

Acumulación de pobreza o reparto de riqueza? El dilema de la seguridad social en Venezuela

Díaz, Luis Eduardo*

Resumen

Se analizan las dificultades del sistema de seguridad social venezolano desde una perspectiva histórica y conceptual que revela la coincidencia de los seguros sociales con la fase de industrialización capitalista y la continuación de la privatización previsional, conectada ahora más estrechamente con el mercado global en medio de la debilidad institucional del Estado, usado como cuota de partidos y mecanismo facilitador de relaciones previsionales de naturaleza mercantil.

Palabras clave: Seguridad Social, diálogo social, tripartismo.

Accumulation of Poverty of Sharing of the Wealth? The Dilema of Social Security in Venezuela

Abstract

Difficulties in the Venezuelan Social Security System are analyzed from a historical and conceptual perspective, and this reveals the correspondence of social security with the capitalistic industrialization economic phase and the continuation of privatization, which is more that ever connected to market globalization and the institutional weakening of the State. This has been used as a source of and a means to facilitate the mercantile nature of social prevision relations.

Key words: Social security, social dialogue, tripartite-ism.

Recibido: 02-12-09 . Aceptado: 03-05-14

* Profesor de La Universidad del Zulia (LUZ). Jefe (e) Cátedra de Seguridad Social. Magíster en Administración y Derecho del Trabajo. Doctor en Derecho. Editor de la Revista *Gaceta Laboral*. E-mail: luisediaz@telcel.net.ve. Fax 0058-261-7986313. Teléfonos 0058-261-7596677/6685. Apartado Postal 10432 Maracaibo-Estado Zulia. Universidad del Zulia. Venezuela.

Introducción

A finales del siglo XIX, la seguridad social se concibió como *un instrumento de intervención estatal*, aunque con un radio de acción limitado a los seguros sociales, hasta que en la década de los 40 se transforma en palanca *de promoción del bienestar*, proveyendo un ingreso calculado según las rentas anteriores y nunca inferior a un mínimo. Este rasgo expansivo de la organización social que no es sólo del trabajo sino de la sociedad está en crisis. Y más de las veces el rasgo que sobresale es el de la preservación o defensa de lo alcanzado.

El momento expansivo, estuvo alineado a la planificación económica ejemplificado en los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) N° 102 de 1952, sobre norma mínima; el número 121 de 1964, sobre accidentes y enfermedades profesionales; el 128 de 1967, sobre invalidez, vejez y sobrevivencia, y el 130 de 1969, sobre asistencia médica.

El período defensivo, que intenta preservar lo conquistado, se desarrolla a partir de los 80. Las materias a las que se refiere esta fase histórica, son las de la seguridad y salud en el trabajo; en el convenio 155 de 1981 y el convenio 157 sobre la conservación de los derechos previsionales de 1982.

Me propongo partiendo de este contexto, explicar las etapas históricas de la previsión social en Venezuela y las dificultades que ha tenido su construcción, tratando de responder las razones por las cuales la misma no encuentra *espacio*, pese a su relevancia en los últimos años en el foro político.

Como en otros casos en la región, la reforma fue una iniciativa de gobierno, precedida o acompañada de otras de naturaleza fiscal, atacando a la seguridad social como un problema económico, lo que sin duda enciende el

debate junto con la privatización de los sistemas previsionales. A modo de marco general, la agenda contiene la liberalización comercial, eliminación de subsidios, controles de precios y entera independencia para mover los capitales. Es en esencia una concepción que le asigna capacidad al Estado para que haga sus desplazamientos en el terreno de la supervisión, la defensa y la inversión social en infraestructura; y al mercado, que asigne los recursos que aquél no hace o hace mal. Este es el punto central que abre la normativa previsional de los ochenta y continúa con intensidad en los noventa, sobre la base de la estabilidad macroeconómica y una justificación demográfica que considera como problema el envejecimiento progresivo de la población a la par de una fecundidad y mortalidad bajas.

1. Etapas históricas de la Protección Social en Venezuela

1.1. La Ley del Seguro Social

El seguro social obligatorio a cargo del patrono estaba previsto en la ley del trabajo de 1936 pero no se promulga el instrumento asegurativo hasta 1940 en el gobierno de Eleazar López Contreras (1936-1941). En este período sin embargo, el ejecutivo desarrolla programas más ligados a la asistencia social difiriéndose la aplicación de la normativa hasta que se decreta 4 años después el reglamento, en el gobierno del general Isaías Medina Angarita (1941-1945), creándose el organismo central de afiliación, las oficinas regionales y los primeros centros de atención médica.

Después de la dictadura, durante el gobierno del Dr. Raúl Leoni (1963-1968), se promulga la ley, vigente desde el 1ro de enero de 1967. Esta fase es de crecimiento institucional y del radio de cobertura, lo que en rigor

correspondía a la evolución de la industria y el sector servicios, pero no ya en lo que respecta a la universalidad de la protección, al pensamiento de la OIT, dado que este periodo calzaba más con los seguros sociales; mientras que los preparativos y posteriores acciones de la post-guerra estaban pensados para la expansión. Y sólo es a título declarativo, que la Constitución derogada de 1961, recogía el enfoque universal, característico de una seguridad social en sintonía con una economía capitalista en desarrollo.

La ley del seguro, constituyó *per se* un instrumento consistente, bien estructurado y mejor redactado. Representó el modo de organizar fundamentalmente una sociedad que avanzaba en su industrialización hasta conformar una cobertura que empezó a descender abruptamente a partir de los 90, cuando caen en un 40% las contribuciones. (Estado Financiero del Seguro Social, varios años, 2000).

1.2. La Ley de Homologación

La fórmula de cálculo establecida en la ley del seguro para pagar las pensiones apenas se cumplió. Era la fórmula que había dado resultado en Europa, contrastando años después con el que tendría en América Latina (1).

Ya en 1974 la introducción del salario mínimo en medio de la bonanza petrolera, comenzó a trastocar los cimientos de la solidaridad. El mínimo salarial erróneamente empezó a ser utilizado como cálculo para las pensiones, dejando de lado el beneficio definido superior. Naturalmente, era una forma de acercarse al factor más alto, pero el peor de todos; el mínimo. En 1991, 20 años después de haberse cancelado las primeras pensiones, el salario mínimo era de 6.000 Bolívares (Bs.) pero la pensión equivalía a 2.000 Bs. (2).

En la calle se luchaba por la homologación: Activistas políticos, por justicia y necesidad, empezaron a promover los cambios que se proponían por igual en una reforma constitucional a la que el sistema político no le dio importancia, lo que a la postre sería una de las razones para su cancelación histórica después.

La segunda homologación, producto de aquellas jornadas, ocurre en 1993 (es de 9.000 Bs.), hasta que se aprueba en 1995 finalmente la ley (GO No.4.920 Extraordinario de 16-06-95).

Sin embargo, en ocasión de la reforma de la seguridad social y sobre todo por la del régimen de antigüedad que produjo la recomposición del salario, modificar rápidamente el mecanismo de homologación para así evitar erogaciones altas y considerables; era una sugerencia gubernamental inevitable (3).

Los ajustes posteriores estuvieron por debajo del mínimo, hasta que en el año 2000, el gobierno vuelve a homologar (144.000 Bs.), lo que ha venido cumpliendo (4).

1.3. La Seguridad Social a cargo del fisco

A partir de los 90, el tesoro asume casi en su totalidad los gastos de la previsión sin conocer con propiedad hasta dónde llegaban sus obligaciones y el impacto que ello tendría en el futuro. Los desembolsos no contaban ya con el respaldo de los fondos de los asegurados, pues la mayor parte de los mismos eran utilizados para cubrir los gastos operativos del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS). La realidad se hace explícitamente crítica más tarde, intentándose en 1992 y 1997 reestructurarlo (GO No. 34.921 de 12-03-92 y GO No. 36.264 de 07-08-97).

Esta etapa de degradación sustituye la bien elaborada ley del seguro social por la del incumplimiento craso, manifiesto de diferen-

tes formas y maneras, con penosos procesos de tramitación y discrecionalidad muy amplia, rayando en la arbitrariedad (5). El sistema se caracteriza por altas tasas de evasión, fondos deficitarios y regímenes de jubilación que no soportarán por mucho tiempo sus desequilibrios financieros (6).

La asistencia médica es de cuarta categoría y existen graves fallas e irregularidades administrativas en la adquisición y suministro regular de fármacos para pacientes hemofílicos, de SIDA, cáncer, hepatitis C y osteoporosis (El Nacional. Cuerpo C-2. Edición de 01-02-02).

Como los topes cotizables no se revisaron, los ingresos altos fueron subestimados, trayendo como resultado imposiciones irrisorias en comparación con los beneficios ofertados. El seguro se empobrecía así continuamente, sin ajustes de tasas y salarios de cotización, sin revalorizar sus activos, terminaba siendo seguro para pobres y no-oportunidad para evitar su estado.

Aun cuando su recaudación diaria asciende a 2,5 millardos de Bs., tan sólo cotiza el 30% de las 231.000 empresas inscritas, lo que en realidad debería alcanzar, conforme al total de empresas registradas en la oficina de tributos, unas 450.000; a 8 millardos de Bolívares.

Es cierto que por la escasez e insuficiencia de recursos, las soluciones a los problemas de la seguridad social han pasado por el tamiz de la economía, sumándose a los mayores costos en salud y la elevación de los tiempos de vida. El desempleo y la evasión han mermado recursos que no pueden ser sustituidos con aportes del Estado, debilitado por una expansión de lo *informal* (que no puede controlar) y por ser su influencia menor que otrora. En buena medida los recursos de los propios asegurados fueron utilizados para el financiamiento del gobierno o mal administrados (7).

La inversión de los recursos por administradores especializados y lejos de la tentación del gobierno para financiar gasto corriente, pone en contacto a los afiliados con otra realidad, con el derecho de propiedad sobre las contribuciones realizadas, junto con algunas garantías para su recuperación. La privatización surge a consecuencia de la mala gestión del Estado y por el abandono al que estaba sometido el afiliado. Pero supone, siguiendo a Martínez Vivot (1998), el nacimiento de un negocio en un mercado, como el de capitales, donde el riesgo es lo normal.

Por su parte, la exigencia de acreedores externos, la necesidad de fondos para el mercado de inversión y la atractiva percepción de comisiones por el manejo de la cartera y la administración, no serán tampoco descartadas como seguros estimulantes de esta nueva privatización.

1.4. La Tripartita Venezolana

Una comisión tripartita había logrado aprobar 5 subsistemas de seguridad social (salud, pensiones, cesantía, recreación y vivienda) y confeccionar 3 pactos sociales (8). Pero siendo la reforma, costosa para el fisco y la nómina de las empresas; y muy delicada por su complejo diseño, podía en cualquier momento confrontar dificultades y parálisis.

La tripartita modificaría en primera instancia el sistema de prestaciones sociales. La presión para reformarlo ya era evidente a fines de 1995. La negociación con el Fondo Monetario Internacional (FMI) implicaba reducir el déficit fiscal, además, el régimen parecía funcionar únicamente en un ambiente inflacionario (Lucena, 2002). No existían tampoco recursos para cancelar los pasivos legales en el sector público (que se iban acumulando), evitando o postergando su necesaria

re-estructuración, creando de esta manera un círculo vicioso (9).

Se apuntaban a mediados de 1998, cuando ya la reforma se había consensuado, tres riesgos: Uno era que el control de los administradores no fuera efectivo, el otro; que el asunto público se convirtiera en un mal negocio privado y el tercero; que el diálogo tripartito perdiera continuidad o sentido.

Estos riesgos serían las preocupaciones que más adelante van a acompañar los intentos de reforma siguientes, pero por encima de ellos, prevalece la falta de confianza con respecto a los agentes privados y la no menos capacidad institucional para desarrollar la supervisión (10).

Se insistía por otra parte, que el Ministerio debía convertirse en un instrumento de acción y pensamiento, desarrollando su propia musculatura y contando con sistemas informáticos para operar. Tendría a su cargo el servicio de información y los fondos solidarios de pensiones y paro forzoso. Y en su reglamento orgánico, se reforzarían las funciones de la dirección de seguridad social. Sin embargo, el despacho social sigue careciendo de herramientas que solidifiquen su estructura para hacer viable una democracia previsional que permita devolver a los actuales afiliados lo que pierden, y a los ya pensionados; lo que ganan.

La reforma se efectuarían privilegiando la negociación en el seno de la comisión, junto con el apoyo técnico de multilaterales y organismos internacionales. El gobierno se apoyaría en la tripartita para darle piso político a los cambios, a sabiendas de no contar con representación en el legislativo y con apenas un gobernador provincial. Se suponía que podía recibir el respaldo de los partidos mayoritarios, si alcanzaba el consenso de los actores, los que por vez primera y sólo con reglas par-

lamentarias asumidas informalmente en dinámicas de trabajo semanales, establecían una cultura inédita de diálogo y comunicación con el país.

Por su parte, la presencia de los agentes transnacionales se debía al programa de ajuste estructural concertado con el FMI, conocido como "Agenda Venezuela", implicando: La incorporación de la cuenta individual en el régimen de jubilación, como incentivo para producir riqueza, creando a tal efecto, el marco legal adecuado; la custodia del fondo de pensiones, ajeno a las decisiones de uso gubernamental sin retorno positivo, concediéndole al asegurado el control de su contribución, y sin duda; premiar la eficiencia de los agentes que compitieran entre sí en la gestión y tecnología del negocio, lo que a su vez implicaba las secciones de archivo, custodia, atención al cliente e inversión de las cotizaciones. Y al lado de la eficiencia gerencial, la económica, con 2 objetivos generales: Reducir los gastos de administración del sistema público y aumentar el ahorro interno.

Una postura crítica sobre la tripartita la señala como parte de la agenda de intereses del gran capital transnacional y el logro, bajo la fachada de la democracia representativa, de uno de sus puntos, la reducción de los costos laborales, aparte de la flexibilización en general de la normativa de protección. Otra postura sentencia a la comisión como representación histórica de una alianza neo-corporativa que minó aún más la autonomía sindical. Y una tercera, reza que la misma constituyó un valor democrático inestimable.

La tripartita, tuvo -desde mi óptica-, validez política y una experiencia continua de apenas 2 años, sólo comparable con otra de singular importancia histórica, el pacto obrero-patronal de 1958 en la naciente democracia; y el más conocido y estable para el mante-

nimiento del estado de derecho, después de la dictadura militar; el de Punto Fijo, a finales del mismo año. No obstante; la reforma no alcanzó a obtener el impacto social esperado; no pudo probar sus aciertos ni tampoco sus fallas. Como recurso, significaba recomponer al Estado y como herramienta, procurar el mejor desempeño del mercado laboral. Pero fue de cualquier manera, más que una operación para satisfacer intereses transnacionales, por el contrario, la tripartita frenó parte, que no todas, esas aspiraciones, porque permitía mostrar quién era quién, y qué era en realidad lo que verdadera y realmente representaba. Dicho de otra manera, constituyó un ejercicio de pedagogía política abierto a los medios de comunicación y opinión, que influía además en el parlamento, dado que los acuerdos iban re-frendados (11).

La comisión tripartita actuaba sobre lo que estaba por construir y no sobre lo construido; el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS). Rechazaba la idea de la reestructuración de aquél, y mas bien, trataba de crear un nuevo modelo, siendo auto-crítico de sus antiguas funciones en el seno del organismo (12).

Así, la comisión imaginaba la reforma en otra dirección, menos clientelar en lo político y más clientelar en el aspecto comercial propiamente dicho, acaso, era instalar una nueva institucionalidad, la que empezaría a moverse desde un Ministerio sin cartera de la seguridad social, cuyo Ministro, a su vez sería el Presidente del Seguro Social (13).

Pero la tripartita no tenía un programa elaborado sobre qué hacer con el seguro y el sindicalismo venezolano, menos. Vale decir que el sindicalismo tampoco contó en este período con una agenda en seguridad social.

El Ejecutivo comenzaría por su lado a laborar en 2 frentes distintos, lo que provocaría pérdida de tiempo y unidad; mientras una

parte actuaba en el seno de la tripartita, orientando el trabajo hacia una propuesta normativa; el otro frente en el Ministerio lo hacía en sentido contrario, encaminado hacia el *reflotamiento* del IVSS. A la postre, la liquidación del seguro social, surgió como resultado de ese conflicto, más que como decisión anticipada de los actores.

El conflicto direccional no fue fácil de resolver. Aunque venció formalmente el planteamiento de la liquidación, el presidente de la junta se comportaba como un gerente capaz de resolver los problemas del organismo alejando el fantasma de la liquidación que contaba hasta con una ley para llevarse a cabo; liquidación que objetivamente no se imponía como realidad ante una reforma, que si bien implicaba una reconstrucción de todo el tejido social, se enfrentaba a la fatiga del gobierno que finalizaba su periodo. También, a que varios candidatos al parlamento, miembros y adversarios de la comisión tripartita, hicieron sus campañas electorales a costa del seguro, incorporando además nuevos pensionados a las listas de pago, como parte de favores políticos. Y por último, pero no menos importante, la falta de racionalidad en los procesos de liquidación de empresas e institutos del Estado, emprendidos en épocas anteriores con irreparables consecuencias sociales. Además, en términos macro, suponía disciplina fiscal y rígida supervisión (14).

Otro aspecto ha considerar, es lo que la reforma como compromiso político significaba para los gobiernos futuros. Es conocido que el sistema de partidos en Venezuela fue barrido en esas elecciones y la reforma de la seguridad social correría su suerte, porque sus representantes quedaron des-legitimados para procesarla en el nuevo gobierno que asumía funciones.

Si bien es cierto, el Estado reconocía la deuda social o dicho de otra manera, recono-

cía la deuda pensional a los cotizantes, el asunto no fue comunicado con tiempo, ni tampoco con la certeza de cumplimiento. En efecto, se garantizaba una pensión mínima vital sin aumentar la edad y sin el requisito de cotizaciones extras, protegiendo las rentas más bajas y calculada a un valor constante. Y para los ya pensionados, un servicio de información descentralizado manejaría sus expedientes, al cerrarse el régimen el 31 de diciembre de 1999. La propuesta, conocida como acuerdo nacional sobre el sistema de pensiones y elaborada cuando menos 6 meses antes de presentarse el proyecto al Congreso por la dirección de la reforma, intentaba superar la ley de homologación de las pensiones al salario mínimo, transmitiendo una sensación de credibilidad, dado que era imposible hacer viable el nuevo sistema si no se atendía a los que ya estaban pensionados.

Entre los objetivos planteados estaban: Capitalizar los fondos, en principio con un capital *semilla* administrado en fideicomiso por el Fondo de Inversiones de Venezuela (FIV), custodiar los valores del gobierno de turno, y separar la administración del financiamiento (15).

Las notas más resaltantes de esa reforma, digamos singulares o inéditas fueron: Las comisiones de los operadores fueron fijadas en la ley, distinguidas y separadas de las primas de aseguramiento y cotización. Se le concedió importancia fundamental al servicio de información a los afiliados. La pensión mínima vital es financiada por el Estado y con impuesto a la nómina, calculada de acuerdo a una fórmula de crecimiento promedio de los salarios de los asegurados sin ligarse al salario mínimo urbano. El producto de las cotizaciones destinadas a los fondos de solidaridad y cesantía sería colocado en fideicomisos o contratos de administración de recursos con el sector

privado, mediante proceso licitatorio. Los administradores debían presentar informes mensuales al director ejecutivo de los fondos, siendo que la comisión por la prestación de los servicios, sería un porcentaje sobre el rendimiento efectivo de las inversiones realizadas, fijado por la comisión de licitación (Artículos 5, 6 y 9 del Decreto 3.261 mediante el cual se dicta el Reglamento parcial del Decreto Ley del Subsistema de Pensiones que regula el fondo de solidaridad intergeneracional. GO No. 5.301 Extraordinario de 29-01-99).

Las características más comunes con respecto a otras reformas en Latinoamérica fueron: La introducción de la cuenta individual obligatoria para la jubilación, a modo de contrato de mandato con la administradora elegida; contratación de compañías aseguradoras para la cobertura de contingencias distintas a la vejez; descentralización de las operaciones y supervisión por parte del Estado.

1.5. La Liquidación del IVSS

Esta es la fase culminante del proceso de reforma de la seguridad social en la que es imposible dejar de considerar en el plan que suponía la liquidación, un conjunto de variables externas, tales como la recesión económica de finales de 1998 por la caída libre de los precios del petróleo en alrededor de 5.000 millones de dólares americanos; y la resistencia política encabezada por el nuevo gobierno que anunciaba antes de su toma de posesión no liquidar al instituto de los seguros sociales (16).

Entre las variables internas, cabe destacar el poder de los gremios contratantes con el instituto y la absoluta falta de convicción interna a nivel directivo de liquidar al organismo. Se sabía que se perdía poder, aunque no se trataba de un despido masivo de personal; sino en realidad de transferencia de funciones de

33 hospitales en 13 estados a sus gobiernos regionales y de 77 ambulatorios en 19 estados a sus alcaldías, con fuentes de administración muy diversa que permitían la gestión de fundaciones, la iglesia y organizaciones del tercer sector.

1.6. La reforma de la reforma

En primer lugar, la Constitución aprobada en diciembre de 1999 estableció en su artículo 80 que las pensiones mínimas de vejez no podían descender del salario mínimo urbano vigente. La prestación es universal, sin importar la afiliación al sistema, lo que ha motivado a grupos de jubilados a demandar la homologación de sus rentas por debajo de la referencia vital garantizada y a los que no tienen cotizaciones en cantidad, a demandarlas (17).

En segundo lugar, la administración y el financiamiento del sistema han despertado polémica por el modo como otra de las normas fue finalmente redactada, revelando tensiones entre lo público y privado. En realidad, los proyectos iniciales del artículo, el 86, negaban la participación de empresas mercantiles, lo que se extendía a la salud (18).

El mencionado artículo 86 reza:

“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. El Estado tiene la obligación de

asegurar la efectividad de este derecho, creando un sistema de seguridad social universal, integral, de financiamiento solidario, unitario, eficiente y participativo, de contribuciones directas o indirectas. La ausencia de capacidad contributiva no será motivo para excluir a las personas de su protección. Los recursos financieros de la seguridad social no podrán ser destinados a otros fines. Las cotizaciones obligatorias que realicen los trabajadores y las trabajadoras para cubrir los servicios médicos y asistenciales y demás beneficios de la seguridad social podrán ser administrados sólo con fines sociales bajo la rectoría del Estado. Los remanentes netos del capital destinado a la salud, la educación y la seguridad social se acumularán a los fines de su distribución y contribución en esos servicios. El sistema de seguridad social será regulado por una ley orgánica especial”.

Los que admiten la posibilidad de la participación privada señalan dos argumentos. Uno tiene que ver con el libre mercado que la Constitución contempla (19). La otra explicación tiene que ver con las facultades que el Estado tiene para delegar la administración de servicios públicos en manos de terceros que garantizan con su patrimonio su funcionamiento, merced a la utilidad obtenida, pudiendo privatizarse exclusivamente la gestión. Los que niegan la posibilidad que los privados participen, asumen por supuesto de modo gramatical la norma. Y sin duda que el esfuerzo de interpretación es mayor y exigente para los que tratan de rebatir la expresión “no lucrativo” (20).

En un principio, empezó encaminándose “la reforma de la reforma” como res-

ponsabilidad del Ministerio de Hacienda, siendo más liberal que la que suponía derogar. El gobierno contando con una habilitante (26-04-99) que le otorgaba plenos poderes para legislar, apenas pudo hacerlo en paro forzoso (22-10-99).

El segundo acto sigue con el nombramiento de una Comisión Presidencial, que opera a partir de agosto de 2000 en 6 áreas de trabajo y en las que la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV) no estuvo representada, aunque reunió a antiguos miembros de la tripartita por el sector empresarial y asesores gubernamentales (El Nacional. Edición de 11-08-02). El resultado fue que la coordinación no pudo llevarse a cabo. Si la reforma de la tripartita no estaba en el tiempo político para ejecutarse; ésta no tenía punto de contacto con la economía, porque allí se legislaba para un número cada vez menor de afiliados, por un mercado que rápidamente se informalizaba, sacrificando empresas y trabajadores. La letra de los informes de desocupación y pobreza mataba la liturgia de un proceso que ya se masticaba con desgano a comienzos de 2001.

Cada subcomisión trabajaba por su lado y la concepción entre uno y otro proyecto era completamente distinta. Hasta el coordinador general de la comisión salvó su voto al momento de presentar el paquete definitivo al Presidente, el que por vía de la vicepresidencia lo remitió a la asamblea que modificaría en 180 grados lo presentado.

Los indicadores que para 1998 eran desfavorables, cuando el sector informal ocupaba el 48%, según datos oficiales, en el 2002 representaba un 52%. La tasa de desempleo que en 1998 era de un 11,3%, representaba un 15,6%. El efecto de la primera reforma impactaba negativamente sobre la nómina. El impacto de cómo se estaba ensayando la segunda en esta

fase, implicaba una reducción del salario real y un incremento del desempleo (21).

El costo de la seguridad social antes de la reforma era de aproximadamente 21% el salario normal o básico anual, representado por el seguro social, el paro forzoso, la política habitacional y el Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE). Ello se eleva en la reforma de 1998 a 34,45% / 35,45%. Y cuando la Comisión Presidencial hace la propuesta, el aporte total es de 34,95%.

En ninguna instancia se consideraron estos aspectos, apenas, atemperar el costo fiscal, pero no los costos indirectos, los cuales son ya elevados antes de introducir cualquier posibilidad de modificación de los aspectos legales (22).

La tercera fase de la *reforma de la reforma* se inicia cuando el 20-11-01 se aprueba en primera discusión la ley marco de seguridad social y no sería hasta el 29-05-02 en que se presenta un nuevo proyecto para la segunda y última discusión que propone hacer las siguientes modificaciones (23):

1. Incorporar el criterio de progresividad como fundamental para el desarrollo del Sistema de Seguridad Social (*lo que ya se encontraba en el artículo 94 de la Constitución derogada*) (24).
2. Definir a la seguridad social como un sistema de sistemas (*lo que se hace para justificar la existencia del sistema de salud que se erige con espacio aparte, junto con la dispersión entre organismos y regímenes que persiste*).
3. Eliminar la propuesta de un Ministerio de la Seguridad Social y en su lugar, crear un Gabinete Sectorial para establecer la unidad del Sistema y la coordinación de las políticas (*Dos observaciones: Una, que el Ministerio debería ser el del trabajo y no un gabinete sectorial, sin embargo sobre-*

sale esta vez la intención de concederle al Ministerio un lugar que había perdido en el proyecto anterior cuando se había propuesto otro de seguridad social. La otra observación es que con un gabinete no se establece la unidad del sistema cuando por el contrario se concibe mas bien como un "sistema de sistemas" (25).

4. *Crear los regímenes especiales, para las ama de casas, indígenas y discapacitados (no hay mayor precisión al respecto).*
5. *Incorporar a la Tesorería de Previsión Social (encargada de la afiliación, la recaudación y la inversión) una representación de los trabajadores y de los empleadores (Pero la representación no la tiene la organización sindical y empresarial más representativa, como si se hace en el Instituto Prestacional Dinerario), y vincularla orgánicamente a la Ley del Régimen Prestacional Dinerario. Asimismo, mejorar su control y transparencia, mediante auditorias externas, publicación de la información financiera y de gestión; y el establecimiento de reglas precisas para los contratos con los operadores y el asesoramiento del sector privado especializado en materia financiera (La tesorería es otro banco, un banco del Estado, lo que no hace muy diferente el proyecto con la situación actual que pretende modificar).*
6. *Homogenizar las restricciones y remociones del Superintendente de Seguridad Social, el Presidente del Instituto de Prestaciones Dinerarias y el Presidente del Instituto Nacional de Empleo (El organismo de fiscalización es tutelado por el Ministerio de Hacienda, el segundo concilia y ordena los pagos de las prestaciones. Aparte, se crea un Instituto de Empleo, cuyas funciones acometía la dirección de empleo del Ministerio del Trabajo y sus*

agencias de empleo (26). Y finalmente otro instituto, el de Prevención, Salud y Seguridad Laborales, sin operar desde 1986).

7. *Crear el Banco Nacional de Vivienda y Hábitat como único administrador de los recursos para la vivienda y el hábitat, desprendiendo estas actividades de la Tesorería (Este sería otro banco del Estado).*
8. *Reformar el régimen de pensiones de vejez, formalizando la existencia de dos niveles. El Primero, contributivo y obligatorio para las personas que reciban ingresos, bien provengan de una relación de dependencia o consecuencia de una actividad lucrativa. En este primer nivel se introduce la distribución de la contribución en dos cuentas, una de capitalización colectiva y un componente de capitalización individual, cuya proporcionalidad será definida en el Régimen Prestacional Dinerario (el régimen de capitalización individual sería para trabajadores que devenguen más de 5 salarios mínimos, lo que no debe pasar de 700 mil trabajadores (27). En todo caso y aunque parezca paradójico, la composición financiera es razonable si se toma en cuenta la realidad del mercado laboral, pues la única manera de hacer viable la cuenta individual como adicional de la solidaridad, sería recomponiendo todos los costos laborales asociados con el trabajo). El segundo nivel sería complementario y voluntario, siempre que se esté inscrito en el primero, con lo cual se procura que ninguna persona deje de contribuir al nivel colectivo. La norma establece reglas para la administración de los niveles, el primero será siempre administrado por el Estado y el segundo podrá serlo por la parte privada, mediante una ley de ahorro previsional*

que le dé cabida a las administradoras de fondos de pensiones. También se introduce la forma de conformar esos regímenes complementarios, que podrán ser de capitalización colectiva o individual. (*Primero, hay que comentar que la administración en manos del Estado, que en el caso planteado sería francamente marginal, no es de extrañar por el modo como la norma constitucional esta elaborada, segundo, a que hay un rechazo desde el proyecto aprobado en primera discusión, a la cuenta de capitalización individual para la jubilación, y en última instancia, porque el mercado de captación no es grande*) (28).

9. Perfeccionar el tratamiento a los regímenes especiales existentes, garantizando la intencionalidad de la creación de un régimen general, preservando los derechos en formación y haciendo obligatoria su contribución, disminuyendo la angustia y conflictividad que se ha despertado con sus reformas. (*Las fórmulas de transición en lo que respecta a los regímenes de jubilación en el sector público continúan muy confusas*) (Díaz, 1999).
10. Crear el Estatuto Especial del funcionario del Sistema de Seguridad Social. (*De modo indirecto puede decirse que esta es la demostración de una administración pública que busca atajos a sus problemas estructurales*) (29).

En términos generales, el proyecto revela en primer lugar, una concentración de todas las funciones en el sector público, siendo el costo operacional alto, considerable para un gobierno con dificultades para atender el gasto social sin dejarle elección a los afiliados cuando la administración actúe deficientemente (30).

En segundo lugar, la normativa propuesta y la finalmente aprobada, es apenas un signo orientador y las definiciones prácticas son a nivel de la burocracia. Así, puede desarrollarse el favor como regla sustituyendo al articulado que funciona sólo en aquellas áreas de enlace para el capitalismo mundial (31).

2. La gestión y administración de los distintos esquemas de protección

La previsión social parece encontrar sólo viabilidad en un modelo constantemente replicado, aunque existan diferencias entre sistemas y se intente a priori una clasificación; proviene en buena medida de una negociación política y de institutos o prestaciones arraigados.

En la tripartita venezolana se deslizó la réplica, igual ocurrió en la primera habilitación legislativa y con la comisión presidencial, 3 veces en total, con equipos gubernamentales diferentes. Una vez que los proyectos llegaron a la asamblea nacional, la línea fue modificada. Antes que ello ocurriera, se mantenía la estructura de acumulación, intervención privada y corresponsabilidad en la obtención de las prestaciones, lo que viene ocurriendo desde la creación del sistema chileno en 1981 donde se establece una cultura previsional vinculada con valores de mercado. Este patrón, *liberalproductivo* -en la terminología de Lipietz (1997)- es más individual, completamente disociado, postmoderno y sin raigambre física. El individuo debe ser certero en sus decisiones y un negociador de su parte, sólo de su parte (32).

Al corresponder el desarrollo de los sistemas previsionales al del capitalismo dependiente, la inclusión del modelo chileno deslizó también la intención de dinamizar la

economía procurando una base sustancial de ahorro para proyectos de inversión (33).

A su vez, se reconduce el papel del Estado y se estimula la participación privada, lo que se evidencia en economías en transición a sistemas de mercado (34).

El Banco Mundial (BM) propone el financiamiento de pensiones asistenciales por el Estado para mitigar la pobreza de la población de la tercera edad. Es un nivel básico que supone marginal en comparación con el nivel principal bancario, de ahorro obligatorio, que se aplicaría a toda la población y sería gestionado por el sector privado; y un nivel voluntario y suplementario para decisiones alternativas de financiamiento (BM, 1994; Reynaud, 1998; Ruiz-Tagle, 1998; Díaz, 2001).

Por su parte, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), planteó repetidas veces el uso monetario de las prestaciones sociales por parte del sector privado, por ejemplo, en el subsistema de paro forzoso, en el que se pretendía utilizar parte del número de días para conformar una cuenta individual de retiro involuntario (35).

Existen disposiciones comunes: Un conjunto de textos para la presentación, la negociación y venta comunicacional que justifican, promueven y lo más importante, homogenizan el *corpus* del diálogo, el que servirá para la gramática legislativa posterior, vista como naturalmente uniforme, como consecuencia de tópicos y realidades comunes, y que puede ser elaborada sin contacto con la realidad local. Bufetes extranjeros legislan, consultores pueden traer fórmulas que sirven con éxito en un mercado global que actúa en correspondencia a un catálogo de productos adquiridos en un supermercado semántico que retira de sus anaqueles los códigos de barra nacionalistas.

Pero después de todo, una lección es clara, mientras el debate sea abierto y plural, el agente transnacional se encontrará limitado en su accionar, como sucedió en la tripartita venezolana.

4. Conclusiones

Del seguro a la seguridad social hay un paso gigantesco en la dirección de una sociedad más justa; pero de la intervención limitada de los seguros sociales a la intervención en procura del bienestar, América Latina desarrolló sólo la primera fase y sólo en un sentido declarativo la etapa siguiente; dado que su modelo intervencionista y de Estado empresarial, tenía severas restricciones para operar. Esto a la postre afectaría la culminación del Estado de los seguros sociales a su estadio superior de cobertura de seguridad social, además, producto del populismo, el seguro social tampoco pudo cumplir con sus funciones ni con el *modelo expansivo de reparto masivo y máximo del producto*, el que a su vez confrontaría dificultades financieras sin encuadrar en la evolución capitalista actual, más próxima a otro modelo; el de *acumulación*, embelesado en aspectos financieros, que lo desvincula de valores culturales y políticos.

La promesa de un seguro social para la clase trabajadora fue incumplida, haciéndose cargo el Estado venezolano de la administración, cada vez más ineficiente y con un presupuesto severamente más comprometido. De esta manera y sin constituir la excepción, las soluciones a los problemas del seguro social, y las de la seguridad social después; han pasado por el tamiz de la economía, por lo que cualquier pretensión para favorecer la existencia de un sistema privado no carecería de alguna razón, dejando a salvo consideraciones

políticas e ideológicas. El nuevo actor privado desplaza en capital y credibilidad a un gobierno que cede y un actor sindical desacreditado. La tarea no era nueva, pues ya parte de la cobertura estaba en manos privadas. Faltaba sólo llegar a esta parte de la población trabajadora de menos ingresos.

La reforma venezolana fue parte de una negociación tripartita que pretendía re-estructurar al sector público y reducir el déficit fiscal. Por el lado empresarial pretendía eliminar la incertidumbre de cálculo del costo del factor trabajo y participar en la administración y operación de la seguridad social. De parte de los sindicatos; se trataba de recomponer el salario, ajustar periódicamente el mismo, y aumentar la cobertura y calidad de las prestaciones previsionales. Del conjunto de aspiraciones, la más profunda -la de la seguridad social-; no llegó a materializarse, debido a la falta de confianza en los agentes privados y a la incapacidad institucional para desarrollar el Estado su fiscalización.

La tripartita como mecanismo de diálogo en procura de consensos se paralizó. El ensayo no ha continuado ni con más ni con distintos dirigentes. De esta manera el trazado de la nueva reforma fue cerrando su círculo de participación a la par de una incapacidad institucional manifiesta. Pero si alguna coincidencia existe, entre la tripartita y el período posterior, son las dificultades para trazar las líneas maestras de la seguridad social; su carta política de existencia que dibuje su propio perfil. Son frecuentes los conflictos direccionales, el clientelismo político y la fatiga gubernamental para sostener el cambio. Una de las dificultades más evidentes, es la falta de comunicación de su contenido; por falta de tiempo en el caso de la tripartita y por razones conceptuales en el caso de la actual coyuntura.

Es obvio que el proceso no es fácil. Se trata de una reforma con sinsabores y riesgos, en lo que atañe a sus aspectos institucionales, administrativos y financieros, y en materias muy difíciles de abordar como tasas, condiciones, transición, costo fiscal, etc.

La Constitución de 1999 no ha permitido delinear, salvo en lo que respecta al sistema de salud, la seguridad social como sistema de organización del bienestar. Aunque contiene los principios, las ramas asegurativas y el sentido progresivo de la disciplina, no están las coordenadas lo suficientemente claras. La reforma de la reforma no ha sido fácil tampoco. Ha atravesado tres etapas. Liberal la primera; sin reparar en costos la segunda; y muy internada en el gobierno la tercera.

Pero hay un asunto que generalmente se omite: No importa el giro que la reforma tenga, hacia lo público o lo privado, hay algo que va más allá de la norma y que toca aspectos organizativos que se desenvuelven sobre la base de reglas, usos, modos o actitudes funcionariales. Se trata del comportamiento de los actores y de modo general, el desempeño del Estado, cada vez con menos respuestas.

Diferentes equipos gubernamentales han seguido, hasta la última etapa en la que nos encontramos, el patrón apuntalado por el BM de *acumulación o liberal productivo*. Cuando evaluamos el modelo, el riesgo, la incertidumbre y el alto costo, sobresalen. No parece conveniente su adopción sin considerar prestaciones solidarias, propias de la seguridad social. Es indispensable también que la organización sindical prepare su propia agenda de cambios. Y una política activa de promoción al empleo es fundamental, junto con una garantía de rentas, bajo un enfoque ciertamente redistributivo, es decir, de garantías básicas, aunque sin dejar de lado el esfuerzo personal.

Notas

1. El artículo 16 de la ley del IVSS corresponde a un *modelo expansivo de reparto masivo y máximo del producto*, establece que la pensión estaría compuesta por una suma básica reajutable periódicamente y una cantidad equivalente al 30% del salario de referencia del asegurado que podía aumentar en 1 punto por cada 50 cotizaciones por encima de 750.
2. A los efectos de hacer las comparaciones del caso, 1\$ de los US equivale a 1.300 bolívares, aproximadamente (noviembre de 2002).
3. La prestación de antigüedad nació de un decreto del ejecutivo hasta que adquirió el carácter de irrenunciable. En 1997 se modifica su forma de cálculo basado en remunerar el tiempo de servicio sobre la base del último salario mensual, por una prestación de 5 días por mes, estando pendiente aún una reforma legislativa que sugiere volver al sistema anterior.
4. La ley homologa las pensiones de vejez, invalidez y jubilaciones del sector público, garantizando la prestación calculada por el seguro social según el artículo 16 citado en la nota 1, más la diferencia que hubiere hasta llegar al mínimo, aportada por el Ejecutivo (Típico ataque a las consecuencias y no a las causas). El pensionado debía probar que sus rentas eran inferiores a 3 salarios mínimos legales mensuales, presentando una declaración jurada para tener derecho a la homologación. Tal propósito no pudo llevarse a efecto debido a fallas de procedimiento y al caos generado en la convocatoria, centralizada en Caracas.
5. El día 02-08-02 (El Nacional. Cuerpo C) el IVSS inaugura una oficina de atención al público en Caracas. Lo que llama la atención es que sea la primera de ese tipo en 58 años y que se ubique en la capital, lo que obligará a más personas a trasladarse del interior a tramitar sus recaudos, lo que ya hacen para saltar la instancia de la provincia; la caja regional, la que se supone debe enviar normalmente los papeles por valija (son un total de 47 las sucursales regionales para tramitar alrededor de 3.500 solicitudes mensuales). Los afiliados con derecho a pensión creen que viajando a Caracas -creencia que se extiende a otros servicios como expedición de pasaportes, cédulas y placas de identificación de vehículos-, resolverán más rápido el trámite que normalmente dura entre 3 y 4 años. Suponen también que los gestores de tipo político o económico están más al alcance de la decisión. Llegar a ser introducidos en el sistema es una proeza para la mayoría y una lotería para una minoría que tenga alguna relación de amistad con algún funcionario o directivo. La lista de los incluidos se maneja discrecionalmente, dependiendo en última instancia de los recursos del fisco.
6. Coexisten contrario al principio de la uniformidad, diferentes regímenes especiales, en algunos casos, acumulativos de hasta 3 pensiones en una misma persona.
7. El término informal equivale sólo aquí al tratamiento de cualquier situación previsional o administrativa de modo irregular, casual, por *compadrazgo*, de manera desordenada y violenta. Su uso en el resto del texto es aplicable a la economía sumergida.
8. Después del primero sobre seguridad social integral y política salarial de marzo de 1997, le siguen de manera sucesiva, el de estabilidad en el empleo y salarios de julio

de 1997 y el de revisión de los salarios mínimos de febrero de 1998.

9. En el sector público, la acumulación del pasivo tuvo como efecto inmediato precarizar los salarios, en el privado, muchas empresas de hecho anualizaban la prestación y otras en el mejor de los casos, utilizaron los fondos como capital de trabajo. De cualquier manera, el pasivo en el ámbito público, que alcanzaba la cantidad de 1 billón 105.000 millones de Bs., en muchos casos no sería honrado (Cifra de Veneconsultores. *El Nacional*. Cuerpo E. 11-12-95). Y para el 2002, la nueva norma de depositar a cada trabajador 5 días de salario, quedaba diferida hasta el siguiente ejercicio fiscal.
10. Así por ejemplo, la CTV sostuvo en la tripartita la posición que los bancos no podían participar en la constitución de las administradoras debido a la crisis financiera de 1994. Efectivamente, el 13 de enero de 1994 daba comienzo una crisis bancaria muy profunda. El Banco Latino cerraba sus puertas y con él 8 instituciones más a escasos días de decretarse un control de cambio. El número de trabajadores bancarios despedidos superaba los 50 mil. Después se sumó todo un grupo empresarial, el Grupo Latino Progreso, lo que ponía en estado de alerta a la CTV. (*Economía Hoy*. 13-01-95). FEDECAMARAS, el organismo empresarial cúpula, amenazó con suspender las deliberaciones de la tripartita, la que ya no sólo debatía sobre política sino que concretaba normativamente aquélla, pues en su seno se elaboraban los ante-proyectos de ley a ser presentados.
11. Sin embargo es de esperarse que el antiguo congreso y ello no ha cambiado en la asamblea que lo sustituye, tuviera “juego propio”. Destaca por ejemplo, la creación

de las administradoras de riesgos del trabajo y una ley de alimentación de los trabajadores que obliga a suministrar una comida por jornada en empresas públicas o privadas de más de 50 trabajadores que perciban ingresos de hasta 2 salarios mínimos. Un informe de coyuntura, 1998-99, de la Oficina de Asesoría Económica y Financiera del Congreso de la República recomendaba postergar la entrada en vigencia de dicha ley, pero aún así, el Congreso terminó aprobándola (*El Nacional*. Cuerpo E. “Asesores Económicos del Congreso plantean revisar pechaje de nóminas.” Reportaje de Elisabeth Dávila, 22-02-99).

12. Así por ejemplo, en una reunión ordinaria de la tripartita, el presidente de la CTV expresó que la central no deseaba administrar el IVSS, sólo dictar la política en el seno del consejo de la seguridad social, contemplado por los actores como voceros del sistema. Desafortunadamente, el congreso convirtió al órgano en consultivo y posteriores proyectos, instalado el nuevo gobierno, no han variado tan decorativa posición.
13. Antes que el Ministerio para la Seguridad Social, existió uno para la reestructuración del seguro social. Este insistía en la necesidad de transferir los servicios médicos, apoyarse en la administración tributaria para ejercer el cobro y contar con un equipo de informática, posiblemente el de uno de los bancos intervenidos después de la crisis bancaria (*El Universal*. Cuerpo 2. 11-01-96).
14. En buena medida el éxito de la reforma chilena, éxito digo si se le compara con resultados de otros modelos con el mismo patrón que aquí se analiza, se debe a la atadura de la reforma con la macroeconomía, la que incluyó en su recetario a la pri-

- vatización; la emisión de bonos de reconocimiento a los afiliados que se trasladaran al nuevo régimen; y el aprovechamiento de los fondos de pensiones como puntal de ahorro.
15. El Fondo actuaba como banca de segundo piso y sería sustituido por el Banco de Desarrollo Económico y Social (BANDES). El FIV actuaba como el agente gubernamental para la privatización. Con el BANDES por el contrario, el Estado ahora se convertía en promotor y recuperador del espacio que suponía perdido (Panorama. Edición de 28-07-02. “Domar al Capitalismo Salvaje”. Reportaje de Ilich Carvajal Centeno).
 16. La propuesta, convertida en ley, de liquidar al IVSS no tenía antecedentes en otras legislaciones. Borrar y sustituir funciones asegurativas, médicas, de recaudación y administración, sólo puede hacerse con gobiernos populares y con un alto grado de consenso, sino, una pared de hierro se encuentra a la vuelta del tiempo y con el fin del gobierno. Pero 4 años más tarde, la Asamblea Nacional, al sancionar la nueva ley de seguridad social (GO. No. 37.600 de 30 de diciembre de 2002), decide paradójicamente nuevamente la liquidación (artículo 129).
 17. El Tribunal Supremo de Justicia no ha decidido sobre el fondo de la controversia hasta tanto exista una ley marco, lo que ocurriría en diciembre de 2002. El artículo *in comento* fue aprobado por unanimidad en la asamblea nacional constituyente sin tomar en cuenta lo que ahora preocupa en el seno de la comisión legislativa que prepara la reforma. Los costos fiscales que revisa aquella, muestran que si se da fiel cumplimiento al artículo 80, en 10 años el Gobierno deberá prever en el presupuesto público un monto equivalente al 4% del PIB, es decir, 4 millardos de dólares aproximadamente para pagar tan sólo este compromiso previsional.
 18. La Constitución le abre un espacio propio a la asistencia médica, separado de la seguridad social. Se concibe como un sistema nacional, pero más allá de esta representación normativa, en verdad, el Ministro de la época, ejerció una dirección unívoca de carácter conceptual muy sólida que no permitió resquicio de duda; en tanto que el sistema de seguridad social no tuvo líder, explicable por la sucesión de ministros que han ejercido la cartera de trabajo, 4 desde 1999, y la diversidad de criterios en el propio seno del gobierno y de sus propios aliados en torno al tema pensional, el más espinoso de todas las reformas. El IVSS ha demostrado por su parte, una fuerza burocrática impresionante. Ha resistido todas las embestidas, pese a tener juntas directivas muy provisionales, 4 presidentes han pasado por el organismo desde que el nuevo gobierno asumió funciones, uno de ellos permaneció menos de 1 mes en el cargo, y otro 3 meses.
 19. En esta materia, la Constitución es muy liberal. El asambleísta, ex secretario de la Presidencia y periodista Alfredo Peña, hoy en la oposición como alcalde metropolitano de Caracas (un caballo de Troya para el ejecutivo) fue el responsable de su conducción parlamentaria. Parte de su equipo de asesores económicos, actualmente en el gobierno, y uno de ellos, Ministro de Hacienda, son defensores naturales de la participación privada aunque no pudieron interferir en la parte social del texto.
 20. La discusión no ha sido fácil y una Comisión Presidencial agotó parte de su tiempo tratando de dirimir el punto. Invitado a ella en septiembre de 2000 sostuve que las ad-

- ministradoras tenían sentido de lucro y podía interpretarse que la privatización absoluta era imposible. En realidad, hay un candado que impide *ab-initio* que las comisiones puedan ser cobradas, porque se dispone que la seguridad social es un servicio público que no tiene carácter lucrativo. Esta composición normativa fue una reacción para enfrentar la reforma anterior, la que sin embargo el propio Presidente en diferentes declaraciones interpretaba de otra manera: Que la Constitución admitía los fondos de pensiones, o lo que es lo mismo, unir a la China con La Habana.
21. Sobre el particular ver el Informe especial de coyuntura, 1998-99 elaborado por la Oficina de Asesoría Económica y Financiera del Congreso. Revelaba que los impuestos aumentarían en más de un 5% los costos laborales, lo que incrementaría a su vez el desempleo en un 2,5%, 245 mil trabajadores, recomendando un programa de inversión pública en construcción no residencial (que es hoy el sector más golpeado por el desempleo), una política de incentivos a la agricultura y la industria manufacturera y, mantener el cambio estable, sin embargo, todo lo contrario ocurrió.
 22. Debido a que el salario se depreciaba para evitar el impacto en la antigüedad antes de la reforma, otras prestaciones como las guarderías, alimentación o cesta ticket, política habitacional y bonos no salariales, fueron apareciendo. Véase al respecto Márquez, Gustavo (1995) "Reformas del mercado laboral ante la liberalización de la economía en América Latina". Banco Interamericano de Desarrollo.
 23. A todas estas, el paquete anterior del gobierno de Rafael Caldera entraba en su 5ta *vacatio legis*, en tres años y medio.
 24. Asamblea Nacional: Comisión Permanente de Desarrollo Social Integral. Justificación de la Propuesta de Reforma del Proyecto de Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral aprobado en 1ra discusión, preparada por el Equipo Técnico-Asesor, 2002: 7-8. (Los paréntesis son nuestros).
 25. En la ley finalmente promulgada no se definió sin embargo quién se ocuparía de la rectoría del sistema (artículo 24).
 26. La asignación presupuestaria más alta para la capacitación e intermediación laboral, fue durante el gobierno de Caldera, un 0,16% del PIB; ínfima en realidad para desviarla creando otro organismo.
 27. El cálculo es propio pero de acuerdo a los indicadores de la fuerza de trabajo para el segundo semestre de 2000, este segmento de más de 5 salarios mínimos representaba el estrato B, apenas un 3,2% de los hogares, lo que ha disminuido aún más 3 años más tarde.
 28. En la ley finalmente promulgada, el financiamiento es exclusivamente solidario, sin perjuicio de afiliaciones complementarias voluntarias (artículo 65).
 29. Producto de la 2da habilitación legislativa otorgada al gobierno, éste decreta un estatuto de la función pública el 13 de noviembre de 2001 (G O No. 5.557 Extraordinaria), vigente a partir de mediados de marzo de 2002 que ponía freno al derecho colectivo. Debido a las críticas, ninguna de ellas benignas, inclusive provenientes del sector oficial parlamentario, se promulga una nueva ley, el 12 de julio de 2002 (GO No. 37.482). El punto central es si efectivamente logrará convertirse en el punto de arranque de la eficacia funcional, incluyendo la de seguridad social.

30. El gobierno ha aumentado en más de 3 puntos del PIB, el gasto en salud y seguridad social, pero la cobertura ha descendido en razón, primero del bajo desempeño institucional y en segundo lugar, por el aumento de la informalidad, según un informe intitulado "Seguridad Social: Aportes para el acuerdo". Universidades Católica Andrés Bello (UCAB) y Simón Bolívar (US), publicado parcialmente por El Universal. Cuerpo 2. Edición de 05-08-02.
31. En 1999 se promulga una ley de simplificación de trámites administrativos (GO No. 5.393 de 22-10-99) aplicándose a la administración central y descentralizada. La fase operativa debería iniciarse en cada ente, diseñar algunos indicadores de gestión y difundirlos apropiadamente (artículo 6) sobre la base de unos principios: El de presunción de la buena fe del administrado, la simplicidad, la desconcentración y el servicio al público (artículo 8). Ninguno se ha podido poner en práctica.
32. El tradicional sistema público de pensiones sigue siendo mayoritario. Lo que destaca es el crecimiento de los regímenes de cotizaciones definidas o su combinación, coincidente con la preocupación del Banco Mundial (BM) de establecer la capitalización individual en los países a los que asiste. En Europa, las pensiones públicas conservan su espacio a pesar de los problemas de financiamiento ocurridos por el envejecimiento demográfico y la reducción de los puestos de trabajo y la tasa de natalidad.
33. Vale decir que el modelo chileno es completado por un régimen de salud previsional operado por los Institutos de Salud Previsional (ISAPRES) cuyo éxito de exportación no ha sido posible. Sólo un 7% de las personas de 65 años y más, participaban en 1996 en este tipo de instituciones, frente a un 34% de las personas situadas entre los 25 y los 34 años (Mathias Kifmann, 1998).
34. En Letonia se creó, en 1995, un régimen nocional de cotizaciones definidas, similar al sueco e italiano, basado en cuentas individuales teóricas reajustadas anualmente. En EE UU se discuten alternativas que van desde una reforma gradual a un cambio drástico de sistema. Canadá no ha variado su régimen pero si ha aumentado las cotizaciones. Pero en la República Checa, en Hungría y en Polonia, se han instaurado regímenes basados en el modelo chileno. (McGillivray, 1998).
35. El BID, sin resultado alguno, intentó en primer lugar poner en práctica la capitalización individual en el régimen de cesantía y después; a través de una administradora de fondos de pensiones, antigüedad, cesantía y recreación, invertir cada uno de los depósitos en cuenta, en los mercados financieros.

Bibliografía Citada

- Asamblea Nacional Constituyente (1999). Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.
- Asamblea Nacional Reforma de la Ley del Estatuto de la Función Pública. Gaceta Oficial No. 37.482 de 12 de julio de 2002.
- Asamblea Nacional (2002). Justificación de la Propuesta de Reforma del Proyecto de Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral aprobado en 1ra discusión. Comisión Permanente de Desarrollo Social Integral. Equipo Técnico-Asesor.
- Banco Mundial (1994). Envejecimiento sin crisis. Políticas para la Protección de los

- ancianos y la Promoción del Crecimiento. Washington. D.C.
- Banco de Desarrollo Económico y Social. Ley del Bander. Gaceta Oficial. No.37.194 de 10 de mayo de 2001.
- Congreso de la República. Ley del Seguro Social. Gaceta Oficial No. 4.322 Extraordinario de 03 de octubre de 1991.
- _____. Ley de Homologación de las Pensiones del Seguro Social y de las Jubilaciones y Pensiones de la Administración Pública al Salario Mínimo Nacional (pensión mínima vital). Gaceta Oficial No. 4.920 Extraordinario de 16 de junio de 1995.
- _____. Leyes de Re-estructuración del Seguro Social. Gacetas Oficiales Nos. 34.921 de 12 de marzo de 1992 y 36.264 de 07 de agosto de 1997.
- _____. Ley de Simplificación de Trámites Administrativos. Gaceta Oficial No. 5.393 de 22 de octubre de 1999.
- _____. Ley Habilitante. Decreto No.36.687 de 24 de abril de 1999.
- DÍAZ, Luis Eduardo (1999). "Realidad y dogmas de los Fondos de Jubilación." En: **Reflexiones y Propuestas en torno a la nueva Constitución**. Fondo Editorial Nacional. José Agustín Catalá (editor). Venezuela.
- _____. (2001) "La Capitalización Individual privada y el Rol del Estado en Seguridad Social". **Revista Espacio Abierto**. Cuaderno Venezolano de Sociología. Vol. 10. No.1.
- El Nacional. "Oficina de Atención al Público inaugura el IVSS" Cuerpo C, edición de 02 de agosto de 2002.
- _____. "IVSS: Irregularidades administrativas en la adquisición de fármacos".Cuerpo C-2, edición de 01 de febrero de 2002.
- _____. "Datos de Veneconsultores" Cuerpo E, edición de 11 de diciembre de 1995.
- _____. "Asesores Económicos del Congreso plantean revisar pechaje de nóminas." Cuerpo E. Reportaje de Elisabeth Dávila, edición de 22 de febrero de 1999.
- _____. "Instalada Comisión Presidencial de Seguridad Social", edición de 11-08-02.
- Economía Hoy "Trabajadores bancarios despedidos superan los 50.000", edición de 13 de enero de 1995.
- El Universal"Apoyo de la administración tributaria para el IVSS". Cuerpo 2, edición de 11 de enero de 1996.
- _____. "Seguridad Social: Aportes para el acuerdo" Universidades Católica Andrés Bello (UCAB) y Simón Bolívar (US). Cuerpo 2, edición de 05 de agosto de 2002.
- Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (2000). Estados Financieros del IVSS, varios años, mimeo.
- Kifmann, Mathias (1998). "Seguro de salud privado en Chile: ¿seguro básico o complementario para los servicios ambulatorios?" En: **Revista Internacional de Seguridad Social**. AISS. Vol. 51, No 1.
- Lipietz, Alain (1997). **Elegir la audacia. Una alternativa para el siglo XXI**. Editorial Trotta, Madrid.
- Lucena, Héctor (2002). Venezuela: Reestructuración y Política Laboral y Productiva. Consecuencias en el sector automotriz. (Documento borrador).
- Martínez Vivot, Julio (1998). "La privatización de la seguridad social". En: **Las Reformas de la Seguridad Social en Ibero América**. AIA DST, OISS, Madrid.

- Márquez, Gustavo (1995). "Reformas del mercado laboral ante la liberalización de la economía en América Latina". Banco Interamericano de Desarrollo.
- Mcgillivray, Warren (1998). "Reforma de las pensiones: ¿A qué punto estamos?" En: **Segundo Seminario de Alto Nivel sobre Técnicas Estadísticas y Actuariales para los países del Cono Sur**. Asociación Internacional de la Seguridad Social – AISS. Montevideo, 18 al 20 de noviembre de 1998.
- Oficina de Asesoría Económica y Financiera del Congreso. Informe Especial de Coyuntura. 1998-1999.
- Presidencia de la República. Ley del Estatuto de la Función Pública. Gaceta Oficial number 5.557 Extraordinaria de 13 de noviembre de 2001.
- _____ Reglamento Parcial del Decreto Ley del Subsistema de Pensiones que regula el Fondo de Solidaridad Intergeneracional. Gaceta Oficial No. 5.301 Extraordinario de 29 de enero de 1999.
- _____ Decreto Ley de Paro Forzoso. Gaceta Oficial No.5.392 Extraordinaria de 22 de octubre de 1999.
- Panorama "Domar al Capitalismo Salvaje." Reportaje de Ilich Carvajal Centeno, edición de 28 de julio de 2002.
- Ruiz-Tagle, Jaime (1998). "Problemas actuales y futuros del nuevo sistema de pensiones en Chile". En: **Análisis Laboral**. Fundación Friederich Ebert - serie Publicaciones - N° 7, Octubre.
- Reynaud, Emmanuel (1998). "Las jubilaciones en la Unión Europea: Adaptación a las evoluciones económicas y sociales". En: **Revista Internacional de Seguridad Social**. AISS, enero-marzo.