolana, tiene como fin proteger a los habitantes de la República, de las contingencias de enfermedades y accidentes, sean o no de trabajo, cesantía, desempleo, maternidad, incapacidad temporal y parcial, invalidez, vejez, nupcialidad, muerte, sobrevivencia y cualquier otro riesgo que pueda ser objeto de previsión social, así como de las cargas derivadas de la vida familiar y las necesidades de vivienda, recreación que tiene todo ser humano. La Seguridad Social debe velar porque las personas que están en la imposibilidad sea temporal o permanente de obtener un ingreso, o que deben asumir responsabilidades

financieras excepcionales, puedan seguir satisfaciendo sus necesidades, proporcionándoles, a tal efecto, recursos financieros o determinados o servicios.

Los trabajadores independientes deben estar informados acerca del mercado a quien va dirigido su producto o servicio para desenvolverse y satisfacer las exigencias de los clientes, mejorando la calidad y cumpliendo con las obligaciones legales y empresariales correspondientes con la actividad económica desempeñada. Además deberá tener una disposición permanente para "emprender" las ideas de negocios factibles donde involucre una buena dosis de optimismo e innovación.

Es lamentable ver que solo hasta el año 2008, se decretó la inclusión de los trabajadores independientes en el sistema de seguridad social, sabiéndose de ante mano que estos trabajadores aportan un alto porcentaje de ganancias para la economía del país y que al igual que el resto de trabajadores bajo dependencia, deben gozar de los derechos que se les garantizan a todos los venezolanos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Por lo anteriormente expuesto es que nace la necesidad de hacer un análisis sobre como es la situación actual de los trabajadores independientes con respecto a su inclusión en el seguro social de Venezuela.

Metodología utilizada.

Tipo de Investigación.

En referencia al tipo de investigación, este debió seleccionarse de acuerdo a los objetivos del estudio, y teniendo esta investigación como

propósito analizar la imposibilidad de incluir en la Seguridad Social a los trabajadores que prestan sus servicios a los profesionales independientes, en sus oficinas, consultorios y demás áreas de trabajo. Por lo que la misma se encontraba dentro de los parámetros de las investigaciones documentales.

Los estudios documentales son aquellos en donde se profundiza acerca de alguna temática, desarrollándola a partir de la revisión de distintas fuentes bibliográficas de las cuales emana el material para la fundamentación teórica, por lo que se recolecto información legal doctrinal a los fines de lograr el desarrollo de la investigación.

Técnicas de Recolección de la Información.

Cabe destacar, que una vez delimitado el diseño de investigación, bajo la cual se desarrollo el trabajo, fue necesario que se recolectara la información para su desarrollo, para lo cual se debió utilizar determinadas técnicas para la selección de los datos, siendo de vital importancia pues se tomara la información de forma organizada y acumular datos con un significado útil.

Por lo que se utilizo la técnica del resumen, el cual es un procedimiento por medio del cual una vez leída la información el lector procede a realizar un procedimiento lógico a los fines de conocer el fondo del documento de acuerdo a su importancia, estableciéndose para ello la estructura de la información por medio del análisis lógico[1].

Además se aplico la técnica del subrayado, la cual permite que se señalen los puntos débiles del tema en cuestión o del texto que se está

[1] Jorge Witker, Antología de estudios sobre la investigación jurídica, México, UNAM, 1978.

leyendo, así como los de vital importancia para el desarrollo de la investigación[2].

Del mismo modo se uso la técnica de la lectura, que tiene como finalidad descubrir contradicciones, deficiencias del contenido, falsedad de los datos, afirmaciones carentes de fundamento, redacción defectuosa de determinado documento, logrando de esta forma precisar las ideas principales y secundarias, que conllevaran al desarrollo de los objetivos específicos que se propusieron.

También se empleo las fichas de trabajos, que son tarjetas donde se registran aquellos datos extraídos, de los documentos que están siendo utilizados para recabar la información en relación al problema que se investiga. Al respecto estas constituyen un instrumento de gran eficacia, por medio de la cual se podrá recolectar de forma lógica, ordenada, equilibrada y autónoma los datos de determinada obra consultada o texto extraído del mismo.

Técnicas de Procesamiento y Análisis de la Información.

La técnica que se pretendió emplear es la de análisis de documento, la cual se obtuvo a partir de la revisión diversas fuentes como serán libros, jurisprudencia, leyes, material legislativo, doctrinario (fuente jurídicas formales) y fuentes secundarias (catálogos, biblioteca, trabajos previos, documentos, artículos, Internet). Por último, para el análisis de contenido se empleó el análisis crítico en donde se visualizó el problema jurídico a la luz de las fuentes formales.

[2] Elena Hochman , Técnicas de investigación documental, Maritza Montero Editorial: Trillas, en http://www.miexamen.com.mx/elsubrayado.htm

Por lo que para lograr aplicar el análisis crítico fue necesario, que la información colectada se concatene una idea de una forma coherente, aunque versaran sobre típicos diferentes del tema, para con ello construir un marco teórico que guarde vinculación directa con la intención del trabajo a analizar, discernir y emitir opiniones sobre la naturaleza ontológica del problema en cuestión[3].

Antecedentes.

En el ámbito internacional el trabajo documental titulado "*Algunos Comentarios sobre Aplicación del sistema de Seguridad social integral a los Trabajadores independientes*", de la Universidad Norte de Santander. Colombia[4] señala que uno de los principios rectores de la seguridad social es el de la universalidad, que consiste en que a todas las personas, sin importar sus condiciones, sin discriminación alguna, en todas las etapas de su vida, debe garantizársele la protección que brinda el sistema.

Todo trabajador independiente con capacidad de pago obligatoriamente debe afiliarse al Sistema de Seguridad Social Integral en Salud y pensiones. Es voluntaria la afiliación del trabajador independiente al Sistema de Riesgos Profesionales. El ingreso base de cotización (IBC) mínimo para los trabajadores independientes en salud y pensiones es de un salario mínimo legal mensual vigente. En todo caso, el IBC se determina en consideración a la declaración de ingresos rendida por el trabajador independiente.

---

[3] MORLES, Víctor. Sobre la metodología como ciencia y el método científico: un espacio polémico. *Rev. Ped*. [online]. ene. 2002, vol.23, no.66, en la World Wide Web: <http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0798-97922002000100006&lng=es&nrm=iso>. ISSN 0798-9792

[4] M. Roja, *Algunos Comentarios sobre Aplicación del sistema de Seguridad social integral a los Trabajadores independientes*, 2005, Universidad Norte de Santander. Colombia.

Para el Sistema de Riesgos Profesionales es de dos salarios mínimos legales mensuales vigentes; el monto de la cotización depende del nivel de riesgo en que sea calificada la actividad del contratista. En principio, el trabajador independiente asume en su totalidad las cotizaciones al Sistema de Pensiones y de Salud. En cuanto al Sistema de Riesgos Profesionales, existe la posibilidad de cotización conjunta entre contratante y el contratista. En el evento que el trabajador independiente sea contratado para ejecución de labores instantáneas, no está en la obligación de realizar aportes al Sistema de Seguridad Social Integral.

Asimismo, si el trabajador independiente ostenta simultáneamente la calidad de trabajador dependiente, debe realizar las cotizaciones al Sistema de Seguridad Social Integral en proporción a los ingresos obtenidos en cada contrato. Para contratar con el Estado, el trabajador independiente debe acreditar el pago de los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral de él mismo y de los trabajadores a su cargo.

En el ámbito nacional, en la investigación denominada "*La Seguridad Social en Venezuela: Un Cambio Imprescindible"* de Universidad Central de Venezuela[5], indica que la seguridad del trabajador debe ser, en primera instancia, su propia responsabilidad. Si el trabajador no se hace cargo de su futuro, si de hecho éste queda en otras manos, difícilmente puede exigirle que asuma una actitud responsable frente a su trabajo, su familia y su país. En segundo lugar, delegar en las empresas una parte cada vez mayor del bienestar social provoca que éstas distorsionen profundamente su estructura de costos y que se haga mucho más difícil la entrada al mercado de nuevos competidores, estimulando así tanto la ampliación del sector informal como la monopolización.

[5] Carlos Sabino, *La Seguridad Social en Venezuela: Un Cambio Imprescindible"* 1997, Caracas: Universidad Central de Venezuela.

El papel del Estado en la seguridad social ha mostrado profundas limitaciones: ha sido mal administrador de fondos que no eran suyos, ha descuidado la atención de los trabajadores y ha impedido que se encuentren nuevas vías para solucionar los problemas que se han ido creando. En función de todo lo anterior, y de un principio de subsidiareidad bien entendido, es que se ha propuesto desde hace años que la seguridad social se base en tres pilares: 1) Fondos privados de pensiones de manejo transparente, abiertos al control de los cotizantes, que puedan ser elegidos libremente por éstos en un mercado competitivo. 2) Un sistema de seguros generales y operados por instituciones privadas. Un rol complementario del Estado destinado a asegurar un mínimo de pensiones. 3) Una estructura de salud elemental para quienes todavía no estén asegurados.

El Estado, además, tiene en sus manos la posibilidad de ejecutar otros programas sociales para atender núcleos específicos de población y colaborar en la resolución de problemas sociales puntuales y el acuerdo tripartito. El marco legal del nuevo sistema tiene que avanzarse en diseñarlo, y esto tiene que hacerse de tal manera que las consideraciones de corto plazo no impidan llegar a una solución que pueda tener vigencia por muchos años. Existe el temor de que el Congreso pueda actuar con lentitud o sin la necesaria sapiencia técnica, creado un marco jurídico confuso o con peligrosas lagunas.

El artículo especializado "*El Sistema Venezolano de Seguridad Social a la luz de los Lineamientos del Convenio 102 de la OIT"* publicado en la Revista Latinoamericana de Derecho Social de la Universidad Nacional

Autónoma de México[6] , explica los motivos para entender las diferencias que surgen a raíz de la cobertura que cada sistema concede, y tuvo como punto de referencia el Convenio 102 sobre Norma Mínima de Seguridad Social, que Venezuela ratificó el 5 de noviembre de 1982, del enunciado de las 9 modalidades principales de seguridad social que allí se mencionan (asistencia médica, prestaciones monetarias de enfermedad, prestaciones de desempleo, prestaciones de vejez, prestaciones en caso de AT/EP, prestaciones familiares, prestaciones por maternidad, prestaciones por invalidez, prestaciones para sobrevivientes) puede observarse el grado de compromiso que ha asumido el gobierno venezolano y su responsabilidad en la gestión y correcto desarrollo de las mismas.

La principal finalidad del nuevo sistema consiste en unificar la seguridad social; sin embargo, aún se detecta en el país la existencia de varios regímenes especiales (cuentan con sistemas de previsión social propia: abogados, trabajadores de la educación, trabajadores universitarios, miembros de las fuerzas armadas, entre otros), sin que haya claridad en la necesaria transición de un sistema al otro. Concluye, que son muchos, los retos que debe enfrentar el sistema venezolano de seguridad social, en particular la adaptación de la estructura administrativa de un gobierno que no responde a las exigencias de su propia Constitución ni de las leyes que desarrollan el sistema

El trabajo independiente es considerado una alternativa de sobrevivencia que enfrentan la mayoría de las personas en los países subdesarrollados para enfrentar la pobreza, por lo tanto es necesario documentarse con fuentes bibliográficas que presenten una visión más

[6] Pablo Pérez Herrera, *El Sistema Venezolano de Seguridad Social a la luz de los Lineamientos del Convenio 102 de la OIT,* Revista Latinoamericana de Derecho Social, 2009, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

compleja sobre la problemática enfocándose en diversas opiniones de investigadores.

La obra titulada “Las formas de Articulación del Trabajo Informal en los Hogares[7]”, la cual realiza bajo el diseño documental y de campo, con el objetivo de identificar heterogeneidades en las modalidades de utilización del trabajo informal en los hogares durante los años 90, de igual manera busca comparar los casos donde todos los ocupados son informales independientes, o donde hay sólo ocupaciones informales asalariadas con aquellos otros donde el trabajo informal se combina con inserciones de otros miembros en actividades formales protegidas.

Cabe destacar que este abordaje contribuyó a analizar si la distinción entre diversas formas de utilización del trabajo informal en los grupos domésticos contribuye en algún sentido a la especificación de la hipótesis sobre el comportamiento anticíclico de la informalidad, de manera que puedan identificarse algunas combinatorias sociolaborales con un comportamiento más elástico en comparación con esa relativa rigidez que surge de una visión general. La fuente de información es la Encuesta por Hogar (EPH) correspondiente al área metropolitana de Buenos Aires en Argentina y la cobertura temporal abarca desde 1990 a 1999.

Es evidente lo vinculado de la situación de los trabajadores independientes en Argentina con respecto a la problemática en estudio, referente a las condiciones que tienen que lidiar las personas involucradas en el sector informal, resaltando el ámbito donde laboran y las circunstancias que afrontan desde su entorno familiar para ejercer una actividad económica loable.

[7] Debenigno, V., Las Formas de Articulación del Trabajo Informal en los Hogares. Ponencia presentada en el Quinto Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, 2001, Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo (ASET). Argentina.

Por otra parte, en el ámbito nacional las investigaciones acerca de este sector se reflejan en la obra "La Gerencia Pública del Trabajo y Crecimiento del Empleo Independiente[8]", donde se describen los cambios que la gerencia pública del trabajo debe asumir por el aumento del empleo independiente, partiendo de la hipótesis que las decisiones planteadas dependen de que el Estado pueda superar severos condicionantes que limitan su accionar, cada vez más reducido. Siguiendo un enfoque metodológico cualitativo descriptivo.

Dentro de sus conclusiones menciona que la seguridad social no es un programa neutral y que las mejoras gerenciales sólo serán posibles al superarse tales restricciones. Por su parte, el Ministerio del Trabajo, como ente principal, a causa de la contracción del mercado, pierde significado e importancia, pues las políticas públicas se desplazan prioritariamente a otros programas de tipo asistencial.

Lo expuesto por el autor, aclara una vez más que la situación de los Trabajadores Independientes, no solo depende de la capacidad emprendedora de la persona, sino también de las políticas emanadas por los entes gubernamentales en pro del reconocimiento legal de la actividad económica que ejerce.

Cuadro Normativo.

Por la influencia del artículo 23 CRBV es innegable el valor de las disposiciones normativas de carácter internacional que han formado parte del derecho venezolano de seguridad social. Son de diversos tipos tales como

[8] Luis Eduardo Díaz, La Gerencia Pública del Trabajo y Crecimiento del Empleo Independiente. 2003. Trabajo Doctoral. La Universidad del Zulia.LUZ. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Maracaibo.

declaraciones, directrices, reglas mínimas, convenciones, convenios, tratados, pactos, protocolos, recomendaciones, resoluciones u observaciones. A su vez pueden clasificarse en "**Declarativos**" o "**vinculantes**" (convencionales). Se clasifican también en "**Universales"** (elaborados en el sistema de la ONU) o "**Regionales"** (elaborados por la OEA). Generan tanto derechos como obligaciones para los Estados y sus ciudadanos. Cualquier persona puede ejercer esos derechos. Pueden invocarse y hacerse valer ante cualquier órgano jurisdiccional o administrativo de las jurisdicciones nacionales así como ante las instancias internacionales correspondientes.

Así, puede reseñarse los siguientes instrumentos ratificados por Venezuela y que son el fundamente del actual sistema:

Sistema de Naciones Unidas (Sistema Universal).

a) Declaración Universal de los Derechos Humanos.

> Art. 22. "Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derecho económicos, sociales y culturales".

b) Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

> Art. 9. "Los Estados partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social".

c) Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

> Art. 5. "Los Estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley (…) particularmente en el goce de los derechos siguientes: (…) (e) los derechos económicos, sociales y culturales, en particular: (…) (iv) El derecho a la salud pública, la asistencia médica, la seguridad social y los servicios sociales".

d) Convención sobre los Derechos del Niño.

> Art. 26. "… el derecho a beneficiarse de la seguridad social, incluso del seguro social".

e) Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

> Art. 11.1., literal b. Obligación de todos los Estados de "… adoptar medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo con el fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre los hombres y mujeres, los mismos derechos, en particular (…) el derecho a la seguridad social, en casos de jubilación, desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otra incapacidad para trabajar (…) ".

f) Declaración de los Derechos del Niño.

> Art. 4. "El niño debe gozar de los beneficios de la seguridad social. Tendrá derecho a crecer (…)".

g) Convención Internacional sobre la Protección de los derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias.

> Art. 27. 1. "Los trabajadores migratorios y sus familias gozarán en el Estado de empleo, con respecto a la seguridad social, del mismo trato que los nacionales en la medida en que cumplan los requisitos previstos en la legislación aplicable a ese Estado o en los tratados bilaterales y multilaterales aplicables".

h) Declaración sobre el progreso y el Desarrollo en lo Social.

> Art. 11 (a). Objetivos. "La provisión de sistemas amplios de seguridad social y los servicios de asistencia social y el establecimiento y la mejora de sistemas de servicios y seguros sociales para todas aquellas personas que (…) no puedan ganarse la vida (…) ".

Organización Internacional del Trabajo (OIT)

a) **Convenio Nº 102 sobre la seguridad social (norma mínima)**.

Abarca **nueve modalidades** principales de la seguridad social:

1) Asistencia médica.
2) Prestaciones Monetarias de Enfermedad.
3) Prestaciones de Desempleo.
4) Prestaciones de Vejez.
5) Prestaciones en caso de AT/EP.
6) Prestaciones Familiares.
7) Prestaciones por Maternidad.
8) Prestaciones por Invalidez.

9) Prestaciones para Sobrevivientes.

La importancia del Convenio 102 estriba en que los Estados deben aceptar las obligaciones relativas a tres de las nueve ramas para poder ratificarlo. Dentro de las tres ramas aceptadas como mínimas debe estar comprendida por lo menos una de las cinco siguientes:

1) De desempleo.
2) De vejez.
3) De AT/EP.
4) De invalidez.
5) De sobreviviente.

b) Convenio Nº 103 sobre la protección de la maternidad.

Establece que las prestaciones en dinero y las prestaciones médicas serán concedidas en virtud de un sistema de seguro social obligatorio o con cargo a fondo públicos.

c) Convenio Nº 118 sobre la igualdad de trato a Nacionales y extranjeros en Materia de Seguridad Social.

Todo Estado ratificante ha de observar **igualdad de trato** a los trabajadores de otro Estado ratificante en lo que respecta a las nueve ramas de la seguridad social, aunque las obligaciones del Convenio hayan sido aceptadas con respecto a una sola de esas ramas.

d) Convenio Nº 121 sobre las prestaciones en caso de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

Establece que la legislación nacional sobre las prestaciones en caso de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales (AT/EP) debe proteger a todos los asalariados, incluidos los aprendices, de los sectores público y privado, comprendidos aquellos de las cooperativas, y, en caso de fallecimiento del sostén de familia, a categorías prescritas de beneficiarios.

e) Convenio Nº 128 sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes.

Establece que la legislación nacional debe garantizar a las personas aseguradas el pago de prestaciones.

f) Convenio Nº 130 sobre la asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad.

Establece las contingencias y prestaciones que tienen como objeto conservar, restablecer o mejorar la salud de la persona protegida y su aptitud para trabajar, así como hacer frente a sus necesidades personales.

g) Convenio Nº 157 sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social.

Prevé la creación de un régimen internacional para que quienes trabajan o están fuera de su país conserven los derechos relacionados con todas las ramas de la seguridad social.

Sistema de la Organización de Estados Americanos (Sistema Regional).

a) Carta de la Organización de los Estados Americanos.

> Art. 44. “Los Estados miembros, (…) convienen (…) a la aplicación de los siguientes principios y mecanismos: (…) h) desarrollo de una política eficiente de seguridad social”.

b) Carta Internacional Americana de Garantías Sociales (Declaración de los derechos sociales del trabajador.

> Art. 28. “Es deber del Estado proveer en beneficio de los trabajadores medidas de previsión y seguridad sociales”.

c) Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

> Art. 16. “Toda persona tiene el derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener medios de subsistencia”.

d) Convención Americana sobre los Derechos del Hombre (Pacto de San José).

> Art. 26. Establece el desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales que se encuentran en la Carta de la OEA.

e) Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador).

> Art. 9. “1. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad

> que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa (…)".

f) Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las personas con Discapacidad.

> Art. III.1.a. Los Estados parte se comprometen a "Adoptar las medidas (…) necesarias para eliminar la discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su integración a la sociedad".

La base sobre la que se sustenta el sistema venezolano de seguridad social parte de su reconocimiento en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela[9], que lo ubica dentro del capítulo de los "Derechos Humanos y Garantías, y de los Deberes", específicamente en los "Derechos Sociales". Dentro de este capítulo se reconoce la obligación que tiene el Estado de crear un sistema de Seguridad Social para garantizar este derecho a las personas bajo su ámbito de aplicación y se describen los parámetros para su delimitación. De igual manera, la CRBV reconoce de forma específica otros derechos propios de la seguridad social, tales como la maternidad; acceso al primer empleo de los jóvenes; protección para ancianos y discapacitados; vivienda adecuada; salud; fomento y protección del empleo; y se reconoce que las amas de casa serán beneficiarias del sistema de seguridad social. La Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social los unifica en su texto y prevé leyes y reglamentos para su posterior desarrollo.

En Venezuela, el marco regulatorio garantiza al trabajador independiente un ambiente acorde a sus necesidades para que se pueda

[9] Publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria Núm. 5.453, de fecha 24 de marzo de 2000.

desenvolver de forma libre y autónoma en su actividad económica. La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, contempla lo siguiente:

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV).

> **CRBV**. Art. 86. "Toda persona tiene derecho a la seguridad social como servicio público de carácter no lucrativo, que garantice la salud y asegure protección en contingencias de maternidad, paternidad, enfermedad, invalidez, enfermedades catastróficas, discapacidad, necesidades especiales, riesgos laborales, pérdida de empleo, desempleo, vejez, viudedad, orfandad, vivienda, cargas derivadas de la vida familiar y cualquier otra circunstancia de previsión social. (…) ."

Alrededor de este precepto constitucional gira lo que puede denominarse el modelo constitucional de seguridad social plasmado de la siguiente manera:

CRBV. Art. 76. Establece el derecho a la asistencia y protección integral a la maternidad (Régimen Prestacional de Pensiones y otras Asignaciones Económicas).

CRBV. Art. 79. Acceso al primer empleo de los jóvenes (Régimen Prestacional de Empleo).

CRBV. Art. 80 y 81. Derechos para ancianos y discapacitados. (Régimen Prestacional de Servicios Sociales al Adulto mayor y otras categorías de Personas).

CRBV. Art. 82. Derecho a una vivienda adecuada (Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat).

CRBV. Art. 83, 84 y 85. Derecho a la Salud (Régimen Prestacional de Salud) / (Sistema Público Nacional de Salud).

CRBV. Art. 87 y 89. Derecho al Trabajo y creación de medidas para fomentarlo (Régimen Prestacional de Empleo).

CRBV. Art. 88. Derecho a las amas de casa a la seguridad social (Régimen Prestacional de Pensiones y otras Asignaciones Económicas).

CRBV. Art. 118. Creación de asociaciones de carácter social para generar beneficios colectivos para los trabajadores.

CRBV. Art. 133. Definición del Sistema Tributario.

CRBV. Art. 156, ord. 22º, 24º y 32º. Competencia del Poder Público Nacional en materia de seguridad social.

Es por ello que partir del derecho individual de ejercer laboralmente una actividad económica, se consagra la acción independiente, la cual dependerá del desempeño económico social que las personas, en un ambiente acorde, armonicen sus derechos y deberes dentro del marco legal logrando el respeto institucional en el mercado ocupacional.

Así mismo, la fundamentación legal del Trabajo Independiente está establecida en la **Ley Orgánica del Trabajo (LOT)**, específicamente en el Artículo 40 el cual establece:

> **“**Se entiende por trabajador no dependiente la persona que vive habitualmente de su trabajo sin estar en situación de dependencia respecto de uno o varios patronos.
>
> Los trabajadores no dependientes podrán organizarse en sindicatos de acuerdo con lo previsto en el Capítulo II del Título VII de esta Ley y celebrar acuerdos similares a las convenciones colectivas de trabajo según las disposiciones del Capítulo III del mismo Título, en cuanto sean aplicables; serán incorporados progresivamente al sistema de la Seguridad Social y a las demás normas de protección de los trabajadores, en cuanto fuere posible”.

De la LOT se mantiene vigente el Título VIII (de los infortunios del trabajo), pero sólo hasta tanto no entre en funcionamiento la Tesorería de Seguridad Social prevista en la LOSSS, y en cuanto sus disposiciones no contraríen las normas de la LOPCYMAT y de la LOSSS. Dentro de las regulaciones para el trabajo bajo relación de dependencia establece medidas que inciden en el régimen de seguridad social y de salud laboral (jornada de trabajo, días de descanso, vacaciones, licencia de maternidad, inamovilidad de la trabajadora que ha dado a luz), entre otras.

De manera que los trabajadores no dependientes son aquellos que realizan una actividad por cuenta propia y podrán organizarse en sindicatos para acceder a un sistema de seguridad social y lograr satisfacer todo lo requerido en la Protección Laboral.

Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social.

La Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social[10] (LOSSS) se configura como una norma jurídica de carácter programático que unifica en su texto el conjunto de disposiciones constitucionales de seguridad social[11] y establece la creación de tres sistemas prestacionales especiales para desarrollarlos: Salud, Previsión Social y Vivienda y Hábitat. Cada sistema previsional se divide en Regímenes Prestacionales que se encargan del desarrollo de las diversas contingencias amparadas a través de leyes especiales. Los regímenes especiales son salud, servicios sociales al adulto mayor y otras categorías de personas, empleo, pensiones y otras asignaciones económicas, seguridad y salud en el trabajo y vivienda y hábitat. La LOSSS es un reflejo de las previsiones constitucionales de seguridad social, hace mención a una cantidad considerable de leyes que se relacionan con esta materia y ordena dentro de sus disposiciones la creación de otras que además de consolidar el sistema contribuirán con una polución normativa dentro del marco legal aplicable.

Ley del Seguro Social.

Es el instrumento jurídico que regula el sistema de seguro social obligatorio de carácter profesional por medio de la protección de las contingencias de incapacidad temporal, invalidez, vejez, sobrevivientes (viudedad y orfandad) y maternidad. Hasta que no se materialicen las previsiones constitucionales de seguridad social, el sistema debe gestionarse por lo dispuesto en esta ley y por los organismos por ella creados.

---

[10] Publicada en Gaceta Oficial Núm. 37.600 de fecha 30 de diciembre de 2002.

[11] El artículo 17 LOSSS dispone que “El sistema de Seguridad Social garantiza el derecho a la salud y las prestaciones por: maternidad; paternidad; enfermedades y accidentes cualquiera sea su origen, magnitud y duración; discapacidad; necesidades especiales; pérdida involuntaria del empleo; desempleo; vejez; viudedad; orfandad; vivienda y hábitat; recreación; cargas derivadas de la familiar y cualquier otra circunstancia susceptible de previsión social que determine la ley. […]”.

> "**Artículo 2:** 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.
>
> Están protegidos por el Seguro Social Obligatorio, las trabajadoras y los trabajadores permanentes bajo la dependencia de una empleadora o empleador, sea que presten sus servicios en el medio urbano o en el rural y sea cual fuere el monto de su salario.
>
> El Ejecutivo Nacional al reglamentar esta Ley o mediante Resolución Especial, determinará a las personas a quienes se amplíe su protección y establecerá, en cada caso, los beneficios que se le otorguen y los supuestos y condiciones de su aplicación.
>
> **Parágrafo Primero:** El Ejecutivo Nacional aplicará el régimen del Seguro Social Obligatorio a las trabajadoras y los trabajadores a domicilio, domésticos, temporeros y ocasionales; y
>
> **Parágrafo Segundo:** El Ejecutivo Nacional establecerá el Seguro Social Facultativo para las trabajadoras y los trabajadores no dependientes y para las mujeres no trabajadoras con ocasión de la maternidad."

Ley del Régimen Prestacional de Empleo.

Es la norma encargada del desarrollo y gestión del Régimen Prestacional de Empleo, fundamentalmente con una labor de inclusión social dirigida hacia las personas que bajo el régimen de paro forzoso, del sistema de los seguros sociales obligatorios, no se beneficiaron de la protección o del sistema de desempleo. Debe resaltarse que su principal paradigma lo constituye la formación profesional para el autoempleo en conjunto con la participación ciudadana.

"**Artículo 1 Objeto de esta Ley** La presente Ley desarrolla el Régimen Prestacional de Empleo establecido en la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social y tiene por objeto:

(…)

3. Asegurar al trabajador y a la trabajadora por cuenta propia en forma individual o asociativa cotizarte al Régimen Prestacional de Empleo, una prestación dineraria en caso de pérdida de la ocupación productiva, en los términos que prevé esta Ley.

(…).

Artículo 4 Ámbito de aplicación subjetivo.

Están sujetos al ámbito de aplicación de esta Ley todos los trabajadores y trabajadoras, empleadores y empleadoras, tanto del sector público como privado. En consecuencia, quedan amparados por el Régimen Prestacional de Empleo, bajo los requisitos y condiciones previstos en esta Ley:

(…)

4. Trabajadores y trabajadoras no dependientes.

5. Miembros de las asociaciones cooperativas y otras formas asociativas comunitarias de carácter productivo o de servicio.

(…)."

Decreto Ley que regula el Subsistema de Paro Forzoso y Capacitación Laboral.

Por medio del cual se gestiona el sistema de protección frente al desempleo y la formación de la fuerza de trabajo[12]

[12] Conforme a la sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, de fecha 02 de marzo de 2005, se decretó la ultra-actividad de este decreto y, por ende, la suspensión del artículo 138 de la LOSSS, que establecía "Se deroga el Decreto con Rango y Fuerza de Ley que regula el Subsistema de Paro Forzoso y Capacitación Laboral publicado en la Gaceta Oficial […]", hasta que se instituya el Régimen Prestacional de Empleo. La LRPE, que desarrolla este régimen prestacional entra en vigencia el 27 de septiembre de

Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo.

Es la norma que desarrolla al Régimen Prestacional de Seguridad y Salud en el Trabajo bajo el paradigma de incorporación e integración de la prevención dentro del campo de las relaciones de trabajo, así como la novedad de regular los llamados riesgos psicosociales.

> **"Artículo 4 LOPCYMAT.** (…)
>
> Quienes desempeñen sus labores en cooperativas u otras formas asociativas, comunitarias, de carácter productivo o de servicio estarán amparados por las disposiciones de la presente Ley.
>
> (…)
> A los efectos de las materias de promoción de la seguridad y la salud en el trabajo y de la prevención de los accidentes de trabajo y de las enfermedades ocupacionales y otras materias compatibles, así como el estímulo e incentivos de programas para la recreación, utilización del tiempo libre, descanso y turismo social, las disposiciones de la presente Ley también son aplicables a las actividades desarrolladas por los trabajadores y trabajadoras no dependientes.
>
> A estos mismo efectos, cuando la ley, los reglamentos o normas técnicas se refieran a trabajadores y trabajadoras, comprenden también a trabajadores y trabajadoras no dependientes cuando sea compatible con la naturaleza de sus labores."

2005. En la práctica las oficinas del IVSS tramitan la prestación de desempleo con base al Decreto del Paro Forzoso.

Capítulo II
La seguridad social

Antecedentes y desarrollo histórico de la seguridad social

El desarrollo histórico de la seguridad social se remonta a los inicios de la historia de la humanidad, ya que el carácter gregario y por ende solidario del género humano contribuyó a generar prácticas de apoyo a los miembros más desprotegidos de las más diversas comunidades. Rodolfo Romero afirma que "las formas primitivas de la seguridad aparecen en Judea, Egipto, Cartago, Fenicio y otros pueblos de la antigüedad", cuando las comunidades mantenían reservas de alimentos perecederos en previsión de tiempos de escasez[13].

Posteriormente, diversas organizaciones religiosas comenzaron a ocuparse de la asistencia o caridad con los pobres, contribuyendo a mitigar el hambre o las consecuencias de las pestes o enfermedades que afectaban a la población más vulnerable. Paralelamente, "las familias tenían el deber moral primario de proteger a sus miembros contra la inanición y la pobreza. La mitigación de la miseria por parte de organizaciones sociales externas a la familia era una cuestión de caridad".

Se puede afirmar con propiedad, que la noción de asistencia social como un derecho de las personas no existía antes de que Gran Bretaña sancionara instrumentos jurídicos que se ocuparon de la asistencia a las familias pobres. Dichas leyes representaban una forma rudimentaria de responsabilidad pública por los necesitados que no podían obtener asistencia

[13] Citado en PROVEA, *Derecho Humano a la Seguridad Social. Marco Teórico-Metodológico Básico*, Caracas, Serie Aporte, Núm. 12, Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos, Edición Provea, 2005.

de sus familias. Sin embargo, la aceptación de la asistencia solía implicar una humillación personal, pérdida de derechos civiles y el traslado obligatorio a casas de beneficencia. Los maridos eran separados de sus mujeres en este proceso.

En Venezuela, Simón Bolívar fue uno de los visionarios de la seguridad social al afirmar en 1819 que "*El sistema de gobierno más perfecto es el que produce la mayor suma de felicidad posible, mayor suma de Seguridad Social y mayor suma de estabilidad política*".

El comienzo de la revolución industrial y el desarrollo del capitalismo, generó un proceso que lejos de proveer mejores condiciones de vida a los trabajadores y su familia, paradójicamente las empeoró. Con frecuencia, muchos obreros permanecían desempleados durante largos períodos, sin ninguna forma de seguro contra riesgos de lesiones de trabajo, enfermedad o desempleo. Las familias terminaban muchas veces viviendo en villas miseria en condiciones de insalubridad y empobrecimiento.

Las luchas del incipiente movimiento obrero incentivadas y guiadas por las prédicas de Karl Marx, quien con su obra "El Capital" denunciaba las injusticias del sistema capitalista de producción, permitieron incorporar "como una de sus reivindicaciones claves la seguridad social contra las enfermedades, los accidentes de trabajo y el desempleo". Al mismo tiempo, el desarrollo de sistemas de seguridad social fue un intento de humanizar los estragos provocados por el sistema capitalista en las clases obreras. A fin de proteger de la miseria a las clases trabajadoras urbanas, se fueron creando gradualmente ciertos sistemas protectores, como servicios bancarios de ahorro patrocinados por el gobierno, la imposición a los empleadores de cierta obligación de mantener a los trabajadores enfermos o lesionados; el

crecimiento de sociedades de socorros mutuos; y seguros privados que proveyeran pólizas y seguros de vida y prestaciones funerarias.

La presión de las luchas obreras en Europa, llevó a que en Alemania, el canciller Bismark instaurara entre1882 y 1889, el primer régimen amplio de seguro social, que incluía un seguro de invalidez y vejez. Este régimen cubría a los trabajadores asalariados, siendo la afiliación obligatoria, financiándose y administrándose en forma tripartita: Estado, trabajadores y empleadores. Bismark elaboró y envío al Parlamento una propuesta para una ley que protegería a los trabajadores involucrados en accidentes ocupacionales, mediante la indemnización por daños en la salud. También envío una propuesta de ley para proteger a los trabajadores contra las enfermedades comunes, a través de la provisión de atención médica libre y un subsidio económico que cubriría los días hábiles perdidos como resultado de la enfermedad. Esta ley cubrió el embarazo y el parto. Incluso, las propuestas en esta materia se concretaron en 1889 con la aprobación de la primera ley que creó un fondo de jubilación para aquellos trabajadores que acumularan 30 años de trabajo y tuvieran 75 años de edad, o de aquellas que a cualquier edad quedaran inválidos. Esta experiencia prontamente se extendió por la mayoría de los países de Europa.

Los Posteriores hitos del desarrollo del derecho humano a la seguridad social incluyen los siguientes:

- **1906:** Los trabajadores franceses, en la Carta de Amiens, reivindican el derecho a la seguridad social.

- **1911:** Inglaterra implanta el seguro de desempleo.

- **1917:** La Revolución Mexicana tendrá luego una gran influencia en el desarrollo de un Sistema de Seguridad Social, ya que consagra ese derecho en el artículo 123 de la Constitución de 1917, aprobada en la ciudad de Querétaro. El Artículo 123 se convirtió en la Carta de Derechos de los Trabajadores.

- **1919:** Al culminar la primera guerra mundial, la creación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) a través de la Declaración XIII del Trabajo de Versalles, significó la consolidación de políticas sociales para proteger a los trabajadores ante todo tipo de riesgo. Vale destacar que una de las primeras recomendaciones de la naciente organización fue que "cada país creara un ministerio a cargo de la administración del seguro social y que se elaborara un Código Laboral para fundamentar los reglamentar de trabajos. Entre 1920 y 1923, toda América Latina cumplió con esta recomendación". Países como Argentina Uruguay fueron pioneros en esta materia, ya que para 1904 comenzaron a implantar sistemas de seguridad social impulsados por trabajadores inmigrantes enrolados en corrientes sindicales relacionadas con el anarquismo. Sin duda alguna, la OIT es una referencia internacional en materia de seguridad social, ya que desde su fundación ha elaborado más de 20 Convenios y otras tantas recomendaciones sobre la materia.

- **1927:** Se constituyen en Bélgica, con los auspicios de la OIT, la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS).

- **1935:** Se implanta en los Estados Unidos el primer sistema de Seguridad Social para la vejez, la supervivencia y el paro forzoso. A través de esta ley, la Social Security Act. es que adquiere

definitivamente esta denominación. Se aplica realmente a partir de 1938.

- **1938:** En Nueva Zelanda se implanta un sistema de Seguridad Social, durante el desarrollo de la segunda guerra mundial.

- **1942:** El inglés William Beveridge desarrolla un plan integral de seguridad social destinado a reformar y fortalecer el seguro social que tiene fuerte repercusión en los demás países. Beveridge planteó que el Estado a través de impuestos garantice la universalización de la seguridad social, lo que permitirá brindar cobertura a sectores de la población no incluidos en el mercado formal de trabajo.

- **1944:** La Declaración de Filadelfia de la OIT reconoce formalmente la seguridad social como derecho humano, promoviendo "la obligación de sustentar una Seguridad Social Integral. La Conferencia reconoce la obligación de todas las naciones del mundo, de adoptar programas que permitan: (…) f) extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa; g) proteger adecuadamente la vida y la salud de los trabajadores en todas las ocupaciones; h) proteger a la infancia y a la maternidad; i) suministrar alimentos, vivienda y medios de recreo y cultura adecuados". Inmediatamente, la OIT promueve la Recomendación N°. 67 de la OIT sobre "La Seguridad Social de los Medios de Vida" como componente esencial de la Seguridad Social Integral.

- **1948:** La Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 22 consagra como un derecho esencial a la seguridad social: "Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la

seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad". Adicionalmente, el artículo 25 establece que: "1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especia la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad. 2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social".

- **1952:** La Organización Internacional del Trabajo, en su Conferencia Anual aprueba el 28 de julio de 1952, el Convenio N°.102 Relativo a la Norma Mínima de la Seguridad Social, que refleja las obligaciones mínimas que los Estados deben respetar y garantizar.

- 1961: Los Gobiernos signatarios, miembros del Consejo de Europa aprueban la Carta Social Europea que garantiza los derechos sociales, entre ellos el derecho a la seguridad social.

- **1994:** El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas aprueba la Observación General N°. 5 sobre los derechos económicos, sociales y culturales de las personas con discapacidad.

- **1995:** El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas aprueba la Observación General N°. 6 sobre los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores, con la que se busca reafirmar dichos derechos para ese importante sector social de la humanidad, destacando entre ellos el derecho humano a la seguridad social.

La Seguridad social en Venezuela.

La seguridad social en Venezuela está, básicamente en manos del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS). El IVSS, constituido como un sistema de seguros obligatorios que recibe aporte de los trabajadores, los patrones y el sector público, fue ampliando su cobertura y expandiéndose durante un largo periodo en que funciono razonablemente bien.

Se organiza de la siguiente manera: el sistema recibe cotizaciones mensuales y, con ellas, paga las pensiones y jubilaciones de los beneficiarios, utilizando para eso el sistema de financiamiento sobre la marcha o de “reparto”, lo que significa que todo el dinero llega a un fondo común y luego es gastado según la obligaciones contraídas año a año, con esos fondos, además, el IVSS fue generado, en su primera etapa, una red de centros de atención de salud que, si bien no logró cubrir todo el territorio nacional, al menos representó en su momento un perceptible avance con respecto a la situación anterior.

Se establece por vía legal que:

a) La seguridad social es un derecho humano fundamental.

b) Toda persona tiene derecho a la seguridad social, independientemente de su capacidad económica para contribuir a su financiamiento.

c) El estado tiene la obligación de garantizar la efectividad del derecho a la seguridad social, mediante la creación de un Sistema de Seguridad Social, regulado por una Ley Orgánica Especial.

d) La seguridad social es un servicio público de carácter no lucrativo.

e) Los recursos de la seguridad social, así como sus rendimientos y excedentes, no podrán ser aplicados a fines distintos a los de su cometido original, es decir, protección social de la población afiliada y fines sociales del Estado.

f) El Sistema de Seguridad Social debe amparar a las personas sujetas a su campo de aplicación ante la contingencia de enfermedades o accidentes cualquiera sea su origen, magnitud y costo, maternidad, paternidad, invalidez, incapacidad parcial, desempleo, vejez, muerte, riesgo viudedad, orfandad, vivienda, cargas familiares, necesidades especiales, y , cualquier otra circunstancia de prevención social.

g) El sistema de seguridad social debe ser universal, integral de financiamiento, solidario, unitario, eficiente, participativo, y de contribuciones directas o indirectas.

Es importante aclarar que la reforma de la Seguridad Social en Venezuela, data en sus inicios desde finales de la década de los años 1980. Al igual que el resto de los países de América Latina, este proceso abrió caminos para qué expertos sobre el tema e instituciones incursionaron sobre

su contenido y dieran a conocer sus propuestas de solución a la crisis del mismo.

No obstante la crisis del Seguro Social en Venezuela marca la pauta del proceso de reforma. Los problemas de liquidez del Estado, aunados a la mala gestión pública, dieron paso a su colapso definitivo, lo cual se tradujo en constantes protestas de los ancianos con el petitorio de ajustes a sus pensiones, así como de otros sectores sociales. Por otro lado, los fondos previstos para la Seguridad Social en Venezuela no fueron utilizados en su oportunidad para potenciar la institución Instituto Venezolanos de Seguros Sociales (IVSS), sino para otros planes que concluyeron en costear corrupción y clientelismo político.

Cabe mencionar, lo referido por la Comisión Tripartita en 1997, la cual sostuvo que la verificación de la enorme crisis del IVSS, tuvo su base en factores demográficos, la poca relación entre contribuciones y beneficios, ausencia de incentivos, evasión de contribuciones, pésimo manejo administrativos, elevado costo fiscal y corrupción, todo ello dio lugar a la propuesta de reforma que en marzo de 1997, formularon los empleadores, los trabajadores y el gobierno.

Como consecuencia de este proceso, se destaca que es en el programa de gobierno del Presidente Caldera, la Agenda Venezuela (1996), donde se asume el compromiso de “reestructurar integralmente el Sistema de Seguridad Social”. La citada “restructuración” contempla:

a) Eliminar el régimen legal de prestaciones sociales. Hecho este que se materializa con la reforma parcial de la Ley Orgánica del trabajo.

b) Crear un sistema prestacional fundado en cuentas o fondos de capitalización individual administrados por el sector privado (fondos de pensiones), cuyos lineamientos generales ya han sido aprobados en la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral (1997).

c) Transformar el IVSS en un organismo financiero y por lo tanto no oferente de servicios o prestaciones en forma directa.

Significado y contenido de la seguridad social.

En todos los países existe un conjunto de disposiciones jurídicas y una pluralidad de instituciones que se clasifican como sistemas de seguridad social; en muchos casos se trata de realizaciones dispersas, no coordinadas o, a veces, mal ubicadas en el marco político, porque no han respondido a un esfuerzo de planificación global o a una política coherente. Esta situación plantea la necesidad de repensar los objetivos de la seguridad social, y al mismo tiempo revisar, ordenar y corregir su estructura normativa, a fin de que esta institución pueda cumplir cabalmente sus fines económicos y sociales.
Por lo tanto, para poder trabajar sistemáticamente y con rigor técnico en este campo, es necesario partir de una noción genérica de la seguridad social. Y podemos alcanzar esta noción a través de la confrontación de sistemas diferentes, extrayendo algunos denominadores comunes que podemos ubicaren el plano de los fines y los medios.

Así, por ejemplo, un sistema de seguridad social tiene por fines garantizar una protección social cuando sobrevienen determinadas contingencias o necesidades que afectan la salud, el ingreso y el bienestar del individuo y su familia, y a las cuales los grupos más numerosos de la población no pueden hacer frente sin la intervención de la seguridad social. Por otra parte, la idea de bienestar social constituye el fundamento de la

política de seguridad social que se interrelaciona con otras políticas sociales, tales como: empleo, salario, salud, capacitación, vivienda, prevención, etc.
De acuerdo con estos fines, la seguridad social consiste en un conjunto de garantías económicas, médicas y sociales que contribuye al bienestar social general, y dentro de este concepto es un derecho que el Estado reconoce a los miembros de la sociedad, que se concreta por medio de una redistribución.

Los beneficios de la seguridad social corresponden a las necesidades socioeconómicas y a las aspiraciones colectivas por un mayor bienestar, que derivan de la realidad económica, social, demográfica y cultural, a las cuales debe dar respuesta globalmente la política. Por ello, cuanto más estrecha sea la relación entre la política, y la realidad, más válidos serán los programas de seguridad social, que operan en función de parámetros de orden económico, demográfico, político, psicológico, etc. Si no se investigan estos factores, se cae en improvisaciones o en modelos normativos que marchan inevitablemente hacia el fracaso o la derogación, porque no han surgido de la realidad del país. Pero, entre la verdad social y la verdad política es necesario ubicar la verdad técnica que defina los medios y las fórmulas que permiten adaptar las soluciones sociales y la evolución del sistema a las posibilidades económicas, así como lograr un aprovechamiento racional y efectivo de los recursos disponibles en relación con las necesidades reales que deben ser protegidas por la seguridad social.

Hoy se impone revisar las realizaciones y los métodos de la seguridad social para establecer programas integrados de prestaciones que aseguren la prevención y atención de la salud, ingresos sociales garantizados y haberes sustitutivos de los salarios o las ganancias del trabajador, complementando estas prestaciones básicas con servicios de bienestar social. Por lo tanto, cuando se emplea el concepto de seguridad social, se

reconoce, dentro de una unidad jurídica, tanto el derecho a las prestaciones económicas (mínimas, no contributivas o relacionadas con los salarios) como los servicios médicos y sociales para el conjunto de la población.

Estos fines se logran mediante una redistribución, que opera a través de un doble mecanismo: a) los recursos destinados a la seguridad social, que pueden ser de origen contributivo, tributario o mediante una combinación de sistemas financieros, y b) la distribución de esos recursos a través de servicios y prestaciones. De manera que la seguridad social es el derecho a esa redistribución, para lo cual se utilizan técnicas específicas.

Las contingencias cubiertas por la seguridad social se organizan, por razones jurídicas, financieras y administrativas, en ramas de cobertura que han ido evolucionando de acuerdo con las necesidades sociales, las tendencias internacionales y los cambios económicos y sociales, orientándose hacia fórmulas más efectivas y menos costosas que el tratamiento exclusivamente indemnizatorio o reparativo de los riesgos.

Esta evolución pone de manifiesto la necesidad de revisar los programas tradicionales de protección social y adaptarlos a estas nuevas orientaciones. Así, por ejemplo, la protección de las contingencias de enfermedad-maternidad, en los esquemas de seguridad social, ha evolucionado hacia un concepto integral de y prestaciones de salud que comprende no sólo la atención de la enfermedad, sino la promoción y defensa de la salud y la organización de un sistema de asistencia médica integral, que dentro de la unicidad de la medicina social abarque los aspectos curativos, preventivos y de rehabilitación para toda la población.

Los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales actualmente se engloban dentro de una noción más amplia de protección de

los riesgos profesionales que comprende no sólo los aspectos indemnizatorios y de recuperación física de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales sino también los aspectos de prevención y rehabilitación relacionados con la seguridad e higiene del trabajo, la educación, la investigación y la reincorporación de las personas rehabilitadas en el mercado de empleo. Estas prestaciones y servicios forman parte de los programas de seguridad social, sin perjuicio de las indemnizaciones a que tengan derecho a reclamar los trabajadores por daños y perjuicios, según las circunstancias en que se originaron los riesgos profesionales. Un aspecto fundamental de este programa de protección social lo constituye la cooperación de la seguridad social en relación con los servicios de rehabilitación para toda la población, además de las prestaciones de rehabilitación médica y profesional destinadas a las personas protegidas por el sistema, lo cual alivia el presupuesto que el Estado debe dedicar a estos servicios. En cambio, los regímenes de prestaciones basados en la responsabilidad de los empleadores no se adaptan fácilmente a garantizar servicios de rehabilitación. Los convenios de la OIT estatuyen normas en este sentido al disponer que se deben proporcionar servicios de rehabilitación profesional que, cuando sea posible, preparé a las personas incapacitadas para reanudar su actividad anterior o, si esto no fuera posible, para ejercer un nuevo trabajo, teniendo en cuenta sus calificaciones y aptitudes profesionales. Por lo tanto, la protección de la seguridad social lleva, también, a tomar medidas para facilitar el empleo de los trabajadores rehabilitados.

Por otra parte, a medida que los regímenes de seguridad social y la legislación de seguridad del trabajo se fueron desarrollando, cada uno por su lado, respondiendo al progreso económico y tecnológico, se estableció una correlación entre las prestaciones en dinero y en asistencia médica de la seguridad social y los servicios de prevención. Según la legislación de

algunos países, la seguridad social colabora con los servicios de seguridad, higiene y medicina del trabajo, y con frecuencia el movimiento sindical participaba en estos programas de manera unificada, y dentro de este concepto la salud, los medios económicos de vida y los servicios sociales forman parte de una política integrada de protección de tales contingencias.

En lo que se refiere a la seguridad de los medios económicos de vida, las aspiraciones de la población asegurada van más allá de una prestación mínima, o sea la seguridad de los medios de subsistencia, típica de la asistencia social, y por ello es oportuno definir el derecho jubilatorio como una garantía de conservación de los niveles de vida del trabajador a través de una compensación justa de los ingresos del trabajo. A tales efectos hay que establecer normas ajustadas a la realidad social pero con flexibilidad de adaptación a las variables económicas. Las prestaciones deben ser proporcionales a los ingresos de la actividad, en una medida justa, que permita que la seguridad social tenga un significado valedero para los beneficiarios actuales y futuros, de modo que cada uno sea un fervoroso defensor del patrimonio social del sistema. Por ello, uno de los objetivos básicos de un nuevo ordenamiento provisional es fijar las prestaciones a un nivel correcto y mantenerlas en ese nivel una vez que comienzan a pagarse.
La protección de la vejez determina prestaciones a largo plazo fundadas en principios permanentes, de manera que los jóvenes sepan para qué están contribuyendo al sistema y cuál será su derecho después de una larga vida de trabajo.

Por otra parte, el cambio repentino de la vida activa a la pasividad, a lo que se agrega una disminución de los ingresos, es uno de los principales problemas de los trabajadores de edad. A este respecto, se plantea la posibilidad de una reducción por etapas de la jornada de trabajo con una garantía de ingresos durante esta transición paulatina del pleno trabajo activo

a la jubilación, que puede comprender vacaciones suplementarias a cargo de la seguridad social y otras medidas de preparación gradual para la jubilación. Estas nuevas alternativas, que aún no son de experimentación generalizada en diferentes medios y categorías profesionales, están abriendo el camino a una política jubilatoria futura y más concretamente a una política global para la tercera edad, con criterios distintos al de garantizar un sueldo en la pasividad.

Por último, el cuadro de las contingencias clásicas de un sistema de seguridad social incluye las prestaciones a que deben tener derecho las personas en situación de desempleo. Este es un problema que debe ser abordado en las políticas nacionales de empleo, en relación con las medidas de promoción, formación y capacitación de los recursos humanos, que no son incompatibles con las indemnizaciones por despido injustificado o las medidas de estabilidad en el empleo. Más aún, la seguridad social descansa en dos pilares fundamentales: el pleno empleo y la garantía de los salarios, pero la imposibilidad de trabajar por cualquier razón fortuita no debe dejar a los trabajadores en el desamparo social o suspender sus derechos de seguridad social.

Este cuadro de coberturas de contingencias se completa con la protección de las cargas familiares a través de un sistema de prestaciones y subsidios familiares. A medida que se desarrollan los sistemas de seguridad social, se incorporan otras prestaciones, tales como: ayuda en el hogar, recreación y servicios sociales para las familias. Esta evolución no es independiente de la política económica, porque si no hay reactivación y crecimiento económico la seguridad social será limitada, y si no se cuenta con recursos suficientes, sólo se podrán atacar las necesidades más urgentes.

En consecuencia, cabe subrayar que las acciones específicas de la seguridad social se identifican cada vez más con objetivos políticos más amplios y mejor orientados a fines concretos relacionados con normas de salud más eficaces, mejores oportunidades de empleo, ayuda creciente a la familia, prevención, rehabilitación, mejores condiciones de bienestar para las personas de edad y otros fines sociales. Para que este desarrollo programático responda a la noción de seguridad social debe ajustarse a principios generales, de lo contrario estaremos en el marco de instituciones que cumplen objetivos de protección o contribuyen a la seguridad social, pero que no integran la noción de "sistema" de seguridad social en cuanto se refiere a los fines, la función redistributiva y la aplicación de técnicas específicas, como ocurre con algunos seguros mutuales o privados, cajas o regímenes sectoriales.

Principios generales de la Seguridad Social.

En cuanto a los principios en que se funda la seguridad social cabe destacar los siguientes: universalidad de las personas protegidas; integralidad de las contingencias y necesidades sociales cubiertas; unidad de acción con respecto a los métodos de protección y desarrollo de los programas de seguridad social; eficacia del sistema en lo que se refiere a calidad de los servicios médicos, suficiencia de las prestaciones económicas, acceso inmediato a los servicios y las prestaciones (inmediatez), simplificación de procedimientos y claridad y comprensión de los derechos y obligaciones de la seguridad social.

Estos principios son pautas de orientación para la legislación y la política de seguridad social, en oposición a un desarrollo improvisado y anárquico o a la adopción de medidas sectoriales que, sin perjuicio de justificaciones unilaterales, distorsionan los fines de la seguridad social. En

este sentido, el legislador y el técnico deben tener en cuenta estos principios que responden a valores de equidad y justicia social, así como inspirarse en el concepto de que la seguridad social es creada para las personas protegidas y debe funcionar de acuerdo con los legítimos intereses de estas personas. Por lo tanto, las soluciones basadas en los principios enunciados, que aporten satisfacciones a la mayoría de las personas y no a determinados grupos, deben ser aceptadas. Todos los problemas, aun los que parecen más difíciles y controvertidos, pueden encontrar una base de solución si se los enfoca desde el punto de vista de los intereses de los beneficiarios. Por ello, debemos reflexionar sobre la importancia de las medidas de protección colectiva por la seguridad social, y una vez reconocida su validez, es necesario defender esas medidas porque constituyen parte de nuestro patrimonio social. Fundamentalmente, la seguridad social requiere un esfuerzo cooperativo y participativo de todos los sectores sociales, no sólo para la aplicación sino el estudio y diseño de los nuevos programas.

Por lo tanto, si se quiere llevar adelante una política de seguridad social será necesario adoptar los acuerdos y compromisos nacionales que res- guarden los programas de seguridad social de fracasos que resultan difíciles de reconstruir. Como se ha expresado anteriormente, aquí convergen tres líneas de acción interrelacionadas: política, técnica y social. La eficacia con que se actúe en el primer aspecto servirá de sustento al segundo, y finalmente permitirá dar respuestas sociales válidas, realistas y duraderas. En tanto se logre la optimización de la seguridad social y se reparta su carga en la forma más justa y equitativa posible, podrá funcionar una decisión concertada para ampliar los límites de la solidaridad entre las generaciones y potenciar la capacidad de la comunidad para soportar los costos crecientes de la seguridad social. A estos efectos, hay que superar la crisis de confianza producida por mecanismos de desviación que en algunos casos otorgan mayores ventajas a los grupos menos necesitados y acentúan

las desigualdades económicas y sociales, o sea lo que un experto ha llamado el efecto de Mateo, aludiendo a las palabras de San Mateo: "*Porque a cualquiera que tiene, se le dará y tendrá más; pero al que no tiene, aun lo que tiene le será quitado*".

La experiencia indica que no existe una panacea capaz de resolver lo que todavía no ha podido ser resuelto en materia de necesidades humanas con el mínimo esfuerzo económico. Pero en estos momentos de crisis debemos ser cautos en la expansión de la seguridad social, porque no hay un método experimentado para las soluciones futuras.

Reforma de la seguridad social en Venezuela.

El sistema técnico-administrativo que conocemos en la actualidad como seguridad social es el resultado de un largo proceso histórico y síntesis de diversas formas protectivas ideadas por los seres humanos. La institución que por décadas se había comportado como el amortiguador de los conflictos sociales y, en gran medida, legitimador de la acción de Estados y Gobiernos de varias naciones, comenzó a presentar serias dificultades económicas, financieras y de gestión para honrar obligaciones contraídas con la población afiliada o beneficiaria, tanto a corto, mediano y largo plazo, la búsqueda de soluciones no se hizo esperar, se elaboro una tabla condicionante, entre los cuales surgió la reducción del gasto social, la transferencia de obligaciones de la esfera pública a la esfera personal o individual, el incremento de las cotizaciones y aportes de la seguridad social, la reducción de beneficios, el incremento de los requisitos y el pedido para retardar el pase a la situación de dependencia y abandono pleno de la actividad laboral.

En Venezuela se puede distinguir tres momentos en el proceso de reforma de la seguridad social con signos claramente distintivos, auspiciados por los estados y los factores de poder.

- **Primer Momento:** En el año 1989, el ministerio del Trabajo propone un conjunto de diecisiete programas orientados a reformar toda la seguridad social. El estallido social del momento paralizo la aplicación de lo propuesto.

- **Segundo Momento:** 1997-1998. En sintonía con las ideas neoliberales en boga y la orientación dada a la reforma de la seguridad social en Chile y Otros países latinoamericanos, el gobierno nacional, impulso un proceso de reforma social con epicentro en la legislación laboral (reforma de la Ley Orgánica del Trabajo –LOT- para modificar la institución laboral de las prestaciones sociales) y en la seguridad social. En el año 1997 se reforma la LOT y se promulga la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social (LOSSS, 1997). Durante el año siguiente 1998, se desarrolla legislativamente la LOSSS y se incluye la eliminación del IVSS. Esta reforma legal de la seguridad social corre igual suerte que la anterior: no se aplica.

- **Tercer Momento:** En 1998, el país es reanimado a entrar en un nuevo proceso reformista. La aprobación de un nuevo texto constitucional (1999) y la incorporación a ella de una concepción de la seguridad social hace pensar en el establecimiento de un sistema de seguridad social corrector de las fallas del pasado. En el año 2002, la Asamblea Nacional sanciona y el ejecutivo promulga la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social (LOSSS 2002). Tres plazos dio el legislador orgánico al ejecutivo para la puesta en marcha de la institucionalidad segurista contempla en la LOSSS, aplicables, por igual, al legislativo,

a saber. 180 días para la elaboración del “plan de implementación”; cinco años para la total puesta en marcha de la nueva institucionalidad; y diez años máximo para la integración de las instituciones, programas y servicios públicos o semi-publicas de salud al Sistema Publico Nacional de Salud, todos ellos contados a partir de la fecha de entrada en vigencia de la LOSSS (30-12-2002).

Obligaciones del Estado frente al derecho a la seguridad social.

La responsabilidad del Estado en materia de derechos de carácter social debe entenderse desde los compromisos adquiridos por los Estados con relación a éstos y las obligaciones que implican. Asimismo, la doctrina de Naciones Unidas señala que "...Los derechos humanos y las libertades fundamentales son patrimonio innato de todos los seres humanos; su promoción y protección es responsabilidad primordial de los gobiernos".

En términos de la LOSSS es obligación del Estado la creación de un sistema de seguridad social de corte Universal, Integral, de Financiamiento Solidario, Unitario, Eficiente y Participativo y, de Contribuciones Directas o Indirectas. La ausencia de capacidad contributiva **no** es factor excluyente. Es un “Servicio Público” y se financia mediante un “Sistema de Reparto” (predominante).

Obligaciones bajo el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales PIDESC).

Cuando un Estado se compromete a través de un tratado a garantizar determinados derechos a las personas bajo su jurisdicción, está asumiendo una obligación inmediatamente exigible, de manera que si esos derechos son violados por un derecho imputable a ese Estado, también se está violando el

tratado. Sólo excepcionalmente, en el caso de algunos de los derechos económicos, sociales y culturales, puede considerarse de manera progresiva y en la medida de los recursos existentes, lo cual, ni siquiera en ese caso, modifica su naturaleza como deber jurídico, cuya inobservancia, por parte de un Estado que lo ha asumido como tal, debe ser tenida como ilícita.

Sobre las obligaciones bajo el PIDESC, el párrafo 1 del artículo 2 es de importancia fundamental para determinar lo que los gobiernos deben hacer y lo que no deben hacer en el proceso conducente al disfrute por toda la sociedad de los derechos consagrados en el PIDESC.

> "Artículo 2:
>
> 1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.
>
> Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se anuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social".

En esta línea de razonamiento, las obligaciones de los gobiernos de dar plena efectividad a los derechos reconocidos en el Pacto en relación con el derecho humano a la seguridad social, incluyen las de: a) "adoptar

medidas [...] por todos los medios apropiados, b) "hasta el máximo de los recursos de que disponga" y c) "para lograr progresivamente".

a. "Se compromete a adoptar medidas... por todos los medios apropiados"

Se trata de una obligación inmediata. Los Estados deben adoptar medidas inmediatamente después de ratificar el Pacto. Una de las primeras de estas medidas consiste en que el Estado parte emprenda una revisión a fondo de toda la legislación pertinente con miras a armonizar las leyes nacionales con las obligaciones jurídicas internacionales.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha reconocido que en muchos casos es muy deseable contar con medidas legislativas en este sentido y que, en algunos casos, esto resulta indispensable para la realización de cada uno de los derechos enunciados en el Pacto. Sin embargo, el Comité ha subrayado al mismo tiempo que la adopción de medidas legislativas, o la existencia de una compatibilidad legislativa, no bastan por sí solas para que el Estado parte cumpla con las obligaciones que ha asumido en virtud del Pacto. El término "por todos los medios apropiados" ha sido objeto de una interpretación amplia. Además de medidas legislativas, deben adoptarse otras de carácter administrativo, judicial, económico, social y educativo.

En términos generales, los gobiernos también deben adoptar medidas efectivas, concretas y dirigidas lo más claramente posible a cumplir las obligaciones reconocidas en el Pacto. Por consiguiente, deben tomarse rápidamente medidas para diagnosticar la situación en que se encuentran los derechos previstos en el Pacto.

Los Estados Partes también tienen la obligación de elaborar políticas y fijar prioridades compatibles con el Pacto, sobre la base de la situación en que se encuentren los derechos de que se trate. También deben evaluar los progresos logrados con esas medidas y prever recursos jurídicos o de otro tipo para sancionar las posibles violaciones.

También es preciso adoptar otras medidas para lograr una coordinación efectiva entre los ministerios nacionales pertinentes y las autoridades regionales y locales a fin de conciliar todas las políticas afines (en materia de economía, agricultura, medio ambiente, energía, etc.) con las obligaciones dimanantes del artículo 11 del Pacto.

b. "Hasta el máximo de los recursos de que disponga"

Esto significa que los recursos del Estado, así como los que proporcionen otros Estados o la comunidad internacional, deben utilizarse para dar efectividad a cada uno de los derechos enunciados en el Pacto. Aun cuando los "recursos de que disponga" sean a todas luces insuficientes, los Estados partes deben hacer lo que esté a su alcance para garantizar el más amplio disfrute que sea posible de los derechos pertinentes en las condiciones urgentes.

Un aspecto importante es que, para hacer realidad este principio, el uso de los recursos disponibles y el acceso a ellos deben ser equitativos y eficaces. Aunque muchas veces se alega la falta de recursos para justificar la no realización de determinados derechos, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha subrayado que incluso en momentos de grave contracción económica y cuando un Estado aplica medidas de ajuste estructural, se puede y sin duda se debe, proteger a los miembros

vulnerables de la sociedad adoptando programas específicos a un costo relativamente bajo.

Si un Estado afirma que no puede hacer frente ni siquiera a sus obligaciones mínimas debido a la falta de recursos, por lo menos debe estar en condiciones de demostrar que ha hecho todo lo posible por utilizar todos los recursos de que dispone con objeto de cumplir, de manera prioritaria, con sus obligaciones mínimas. De cualquier modo, la falta de recursos no puede en ningún caso justificar el hecho de que el Estado no cumpla con su obligación de vigilar la falta de aplicación de los derechos consagrados en el Pacto. Fundamentalmente la obligación de los Estados consiste en demostrar que, en conjunto, las medidas adoptadas son suficientes para la realización del derecho a la seguridad social, inclusive la asistencia social para la totalidad de la población en el plazo más breve utilizando al máximo los recursos de que se dispone.

c. "Para lograr progresivamente"

Esta frase impone a los Estados la obligación de avanzar con la mayor rapidez y eficacia posible hacia la meta de la plena efectividad de todos los derechos mencionados en el Pacto. En pocas palabras, los Estados no pueden aplazar indefinidamente las actividades encaminadas a asegurar la plena efectividad. Sin embargo, no todos los derechos consagrados en ese texto son objeto de una aplicación progresiva. Inmediatamente después de la ratificación, los Estados deben adoptar medidas legislativas relativas a las cláusulas del Pacto que se refieren a la no discriminación y observar en qué situación se encuentra la realización de los derechos de que se trata. Esta obligación de "lograr progresivamente" debe interpretarse en el marco del párrafo 1 del artículo 11 del Pacto, en particular la referencia al derecho a "una mejora continua de las condiciones de existencia".

Toda medida que implique deliberadamente un retroceso en ese sentido debe ser objeto de un examen cuidadoso y tendrá que justificarse con referencia a todos los derechos consagrados en el Pacto y en el marco del pleno aprovechamiento del máximo de los recursos de que se disponga. Además, la obligación de la realización progresiva existe independientemente de todo aumento de los recursos. Sobre todo, es preciso hacer un uso eficaz de los recursos disponibles, tanto fuentes nacionales como externas.

d. "Obligación fundamental mínima"

En virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, todos los Estados partes, cualquiera sea su nivel de desarrollo económico, tienen la obligación fundamental mínima de alcanzar, por lo menos, los niveles esenciales mínimos de cada uno de los derechos enunciados en ese instrumento. Conforme al mismo Pacto, si en un Estado parte un número considerable de personas se ven privadas de una vivienda básica o del derecho al seguro social, dicho Estado no cumple *prima facie* con las obligaciones que le impone el Pacto.

e. No discriminación

Según la interpretación realizada por el Comité de DESC, en su Observación General Nº 3 (OG 3) sobre la índole de las obligaciones de los Estados Partes, en el artículo 2 del PIDESC "... se describe la índole de las obligaciones jurídicas generales contraídas por los Estados Partes en el Pacto". Haciendo hincapié en las semejanzas, antes que en las diferencias, entre la disposición del artículo 2 del PIDESC y su equivalente en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Comité subraya que "... aunque el Pacto contempla una realización paulatina y tiene en cuenta las

restricciones derivadas de la limitación de los recursos con que se cuenta, también impone varias obligaciones con efecto inmediato". Para el Comité, una de las obligaciones de carácter inmediato que resulta de particular importancia consiste en que los Estados se comprometen a garantizar que los derechos pertinentes se ejercerán sin discriminación[14].

Quedó establecido en relación con el párrafo 2 del artículo 2 que: "Al acceder al Convenio, los Estados deberán eliminar la discriminación de jure mediante la abolición inmediata de los actos legislativos discriminatorios, la reglamentación y la práctica (incluso los actos de omisión y los de comisión) que afecten la posesión y el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales. [...] Las medidas especiales, que se tomen con el único fin de asegurar la promoción adecuada de ciertos grupos o individuos que requieren del tal protección para lograr un trato igual en cuanto al goce de derechos económicos, sociales y culturales; no deberán considerarse como una discriminación siempre que estas medidas no tengan como consecuencia el mantenimiento de una separación de derechos para los diferentes grupos. No se deberá, por lo tanto, continuar con tales medidas una vez logrado el objetivo fijado."

f. Justiciabilidad

La Observación General N° 3 sobre "La índole de las obligaciones de los Estados Partes" reafirma "la importancia de garantizar la disponibilidad de medios adecuados de reparación y responsabilidad frente a las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales dentro de los sistemas jurídicos nacionales. Destacó que los estados tenían el deber de garantizar que todos los individuos o grupos afectados dispusieran de recursos legales,

[14] PROVEA, *Derecho Humano a la Seguridad Social. Marco Teórico-Metodológico Básico*, Caracas, Serie Aporte, Núm. 12, Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos, Edición Provea, 2005.

ya sea de naturaleza judicial o administrativa. Dichos recursos deben ser accesibles, no onerosos, rápidos y eficaces. La existencia de recursos judiciales accesibles y eficaces en los sistemas jurídicos nacionales es fundamental para la protección de los derechos a la seguridad social".

Para que el derecho humano a la seguridad sea justiciable es necesario que existan en los ordenamientos legales nacionales e internacionales mecanismos y normas que permitan a las personas exigir su vigencia, su restitución o su reparación por la vía judicial. Afortunadamente en muchos países, en la jurisdicción laboral se ventilan los litigios referentes a las violaciones al derecho a la seguridad social, e incluso en algunos, como Venezuela se pretende crear una jurisdicción especial en materia de seguridad social. Adicionalmente, la vía administrativa debe garantizar procedimientos y recursos que permitan exigir y obtener respuestas oportunas a las demandas relacionadas con este derecho.

g. Presentación de informes

Adicionalmente a las responsabilidades derivadas del Artículo 2 (1) del PIDESC, existe otro tipo de responsabilidad relativa a la obligación del Estado de mantener informada a la comunidad internacional sobre los avances en la satisfacción de este derecho, mediante la presentación de informes a los órganos de vigilancia de los sistemas internacionales y regionales de protección. La presentación de informes sobre la satisfacción del derecho a la seguridad social se concreta ante una serie de organismos internacionales, entre los cuales la autora citada destaca: a) El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (cada cinco años); b) El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (cada dos años); c) El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (cada 4 años); d) El Comité de los Derechos del Niño (cada cinco años). En el sistema

interamericano de protección esta obligación estatal está contemplada en el Artículo 42 de la Convención Americana de Derechos Humanos, por la cual "los Estados Partes están obligados a enviar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) copia de los informes que preparen anualmente para el Consejo Interamericano Económico y Social, a fin de que ambos órganos puedan examinar las medidas adoptadas por el Estado en torno a los derechos económicos, sociales y culturales reconocidos por la Convención". Igualmente, es una obligación contemplada en el artículo 19 del Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Protocolo de San Salvador).

Cabe destacar que, en el caso del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, si la información suministrada por los Estados no es suficiente o no satisface al Comité, éste puede plantear una visita in loco, o sobre el terreno, al país respectivo. Si el Estado se negara a aceptar la visita in loco, el Comité puede "examinar la posibilidad de hacer cualesquiera recomendaciones al Consejo Económico y Social". La obligación de informar radica principalmente en los Estados, y que son éstos quienes deben presentar informes oportunos, siguiendo los parámetros del Comité de DESC, en tanto que las organizaciones no gubernamentales pueden participar en el examen de los informes de los Estados, pudiendo complementar, precisar o aclarar dichos informes.

Obligaciones de los Estados en relación con los Convenios de la OIT

La OIT como agencia especializada de Naciones Unidas es el órgano que ha desarrollado la más amplia promoción y protección del derecho humano a la seguridad social, a través de una serie de Convenios y Recomendaciones, que una vez ratificados por los Estados generan

obligaciones para éstos. Las obligaciones del Estado se desprenden del Artículo 22 de la Constitución de la OIT: "(...) informar mediante memorias anuales (que en la práctica son bienales) sobre las medidas adoptadas para cumplir con los términos del convenio. El sistema de OIT va más allá, al solicitar a todos los Estados información sobre la aplicación de las recomendaciones asó como sobre los convenios no ratificados, en cuyo caso los Estados deben informar sobre la situación real de los derechos protegidos por dicho convenio, así como las dificultades que impiden o retardan la posibilidad de que el Estado lo suscriba. Las memorias presentadas por los estados son revisadas anualmente por el Consejo de Administración de la OIT. Adicionalmente, el Consejo de Administración puede presentar memorias, cada vez que lo considere oportuno, sobre el cumplimiento de cualquier convenio, estando facultado para solicitar información adicional a los Estados sobre el tema a tratar".

La propia OIT ha ratificado en el documento que sirvió de base para el lanzamiento de la "Campaña Mundial en materia de Seguridad Social y Cobertura para Todos" titulado "Seguridad Social: un nuevo consenso", según la cual: "El Estado puede configurar los sistemas de seguridad social e influir en su eficacia de distintas formas: a)Organizando y ofreciendo prestaciones sociales; b) Mediante reglamentaciones que impongan a los empleadores la obligación de facilitar prestaciones o bien exigiendo a las empresas de seguros comerciales o a los fondos privados de pensiones que mantengan las normas establecidas; c) Mediante la política fiscal, que contempla exenciones fiscales por las prestaciones o cotizaciones de la seguridad social; d) Ratificando los convenios de la OIT en materia de seguridad social y participando en acuerdos bilaterales o multilaterales en el ámbito de la seguridad social."

Respecto de la responsabilidad general del Estado, el buen funcionamiento de los regímenes de seguridad social es una de las reglas que ha sido consagrada tanto en el Convenio núm. 102 como en los convenios adoptados posteriormente. En efecto, cualquiera sea el modo de administración elegido, el Estado deberá asumir la responsabilidad general de la buena administración de las instituciones y servicios que contribuyan a la aplicación de los convenios. A este respecto, de los trabajos preparatorios para la adopción del Convenio núm. 168 se desprende que la responsabilidad general del Estado no excluye la autonomía de gestión de los diferentes regímenes considerado.

La responsabilidad del Estado se extiende igualmente al pago de las prestaciones. Cualquiera sea el método de financiamiento elegido, las autoridades competentes deberán adoptar todas las medidas necesarias para que las prestaciones sean, en todos los casos, concedidas adecuadamente. El Convenio núm. 102 precisa a este respecto que el Estado deberá garantizar, cuando fuere oportuno, que los estudios y cálculos actuariales necesarios relativos al equilibrio financiero se establezcan periódicamente y, en todo caso, previamente a cualquier modificación de las prestaciones, de la tasa de las cotizaciones del seguro o de los impuestos destinados a cubrir las contingencias en cuestión. En su Estudio general sobre la protección de la vejez por la seguridad social, la Comisión de Expertos ha subrayado que los poderes de vigilancia o de control que se le reconocen al Estado no deben permitirle recurrir, en ninguna forma, a los fondos constituidos con miras al pago de pensiones de vejez, ya que esto puede conducir a que los interesados pierdan la confianza en instituciones concebidas para la protección de su vejez.

Por otra parte, los Estados también tienen responsabilidad en relación al derecho de apelación de los beneficiarios del derecho humano a la

seguridad social. El derecho a interponer un recurso en caso de que se niegue una prestación o en caso de queja sobre su calidad o cantidad es un principio consagrado tanto por el Convenio núm. 102 como por los convenios adoptados posteriormente . Estos instrumentos no precisan cuáles deben ser las vías de recursos. Sin embargo, los trabajos preparatorios con miras a la adopción de los Convenios núms. 121 y 128 proporcionan indicaciones sobre la naturaleza de este derecho. Así, se ha señalado que, según una interpretación corriente, el derecho de recurso se aplica a decisiones que, en su ausencia, se presumirían definitivas. Asimismo, el concepto de recurso lleva implícita la condición de que sea instituido por una autoridad independiente de la autoridad administrativa que ha fallado en primera instancia. El simple derecho a solicitar una revisión por la misma autoridad no es suficiente para considerarse como un procedimiento de recurso.

En este sentido, uno de los principales elementos del derecho humano a la seguridad social es el “respeto por los derechos de procedimiento”, que obliga al Estado a garantizar que las normas y procedimientos que rigen el acceso a los programas de seguridad social, así como el cese de las prestaciones, deben ser razonables y justos. Las personas perjudicadas por una decisión administrativa o una norma jurídica adversa deben tener acceso a recursos judiciales no onerosos, rápidos y eficaces para hacer valer sus derechos.

Existen así, cinco tipos de obligaciones para los Estados miembros del Convenio (102): “En primer lugar, (1) los costos (directos e indirectos) para los beneficiarios no deben ser excesivos y deben tomar en cuenta la capacidad de pago y las necesidades de las categorías de personas (en la eventualidad en que el régimen no reserve el beneficio de ciertas prestaciones a los asalariados) protegidas. Seguidamente, (2) el Estado debe asumir la responsabilidad, aún en el caso en que el régimen no sea en sí

mismo público; (3) representantes de las personas protegidas deben participar en la administración o estar asociados a ella cuando el régimen no se encuentra bajo la responsabilidad directa del Estado o del Parlamento; (4) el sistema debe prever el derecho de apelación en provecho o a favor de los beneficiarios. Finalmente, (5) el pago de prestaciones debe ser constante y periódico".

Para finalizar, cabe destacar que en la realización del derecho humano a la seguridad social, participan numerosos sectores bajo el principio de corresponsabilidad con el Estado. La OIT incluye entre estos sectores a: la familia y las redes de solidaridad locales, las instituciones de la sociedad civil, las empresas y el sector comercial y la comunidad internacional. El principio de la corresponsabilidad abarca no sólo la gestión, sino también el diseño y control de las políticas e instituciones de la seguridad social. Al respecto, es importante señalar que los trabajadores y sectores sociales amparados por los sistemas de seguridad social, deben participar en la concepción y administración de los mismos, tal cual se encuentra establecido en diversos convenios de la OIT.

Obligaciones del Estado frente a los procesos de reforma de la seguridad social.

La obligación de "lograr progresivamente" el derecho humano a la seguridad social debe interpretarse en el marco del párrafo 1 del artículo 11 del Pacto, en particular la referencia al derecho a "una mejora continua de las condiciones de existencia". Por ello, toda medida que implique deliberadamente un retroceso en ese sentido debe ser objeto de un examen cuidadoso y tendrá que justificarse con referencia a todos los derechos consagrados en el Pacto y en el marco del pleno aprovechamiento del máximo de los recursos de que se disponga. En consecuencia, desde una

perspectiva de derechos humanos es posible cuestionar los procesos de reforma de los sistemas de seguridad social que impliquen una regresión en la cuantía y calidad de las prestaciones.

Obligaciones del Estado bajo la Convención Americana de Derechos Humanos.

Las obligaciones estatales, conforme a la Convención Americana de Derechos Humanos, están establecidas en los artículos 1, 2 y 26: De acuerdo con el artículo 1, los Estados partes se comprometen a respetar y garantizar el libre y total ejercicio de cada uno de los derechos establecidos desde el artículo 3 hasta el 26. La obligación de garantizar, ampliamente desarrollada en la jurisprudencia del artículo 1 por parte de la Comisión y la Corte, queda claramente detallada en los artículos 2 y 26. Conforme al artículo 2, los Estados partes se comprometen a adoptar medidas legislativas y de otra índole para asegurar que todos los derechos protegidos tengan efecto legal interno (es decir, que su violación pueda ser efectivamente reparada dentro de los procesos legales o administrativos internos). Siguiendo el análisis de la autora, el artículo 26 impone una obligación sobre los Estados partes de adoptar, sin retraso ni regresividad, medidas legislativas y de otra índole; y, asimismo, impone la "obligación de logro progresivo".

Obligaciones constitucionales del Estado.

La incorporación de las normas internacionales al derecho interno no está destinada solamente a la existencia formal de la legislación, sino que necesariamente debe condicionar la forma del ejercicio de todo el poder público. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sido clara al establecer que la obligación de garantizar el ejercicio de los derechos

reconocidos en una convención internacional “implica el deber de los Estados Partes de organizar el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos”.

En correspondencia con el derecho internacional de los derechos humanos, la Constitución de la República bolivariana de Venezuela (CRBV) incorpora, en el Capítulo 1 “Disposiciones generales” del Título III De los Deberes, Derechos Humanos y Garantías, las obligaciones legales del Estado de respetar, proteger y cumplir, contenidas en el siguiente articulado:

Artículo 19. (Progresividad, irrenunciabilidad, no discriminación, Interdependencia).

> “El Estado garantizará a toda persona, conforme al principio de progresividad y sin discriminación alguna, el goce y ejercicio irrenunciable, indivisible e interdependiente de los derechos humanos. Su respeto y garantía son obligatorios para los órganos del Poder Público, de conformidad con esta Constitución, con los tratados sobre derechos humanos suscritos y ratificados por la República y con las leyes que los desarrollen”.

Artículo 21, numerales 1 y 2 (Igualdad ante la ley y no discriminación).

> “Todas las personas son iguales ante la ley; en consecuencia:
> 1. No se permitirán discriminaciones fundadas en la raza, el sexo, el credo, la condición social o aquellas que, en general, tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad, de los derechos y libertades de toda persona.

2. La ley garantizará las condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad ante la ley sea real y efectiva; adoptará medidas positivas a favor de personas o grupos que puedan ser discriminados, marginados o vulnerables; protegerá especialmente a aquellas personas que por alguna de las condiciones antes especificadas, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan".

Artículo 29. (Obligación de investigar y sancionar y sancionar).

"El Estado estará obligado a investigar y sancionar legalmente los delitos contra los derechos humanos cometidos por sus autoridades.

Las acciones para sancionar los delitos de lesa humanidad, violaciones graves de los derechos humanos y los crímenes de guerra son imprescriptibles. Las violaciones de derechos humanos y los delitos de lesa humanidad serán investigados y juzgados por los tribunales ordinarios. Dichos delitos quedan excluidos de los beneficios que puedan conllevar su impunidad, incluidos el indulto y la amnistía".

Artículo 30, párrafos 1 y 2 (Obligación de indemnizar).

"El Estado tendrá la obligación de indemnizar integralmente a las víctimas de violaciones de los derechos humanos que le sean imputables, o a su derechohabientes, incluido el pago de daños y perjuicios.

> El Estado adoptará las medidas legislativas y de otra naturaleza para hacer efectivas las indemnizaciones establecidas en este artículo".

Obligaciones de los Estados frente al derecho a la seguridad social.

Todos los derechos humanos imponen tres tipos de obligaciones legales específicas a los Estados Parte: respetar, proteger y cumplir; desagregando la obligación de cumplir en facilitar, promover y proporcionar.

a. Respetar. La obligación de respetar implica que los gobiernos se abstengan de inferir con el ejercicio del derecho; de impedir a la población satisfacer sus derechos por sí misma, cuando está en condiciones de hacerlo; de denegar o limitar el acceso igual de todas las partes al disfrute del derecho; y/o de imponer prácticas discriminatorias como política del Estado.
b. Proteger. Los gobiernos deben prevenir toda posible violación de estos derechos por "terceras partes". Si de todas maneras se producen violaciones, las autoridades deben impedir nuevos abusos y garantizar a los interesados el acceso a los recursos jurídicos que permitan reparar los daños.
c. Cumplir. La obligación de cumplir requiere, en particular, que los Estados Parte reconozcan preferencia mediante la aplicación de leyes, y que adopten una política nacional acompañada de un plan detallado para el ejercicio del desarrollo.

Capítulo III
El trabajo por cuenta propia o independiente

El trabajo Independiente.

El trabajo independiente es catalogado como trabajo no dependiente, por cuenta propia, empleo sumergido o trabajo autónomo, esto se expresa en la Conferencia Internacional de Estadísticas del Trabajo[15], donde el informe de la decimoséptima edición, señala los diversos tipos de empleo que involucra este sector, entre estos se mencionan:

- Trabajadores por cuenta propia dueños de sus propias empresas del sector informal.

- Empleadores dueños de sus propias empresas del sector informal.

- Trabajadores familiares auxiliares, independientemente de si trabajan en empresas del sector formal o informal.

- Miembros de cooperativas de productores informales.

- Asalariados que tienen empleos informales y estén empleados por empresas del sector formal, por empresas del sector informal, o por hogares que les emplean como Trabajadores domésticos asalariados

- Trabajadores por cuenta propia que producen bienes exclusivamente para el propio uso final de su hogar.

[15] CIET, 2003, en http://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/standards-and-guidelines/resolutions-adopted-by-international-conferences-of-labour-statisticians/WCMS_087558/lang--es/index.htm.

A partir de esta clasificación, se profundiza en su conceptualización, que dependerá de diversos puntos de vista, ya que el sector informal abarca magnitudes, sociales, culturales, económicas e incluso gubernamental que aumentan su estado de compromiso, lo cierto es que esta masa de personas constituye el nervio de la economía informal, ya que adolecen de la protección social y legal, no están organizados ni tienen representación profesional ante sus contrapartes y poderes públicos. Así lo expresa el estudio de la Organización Internacional del Trabajo (citado por Salas, 2002) realizado en el año 1971, donde se denomino las actividades informales como la forma de hacer cosas, caracterizada por:

- Facilidad de entrada.
- Apoyo en los recursos locales.
- Propiedad familiar de las empresas.
- Escala de operación pequeña.
- Tecnología adaptada e intensiva en fuerza de trabajo.
- Destrezas adquiridas fuera del sistema educativo formal.
- Mercados no regulados y competitivos.

Por ello, las consecuencias de enmarcar al sector informal en definiciones, sin estudiar las verdaderas causas de su emersión en la sociedad moderna, ha hecho que especialistas busquen soluciones y conceptualicen de forma clara al trabajo informal independiente.

La evolución del trabajo autónomo.

El contrato de trabajo asalariado nunca fue la única forma por la que una persona puede comprometerse a trabajar (ni siquiera la forma única de trabajo por cuenta ajena, ya que en la mayor parte de los países los funcionarios no están sometidos al Derecho laboral común) numerosos contratos civiles o comerciales han tenido también como objeto la realización de un trabajo a cambio de una contraprestación económica. Este trabajo independiente seguía siendo la situación más frecuente a principios de siglo, cuando la mayoría de los trabajadores eran campesinos (propietarios o aparceros), pequeños comerciantes, artesanos o miembros de profesiones liberales. La historia de este siglo ha sido la de un progreso constante del trabajo asalariado, y un retroceso correlativo del número de trabajadores por cuenta propia. En la mayor parte de los países, este movimiento, que se correspondía con el desarrollo del modelo *fordista*, se vio favorecido por el desarrollo de los derechos sociales vinculados a la condición de asalariado, en particular en materia de Seguridad Social. La ley o la jurisprudencia trataron de ampliar el campo de la protección social mediante técnicas de asimilación a la condición de trabajador por cuenta ajena o de presunción de esta condición[16].

Se parte de la hipótesis de que la crisis del empleo y las transformaciones en la gestión podrían conducir a un movimiento inverso de rebrote del trabajo por cuenta propia con respecto al trabajo por cuenta ajena. Aunque esta hipótesis no se haya visto totalmente confirmada por la investigación, ha resultado fructífera, pues no ha permitido poner de manifiesto los principales riesgos de la evolución actual. Esta evolución se ha visto fomentada, a nivel comunitario, por las directrices para el empleo adoptadas por el Consejo de

[16] AA.VV. (coordinador Alain Supiot), *Trabajo y empleo*. Transformaciones del trabajo y futuro del Derecho del Trabajo en Europa. Informe para la Comisión Europea, Tirant Lo Blanch, Valencia, España, 1999.

Ministros del 15 de diciembre de 1998, que vinculan el desarrollo de la actividad independiente al del espíritu de empresa.

Caracteres del trabajo autónomo.

No es fácil evaluar esta evolución, habida cuenta de la heterogeneidad de la noción de trabajador por cuenta propia o autónomo (no asalariado). Los estudios estadísticos disponibles permiten, no obstante, evidenciar un doble fenómeno de estabilidad cuantitativa y de transformación cualitativa del trabajo por cuenta propia.

La tendencia general no es, pues, el aumento de trabajo autónomo, sino su estabilización con respecto al empleo total. Esta estabilidad cuantitativa oculta, no obstante, importantes evoluciones cualitativas: el trabajo autónomo crece en el sector de los servicios (y, en primer lugar, de los servicios a la empresa, que externalizan así algunas de sus funciones), mientras que el número de agricultores independientes sigue disminuyendo.

Allí donde se está desarrollando, el trabajo autónomo puede corresponder a las dos estrategias diferentes ya mencionadas de desvalorización o de valorización del trabajo:

− De desvalorización, cuando el recurso al trabajo autónomo sirve para excluir del Derecho del trabajo a los trabajadores a menudo poco cualificados y en situación de precariedad; el trabajo autónomo aparece entonces como una forma, posiblemente fraudulenta, de desregulación, un simple medio para el usuario de esta mano de obra independiente de librarse de las

exigencias que pesan sobre las empresas de la competencia (en particular, en materia de financiación de la protección social)[17];

− De valorización, cuando el recurso al trabajo independiente libera la capacidad de innovación y de adaptación de los trabajadores realmente autónomos y en general con elevado nivel de cualificación. Esta cara alegre del autoempleo proporciona una visión ideal del trabajo posfordista: flexible en términos de tiempo, de lugar, de tipo de servicios y de coste, responde a las necesidades de los sectores económicos más avanzados, en los que la exigencia de innovación y de calidad obliga a contar, en primer lugar, con la calidad y la creatividad de los hombres[18].

Presunciones de trabajo autónomo.

Hay que empezar destacando claramente que ningún país admite que las partes de una relación laboral tengan la capacidad de disponer de la calificación jurídica de dicha relación, lo que haría facultativa la aplicación del Derecho del trabajo. Es universal la aplicación del principio según el cual la calificación del trabajo y del contrato a través del que se presta no depende de una caracterización acordada, sino de una situación de hecho. Este principio debe mantenerse firmemente, si se pretende sancionar los fraudes contra la falta autonomía y las prácticas de competencia desleal que de ello se derivan. Así lo recoge la LOT cuando señala que:

> "**Artículo 65.** Se presumirá la existencia de una relación de trabajo entre quien preste un servicio personal y quien lo reciba.

[17] AA.VV. (coordinador Alain Supiot), *Trabajo y empleo*. Transformaciones del trabajo y futuro del Derecho del Trabajo en Europa. Informe para la Comisión Europea, Tirant Lo Blanch, Valencia, España, 1999.

[18] AA.VV. (coordinador Alain Supiot), *Trabajo y empleo*. Transformaciones del trabajo y futuro del Derecho del Trabajo en Europa. Informe para la Comisión Europea, Tirant Lo Blanch, Valencia, España, 1999.

> Se exceptuarán aquellos casos en los cuales, por razones de orden ético o de interés social, se presten servicios a instituciones sin fines de lucro con propósitos distintos de los de la relación laboral."

Sin embargo, se observa en muchos países una tendencia al retroceso de la presunción de la condición de trabajador asalariado, y un refuerzo por proporcionar un marco jurídico al trabajo realmente autónomo. Tanto para proteger a los trabajadores como para garantizar la base de cálculo de las cotizaciones de la Seguridad Social, la ley y la jurisprudencia adoptaron en general una concepción extensiva del contrato de trabajo por cuenta ajena, haciendo así más difícil la práctica del trabajo independiente. En la actualidad, surge la preocupación inversa: no impedir el desarrollo del trabajo realmente independiente.

Existe el riesgo de que esta implicación del campo abierto al trabajo por cuenta propia lleve a privar a los trabajadores en cuestión de toda protección social y a expulsarlos del Derecho del trabajo sin ofrecerles ninguna otra calificación. En la mayor parte de los países se han dado abusos de este tipo.

Para evitar estos riesgos deben darse dos condiciones: en primer lugar, hay que mantener firmemente el principio de la precalificación del falso trabajo autónomo como trabajo por cuenta ajena; en segundo lugar, hay que dotar al trabajo autónomo de una verdadera regulación legal que garantice en particular su protección social.

Normas para el trabajo autónomo.

La dificultad de la elaboración de un marco de este tipo procede de la diversidad de situaciones concretas en las que realiza el trabajo autónomo. Esta diversidad no siempre tiene una traducción jurídica. Algunos países, como Francia o Suecia, no diferencian el trabajador autónomo del empresario capitalista. En otros (Alemania, Italia), por el contrario, se distingue entre el empresario totalmente independiente, que se acoge plenamente a las reglas del Derecho civil o mercantil, y el profesional autónomo que depende económicamente de uno o más empresarios principales[19].

Esta situación de semindependencia ha dado lugar a diferentes disposiciones jurídicas según los países, pero con un rasgo común, que es someter la relación laboral de estos semiautónomos a una aplicación selectiva de las reglas o de los principios del Derecho del trabajo común.

Así, el Derecho alemán diferencia tres categorías de trabajadores autónomos. Las dos primeras abarcan a los empresarios que pueden trabajar, bien en virtud de un contrato de empresa (Werkvertrag), bien en virtud de un contrato de servicios libre (freier Dienstvertrag). La diferencia entre estas dos categorías es que el contrato de servicios libre tiene por objeto una simple obligación de trabajar (caso de la mayor parte de las profesiones liberales), mientras que en el contrato de empresa parece además una obligación de resultados (caso, por ejemplo de los trabajadores comerciales o industriales). La tercera categoría incluye a las “personas asimilables a los asalariados” (arbeitsnehmeranhliche Personnen), que trabajan en el marco de un contrato de servicios libre o de un contrato de

[19] AA.VV. (coordinador Alain Supiot), *Trabajo y empleo*. Transformaciones del trabajo y futuro del Derecho del Trabajo en Europa. Informe para la Comisión Europea, Tirant Lo Blanch, Valencia, España, 1999.

empresa, pero para un empresario principal del que dependen económicamente. Estas personas jurídicamente son trabajadores autónomos, pero la ley les aplica algunas de las disposiciones del Derecho del trabajo, en materia de vacaciones, de contenciosos laborales o de convenios colectivos. La dependencia económica está caracterizada por el hecho de que el trabajador trabaja solo (sin la asistencia de otros asalariados), obtiene más de la mitad de sus ingresos profesionales de los servicios prestados a su empresario principal y su necesidad de protección social es similar a la de cualquier otro asalariado[20].

Parece, pues, evidente la necesidad de una categoría jurídica intermedia entre el asalariado y el empresario. A este respecto, es interesante destacar la intención de la OIT de elaborar y aprobar un Convenio sobre el trabajo en régimen de subcontratación. La OIT ha identificado claramente la existencia de una importante categoría de trabajadores, que son dependientes, pero que no disponen, o no siempre disponen, de contrato de trabajo. Según el proyecto de Convenio, la expresión "*trabajo en régimen de subcontratación designa todo trabajo realizado para una persona física o jurídica (la empresa usuaria), por una persona, (trabajador en régimen de subcontratación) cuando este trabajo lo ejecuta personalmente el trabajador en régimen de subcontratación o en condiciones de dependencia o de subordinación efectivas respecto a la empresa usuaria similares a las que, con arreglo a la legislación y a la práctica nacionales, caracterizan una relación de trabajo y cuando: bien el trabajo se realiza en virtud de un acuerdo contractual directo entre el trabajador contratado en régimen de subcontratación y la empresa usuaria, diferente de un contrato de trabajo; bien cuando el trabajador contratado en régimen de subcontratación es puesto a disposición de la empresa usuaria por un subcontratista o intermediario*".

[20] AA.VV. (coordinador Alain Supiot), *Trabajo y empleo*. Transformaciones del trabajo y futuro del Derecho del Trabajo en Europa. Informe para la Comisión Europea, Tirant Lo Blanch, Valencia, España, 1999.

En cualquier caso, hay que lograr definir claramente esta nueva categoría de trabajadores y ofrecerles un estatuto profesional coherente y suficientemente atractivo. Desde este punto de vista, las experiencias alemana e italiana se pueden perfeccionar. La situación de los "cualiasalariados" alemanes no brilla por su sencillez jurídica. En Italia, el intenso debate al que ha dado lugar la parasubordinación ha resurgido con el desarrollo de un nuevo tipo de relación llamada "colaboración coordinada y continua".

Estos desarrollos recientes ponen de manifiesto el lugar central que ocupan en este debate las cuestiones relativas a la protección social. El desarrollo del trabajo autónomo no es concebible si tiene como objeto o como efecto mermar los ingresos de los regímenes de Seguridad Social; y, a la inversa, el estatuto de trabajo autónomo no es atractivo, si a las incertidumbres económicas que son inevitables en el mismo hay que sumar la perspectiva de una mala protección social.

Finalmente, el desarrollo del trabajo autónomo o semiautónomos exige una capacidad de gestión de las transacciones de una situación profesional a otra. Existen experiencias en este campo, en particular en Francia, donde se ha realizado un esfuerzo para ayudar a los trabajadores asalariados a instalarse por su cuenta, en particular cuando son víctimas del paro (mecanismos de ayuda para la creación de empresas o para el ejercicio de una actividad profesional independiente), o bien en el marco de una reestructuración de su empresa. Se esboza, así, el reconocimiento de derechos del "empresario" que no sólo afectan el derecho del trabajo, sino también a la Seguridad Social. La libertad de trabajo se considera así como una libertad concreta, que la ley no sólo debe permitir, sino también facilitar su ejercicio. Una de las dimensiones principales de esta libertad es poder

experimentar a lo largo de la vida profesional diferentes situaciones (asalariados, empresario, trabajador autónomo o semiautónomos), teniendo garantizada una cierta continuidad de los derechos sociales.

La subordinación en el trabajo autónomo.

Se observan importantes transformaciones en la práctica del poder en el seno de las empresas. Estas transformaciones coinciden en hacer más difícil la gestión del criterio de la subordinación, que sigue siendo, no obstante, el criterio principal del contrato del trabajo. De este modo, se ha abierto el debate sobre la oportunidad de ampliar este criterio.

La evolución de las prácticas.

Esta evolución es ambivalente. En algunos aspectos, a los trabajadores se les reconoce una mayor autonomía en la organización de su vida y de su trabajo, en otros aspectos, en cambio, aumenta el peso de la subordinación.

1.1. Los progresos de la autonomía en el trabajo constituyen la cara alegre de las evoluciones actuales. Se explican por el desarrollo de las nuevas tecnologías, la elevación del nivel de formación de los trabajadores, los nuevos métodos de gestión participativa, etc. Allí donde la organización en red tiende a sustituir a la organización piramidal, el poder se ejerce de forma diferente: mediante una valoración de los productos del trabajo y no mediante órdenes sobre su contenido. De esta forma, los trabajadores están más sometidos a obligaciones de resultados que a obligaciones de medios. La consecuencia es una mayor flexibilidad en la ejecución de su trabajo y una liberación de su capacidad de iniciativa. La coacción no desaparece, se interioriza. Un número creciente de trabajadores asalariados desarrollan su actividad en condiciones que no difieren sensiblemente, en la práctica, del

trabajo independiente de un subcontratista. El poder empresarial utiliza además la metáfora contractual para conceptualizar este nuevo tipo de relaciones de trabajo entre trabajadores de una misma empresa.

1.2. El aumento directo del peso de la subordinación es, en primer lugar, la consecuencia de las nuevas formas de empleo precario, como los contratos de formación-empleo ofrecidos a los jóvenes o los contratos temporales. Efectivamente, en este caso, a su poder habitual de dirección el empresario añade su poder para prorrogar o no la relación laboral al expirar el contrato. El empresario dispone de un instrumento potente para ordenar el comportamiento de los trabajadores, en particular de los jóvenes que suelen empezar su vida profesional con contratos de este tipo.

Al margen de empleo precario, el peso del poder patronal se refuerza bajo la influencia de dos factores. El primero es, evidentemente, la importancia del paro, que lleva a los asalariados a someterse a condiciones de trabajo que rechazarían si contaran con encontrar fácilmente otro empleo. El segundo factor es el deslizamiento de numerosos empleos de las grandes empresas hacia las medianas y las pequeñas. Esta evolución se ve favorecida por el modelo emergente de redes de empresas, vinculadas entre sí mediante relaciones de subcontratación o de externalización del empleo.

Ampliación del criterio de la subordinación jurídica.

Las transformaciones observadas en la práctica del poder en la relación de trabajo no han llevado hasta ahora a cuestionar el lugar central que ocupa el lugar de la subordinación en la caracterización jurídica del contrato de trabajo. Sin embargo, la utilización de este criterio cada vez resulta más compleja, haciendo cada vez más imprecisas las fronteras del trabajo por cuenta ajena.

Desde el momento en que un trabajo, para caracterizar su contrato hay que comprobar si existen otros indicios que revelen su posible estado de subordinación. Es la técnica llamada de haz de indicios se encuentran en la situación analizada, sino, por el contrario, en inducir de la unión de varios de ellos la existencia de un vínculo de subordinación.

El contenido de este haz de indicios varía de un país a otro. Puede citarse aquí el ejemplo de la lista (no exhaustiva) de los indicios que utiliza la jurisprudencia sueca[21], tal y como se ha establecido en los trabajos preparatorios de la Ley de 1976 sobre la codeterminación.

- el interesado se compromete a ejecutar personalmente el trabajo;
- en la práctica realizada el trabajo él mismo;
- su compromiso supone una disponibilidad para realizar tareas futuras;
- la relación entre las partes tiene una cierta permanencia;
- la relación de trabajo tiene una cierta exclusividad;
- el interesado está sometido a órdenes o a un control de la otra parte en lo que se refiere al método, el lugar o el tiempo del trabajo;
- los medios de trabajo son apartados por la otra parte;
- los gastos profesionales están a cargo de la otra parte;
- el trabajo es remunerado;
- el trabajador está en una posición económica y social equivalente a la de un asalariado.

[21] AA.VV. (coordinador Alain Supiot), *Trabajo y empleo*. Transformaciones del trabajo y futuro del Derecho del Trabajo en Europa. Informe para la Comisión Europea, Tirant Lo Blanch, Valencia, España, 1999.

Se comprende así por qué las transformaciones observadas en la práctica de las relaciones laborales no han supuesto la modificación de la noción jurídica de subordinación: la técnica del haz de indicios, elaborada inicialmente para extender el campo de aplicación del Derecho del trabajo a las profesiones que requieren por naturaleza una cierta autonomía (médicos, periodistas, docentes), pueden servir ahora para mantener dentro de las fronteras de la condición de asalariado a trabajadores por cuenta ajena atrapados por el "posfordismo" y la autonomización de su puesto de trabajo. Como suele suceder, la evolución del Derecho ha precedido aquí a la de los hechos.

La ampliación del criterio de la subordinación ha permitido así la asalarización de gran número de puestos de trabajo. El Derecho del trabajo ha dejado de ser el derecho de los obreros o de los empleados para convertirse en el Derecho común de toda relación laboral. Esta evolución, debida en particular a consideraciones relativas a la Seguridad Social, ha tenido como efecto aumentar la heterogeneidad de la población asalariada. Esta heterogeneidad ha favorecido, a su vez, un movimiento de fragmentación del Derecho del trabajo, que debe adaptarse a la diversidad de las situaciones profesionales. Otro efecto, menos frecuente, ha sido el importar al Derecho del trabajo reglas procedentes del trabajo autónomo, como la cláusula de no competencia, que incorporaron los representantes de comercio.

En general, la distensión del vínculo entre subordinación y trabajo por cuenta ajena ha permitido a trabajadores que gozan de gran autonomía (directivos de empresas, por ejemplo) hacerse con protecciones propias del Derecho del trabajo, mientras que los trabajadores más débiles se ven por el contrario privados de la totalidad o de parte de esta protección a causa de la

precarización de su empleo, o incluso se ven expulsados del Derecho del trabajo por el recurso a la falsa autonomía.

Restricciones al campo de aplicación del Derecho del Trabajo.

La primera consiste en reducir el campo de aplicación del Derecho del trabajo, retornando a una concepción estricta del criterio de subordinación. Esta tendencia es el colorario de las políticas legislativas y jurisprudenciales desarrolladas para abrir un espacio más amplio al trabajo autónomo. Rasgos de este tipo se observan cuando la LOT reseña que:

> "**Artículo 40.** Se entiende por trabajador no dependiente la persona que vive habitualmente de su trabajo sin estar en situación de dependencia respecto de uno o varios patronos.
>
> Los trabajadores no dependientes podrán organizarse en sindicatos de acuerdo con lo previsto en el Capítulo II del Título VII de esta Ley y celebrar acuerdos similares a las convenciones colectivas de trabajo según las disposiciones del Capítulo III del mismo Título, en cuanto sean aplicables; serán incorporados progresivamente al sistema de la Seguridad Social y a las demás normas de protección de los trabajadores, en cuanto fuere posible".

Ampliación del campo de aplicación del Derecho del trabajo.

La segunda tendencia consiste, por el contrario, en ampliar el campo de aplicación del Derecho del trabajo, recurriendo a criterios diferentes de la subordinación jurídica. Actualmente, se están explorando dos vías en este sentido, que han dado lugar a propuestas doctrinales o legislativas.

El criterio de la dependencia económica.

Hay autores que proponen, en primer lugar, sustituir el criterio de subordinación jurídica por el de dependencia económica. El problema ya consistía en hacer coincidir el campo de aplicación de Derecho social con la realidad de la necesidad de protección. Desde esta perspectiva, la sumisión técnica a las órdenes de otro en la ejecución del trabajo importa menos que el hecho de depender de otro para ganarse el sustento. Este criterio de dependencia económica habría podido conducir a ampliar el campo de aplicación del Derecho social a todos aquellos que ocuparan la posición de parte débil en una relación laboral.

Se creía que la cuestión había quedado definitivamente resuelta, pero resurge con las nuevas formas de organización del trabajo, que ven aparecer una nueva generación de trabajadores a domicilio (teletrabajo) y de profesionales técnicamente autónomos, pero económicamente dependientes. Por esta razón, vuelve a tener interés la idea de dependencia económica.

Los trabajadores así caracterizados podrían, no obstante, optar por un estatuto de autónomos, cuando los riesgos y oportunidades que les ofrece el mercado parezcan equilibrados.

El criterio de la ajenidad.

Otro camino posible para ampliar el campo de aplicación del Derecho del trabajo consistiría en sustituir el criterio de la subordinación jurídica por el de integración en una empresa ajena. También en este caso la idea no es nueva, ya que ha sido aplicada en el marco de la técnica del haz de indicios, en particular por la jurisprudencia francesa. Sin embargo, podría plantearse

convertir esta integración en el criterio principal de la relación de trabajo por cuenta ajena.

Dado que los frutos del trabajo son percibidos ab initio, en virtud precisamente del contrato de trabajo, por aquél que los remunera (el empresario), éste último está investido de poder para dirigir y controlar este trabajo, y para coordinarlo con el de otros trabajadores remunerados por él. Poco importa en ese caso la forma que pueda tomar esta dirección, control o coordinación. La insistencia en el criterio de subordinación sólo puede, desde esta perspectiva, desembocar en contradicciones insolubles, pues el poder del ajeno para quien se realiza el trabajo puede manifestarse en formas o con intensidad variables, mientras que el hecho de trabajar por cuenta ajena permanece invariable.

Este criterio de trabajo realizado por cuenta ajena no goza, sin embargo, de aprobación unánime. Se le objeta, en particular, el hecho de que conduce a englobar dentro de la condición asalariada categorías de trabajadores que actualmente no pertenecen a ella (ej.: los trabajadores freelance). La debilidad de esta tesis podría convertirse en su fuerza si nos propusiéramos ampliar las fronteras de la condición asalariada para mantener en el seno del Derecho del trabajo las nuevas formas de las relaciones laborales que se entretejen en y alrededor de las redes de empresas[22]. Es dudoso, en cualquier caso, que un criterio único baste algún día para caracterizar el trabajo asalariado. No se trata de una situación que existe en sí, sino de una construcción jurídica en cambio permanente.

[22] AA.VV. (coordinador Alain Supiot), *Trabajo y empleo*. Transformaciones del trabajo y futuro del Derecho del Trabajo en Europa. Informe para la Comisión Europea, Tirant Lo Blanch, Valencia, España, 1999.

Capítulo IV
La seguridad social de los trabajadores autónomos en el derecho venezolano

Inclusión de los trabajadores por cuenta propia en el régimen de seguridad social.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha venido colaborando en el intento de abrir puertas a los trabajadores independientes o autónomos o por cuenta propia. El Director General de la OIT señaló que:

> "Sólo una de cada cinco personas en el mundo tiene una adecuada cobertura de seguridad social (...), y lo que es peor aún, la mitad de la población mundial no tiene ningún tipo de seguridad social". La organización quiere que una cantidad mayor de personas cuenten con los beneficios sociales necesarios para sobrevivir y prosperar, y se debe encontrar la manera de lograrlo".

Cabe señalar que desde el 2003 la OIT inició la Campaña Mundial en materia de seguridad social y cobertura para todos. Más aún cuando en los países menos avanzados, menos del diez por ciento (10%) de la población que trabaja está cubierta por la seguridad social y en países de ingreso medio la cobertura en seguridad social generalmente alcanza a entre un veinte y sesenta (20% y 60%) por ciento de la población, mientras que en naciones industrializadas se acerca a un cien (100%) por ciento.

El derecho internacional se ha encargado, directa o indirectamente de determinar el contenido material de los sistemas nacionales de seguridad social, lo que produce una uniformidad sensible en la extensión, calidad,

modalidades y condiciones de acceso a sus prestaciones, y en sus regímenes de gestión y financieros. Por otra parte, esas mismas normas internacionales intervienen también en la aprobación de los procedimientos para hacer efectivos los derechos de seguridad social; aseguran, en suma, la eficacia de esos derechos en el plano exterior.

Aunque *supra* fue reseñada la contemplación de la Ley del Seguro Social y la LOT del trabajo por cuenta propia al régimen de seguridad social, debe rescatarse la base del nuevo enfoque de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social, pues allí se encuentra la esencia y fundamento protector de esta modalidad de prestar un servicio.

> **"Artículo 4 LOSSS.** La seguridad social es un derecho humano y social fundamental e irrenunciable, garantizado por el Estado a todos los venezolanos residentes en el territorio de la República, y a los extranjeros residenciados legalmente en él, independientemente de su capacidad contributiva, condición social, actividad laboral, medio de desenvolvimiento, salarios, ingresos y renta, conforme al principio de progresividad y a los términos establecidos en la Constitución de la República y en las diferentes leyes nacionales, tratados, pactos y convenciones suscritos y ratificados por Venezuela".

La Universalización como principio.

El principio de universalidad de protección del sistema (para todos los ciudadanos) implica que todo ciudadano que se encuentre en situación de necesidad tiene derecho a algún tipo de tutela por parte del sistema.

> **"Artículo 8º.** El Sistema de Seguridad Social, de conformidad con lo establecido en la Constitución de la República, será universal,

> integral, eficiente, de financiamiento solidario, unitario y participativo, de contribuciones directas e indirectas. Su gestión será eficaz, oportuna y en equilibrio financiero y actuarial".

Con ello se pretende garantizar un resultado global: que todo ciudadano que se encuentre en situación de necesidad, por el mero hecho de serlo, tenga derecho a algún tipo de protección que no debe ser distinta a la que se dispense a quienes se encuentren en su misma situación y reúnan los mismos requisitos.

El sistema Venezolano ha pasado por dos etapas:

Primera etapa: Principio de Laboralidad. Se encuentra asegurado el trabajador por cuenta ajena. Existe una presunción de la relación de ajenidad y dependencia que implica una situación de necesidad.

Segunda etapa: Generalización del criterio de Universalidad. Se trata de una concepción profesionalista plasmada en la universalización de muchas de las prestaciones y servicios de estas. Se fundamenta en un dato objetivo: situación objetiva de necesidad a cubrir al sobrevenir la contingencia adversa.

El modelo constitucional contempla el Principio de Universalidad de protección del sistema (Art. 86 CRBV. "Toda persona tiene derecho a la seguridad social…"). La profesionalidad y Territorialidad son los presupuestos de la inclusión en el sistema de Seguridad Social. (Art. 4 LOSSS), en donde lo que interesa es la "Actividad Laboral", siendo circunstancias irrelevantes: tipo de contrato, fijeza o eventualidad, categoría profesional, forma y cuantía de la remuneración. Se amplía el número de sujetos protegidos por vía de "asimilación", cubriendo a los que ejerzan su

actividad en el territorio nacional (residentes), bajo los principios de territorialidad y de igualdad de trato (matiz: reciprocidad).

Debe destacarse que una manifestación del trabajo independiente está en los miembros de las asociaciones cooperativas. Ellos, conforme al art. 29 LRPE, 1er ap. cotizan el 100%, Art. 46 LRPE, 1er ap.) y según su propia normativa (Art. 21 LEAC, num. 7) deben "… Velar y exigir el cumplimiento de los derechos humanos en general y *en especial los derivados de la Seguridad Social*, y el establecimiento de condiciones humanas para el desarrollo del trabajo."

> Art. 40 LEAC. "… Las cooperativas, por su cuenta, en unión con otras o en coordinación con sus organismos de integración, podrán establecer sistemas y mecanismos de Protección Social para sus asociados, especialmente a los que aportan directamente su trabajo. Estos sistemas serán financiados con recursos propios de los asociados, de la cooperativa, o provenientes de operaciones y actividades que realicen éstas o los organismos de integración cooperativa, así mismo, con recursos que puedan provenir del *Sistema Nacional de Seguridad Social*, para atender las necesidades propias de la previsión social."

Acceso materia a la seguridad social.

Acceder a una pensión de jubilación, aun cuando no se esté en la nómina de un ente, es una de las posibilidades que permite la Ley del Seguro Social a los trabajadores independientes del país, texto promulgado en Gaceta Oficial 5.891 del 31 de julio de 2008.

> Artículo 2º. 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.
>
> Están protegidos por el Seguro Social Obligatorio, las trabajadoras y los trabajadores permanentes bajo la dependencia de una empleadora o empleador, sea que presten sus servicios en el medio urbano o en el rural y sea cual fuere el monto de su salario.
>
> (…)
> Parágrafo Segundo: El Ejecutivo Nacional establecerá el Seguro Social Facultativo para las trabajadoras y los trabajadores no dependientes y para las mujeres no trabajadoras con ocasión de la maternidad."

Empleadas domésticas, buhoneros, choferes de autobuses y demás empleados de los sectores no formales, pueden realizar su inscripción formal ante el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS) presentando documentación.

Desde que entró en vigencia la ley, un total de 20 personas diarias acuden a las instalaciones de la oficina, para formalizar su inscripción. Para ello, las personas deben consignar los siguientes documentos:

- Contrato de servicio notariado,
- Cédula de identidad del asegurado,
- Registro de Información Fiscal (RIF),
- Recibos de servicios de agua, luz y teléfono,
- Las formas 14-01 y 14-02 del seguro social.

Luego de establecer la afiliación, los empleados informales pueden cancelar sus cotizaciones mensuales, que equivalen a 8.5% del salario mínimo en bancos comerciales como Mercantil, Corp Banca y Banesco, para optar a los servicios. Dicha meta se conseguirá cuando los individuos culminen de pagar las 750 cuotas que permiten optar a una pensión equivalente al salario mínimo actual por pensión de vejez.

Reflexión final

Los costos de la seguridad social en el mundo han crecido sostenidamente en relación con el Producto Interno Bruto. Los costos de la seguridad social han seguido creciendo por múltiples causas. Actualmente los sistemas de seguridad social atraviesan uno de los períodos más difíciles desde su creación, pero esta institución no solamente sobrevive la crisis, sino que está demostrada claramente su justificación porque permite soportar mejor los impactos de la crisis, ya que la transferencia de recursos de la seguridad social sostiene la demanda y contribuye a estabilizar el circuito económico.

Hasta antes de 1991 (última reforma de la Ley del Seguro Social), las condiciones eran socialmente menos favorables, pero hoy una gran parte de la población tiene acceso a prestaciones médicas, jubilaciones, subsidios familiares y otras prestaciones dentro del concepto de seguridad social, lo que hace menos severos los efectos de la crisis que si estuviéramos viviendo en un estado de completa inseguridad social, dependiendo de los presupuestos de la asistencia pública y de la benevolencia de un Estado paternalista. Existen experiencias fundadas para sostener que el costo de la inseguridad social es siempre más oneroso, y que una protección distinta de la seguridad social no sería aceptable por las connotaciones de arbitrariedad

y discriminación social a que se sujeta el otorgamiento de las prestaciones en otros sistemas públicos o privados.

En cambio, la seguridad social es un importante instrumento de redistribución. Se podrá redistribuir mucho o poco, según las condiciones de cada país, pero siempre hay algo que redistribuir, que es el fruto del trabajo y la productividad. Sin embargo, es necesario procurar que lo que tenemos sea distribuido en la forma más justa y equitativa posible. Para ello el mecanismo redistributivo de la seguridad social debe funcionar de acuerdo con un programa apoyado en estudios de diagnóstico, análisis y evaluación de costos, estimaciones financieras y actuariales, investigaciones médicas, sociales y demográficas, que permitan adoptar soluciones viables basadas en una visión global de las necesidades sociales y desde un enfoque interdisciplinario.

Valorando positivamente los aspectos positivos de la seguridad social como un factor de paz y estabilidad social, y de su papel en la solución de las necesidades sociales, sobre todo en épocas de crisis, no debe perderse de vista que a largo plazo la seguridad social no sólo tendrá que ganar mayor espacio político, en relación con otros objetivos nacionales, sino que tendrá que apoyarse en una economía sana. Por lo tanto, hay que ser cautos en el manejo de los sistemas actuales, en momentos de dificultades económicas, y no perder de vista los postulados de racionalización y equilibrio financiero y administrativo, teniendo en cuenta que muchas dificultades actuales están disfrazadas de problemas financieros, pero ocultan las deficiencias estructurales del sistema y las consecuencias de una legislación dispersa y contradictoria, como de un aprovechamiento irracional de los recursos y la falta de estudios y programas actualizados. Las soluciones deben ser globales, no sólo financieras; una administración eficiente es una fuente no sólo de economías, sino de optimización de los recursos disponibles. No

podemos esperar esto de rutinas burocráticas o experiencias agotadas, sino de una mentalidad de renovación y cambio que sepa librar lo que se ha denominado las "batallas políticas por la seguridad social".

Evidentemente, no todo se reduce a una mayor concertación y a medidas correctivas, sino que entra en juego la capacidad de programación y ejecución, una labor coherente de equipo y la observación de los fenómenos cambiantes de la realidad.

Tratar de abordar todos los problemas de inmediato sería imposible. Por ello, se debe comenzar con alternativas de solución fijando prioridades, calculando prudentemente los recursos que permitan el financiamiento de las prestaciones y los servicios, y planificando una organización financiera eficiente, con particular énfasis en la aplicación de nuevos métodos de recaudación y control, apoyados por la informática como instrumento de dirección y administración del sistema de seguridad social.

Por otra parte, cabe reconocer que en el medio social, económico y laboral hay una diversidad de condiciones que no son susceptibles de una solución unificada o uniforme. Dentro de la unidad política del sistema de seguridad social es necesario prever las modalidades de protección médica, social y económica de los diferentes subsistemas, como los casos de la seguridad social para los trabajadores rurales, autónomos o categorías especiales.

En síntesis, de acuerdo con el nuevo marco conceptual de la seguridad social se destacan las tendencias siguientes:

a) la seguridad social se funda en la solidaridad de todos los miembros de la sociedad, que permite repartir las cargas que implica la

protección de las contingencias y necesidades, y contribuye a una equitativa redistribución, teniendo en cuenta las condiciones sociales, económicas y laborales de los diferentes grupos de población activa, comenzando por los sectores de más bajos ingresos;

b) los regímenes de seguridad social, sin perjuicio de sus propias definiciones y competencias institucionales, constituyen un sistema integrado que no implica un excesivo centralismo ni la sustitución de métodos, técnicas y estructuras operativas ya experimentadas, sino la adopción de una política coherente y coordinada;

c) la introducción de cambios o modificaciones, sea en el esquema de prestaciones y servicios, sea en materia de financiamiento o administración, deberá tener en cuenta los costos y su incidencia en la economía general;

d) el otorgamiento de las prestaciones y los servicios de la seguridad social se debe ajustar a requisitos uniformes que garanticen la igualdad de derechos y obligaciones para todas las personas protegidas, salvo las diferencias fundadas en condiciones especiales de riesgo o de actividad, manteniendo una directa y permanente correlación entre los ingresos y egresos del sistema, y

e) las nuevas acciones a desarrollar deben estar precedidas de un replanteamiento de las responsabilidades individuales, de los grupos inter- medios y del Estado, en el marco de una gestión de la seguridad social basada en principios de autonomía y participación social.

Por último, cabe señalar que una de las tendencias sociales del presente se orienta hacia el "contrato de solidaridad". En esta idea se encuentra el principio de las soluciones financieras que tanto preocupan a los responsables de la gestión de la seguridad social.

CONCLUSIONES

Nuestro sistema de “seguridad social”, tal como está planteado en la CRBV, responde más bien a un conjunto de “Seguros Sociales sistematizados” que a un verdadero “sistema de seguridad social”, por cuanto ni programáticamente, ni mucho menos desde el punto de vista de su realidad empírica, cumple con los requisitos mínimos de cobertura de la población venezolana.

Las dificultades actuales contribuirán lógicamente a emprender una labor de reorganización y adaptación de los regímenes de seguridad social para resolver sus problemas jurídicos, administrativos y financieros. Este momento es una ocasión propicia para una revisión total de los sistemas, no para remiendos que sólo retardarían las soluciones finales o postergarían una vez más el desarrollo de una política duradera. Por estas razones se debe replantear el marco conceptual de la seguridad social con ideas nuevas que permitan fijar las alternativas más adecuadas para lograr el perfeccionamiento del sistema e introducir los cambios estructurales necesarios, teniendo en cuenta que no hay un modelo que pueda ser adoptado sin más trámite, y considerando el carácter interdisciplinario de la seguridad social.

Actualmente, las dificultades económicas han desatado una fuerte presión para frenar los egresos de la seguridad social y hacer más rígidos los requisitos para el otorgamiento de las prestaciones. Esta situación ha determinado también un intervencionismo más acentuado de los órganos de la política económica, debilitando la autonomía de la seguridad social. De esta manera han surgido orientaciones perniciosas para los fines de la

seguridad social, que en algunos casos la subordinan a las medidas para reducir los gastos públicos.

Estas aplicaciones entrañan una responsabilidad mayor para las instituciones de seguridad social, que no sólo deben revisar sus programas y actualizar sus objetivos sociales, sino ganar más amplio espacio político y apoyo del público para defender sus objetivos.

Por otra parte, los problemas económicos en muchos casos han deformado la doctrina provisional, que ahora apenas se distingue de la asistencia para aliviar el exceso de necesidades de los grupos más desfavorecidos; pero si el deterioro económico sigue acentuando el predominio de prestaciones mínimas se precipitará la declinación de la equidad y la justicia social del sistema. En el pasado la corriente asistencialista se concentraba en los sectores de bajos ingresos que se encontraban en estado de pobreza, para los cuales se organizaron programas de prestaciones uniformes calculadas y fijadas según el mínimo vital, conforme a la idea de que el Estado debe atender las necesidades de los sectores más desfavorecidos. Pero como consecuencia de la crisis económica, y fundamentalmente por la falta de adaptación de los sistemas financieros de la seguridad social, la devaluación de los beneficios provisionales y una incompleta visión de la problemática global, se fue extendiendo la tendencia asistencialista, traducida en elevados porcentajes de prestaciones mínimas y el descenso de los niveles de vida de quienes tienen un mejor derecho. Para salir de esta crisis hay que insistir en un sistema de seguridad social integrado, procurando un aprovechamiento óptimo de los recursos disponibles, mediante la racionalización de las diferentes coberturas, o ampliando las bases de financiamiento a través del aporte solidario de toda la comunidad.

El problema del financiamiento se ha constituido en una de las cuestiones más polémicas debido a que ya resulta difícil, por la madurez de los sistemas, gravar más los salarios y los costos de mano de obra, llevándolos a límites incompatibles con la capacidad económica y los costos de producción; pero también se plantean serias divergencias sobre la posibilidad de adaptar o sustituir los métodos clásicos de financiamiento.

El actual sistema de seguridad social venezolano no cuenta con un registro de los trabajadores autónomos, en consecuencia no hay control sobre ellos. Se encuentran dispersos, con dificultad para su control e identificación además de no tener representación. Solo asumen la posición de trabajadores autónomos no dependientes, destacándose la heterogeneidad en los intereses, debido a los diferentes rubros en que se agrupan.

Debe iniciarse la inclusión de los trabajadores por cuenta propia en la cobertura de la seguridad social, más en el caso de los profesionales liberales. El problema no es de tipo legislativo, por cuanto constitucionalmente están amparados; el problema parece estar muy cerca del sistema aplicable, vista las diferencias entre un grupo y otro de trabajadores producto de una preferencia por aquellos que prestan sus servicios bajo dependencia.

Para una adecuada inclusión de los trabajadores por cuenta propia al sistema de seguridad social se deben desarrollar estudios socioeconómicos, actuariales y de factibilidad; elaboración del Reglamento del Régimen Especial para los Trabajadores Independientes o Autónomos. Crear escenarios económicos y definición de los procedimientos administrativos, técnicos y financieros. Desarrollo de acciones de divulgación de información sobre los servicios, ferias de la salud, aspectos legales, esquemas de beneficios y niveles de cotización. Diálogo Social con los Directivos de las

Asociaciones de Trabajadores Independientes para tener ideas claras sobre el necesario Reglamento, Convenios de Afiliación y Cálculo de Ingresos Presuntivos.

BIBLIOGRAFÍA

- Arias, F. (1999).El Proyecto de Investigación (Guía para su Elaboración). 3º edición. Editorial Episteme. Caracas.

- AA.VV. (coordinador Alain Supiot), *Trabajo y empleo*. Transformaciones del trabajo y futuro del Derecho del Trabajo en Europa. Informe para la Comisión Europea, Tirant Lo Blanch, Valencia, España, 1999.

- Bialostosky, C. Jusidman (2007, Mayo). La Economía Informal. Ponencia presentada en Seminario sobre Economía Informal: Definición y Medición. UNAM, México.

- CIET, 2003, en http://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/standards-and-guidelines/resolutions-adopted-by-international-conferences-of-labour-statisticians/WCMS_087558/lang--es/index.htm

- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial Extraordinaria. Nº 5.453, Caracas, Viernes 24 de Marzo del 1999.

- Debenigno, V., Las Formas de Articulación del Trabajo Informal en los Hogares. Ponencia presentada en el Quinto Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, 2001, Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo (ASET). Argentina.

- Díaz, Luis Eduardo, La Gerencia Pública del Trabajo y Crecimiento del Empleo Independiente. Trabajo Doctoral. La Universidad del Zulia.LUZ, 2003. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Maracaibo.

- Hochman, Elena, Técnicas de investigación documental, Maritza Montero Editorial: Trillas, en http://www.miexamen.com.mx/elsubrayado.htm

- Ley Orgánica de Seguridad Social. Año 2002.

- Ley Orgánica del Trabajo (1997) Gaceta Oficial N° 5.152 (Extraordinaria) de la República de Venezuela.

- Ley del Régimen Prestacional de Empleo. Gaceta Oficial N° 38.281 del 27 de septiembre de 2005.

- MORLES, Víctor. Sobre la metodología como ciencia y el método científico: un espacio polémico. *Rev. Ped*. [online]. ene. 2002, vol.23, no.66, en la World Wide Web: <http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0798-97922002000100006&lng=es&nrm=iso>. ISSN 0798-9792

- Pérez Herrera, Pablo, *El Sistema Venezolano de Seguridad Social a la luz de los Lineamientos del Convenio 102 de la OIT,* Revista Latinoamericana de Derecho Social, 2009, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

- PROVEA, *Derecho Humano a la Seguridad Social. Marco Teórico-Metodológico Básico*, Caracas, Serie Aporte, Núm. 12, Programa

Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos, Edición Provea, 2005.

- Sabino, Carlos, *La Seguridad Social en Venezuela: Un Cambio Imprescindible"* 1997, Caracas: Universidad Central de Venezuela

- Salas, C. (2002). El Sector Informal: Auxilio u Obstáculo para el Conocimiento de la Realidad Social en América Latina. Universidad Autónoma de Mexico.UAM. Iztapalapa.

- Sallé, M. (2001) Proyecto sobre el Trabajo Independiente. Empresa de consultores ENRED. Panamá.

- Universidad Católica del Táchira. Instructivo para la Presentación del Proyecto y del Informe Final del Trabajo de Grado. San Cristóbal: Impreso en la Universidad Católica del Táchira.

- Witker, Jorge, Antología de estudios sobre la investigación jurídica, México, UNAM, 1978.