

# XI Encuentro del Grupo de Exbecarios Bolonia-Castilla-La Mancha-Turín 23-25 de septiembre de 2002<sup>1</sup>

## Informe Nacional Seguridad Social

**Luis Eduardo Díaz**

Universidad del Zulia. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Apartado Postal. 10.432. Maracaibo-Venezuela. E-mail [luisediaz@telcel.net.ve](mailto:luisediaz@telcel.net.ve)

### 1. Introducción

#### 1.1. Contexto Internacional de la Discusión

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 también de la sociedad, está en crisis. Y más de las veces el rasgo que sobresa es el de la preservación o defensa de lo alcanzado.

El momento expansivo, estuvo alineado a la planificación económica, ejemplificado desde mi punto de vista, en los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) No. 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 etapa 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. En este período, el Estado en América Latina entra en crisis debido a que su modelo *interventor y sustitutivo de importaciones* no se expande, al fracasar el concepto de *Estado empresario* y por la sola transferencia de capital no productivo al sector privado. Ello a la larga, contribuiría a profundizar la crisis de los seguros sociales, provocando las primeras preocupaciones y en Chile la primera reforma<sup>2</sup>.

Y es que la historia de la seguridad social en América Latina ha sido una historia de incumplimientos de las tasas de reemplazo de ganancias anteriores; del patrón de universalidad y del reparto de la renta de modo equitativo. A raíz de ello, en Chile a partir de 1980, se disuelve el régimen público de reparto colectivo de los ingresos de la seguridad social, por un sistema privado de capitalización individual. Podemos decir, con la condición de retomar el asunto luego, que 3 resultados ha obtenido esa reforma: El control de calidad de los servicios, el menor tiempo para tramitar la afiliación y pagar pensiones más altas. Pero desgraciadamente, sigue sin resolverse temas y problemas esenciales y relevantes, algunos de los cuales, los abordaremos cuando evaluemos los resultados de la previsión privada bajo la supervisión del Estado, la que no todos comparten por diferentes razones, y donde cada cual tiene algo que decir o aportar como experiencia.

A su vez, la igualación de los desiguales se plantea resolver sobre la base de dos modelos que se relacionan con los arriba descritos: Uno de ellos, el más común; es el modelo expansivo de reparto masivo y máximo del producto. Este iguala los beneficios y tiene al Estado como administrador y árbitro, y no parece corresponder al estado actual de la evolución del capitalismo. Es propio de los países industrializados, los que por la crisis económica y financiera de sus sistemas previsionales, han tenido que modular las demandas, aumentar la capacidad de ahorro, tratar de ligar el crecimiento económico con el financiamiento de las prestaciones, y, disminuir en algunos casos su duración. El otro es un modelo de acumulación, que iguala las oportunidades, que garantiza un mínimo y tiene al Estado como garante y fiscal. Este se corresponde con la exaltación de lo individual y el concepto de mercado global. Parte del supuesto que el mercado funciona normalmente y no requiere de antemano de la intervención de los actores, pero sí de una base material de servicios de acceso universal, estableciendo una cobertura mínima de protección social. A lo largo de este documento analizaremos a estos modelos, sus portadores y sus dificultades de transmisión.

Parte de la aseveración que el modelo de bienestar está cuando menos paralizado y de la constatación que las reformas en América Latina, han consistido en la modificación de las variables financieras exclusivamente, por lo que siguiendo en este aspecto a Stiglitz y Orszag (1999) se piensa más en los medios que en los fines. Así como el modelo de expansión del producto se encuentra en crisis, sostengo que los modelos financieros

están desvinculados de valores culturales (actitudes y comportamiento) y políticas macro (tasa de remuneración del ahorro y nivel de ajuste de las prestaciones). Dichas reformas requieren además de destinatarios preparados políticamente pero que no han trajinado su diseño; o no han sido tomados en cuenta. Su participación constituiría desde luego un acto democrático para diferentes fines, como: La promoción de programas preventivos, la organización de sistemas mutualistas, investigaciones sobre enfermedades profesionales, administración de planes de ahorro, entrenamiento de personal, planes de empleo y salud, entre otros, porque en definitiva; la seguridad social debe ser producto de un consenso sobre un plan de cobertura, elaborado con las capacidades de todos.

Me propongo explicar las fases 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 importancia y relevancia en los últimos años en el foro político.

## **2. El debate político-social sobre los mecanismos de garantía de las necesidades sociales**

### **2.1. Contexto Nacional del Debate**

Una primera constatación es la desvinculación sindical del tema de la seguridad social en una coyuntura verdaderamente crítica para el movimiento. El referendo de diciembre del 2000 puede calificarse como una operación política ofensiva del Ejecutivo para sustituir a la dirigencia sindical de la confederación mayoritaria, la CTV. El referendo era el intento, fallido hasta ahora, de establecer relaciones neo-corporativas, aunque sin un plan definido de más largo aliento, al menos conocido y sobretodo operativo para enfrentar las necesidades sociales que superan con creces los problemas de naturaleza sindical. La consulta fracasó, a decir por sus resultados, sólo un 3% de participación de los electores.

La convocatoria fue cuestionada en el ámbito académico y desde luego en el sindical, por ser violatoria de la Constitución y convenios internacionales relativos a la libertad sindical, el 87 y el 98 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Aparte, dos miembros de la junta directiva del Consejo Nacional Electoral (CNE) renunciaron y otros dos votaron en contra del referendo, se solicitaron amparos judiciales y la Fiscalía y Defensoría del Pueblo, demandaron la inconstitucionalidad de la convocatoria.

El resultado legal pero ilegítimo de la consulta decembrina fue un atajo, cuyo resultado erosionó mucho al gobierno. El dominio de todas las piezas públicas y en cualquier nivel, hace que el piso de realizaciones gubernamentales sufra de muchas fugas de eficacia, como observaremos insistentemente a lo largo de este manuscrito, a lo que se agregan derrotas políticas tan innecesarias como inútiles: Una huelga petrolera tuvo efectos contrarios al esperado en los predios gubernamentales, resucitando a una CTV muy deslegitimada cuyo cuerpo directivo decidió renunciar, sustituido por una mesa amplia de conducción sindical que intentó en última instancia, una salida de sobrevivencia política, convocando un proceso electoral autónomo. Era claro el distanciamiento y la agenda de cada actor.

Ahora bien, el resultado esta a la vista, se ordenaba vía referendo una relegitimación de la estructura sindical en 180 días. El oficialismo procuraba una asamblea constituyente de trabajadores para hacerse del poder, aprovechando el control político de todas las demás instancias, electoral y judicial incluidas, para luego convocar las elecciones a todos los niveles, al revés del proyecto de la CTV que sumaba sus viejas tendencias partidarias y nuevas, como el autodenominado Nuevo Sindicalismo, alimentado políticamente por el partido Causa Radical, críticos históricos de la confederación y que nacidos del movimiento matancero, caracterizado por una dirigencia distinta a la tradicional, recién salían triunfantes en el conflicto con la privatizada Siderúrgica del Orinoco (SIDOR) en mayo de 2001, y en alianza con su otrora opositora, proponían la unificación de los sectores por actividad y no en una sola central, como era la intención de la oficialista Fuerza Bolivariana de Trabajadores, FBT, la que deseaba la intervención del Consejo Nacional Electoral (CNE), lo que las otras tendencias criticaban, limitándolo a un apoyo técnico solamente, como asistente del proceso eleccionario.

El organismo electoral, sin embargo, tenía competencia constitucional en la materia de conformidad con el artículo 293, ordinal 7, y su disposición transitoria octava (aunque tales normas eran violatorias de los convenios OIT y de la misma Constitución), aparte, el resultado referendario lo obligaba a levantar una base de datos para confeccionar el registro de votantes para los comicios previstos inicialmente para el mes de mayo de 2001<sup>3</sup>.

La Asamblea Sindical Constituyente en tanto, no tenía contenido sustantivo sino meramente instrumental: Organizar una sola central de trabajadores, pero sin asumir cuestionamientos más allá de la dirigencia a la que pretendía desplazar. Era un movimiento oficialista amarrado al Estado. El FBT sostenía en cambio en su defensa que de la asamblea surgiría un liderazgo colectivo laboral<sup>4</sup>.

La creación de un nuevo aparato sindical gubernamental se evidenció cuando se consideraba a los sindicatos como “personas jurídicas de derecho social”, según el artículo 2 de un proyecto de ley de protección a las garantías y libertades sindicales, lo que reforzaba la orientación de ligar a la organización con el resto de las instituciones gubernamentales, y su disposición transitoria tercera, creaba una comisión especial nacional con mayoría gubernamental a cargo de los fondos y bienes sindicales, y desde la cuarta disposición hasta la décima, asambleas regionales, sustituían a los actuales sindicatos y una nacional, armaba el nuevo y único movimiento sindical, como parte de uno de los brazos ejecutores de la política pública. No es casual sin embargo que se solicitasen cambios en las organizaciones laborales, cuando el sector no escapaba a los impulsos del sistema político de cambios y transformaciones, junto con los consabidos cuestionamientos de corrupción generalizada. En efecto, vacío dirigencial, escasa representación y sindicatos sin efectivos, eran aspectos críticos considerados a la hora del análisis del movimiento sindical venezolano.

Así pues, las debilitadas organizaciones sindicales se vieron perjudicadas por el intento de abordaje y dependencia de políticas públicas.

Ningún actor sindical de entonces formó parte del debate de la seguridad social. 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 libertad para mover los capitales. Es en esencia una concepción que le asigna capacidad al Estado para que haga sus movidas 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, como veremos, 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<sup>5</sup>.

Sin duda se observa una transformación de la estructura por edades y un problema de registro en la seguridad social, menos empleo con más informalidad, y condiciones más rigurosas para pensionarse que, cambios notables en la fecundidad, las inmigraciones o la mortalidad, más influyentes en todo caso, en la evolución poblacional europea. (Fernández Cordón y Leguina, 2000).

### **3. Antecedentes Históricos de la Protección Social en Venezuela**

#### **3.1. 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 al pensamiento universal de la OIT, en lo que respecta a la universalidad de la protección. Es decir, nuestra fase de desarrollo correspondía a la de los seguros sociales, mientras que los preparativos y posteriores acciones de la post-guerra, estaban pensados para la expansión. Sólo a título declarativo, la Constitución derogada de 1961, recogía el enfoque universal, característico de la seguridad social, en sintonía con una economía capitalista en crecimiento.

La ley del seguro social venezolana constituye *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 desde los 90, cuando caen en un 40% las contribuciones<sup>6</sup>.

#### **3.2. 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 sus resultados con respecto a América Latina<sup>7</sup>.

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<sup>8</sup>. 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 Bs. 2.000 (Tremont, 2000).

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 constituiría una de las razones para su cancelación histórica.

La segunda homologación, producto de aquellas jornadas, ocurre en 1993 (es de Bs. 9.000) hasta que se aprueba en 1995 finalmente la ley<sup>9</sup>. 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<sup>10</sup>.

Los ajustes posteriores estuvieron por debajo del mínimo, hasta que en el año 2000, el gobierno vuelve a homologar (Bs. 144.000), lo que ha venido cumpliendo<sup>11</sup>.

### **3.3. La Seguridad Social a cargo del Estado**

#### *3.3.1. La Financiación de los esquemas de protección*

A partir de los 90, el Estado 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 IVSS. La realidad se hace explícitamente crítica más tarde, intentándose en 1992 y 1997 reestructurarlo<sup>12</sup>. Si en el año 2000 se separasen los actuales pensionados para crear un fondo especial a cargo del Estado exclusivamente, la obligación se extendería hasta el año 2050, representando a valor presente, más de 7 billones de bolívares; un 14,8% del PIB. El IVSS cuenta con una plantilla de más de 54.000 personas y más de 14.000 jubilados -en su nómina aparecen hasta cargos de jardineros nocturnos-, arrastrando un déficit que pudiéramos calificar de crónico, de 1 millardo diario (EL NACIONAL. Edición de 07-03-02. Cuerpo D-5. “El IVSS es la institución más corrupta del país” Declaraciones de Edgar González, nuevo presidente. Reportaje de Pablo Garbarini), consumiendo así los aportes de 2 millones 600 mil trabajadores. Su nivel de operatividad a nivel de consultas externas disminuye de 13 millones en 1994 a 5.500.000 personas en 1998. Los egresos de pacientes pasan de 300.000 en 1994 a 155.000 en 1996. Sus sistemas tecnológicos tienen más de 20 años de atraso. Las empresas registradas son en su mayoría de riesgo mínimo, lo que obedece a la corrupción interna, limitando los ingresos del organismo, pues en función del riesgo se establecen los porcentajes de pago de cotización. Ello se extiende al porcentaje de las incapacidades, que también tienen un precio<sup>13</sup>.

Esta etapa de degradación sustituye la bien elaborada ley del seguro social por la del incumplimiento craso manifiesto de diferentes formas y maneras. Penosos procesos de tramitación y discrecionalidad muy amplia, rayando en la arbitrariedad<sup>14</sup>.

El sistema se caracteriza por altas tasas de evasión, fondos deficitarios y regímenes de jubilación que no soportarán por mucho tiempo sus desequilibrios financieros<sup>15</sup>.

La asistencia médica es de cuarta categoría y existen graves fallas e irregularidades administrativas en la adquisición de fármacos y su suministro regular para pacientes hemofílicos, de SIDA, cáncer, hepatitis C y osteoporosis (EL NACIONAL. Cuerpo C-2. Edición de 01-02-02). Como los topes impositivos 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 es de 2,5 millardos de Bs., tan sólo cotiza el 30% de las 231.000 empresas registradas. En realidad debería alcanzar a 450.000 empresas, según el registro de la oficina de tributos y recaudar 8 millardos de Bolívares.

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, 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<sup>16</sup>.

Cualquier pretensión para favorecer la existencia y posterior ampliación de un sistema previsional privado no carecía de razón, sin obviar, consideraciones políticas e ideológicas.

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 el derecho de propiedad sobre las

contribuciones realizadas junto con algunas garantías para su recuperación. La privatización surge entonces 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.

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 son descartadas como seguros estimulantes de esta nueva privatización, fijadas por las propias operadoras de forma uniforme para todos los afiliados, consistentes en una suma proporcional de la base imponible que le da origen, por una suma fija o una combinación de ambas.

En realidad, ya una buena parte de la seguridad social se encontraba privatizada por grandes empresas que habían creado sus propios regímenes previsionales, o por la contratación de coberturas adicionales a las existentes, o por la gran cantidad de sistemas paralelos de administración privada, con o sin aportes públicos. La participación sindical sobre la gestión se fue anulando por no exigirlo así el nuevo paradigma y cuando adquirió alguna relevancia, como por ejemplo en Argentina, fue y es fustigada por sus excesos burocráticos y la mala atención<sup>17</sup>.

### **3.4. La Tripartita Venezolana**

#### *3.4.1. Lo público y privado en la atención de las necesidades sociales*

Una vez nos preguntamos si la reforma de la seguridad social, era irreversible. Consideramos en su momento la pregunta delicada, porque había logrado aprobar en el seno de la tripartita 5 subsistemas de seguridad social (salud, pensiones, cesantía, recreación y vivienda), confeccionar 3 pactos, y que siendo costosa para el fisco y para la nómina de las empresas, y muy delicada por su complejo diseño, podía en cualquier momento enfrentar dificultades y parálisis<sup>18</sup>.

La tripartita reformó en primera instancia el sistema de prestaciones sociales. La presión para reformarlo ya era evidente a finales de 1995. La negociación con el Fondo Monetario implicaba reducir el déficit fiscal pero el otro flanco atacado por la reforma era que el régimen parecía funcionar únicamente en un ambiente inflacionario (Lucena, 2002). No existían 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<sup>19</sup>.

Se apuntaban a mediados de 1998 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<sup>20</sup>.

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<sup>21</sup>.

Se insistía 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 reforzaban 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 efectuó privilegiando la negociación en el seno de la comisión, junto con el apoyo técnico de multilaterales y organismos internacionales. El gobierno se apoyó en la tripartita para darle piso político a los cambios sin representación parlamentaria y con apenas un gobernador regional. Se suponía que podía contar con el respaldo de los partidos mayoritarios, si alcanzaba el consenso de los actores, los que por vez primera y sólo con reglas parlamentarias asumidas informalmente en dinámicas de trabajo semanales, establecía una cultura inédita de diálogo y comunicación con el país.

La presencia de los agentes transnacionales se debía al programa de ajuste estructural concertado con el Fondo Monetario Internacional conocido como "Agenda Venezuela", implicando: La incorporación de la cuenta individual como incentivo para producir riqueza, creando 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<sup>22</sup>.

Una postura crítica sobre la tripartita, es la que la señala como parte de una agenda de los 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 es la que 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.

Hasta ahora, el gobierno se ha negado a poner en juego el mecanismo tripartito. Inclusive, se ha negado a darle cuerda a la relojería legal de la discusión anual concertada de salarios mínimos, a la que la Ley Orgánica del Trabajo obliga en su artículo 167. Aduce que ahora la democracia es participativa y que otros sectores deben estar representados más allá de un diálogo entre cúpulas, de espaldas a los intereses del pueblo. Deseo detenerme a analizar sólo los aspectos referidos al incumplimiento de la normativa y al tema de la participación. En primer lugar, el gobierno rechaza la legalidad que él mismo se dio cuando convocó a una Asamblea Constituyente, la que controló políticamente de modo abrumador.

En segundo lugar, es un gobierno que demuestra nula capacidad de gestión institucional, concentrando tanto poder que no es capaz de administrar con eficiencia. Y, que su discurso presidencial; emotivo, agresivo, nacionalista y de izquierda; no ha logrado hilvanar con la agenda de otros sectores, con los que confronta abiertamente pretendiendo eliminar y sustituir; así tenemos como resultado, un país dual, que tiene 2 marchas, una del gobierno y otra de la oposición variopinta y en aumento<sup>23</sup>.

Como resultado el país tiene todo por partida doble: Precios al doble, informes parlamentarios; uno de la bancada del gobierno y otro del bloque opositor, concentraciones; una que avanza y otra que la detiene, policías y militares del gobierno y policías que son dirigidos por la oposición; hay leales e infieles; o revolucionarios y “contras”, medios encadenados contra el gobierno y un gobierno encadenado contra los que no estén con el denominado “proceso”. Y una vez hasta tuvimos 2 Presidentes de la República<sup>24</sup>. Esto a la larga iba a generar una parálisis, sólo atemperada por la coyuntura petrolera favorable.

En lo que respecta al tema de la participación, hay que decir que la tripartita, tuvo desde mi punto de vista, validez política y una experiencia continua de 2 años sólo comparable con experiencias anteriores de singular importancia histórica y como el pacto obrero-patronal de 1958 en la naciente democracia y el más conocido y estable para el mantenimiento del estado de derecho después de la dictadura militar; el pacto de Punto Fijo, a finales del mismo año. No obstante, la reforma de la seguridad social 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. Y fue más que una operación para satisfacer intereses transnacionales, como más adelante se señala. 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, porque los acuerdos iban refrendados<sup>25</sup>.

La Comisión 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 del instituto; mas bien trataba de crear un nuevo modelo, siendo auto-crítico de sus antiguas funciones en el seno del organismo<sup>26</sup>.

Era imaginar la reforma sobre otra dirección, menos clientelar políticamente y más clientelar comercialmente, acaso era instalar una nueva institucionalidad que empezó a moverse desde un Ministerio sin cartera de la seguridad social, cuyo ministro sería a su vez el presidente del seguro social<sup>27</sup>.

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

El Ejecutivo comenzó 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, orientado hacia el *reflotamiento* del IVSS. A la postre, la liquidación del seguro social, surgió como resultado de ese conflicto, más que como una 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 todo un gerente, capaz mas bien 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 de un 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 nuevos pensionados a las listas de pago como parte de sus favores políticos<sup>28</sup>. Y por último, pero no menos importante, a la falta de racionalidad de los procesos de liquidación de empresas e institutos del Estado, emprendidos en épocas anteriores con irreparables consecuencias sociales, sin saber a ciencia cierta cuándo comenzaba y terminaba la liquidación. En términos macro significaba no menos importantes tareas, ya que el escenario planteado suponía disciplina fiscal y rígida supervisión<sup>29</sup>.

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 quedaban 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, reconocía la deuda pensional a los cotizantes, el asunto no fue comunicado con tiempo ni tampoco con la certeza de cumplimiento. Ciertamente, 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 presentar 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 de aquellos<sup>30</sup>.

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<sup>31</sup>.

Las características más comunes con respecto a otras reformas en Latinoamérica fueron: La introducción de la cuenta individual obligatoria 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.

### **3.5. 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; la resistencia política encabezada por el nuevo gobierno que anunciaba antes de su toma de posesión, la única decisión que hasta el momento de escribir el presente trabajo puede considerarse con propiedad, la más clara y determinante en la materia: No liquidar al seguro social, no sólo por los costos políticos que una decisión de esa naturaleza implicaba; sino por el modo en que la reforma anterior se había satanizado<sup>32</sup>.

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 el organismo. Se sabía que se perdía poder, aunque no se trataba de un despido masivo de personal; sino 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, etc.

### **3.6. La reforma de la reforma**

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 o no al sistema, lo que ha motivado a grupos de jubilados a demandar la homologación de sus rentas de jubilación por debajo de la referencia vital garantizada y a los que no tienen cotizaciones en cantidad, a demandarlas<sup>33</sup>.

La administración y el financiamiento del sistema han despertado polémica por el modo como la norma central fue finalmente redactada, revelando tensiones entre lo público y privado. En realidad, los proyectos iniciales del artículo, negaban la participación de empresas mercantiles, lo que se extendía a la salud<sup>34</sup>.

Pero en lo que respecta a la administración y financiamiento de la seguridad social, existen dudas para unos sobre la participación de los privados, en tanto que certezas, según otros, para negar o afirmar de manera absoluta aquélla.

El 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 señalan dos argumentos. Uno tiene que ver con el libre mercado que la Constitución contempla<sup>35</sup>.

El otro argumento 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, como se hace por ejemplo con los hoteles propiedad del Estado, lo que fue utilizado por el ex Ministro de Industria y Comercio, Gustavo Márquez para justificar así su privatización, lo que después de todo no ha ocurrido (EL NACIONAL, cuerpo E. “Si no se aprueba la Ley Habilitante vamos a una situación inmanejable”. Entrevista de Alfredo Carquez, 22-02-99).

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”<sup>36</sup>.

### *3.6.1. Las Fases del Proceso*

De manera manifiesta empezó encaminándose “la reforma de la reforma” como una responsabilidad del Ministerio de Hacienda<sup>37</sup>.

En efecto, puede decirse que fue más liberal que la que suponía derogar. El gobierno, contando con una habilitante que le otorgaba plenos poderes para legislar, apenas pudo hacerlo en materia de paro forzoso<sup>38</sup>.

El segundo acto sigue con el nombramiento de una Comisión Presidencial, la que opera a partir de agosto de 2000 en 6 áreas de trabajo y en las que la 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). Resalta 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, en un mercado que rápidamente se informalizaba, sacrificando empresas y trabajadores. La letra de los informes de desocupación y pobreza, mataba la liturgia, impropia de un proceso que ya se masticaba con desgano a comienzos de 2001<sup>39</sup>.

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, modificando 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, representaban un 52%. La tasa de desempleo que en 1998 era de un 11,3%, representaba luego 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<sup>40</sup>.

El costo de la seguridad social antes de la reforma era de aproximadamente 21% del 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<sup>41</sup>.

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<sup>42</sup>:

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*)<sup>43</sup>.
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 como espacio aparte, además de la dispersión entre organismos y regímenes*).
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, sobresale 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"*).
4. Crear los regímenes especiales, para las amas 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 auditorías 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, sin saber a ciencia cierta, si es el IVSS con nombre distinto, después de una re-estructuración. Aparte, se crea un Instituto de Empleo, cuyas funciones acometía la dirección de empleo del Ministerio del Trabajo y sus agencias de empleo*<sup>44</sup>. Y finalmente, otro instituto creado por ley, pero sin operar hasta el momento, desde que fuera previsto en 1986, el Instituto de Prevención, Salud y Seguridad Laborales).
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*)<sup>45</sup>. Cantidad ésta que debe

*disminuir, porque una buena parte de esos trabajadores cuentan con regímenes especiales subsidiados por el Estado. 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 componente adicional, con otro principal de solidaridad, sería recomponiendo todos los costos laborales asociados con el trabajo)* <sup>46</sup>. 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. *(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 primer proyecto aprobado en primera discusión, a la cuenta de capitalización individual, y en última instancia, porque el mercado de captación no es grande).*

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)* <sup>47</sup>.

*Los derechos causados son respetados, aunque existen tres normas, la 104, 108 y 109, que regulan la misma situación pudiendo generar errores graves de interpretación. Los derechos que están en curso, se someten a una edad mínima para pensionarse no inferior a los 55 años de edad, aparentemente aplicable a todos los regímenes especiales, pero se insiste en que los derechos en formación serán respetados y ello incluye una gran cantidad de regímenes, donde la edad no es la variable a considerar precisamente, sino el tiempo de servicio. Después se señala (artículo 107) que aquellos que entre su edad y años de servicio al Estado, sumen una cantidad igual o menos a 37, se afiliarán al régimen general de manera obligatoria. Lo que no está claro es que hay otra norma, la 103, que establece que la afiliación al régimen general es obligatoria, pero sin la excepción dicha, al tiempo que establece en otra, que los regímenes de jubilación deberán de ser contributivos y complementarios, pero que dicha complementariedad será voluntaria. La pregunta es, quiénes finalmente estarán exceptuados del régimen general y para quiénes verdaderamente es obligatoria la afiliación. Inquietud mayor cuando se ordena expresamente liquidar el fondo de los empleados públicos (artículo 115), sin darles la oportunidad de decidir la posibilidad de contar con ese fondo de modo complementario, como lo señala el artículo 105).* <sup>48</sup>

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)* <sup>49</sup>.

En términos generales pero conclusivos, el proyecto revela 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 <sup>50</sup>.

Nos agotamos así en la intención. Preferimos el estado actual de cosas sin impulsar los cambios demandados, y cuando los hay, son de pura mecánica: *Solicitudes, verificación de requisitos y aprobación*. En verdad, una mecánica que no exige cambios a la ley, sino que falta el impulso político para poner en marcha la pesada maquinaria. A veces nos preguntamos si es posible diseñar un sistema de seguridad social cuando el 40% de los jóvenes venezolanos quiere emigrar.

Hacer dependientes a los usuarios de los puestos asignados de más, justificarlos con la creación de trámites inexistentes en la norma, pero presentes en algún instructivo o en alguna improvisada pizarra, sirven para gastar la paciencia y los presupuestos públicos. La norma es apenas un signo orientador y la regla una definición práctica del aparato. La falta de información le es útil al funcionario que ensancha en poco o en

mucho sus ingresos, dependiendo de su posición. Así, puede desarrollarse el favor como regla sustituyendo al articulado que funciona sólo en aquellas áreas de enlace para el capitalismo mundial<sup>51</sup>.

Todas las teorías que intentan dar una explicación al problema del desempeño en el sector público a mi modo de ver fracasan porque el experimento sólo puede crear en el mejor de los casos algunas islas de excelencia, bien por voluntarismo, capacidades o recursos propios; si no se busca rendimiento. El Estado funciona en aquellas actividades relacionadas con la exportación de materias primas y en aquellas que han despertado algún interés de inversionistas locales y extranjeros, como el turismo y las telecomunicaciones. El perfil independiente de un plan no pasa del vestíbulo del ministerio correspondiente cargado de asesorías externas, porque la capacidad propia está francamente limitada. Comienza o sigue, la ingobernabilidad de la gestión y las vías de escape son muchas para cuando ya se toma conciencia que las cosas deben cambiar, desde la mecánica hasta el orden legal.

#### **4. Descripción de los mecanismos de protección social**

##### **4.1. Salud**

Se constata por diferentes fuentes las desigualdades en las condiciones de salud de la población. FUNDACREDESA dice por ejemplo que el costo de la alimentación básica para cubrir las necesidades proteicas y calóricas de una familia de 5 miembros, había aumentado 100 veces en 10 años, entre 1989 y 1998. En pobreza crítica se encuentran 9 millones de venezolanos (Documento base para la Ley Orgánica de Seguridad Social, 2do borrador. Equipo Técnico Asesor de la Comisión Permanente de Desarrollo Social Integral de julio de 2001). Por otra parte, han reaparecido antiguos problemas como el dengue, diarreas, malaria y diabetes, adicciones a drogas e infecciones como el SIDA. Los programas preventivos son lo menos y no escapa el sector a la fragmentación<sup>52</sup>.

El modelo de gestión se caracteriza por ser centralista, ausente de planificación y gerencia propia, por lo que a raíz de la descentralización iniciada en los 90, los Estados empezaron a tomar bajo su dirección algunos ambulatorios y hospitales, financiar proyectos y crear unidades de apoyo a la gestión, formulación presupuestaria y contabilidad de costos, a modo de sistemas regionales de salud, en paralelo al sistema IVSS y en ocasiones, al propio sistema dependiente del Ministerio de Salud y Desarrollo Social<sup>53</sup>.

Este tipo de financiamiento está basado en la oferta de los servicios, cuyo efecto inmediato, a falta de los controles respectivos, vuelve a las instituciones deficientes y deficitarias, pretendiendo ser sustituido financiando esta vez la demanda, buscando el efecto contrario. El subsidio a la demanda, defendido como nuevo paradigma, estimularía la competencia por un mejor servicio, separaría la administración del financiamiento y mejoraría la infraestructura hospitalaria.

A raíz de los acuerdos de la comisión tripartita se elabora efectivamente un esquema de gestión, influenciado por el modelo que había adoptado Colombia, basado en la libertad de elección de una administradora de riesgos de salud y en la uniformidad de las condiciones de servicio, pues debían antes calificar para ser contratadas, eligiendo el usuario entre el número de oferentes autorizados. El propósito era separar la administración del servicio, haciéndolo más eficiente, liberando al afiliado de cualquier pago, salvo que no se encontrara en el protocolo<sup>54</sup>.

El modelo de administradora de riesgos de salud aplica el criterio de ofrecer la mayor cobertura al menor costo, contratando el centro dispensador, el que a su vez tendrá como objetivo vender el servicio al mejor precio posible. Sin embargo, el modelo con su nueva óptica de financiamiento no llegó a aplicarse. Teóricamente tenía la ventaja de racionalizar el presupuesto de salud, pero era hartamente complicado ponerlo en funcionamiento. Exigía procedimientos que corrían en paralelo con los subsistemas de pensiones y riesgos laborales para calificar las contingencias como laborales o no, normas de severidad, comisiones médicas, envío de recursos del Estado para atender las enfermedades de alto riesgo, pero sobre todo, normas de coordinación y fiel cumplimiento de todos los agentes, en un país culturalmente distinto, donde podemos tener leyes vigentes que no se cumplen y derogadas que sí se acatan. Si queremos hacer una comparación con pensiones, es manejable la rutina y hasta deseable en este subsistema, pero en salud, la situación es diferente, la atención es diaria, permanente, es el acto médico y no el ahorro a largo plazo de lo que hablamos. Por otra parte, dado el nuevo modelo de financiamiento, el volumen administrado baja los costos. Por tanto, existirán administradores que para bajarlos, concentrarán sus afiliados en centros urbanos. Y cuando los prestadores son escasos o están espaciados en una zona, la libertad de elección se reduce. El valor *per cápita* puede excluir tratamientos de largo plazo, o termina siendo de baja calidad. La uniformidad en este caso es mediocre, desde el punto de vista del servicio. La actividad de recuperación de la salud, podría sustituir a la de prevención y promoción, por ser la de recuperación a corto plazo, la única rentable.

A nivel constitucional, los artículos 84 y 85 establecen: Un sistema nacional de salud bajo la rectoría del Estado, se integra al de seguridad social y se rige por los principios de gratuidad, universalidad, integralidad, equidad, integración social y solidaridad. El Estado regulará también las instituciones privadas de salud. La “política específica” en las instituciones públicas de salud, corresponderá a la comunidad organizada. Ello es enfocado como un deber y un derecho a la vez, que comprende la planificación, la ejecución y control de esa política.

El financiamiento de la salud provendrá de recursos fiscales, cotizaciones y cualquier otra fuente de financiamiento a determinar. En coordinación con las universidades y centros de investigación, se promoverá un plan nacional de formación de profesionales y técnicos y una industria de producción de insumos para la salud.

En el proyecto de seguridad social aprobado en primera discusión, se propone integrar todos los servicios especiales que existen en la administración pública a cargo de gremios, corporaciones, empresas del Estado, alcaldías, etc., al sistema nacional, en un plazo de 15 años (artículo 111), sin poder crear nuevos regímenes y sin perjuicio de cotizar al régimen general (artículo 113). En fin, la concepción Beveridgeana de la atención médica para un país con un semblante de desarrollo humano negativo<sup>55</sup>.

#### **4.2. Educación**

Aunque formalmente somos ciudadanos, sin educación perderíamos la oportunidad de su ejercicio<sup>56</sup>.

La educación era un derecho natural concedido a la clase política terrateniente. Después, un modo de ejercicio de dominación política durante la dictadura gomecista (1908-1935) y finalmente, un intento para alcanzar la democratización política y económica de las masas, a partir de la década de los 40, cuando comienza su crecimiento en términos cuantitativos y cualitativos<sup>57</sup>.

La calidad comienza sin embargo a declinar sensiblemente. El problema a riesgo de sintetizar demasiado, pasa por considerar la formación misma de los educadores, el diseño de los *pensa* que provoca la falta de superación y pasividad intelectual, el papel de los medios de comunicación, el uso alternativo de éstos como difusores de conocimiento y el mercantilismo acervo que no repara en los resultados.

El gobierno ha impulsado un programa de escuelas denominadas bolivarianas en las que se pretende ofrecer una educación integral a los educandos, mejorando las instalaciones, el tratamiento médico y alimentario para evitar la alta deserción escolar<sup>58</sup>.

Desde hace tiempo, la universidad confronta su propia crisis de identidad. Corpóreamente ha dejado de ser un organismo de vanguardia intelectual. El problema presupuestario, de tipo estructural, anula las posibilidades de creación, mientras que institutos privados de *management*, preparan y fijan la agenda pública.

La Universidad venezolana tiene medios para comunicarse pero no lo hace. Atrapada en su propia dinámica, gremial y conservadora, en medio del cuadro nacional, no se pronuncia. Pero ni siquiera ello es lo peor; después, ¿qué viene? Cuál es el tránsito para no ser atrapados por problemas económicos con dimensiones sociales; en vez de resolver los problemas sociales con dimensiones económicas, como dijera la dirigente de la política de asuntos sociales de la comisión europea, la socialista griega Anna Diamantopoulou.

#### **4.3. Vivienda**

Reconociendo que el problema de la vivienda entraña aspectos legales, urbanos, de participación pública y privada, ha sido el financiero el tema principal: Ajustar el crédito concedido a los salarios o conceder uno lineal. Lo segundo que se discute, es la bondad de subsidiar la tasa de interés o conceder un subsidio directo a la demanda -como en salud- para permitir el acceso a grupos de menores ingresos. Lo cierto del caso es que no se ha podido definir la política para el sector, pese a que la discusión es de vieja data (Jaramillo, 2002)<sup>59</sup>.

Menos venezolanos tienen acceso a una vivienda digna y las tasas pasivas de interés o la modalidad de créditos indexados, amenaza a una buena parte de los ya adquirentes<sup>60</sup>.

La Ley de Política Habitacional vigente establece proteger a los cotizantes con ingresos mensuales de hasta 110 unidades tributarias y concede una protección especial para los que devenguen menos de 55, desarrollando varios programas habitacionales que van desde la remodelación de barrios hasta viviendas nuevas para la clase media<sup>61</sup>.

Existen programas sin exigencia de contraprestación, siendo la tasa de interés la del mercado pero sin superar los pagos el 30% del ingreso familiar (artículo 21)<sup>62</sup>. Claramente la ley establece el subsidio directo a la demanda, como subsidio familiar de vivienda en dinero, otorgado una sola vez, sin la obligación de restitución, tomando en cuenta el grupo familiar, el ingreso, el valor de la vivienda y las condiciones demográficas y económicas (artículo 27). Y similar a los esquemas previsionales de la reforma, estableció una cuenta de capitalización individual representada por un fondo mutual habitacional y otro fondo de aportes del

sector público para el régimen solidario, similar a como estaba planteado en salud; un fondo con el aporte privado y otro para enfermedades de alto riesgo. La cuenta se debería expresar en una libreta personalizada con abono de los rendimientos (artículo 38) y con información suficiente de los empleadores, pero ninguna de estas obligaciones ha ocurrido. La información es escasa y ello se extiende a los rendimientos netos de los distintos tipos de inversión de la cartera. En síntesis: Bajo cumplimiento, falta de transparencia y ausencia de focalización de recursos para los sectores menos protegidos.

#### **4.4. Prestaciones económicas**

4.4.1. Vejez e Invalidez: Ambas prestaciones están homologadas al salario mínimo urbano vigente. Para la vejez se requieren 750 cotizaciones semanales y 55 años para la mujer y 60 para el hombre (artículo 27 de la ley del seguro social). En caso que la invalidez sea profesional, no se exige edad ni cotizaciones. Aplican un número de cotizaciones flexibles para el caso de accidente común (artículo 14 de la ley del seguro social) y para ambas se exige un grado de incapacidad superior a los  $\frac{2}{3}$  ó 66,66%.

4.4.2. La pensión de sobrevivencia se calcula en alrededor del 53% del salario mínimo y se causa por el fallecimiento de un beneficiario de pensión de invalidez o vejez en todo caso, y por el fallecimiento de un asegurado, siempre que éste tenga acreditadas no menos de 750 cotizaciones semanales; o bien cumpla con los requisitos para tener derecho a una pensión de invalidez al momento de fallecer; o bien haya fallecido a causa de un accidente de trabajo o enfermedad profesional o accidente común.

Corresponde la pensión al núcleo familiar: Viuda e hijos menores de edad y el esposo de 60 años o inválido de cualquier edad (artículo 33 de la ley del seguro social). A partir de la ley de homologación, la pensión no se calcula como ordena la del seguro: Un porcentaje de la pensión que en la fecha de su muerte le hubiere correspondido al asegurado por invalidez, según la causa que originó la muerte, o por vejez, si fuere el caso. Si el causante es un beneficiario de pensión, la de sobrevivientes será un porcentaje de la pensión que percibía el beneficiario (artículo 34). El mismo es de 40% para un sólo sobreviviente y se aumentaría en 20 unidades por cada otro beneficiario, hasta un máximo de 100%, es decir, hasta 3 hijos (artículo 35). El movimiento de pensionados ha venido demandando la homologación de estas pensiones.

4.4.3. Incapacidad parcial: Se encuentra en el rango de pérdida de capacidad de ganancia mayor al 25% sin exceder del 66,66% y sin requerirse cotizaciones acumuladas. Su monto equivale alrededor del 22% del salario mínimo urbano vigente. Y si la incapacidad es entre el 5% a un 25%, a consecuencia de un accidente o enfermedad profesional, se acuerda el pago de una indemnización única.

4.4.4. Auxilio Funerario y Asignación por Nupcias: Aunque establecidos en la ley del seguro social como prestaciones dinerarias, de 5.000 y 7.000 Bs., respectivamente, no se pagan desde los 90.

4.4.5. Paro Forzoso:<sup>63</sup>La prestación incluye aparte del componente económico y de asistencia médica, uno de capacitación en coordinación con el instituto respectivo, el INCE, lo que no ha funcionado sino de manera muy irregular y accidental.

Las agencias de empleo encargadas de la intermediación y del engranaje inicial de la capacitación, porque detectan su necesidad, constituyen tránsito obligado para cobrar la indemnización de cesantía involuntaria. Han aumentado en número, pero no en población servida (120.000 usuarios anualmente. Se cuentan desde 1999 con 8 nuevas), lo que puede deberse a que la misma esta siendo utilizada exclusivamente para el cobro de la prestación por despido involuntario, sobre todo en algunas regiones, (el promedio nacional es de 60-40%)<sup>64</sup>.

Los desempleados acuden a las agencias remitidos por las cajas regionales, las mismas empresas o por referencias más informales. Sólo 9 agencias se encuentran automatizadas para llevar a cabo el proceso de intermediación laboral, quedando pendiente aún la fase de orientación y capacitación para la búsqueda de empleo, el gran reto planteado.

Los parados tienen que presentar documentación que en la mayoría de los casos entorpece el cobro de la prestación: La liquidación de la antigüedad y la carta de despido. Para los empleados públicos el asunto es más flexible pero son los que menos acuden al servicio por garantizar la ley del estatuto reformada, estabilidad absoluta, reduciendo el número potencial de beneficiarios (un total de 214.000 en el 2001).

En 45 días, una vez presentados los recaudos, se tramita el pago, generalmente uno solo, porque los asegurados evitan el traslado a la agencia de empleo que verifica para su procedencia, el estado de cesantía, máximo 3 visitas. Esto sucede sobre todo en algunos Estados donde hay que recorrer grandes distancias, dado que la oficina se encuentra en la capital de los estados federales (por ejemplo Bolívar, Sucre y Zulia) causando gastos extras al trabajador cesanteado.

El monto de la indemnización por cesantía equivale al 60% del promedio de cotización del asegurado, siendo el promedio nacional de 1,6 salarios mínimos, lo que equivale, aplicando el 60%, a 182.500 Bs., aproximadamente, por 4 meses y medio.

Contempla el proyecto legislativo, aún no presentado en la plenaria de la asamblea nacional, la creación del Instituto de Empleo para la planificación y coordinación de la ejecución de las políticas activas de empleo<sup>65</sup>.

Las agencias continuarían bajo el mando del instituto pero debidamente reforzadas, siendo la capacitación un elemento indispensable, si se detecta la necesidad.

El acceso a los beneficios sería más flexible pero con un procedimiento distinto al del decreto ley de 1999; más cercano a uno de intimación, como lo sugería la tripartita de 1997<sup>66</sup>.

Se establecería el servicio de taquilla única, el cual formaba parte de un proyecto ideado desde 1995 pero inconcluso, de convertir a las agencias en centro referenciales de apoyo para la capacitación y el empleo. Y una de las innovaciones, es la de introducir mecanismos de fomento a fuentes de trabajo a través de incentivos para favorecer la contratación de segmentos vulnerables<sup>67</sup>.

Se prevé finalmente, un fondo de fomento al empleo para los desempleados que financiará exclusivamente la capacitación para cumplir con el mandato constitucional de brindar seguridad social al cesante y también al desempleado<sup>68</sup>.

## **5. Tratamiento de las contingencias profesionales**

El principal instrumento normativo lo constituye la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo de 1986 (GO No. Extraordinario 3.850) que se basa en la responsabilidad patronal y la centralización administrativa y funcional<sup>69</sup>.

Sin embargo, la ley no ha podido instrumentarse. Las labores de inspección y prevención no se han desarrollado. Estadísticas confiables no existen y las que hay, no registran la realidad, por ser la cobertura muy baja. La casi nula aplicación de la ley tiene algunas explicaciones. Una tiene que ver con la dispersión institucional entre el IVSS, el Ministerio de Salud, que desde 1954 adquirió funciones en la materia y la inspección ejercida por el Ministerio del Trabajo. Una segunda posiblemente sea la excesiva centralización de tareas asignadas al instituto rector, el que políticamente no ha gozado de consenso para su implementación.

El despacho del trabajo a partir de 1997, comienza a desarrollar un área de inspección del trabajo integral, planificada de acuerdo a las principales necesidades detectadas, con un reglamento y manual de operaciones, contando con un staff de profesionales de diferentes disciplinas, pero que no son suficientes ni gozan de buenos salarios -como en el resto de la administración pública- y la capacitación permanente que requieren, se ha paralizado.

Los trabajadores incapacitados generalmente acuden a las inspectorías del trabajo en busca de una indemnización, o acuden a la vía jurisdiccional en contra del patrono, que ante una amenaza de responsabilidad penal prevista en la ley, transa finalmente un acuerdo, por lo que las labores de prevención son las menos.

Desde la extinta unidad de reforma del Ministerio del Trabajo, en octubre de 1999 se le asignaron al instituto de prevención, el que actualmente cuenta con un pequeño personal a cargo, las siguientes atribuciones:

1. Dictar los lineamientos y principios generales de supervisión aplicables a las instituciones encargadas de la prevención del riesgo laboral;
2. Calificar el riesgo laboral;
3. Determinar los niveles de riesgo;
4. Elaborar los criterios de evaluación de incapacidad y enumeración de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales;
5. Revisar periódicamente y actualizar, si ello fuere procedente, la enumeración de las enfermedades profesionales; así como los niveles de riesgo;
6. Determinar el grado de incapacidad parcial y de invalidez del trabajador;
7. Requerir la información necesaria, con la periodicidad que fije, a las instituciones encargadas de la prevención del riesgo laboral;
8. Autorizar el funcionamiento de las instituciones encargadas de la prevención del riesgo laboral conforme las normas que dicte al efecto y controlar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias relativas a su funcionamiento;
9. Tomar las medidas preventivas que se consideren necesarias con respecto a las instituciones encargadas de la prevención del riesgo laboral e imponer las sanciones a que haya lugar, y;
10. Llevar un registro de las instituciones encargadas de la prevención del riesgo laboral, en coordinación con el Servicio de Registro e Información de la Seguridad Social<sup>70</sup>.

Siguiendo lo que el antiguo Congreso había decidido (ver nota 25 a pie de página), se acordaba constituir las administradoras de riesgos del trabajo como sociedades anónimas para asumir los riesgos de los trabajadores por los accidentes y enfermedades profesionales y consecuentemente, el pago y responsabilidad en el otorgamiento de las prestaciones por incapacidad y por cualesquiera de las causas que a título enunciativo se señalaban en el proyecto:

1. Los accidentes que sufra el trabajador afiliado durante el trayecto desde su habitación o lugar donde reside hasta el sitio de trabajo y viceversa;
2. Los accidentes ocurridos en conexión o por consecuencia de las tareas encomendadas por el empleador aunque estas fuesen distintas de la categoría profesional del trabajador;
3. Los accidentes acaecidos en actos de salvamento u otros de naturaleza análoga, cuando unos y otros tengan conexión con la naturaleza del trabajo y las enfermedades producidas como consecuencia de estos actos;
4. El agravamiento como consecuencia del trabajo, de enfermedades o defectos padecidos con anterioridad por el trabajador afiliado, y;
5. Las enfermedades que contraiga el trabajador afiliado con motivo de la realización de su trabajo.

Las Administradoras de Riesgo Laboral estaban en la obligación de contratar con una entidad prestadora especializada, el servicio de prevención del riesgo laboral.

Por su parte, la Comisión Presidencial siguió la misma línea conceptual, llamando ahora a las administradoras, entidades de aseguramiento, pero ya no solamente como compañías anónimas, donde transnacionales tienen especial interés; sino permitiendo el funcionamiento de mutuales de empleadores sin fines de lucro. Se establecían con más precisión las funciones de las entidades especializadas en el servicio de prevención de riesgo laboral para:

1. La identificación y evaluación de los riesgos ocupacionales, que comprenderían todas aquellas situaciones y condiciones de trabajo que puedan incidir en la salud física y mental del trabajador amparado, que ocasionen un trastorno y daño que afecte a su persona, a su familia y al entorno laboral;
2. El diseño y supervisión de los sistemas de control de riesgos;
3. Asesoría en los sistemas de planificación de riesgos y aseguramiento de la calidad del trabajo;
4. La educación para el trabajo seguro;
5. Las demás que señale el Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laboral.

Dado que ninguno de los proyectos se ha concretado, la realidad domina con algunos vicios: Los manuales de prevención que deben presentar las empresas, generalmente, cuando se exigen, son elaborados por antiguos inspectores o gestores que prácticamente imprimen copias de copias de acuerdo al tamaño y tipo de empresa. Después, ejercen inspecciones tarifadas como parte de una clientela en pequeñas empresas, en particular, tintorerías y panaderías. Las indemnizaciones diarias no se cancelan a la fecha (desde la década de los 90) y parte de la información en papel se ha perdido. Los centros de rehabilitación oficiales están concentrados en la capital y carecen de los recursos adecuados, ofreciéndose solamente las prestaciones dinerarias de invalidez y sobrevivencia, aparte de la asistencia médica.

## **6. 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, resultado de una negociación política y de institutos o prestaciones arraigados<sup>71</sup>.

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, se mantenía intacta la estructura de un patrón 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, *liberal productivo* -en la terminología de Lipietz (1997)-, es más individual, completamente dissociado, postmoderno y sin raigambre física. El individuo debe ser certero en sus decisiones y negociador de su parte, sólo de su parte<sup>72</sup>.

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<sup>73</sup>.

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<sup>74</sup>.

El BM propone el financiamiento por el Estado de pensiones asistenciales 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 (Banco Mundial, 1994, Reynaud, 1998 y Ruiz-Tagle, 1998, Díaz, 2001).

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 como en un supermercado semántico que retira de sus anaqueles códigos de barra nacionalistas. ¿Es nacionalista entonces la postura de la comisión de desarrollo social de la asamblea nacional? Preferiría decir que ha expulsado al mercado de sus formulaciones. La *reforma de la reforma* puede sobrevivir sólo el tiempo de gobierno, sino construye alrededor de ella un consenso en el que el sectarismo no tenga cabida.

Existirán desde luego institutos que ni se transforman ni subsumen en el texto universal. Manifestaciones representativas de institutos laborales que rayan por así decirlo, en lo mítico y que forman parte de una negociación pactada por largo tiempo. Por ejemplo, la prestación de antigüedad en Venezuela representa antes y después de su reforma, uno de los contenidos del código nacionalista, muy caro para el movimiento sindical.

El uso monetario de la prestación por parte del sector privado fue planteado repetidas veces por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sin resultado alguno, 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<sup>75</sup>.

En tanto el debate sea abierto y plural, el agente transnacional se encontrará limitado para su accionar, como sucedió con la tripartita venezolana. La factibilidad política lo condiciona severamente. Mientras menos concentración de poder exista en la decisión; el patrón transnacional debe convivir con alguno que otro mito que ni la propaganda en contrario destruye, forzando la convivencia<sup>76</sup>.

Las presiones institucionales o financieras, pueden desplazar a la realidad pero no a aquél. La globalización del modelo previsional puede chocar entonces con las cenizas de una institución venerable<sup>77</sup>.

### **6.1. Evaluación del modelo**

En esta parte agrupamos aquellos aspectos medulares del *modelo de acumulación o liberal productivo*, reservándonos algunos comentarios cuando lleguemos a las conclusiones.

1. Constitución de varios fondos de pensiones: Ante la caída de los instrumentos de renta variable que afectarían negativamente el rendimiento neto, los afiliados pueden ejercer 1 de 5 opciones de inversión a partir de septiembre de 2002<sup>78</sup>.
2. Extensión del período de referencia de la rentabilidad promedio de 12 a 36 meses: Para evitar la imitación de las carteras que ocurre para prevenir el riesgo de caer por debajo de la rentabilidad exigida, cubriendo los accionistas las pérdidas, se ha planteado la posibilidad de ampliar el período para aumentar el número de inversiones, atemperar el riesgo y mejorar la rentabilidad.
3. La tasa de rendimiento es la tasa de mercado: El crecimiento de los fondos de pensiones no apuesta al crecimiento de los empleos, pues equivale a la generación de capital. El rendimiento puede considerarse elevado si se le compara con la solidaridad pero se advierte la incertidumbre de su percepción (Barr, 2001).
4. Al eliminarse la solidaridad, el Estado debe sustituir aquélla, generando recursos por la vía de impuestos generales o específicos: La forma puede ser a través de la garantía de pensiones mínimas o asistenciales. De no existir esta forma de protección vital o mínima, el déficit social sería considerable y violatorio del derecho universal a la seguridad social.
5. La competencia no disminuye el costo que implica el pago de las comisiones, las que no descienden de 2,50% del salario mensual: Ello tendrá un efecto neto sobre la pensión final<sup>79</sup>.

### **7. Valoración de los mecanismos nacionales de protección a la luz de pactos, convenios y declaraciones internacionales**

La Globalización en América Latina ha sido el resultado del tránsito de la fidelidad sustitutiva de importaciones a la servidumbre del mercado tomado como arquetipo. Después de las medidas de *shock* o ajuste fiscal, se ha demostrado que ni el mercado es perfecto, ni las personas rehacen sus carencias ciudadanas fácilmente. Reconozco que existen extrapolaciones fiscales y monetarias de sentido común, pero se convierten en un artificio dada la rapidez de su aplicación, postergando el crecimiento de la economía real.

En nuestro mundo, en esta parte del mundo; no hay mensaje sino recetas; no hay Estado sino retirada; no hay objetivos sino apuestas; no hay espíritu sino cálculo. Estamos vivos, no por casualidad de una acción solidaria y de trabajo; sino acaso por una situación laboral, anteriormente privilegiada, que incluyó e incluye a pocos o muy pocos con altos ingresos. Es la individualidad de la existencia a contrapelo del dirigismo. Y aunque las salidas intermedias existen, temores y dudas continúan: Si la marginalidad social puede o no ser anulada; el cómo tener una cohesión interna ante la avalancha de referencias externas; y cómo protegernos ante la heterogeneidad; de empresas, contratos y riesgos en el trabajo.

El derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social, reconocido en el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, sería ratificado mediante ley interna en 1978, período en el cual todavía la crisis previsional no se había abiertamente manifestado<sup>80</sup>.

Un reflejo de ella lo constituye la baja observancia del Convenio 102 de la OIT. Cuando se evalúa 20 años después de su ratificación, se observa como la calidad de las prestaciones de seguridad social se han deteriorado sensiblemente junto con la disminución de la cobertura de la población<sup>81</sup>.

Por ejemplo, la asistencia médica, siguiendo el convenio, no incluye visitas a domicilio, especializaciones, expedición de fármacos y hospitalización, lo que se extiende en virtud del Convenio 130 sobre asistencia médica y prestaciones de enfermedad, a la asistencia odontológica y readaptación médica (prótesis y ortopedia)<sup>82</sup>.

Otro ejemplo, lo constituyen las indemnizaciones diarias o prestaciones monetarias de enfermedad, las que no se pagan. Y en otro caso, se incumple del todo, como acontece con las prestaciones familiares por tener hijos a cargo<sup>83</sup>.

El Convenio 102 ha servido sin duda para en primer lugar, extender el alcance de una prestación o flexibilizar sus requisitos. Así por ejemplo, la asistencia médica concedida hasta 26 semanas, en caso de estado mórbido (artículo 12) la legislación nacional la extiende al doble y hasta permite una prórroga, o en el caso del desempleo, cuando se trate de la categoría de asalariados, tendrán una prestación indemnizatoria de 13 semanas (artículo 24) y la legislación interna la prevé en 18 semanas, pudiendo ser extendida. En otros casos, se hace menos rígida la condición de adquisición, así; la edad de 65 años, máxima para pensionarse y con hasta 30 años de cotización; en la legislación interna, como se ha visto, es de 55 años para la mujer y de 60 años para el hombre y alrededor de 15 años de cotización (750 cotizaciones)<sup>84</sup>.

En el caso de la invalidez notamos la misma tendencia, menos cotizaciones a las exigidas por el Convenio 128, también ratificado por Venezuela en 1983, pero lamentablemente con menos cobertura poblacional a la exigida por el instrumento<sup>85</sup>.

En segundo lugar, el Convenio 102 ha constituido un fuerte bastión conceptual para que las ramas asegurativas se conserven contra cualquier intento de no reconocer derechos previsionales mínimos<sup>86</sup>.

Y más recientemente, se ha ratificado el Convenio 169 de 1989, sobre pueblos indígenas y tribales que prevé medidas de salvaguarda de instituciones, bienes, trabajo y cultura de los pueblos indígenas, el respeto a sus sistemas de justicia, el deber de consultarlos y el respeto a sus propiedades y posesiones, sus derechos laborales, la formación profesional y la aplicación de la seguridad social de manera progresiva<sup>87</sup>.

## **8. Mecanismos para la conservación de derechos en los casos de los trabajadores migrantes**

Producto del Acuerdo de Cartagena, el país aprueba en 1978, el Instrumento Andino de Seguridad Social, extensible a las enfermedades y accidentes de trabajo, la maternidad y enfermedad común, la invalidez, la vejez, la muerte y auxilio funerario, concediendo igualdad de trato a los nacionales de los otros países miembros de la comunidad andina en las ramas citadas, siendo aplicable a los trabajadores la legislación de seguridad social del país miembro en cuyo territorio trabajen aun cuando sólo residan en él (artículo 6), reconociendo la institución todo período de aportación acreditado en otro país. En consecuencia, el derecho a totalizar los períodos de seguro, como si se tratara de períodos de aportación en dicha institución<sup>88</sup>.

La suerte del instrumento ha dependido de la profundidad de la integración económica y comercial de los países andinos, muy debilitada en la última década. Después del instrumento andino y con apenas meses de diferencia, se aprueba otro de migración laboral que no ha podido tampoco, más allá de tanteos teóricos, avanzar en su propósito, debido al escaso alcance que la dirección respectiva tiene en el Ministerio del Trabajo<sup>89</sup>.

Supone el instrumento de migración laboral coordinar y armonizar los procedimientos de las funciones que le compete para contratar, controlar, vigilar las condiciones de trabajo y ejecutar la política migratoria. Se observa por el contrario, descontrol de acceso de los trabajadores, discriminaciones salariales y ausencia de asistencia médica<sup>90</sup>.

Se promulga en 1981 la ley aprobatoria del Convenio 118 de la OIT garantizando igualdad de trato a los extranjeros en cualesquiera de las ramas de la seguridad social sin condiciones de residencia. Un año más tarde se sanciona la Ley Aprobatoria del Convenio Iberoamericano de Seguridad Social, aplicado a las prestaciones de asistencia médica, vejez, invalidez y sobrevivencia para las personas que hayan prestado o presten servicios en cualquiera de los Estados contratantes, reconociéndoles los mismos derechos y estando sujetos a las mismas obligaciones (artículo 3)<sup>91</sup>.

En el caso de las prestaciones de largo plazo, el derecho de totalización se regirá por las disposiciones legales del país en el cual fueron prestados los servicios, como si todo el período se hubiere cumplido bajo su propia legislación (artículos 11 y 12). Este convenio se complementa con uno de cooperación por medio del cual se intercambie información, experiencias, asesoramiento, becas de estudio, transferencia de tecnología y hasta colaboración financiera<sup>92</sup>.

A comienzos de la década de los 90, Venezuela opta por suscribir convenios bilaterales con España<sup>93</sup>, Grecia<sup>94</sup>, Italia, Portugal y más recientemente, en 1999, con Chile y con Francia<sup>95</sup> que han beneficiado a los ciudadanos de esos países para obtener la jubilación y volver a sus territorios, o bien recibir los fondos desde el exterior. El IVSS cuenta con una oficina como enlace en un espacio muy reducido y con baja operatividad, por lo que muchos países han optado por recurrir directamente a sus embajadas o contratar bancos para efectuar las transferencias antes de hacerlas al organismo.

### **9. Dificultades para elaborar una agenda sindical de seguridad social**

Es necesario indagar cuál es la nueva agenda sindical y de seguridad social. A primera vista, el sindicato luce menos prolongado que la alianza de capitales, es más soportable para lo local, pero frágil para viajar por el globo en comparación con el dinero o los títulos valores.

Parece también que el movimiento sindical no se ha involucrado en aspectos financieros y comerciales, propios del sector empresarial. La verdad no es que los trabajadores piensen como capitalistas, regentando un banco por ejemplo; es más bien que los trabajadores tengan la posibilidad de examinar las disposiciones financieras y comerciales que atañen a su clase, es tener la posibilidad de saber para actuar, de conocer para opinar, de participar para vetar, si es necesario, alguna disposición, lo que normalmente no ocurre sino en pequeña escala.

Los “derechos en el trabajo” pueden integrarse en un marco global con la misma intensidad. Nada más global que la dignidad humana, la libertad y la seguridad social a la que tiene derecho cualquier ciudadano. Lo que se requiere son corredores institucionales adecuados, democráticos y transparentes para el ejercicio de esos derechos.

Esto significa trabajar en dos planos: En el foro jurídico, lo que implica un parlamento representativo, con un gobierno alternativo, y en el foro civil, significa intensificar el diálogo. En suma, hablamos de un foro democrático lo suficientemente participativo. Si los corredores institucionales están bloqueados, al movimiento sindical se le dificulta examinar, por ejemplo, la participación empresarial en el mercado de pensiones. El desarrollo de crisis internas de naturaleza financiera no escapa de la atención de los trabajadores. Se trata de desarrollar una economía real frente a una economía financiera (Álvarez, 2001). La falta de claridad, el ocultamiento de información o el relajamiento de las prácticas comerciales, afectando principios y ética capitalista, sin que los trabajadores organizados puedan cuestionarla; minimizan a cero, el impacto social de las reformas. Para ello se necesita preparación, porque el menú de temas es variado y pertenece al club de temas sofisticados de la cultura empresarial, por lo que hay tal vez que *laboralizar el tema*, de ser posible, o tal vez, exponer *los verdaderos temas laborales*. Evaluar riesgos e inversiones, interpretar balances, son tareas atípicas; vincularse con otros actores, como un Banco Central, es una escena poco frecuente o nunca vista, para ser más exactos. Pero suponiendo que existe publicidad, suficiente información y canales abiertos, los observadores, estudiosos, organizaciones no gubernamentales o instituciones oficiales, pueden sin duda, detectar anomalías de funcionamiento y evitar crisis funestas para la mayoría. Lo que se explora es, sí se puede encarar una reforma de seguridad social con participación privada y un nuevo accionar del sector público en una economía de mercado; o sí los trabajadores pueden contar con una protección del sistema democrático que aupe sus demandas, que les dé la audiencia que necesitan y puedan preparar su propia agenda de cambios. Esta es una labor delicada, porque la construcción no puede ser artificial, en el ámbito de códigos jurídicos. Habría que desarrollar una ética básica, unos referentes, que

aunque ya existen, dice Amartya Sen (1999), deben ser también mundializados, sobretodo si el capital financiero viaja en cuestión de segundos. Estamos hablando de una ética capitalista con la que cerramos el siglo XX y abrimos el XXI.

Generalmente las reformas de la seguridad social no son muy populares para ser defendidas y aupadas por el sector sindical, cuando se sugiere, por ejemplo, aumentar la edad de jubilación, lo que en rigor reduce la carga de población dependiente, pero, cómo se le explica eso a la gente con jubilación legal temprana, o a un joven que espera entrar al mercado de trabajo saturado y se pretende, prolongar la edad. Aunque la medida pueda resultar útil, porque elimina dependencia y aumenta las posibilidades de empleo, no obstante; la explicación y el manejo político del asunto para abrochar a la gente no son siempre fáciles.

El otro problema lo constituye el desempleo: Limita el número de efectivos y afecta sensiblemente a la población laboral menos cualificada, aparte de las tensiones sociales que incluye la discriminación racial y sexual. La cantidad de las prestaciones económicas aumenta y los mecanismos de intermediación se ponen a prueba.

Una política activa de promoción de empleo es fundamental, porque los remedios son variados y hay que ponerlos en practica: I) Aumentar el empleo formal e incrementar la productividad del sector informal de la economía, lo que se traducirá en un mejor desempeño de las microempresas informales y mejores remuneraciones. II) Programas de capacitación y entrenamiento pueden tener gran impacto en el ingreso informal. III) La inversión en el capital humano es una estrategia para generar crecimiento económico. IV) Otra medida, esta asociada con el acceso al capital del sector informal (Beatriz Orlando, 2000). Y V) En el ámbito de la seguridad social, una garantía de rentas mínimas -a la par de prevenir diferencias excesivas de ingresos-, forma parte de los remedios. Es fundamental despertar interés en este tema, porque el número de efectivos sindicales disminuye sino se perfila en el horizonte una política de rentas, vale decir redistributiva, que ataque la desigualdad en la distribución del ingreso. La seguridad social es una manera de poner en foco el asunto, sea a través de beneficios mínimos garantizados; o sea a través de beneficios legales máximos, uno u otro; o una combinación de ambos, lo que toca a su vez algunas interrogantes: ¿Queremos realmente promover una cultura que incremente la capacidad de ahorro de la población trabajadora? ¿Aceptamos que el ahorro para la pensión es una alternativa que se basa en una sociedad independiente de la generosidad del Estado? Esto último es el “sueño americano”, donde el espíritu pionero constituye un valor esencial implícito sin necesidad de reconocimiento formal del derecho, como apunta Efrén Córdova en su trabajo sobre los derechos laborales en la constitución norteamericana (Revista Gaceta Laboral, Vol. 5 No. 3, 1999). O como refiere Sen, la autosuficiencia, no contrapuesta necesariamente con la cultura europea que despliega, por razones históricas, después de la segunda guerra mundial, una red de seguridad social considerable.

Es conveniente ratificar que la libre empresa no puede perder de vista garantías básicas del Estado benefactor, plenamente satisfechas en las constituciones modernas. Postular por ejemplo, que los trabajadores pueden tener mejores pensiones, porque el ahorro individual subraya la liberalización de mecanismos de rendimiento que aprisionaba antes el Estado, es una verdad tan parcial, como decir que puede desplegar por si mismo una cobertura médica prolongada. Las penurias de la población, las carencias afectivas, materiales, la pobreza y las privaciones de las mayorías, no pueden sustituirse al corto plazo al menos, por un mecanismo exclusivamente de ahorro.

El Estado por una parte, necesita mantener algunos de sus músculos, sus dotaciones sociales y rentas mínimas. Y por la otra, generar condiciones para lograr una mayor autosuficiencia, como sugiere Sen, o un incremento del esfuerzo personal, como lo sugerimos en nuestro trabajo sobre fondos de pensiones y la responsabilidad del Estado (Revista Espacio Abierto, Vol. 10. No. 2, 2001).

Finalmente, otro de los problemas que justifica el actual debate, es hallar a los trabajadores: Existen empresas sin sede física, trabajadores que son empresarios, otros que no están en la nómina fija, lo que se extiende a plantas industriales, y empresas cuya mano de obra está subordinada jurídicamente a otra. La precariedad de los empleos entre los jóvenes o el incremento de la siniestralidad entre quienes tienen un contrato eventual, con alta rotación, disminuyendo costos indirectos, como remedio para crear puestos de trabajo, se ha convertido en muchos casos en un atajo para crear cargos inseguros y baratos. El reto es pues, construir esa agenda sindical en seguridad social.

## **10. Conclusiones**

Del seguro a la seguridad social hay un paso gigantesco en la dirección y de una sociedad más justa, de la intervención limitada de los seguros sociales a la intervención en procura del bienestar, América Latina desarrolló sólo la primera etapa y apenas en un sentido declarativo la segunda; 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 confronta dificultades financieras y no encuadra 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 su administración y presupuesto, cada vez más ineficiente la primera y severamente comprometido el segundo. 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 carecía 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 a 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 menores ingresos.

La reforma venezolana fue parte de una negociación tripartita que pretendía re-estructurar el 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; 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. Ello obedece a la falta de confianza que se le tiene a 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 al lado de una incapacidad institucional manifiesta. Ocurre también una contradicción entre lo que el gobierno dice y hace, y lo que el marco legal permite.

Pero si alguna coincidencia existe, entre la tripartita y el periodo posterior, son las dificultades para trazar las líneas maestras de la seguridad social, su carta política de existencia que permitiera un perfil propio. 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, 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. Claro, contiene los principios, las ramas, el sentido progresivo de la disciplina, pero sin estar 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 como actor, cada vez con menos respuestas.

La salud no ha escapado al enfoque económico. Competencia entre prestadores y subsidio a la demanda, constituyó el nuevo ensayo y aunque aspiraba racionalizar su presupuesto, era muy complicado su puesta en práctica. En educación están en juego las definiciones entre el Estado docente y liberal, mientras, la Universidad ha perdido su identidad. ¿Estamos acaso en un estado de transición, buscando una definición, o acaso nos encontramos en la fase terminal de un ciclo? Estas preguntas las hago porque todo está suspendido o diferido. Y ello ocurrirá hasta que no nos pongamos de acuerdo en los fines, y es por eso que los medios fracasan. En pensiones y salud expulsamos un modelo, pero no ponemos en práctica el sustituto. En vivienda, adoptamos al expulsado y transformamos la educación en un tema ideológico, así, ¿cómo podemos hablar de un sistema de seguridad social? ¿Cómo podemos darle al Estado más funciones, cuando las actuales no cumple? Ni siquiera, en el ámbito de la supervisión, tarea que tiene por ley asignada por ejemplo, en el subsistema de vivienda, en lo que respecta al destino e inversión de los recursos. Creo que podemos estar de acuerdo en aumentar la eficiencia del Estado sin que este pierda espacio en las funciones que debe desempeñar, pero abrirle más rutas, añadirle más burocracia, mientras descuida funciones que le son vitales, constituye un error, pues estamos verdaderamente desmantelando lo que le es inherente.

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. Una buena fuente para encontrar el consenso perdido, la constituye el Convenio 102 para extender la cobertura y servir de matriz conceptual. Por otra parte, es indispensable que la organización sindical prepare su propia agenda de cambios.

Una política activa de promoción al empleo es fundamental, junto con una garantía de rentas mínimas bajo un enfoque ciertamente redistributivo, es decir, garantías básicas sin dejar de lado el esfuerzo personal o la autosuficiencia.

### **Pie de página**

1 El grupo constituye un foro anual para el debate de temas relacionados con el trabajo y la seguridad social. Agradecemos el auspicio del Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico (CONDES) para el proyecto Demandas Sindicales en Seguridad Social.

2 Agréguese a ello que a nivel político, el populismo se instaló como forma de hacer gobierno, caracterizado por inflar ilusiones sin base real de materialización; la improvisación de sus postulados y sus gobiernos, y, la dependencia casi exclusiva a la agitación y la emoción para sostener a la militancia y creencias políticas. En suma, la existencia de sueños largos y realidades cortas que chocaron a su vez con el ideal de la seguridad social, ya que la misma se basa en relaciones políticas, las que hay sin duda que construir.

3 El resultado preliminar arrojó un total de 2.813 organizaciones sindicales, de las cuales, 2.762 eran sindicatos, 47 federaciones y 4 son las confederaciones.

4 La debilidad numérica del gobierno en el terreno sindical era una de las razones para impulsar una participación que suponía colectiva o popular, como la del referendo. Así, se consultaba al pueblo para ver qué tipo de dirigencia sindical deseaba. Pero la realidad era otra, el oficialismo había sido derrotado en las elecciones de octubre del 2000 en el Metro de Caracas, por lo que intentó armar desde arriba lo que no se podía sino en varios años construir en la planta, lo mismo sucedió en la industria petrolera, donde su directiva organizó una consulta para elegir nuevos representantes, ajenos a las organizaciones tradicionales, los que según la empresa estatal carecían de legitimidad, pero no dudaron más tarde los dirigentes electos, enfrentar a sus promotores en la negociación del contrato petrolero, obligados como estaban de legitimarse ante los trabajadores.

5 Este último aspecto es un argumento válido para cualquier país, aunque la preocupación sea mayor en unos y menos apreciable en otros.

6 Al respecto ver: "El Fondo de Asistencia Médica del IVSS. Estado Financiero varios años", 2000, mimeografiado.

7 El artículo 16 de la ley del IVSS que corresponde al *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.

8 A los efectos de hacer las comparaciones del caso, 1\$ de los US equivale para agosto de 2002 a 1.300 bolívares, aproximadamente.

9 GO No.4.920 Extraordinario de 16-06-95.

10 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 quiere volver al sistema anterior.

11 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 7, 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.

12 GO No. 34.921 de 12-03-92 y GO No. 36.264 de 07-08-97.

13 Los datos son tomados de una entrevista concedida a EL UNIVERSAL el 14-03-98 y de una conferencia dictada por el autor en el auditorio de FEDECAMARAS, el 23-06-98, en Caracas.

14 El día 02-08-02 (EL NACIONAL. Cuerpo C), el IVSS inauguró una oficina en Caracas de atención al público. Lo que llama la atención es que sea la primera de ese tipo en 58 años y que se ubique en Caracas, 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 cajas 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 la 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.

15 Coexisten contrario al principio de la uniformidad, diferentes regímenes especiales, en algunos casos, acumulativos de hasta 3 pensiones en una misma persona.

16 El término informal equivale sólo aquí al tratamiento de cualquier situación provisional o administrativa de modo irregular, casual, o por *compadrazgo*, de manera desordenada y violenta. Su uso en el resto del texto, es aplicable a la economía sumergida.

17 El sindicato argentino adquiere un poder económico administrando el gasto de asistencia médica y farmacéutico desde los 50 hasta que en los 70 se generaliza la práctica con la Ley 18.610 que estableció un sistema de obras sociales sindicales, sustituida en 1988 por las Leyes 23.660 y 23.661 referidas a las Obras Sociales y el Seguro Nacional de Salud, respectivamente, estableciendo un plan médico obligatorio supervisado por un organismo del Estado aunque con representación sindical y patronal (Martínez Vivot, 1998).

18 Después del primer acuerdo sobre seguridad social integral y política salarial de marzo de 1997, le siguieron 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.

19 Sin recursos para cancelar, el pasivo que representaba la antigüedad se iba acumulando, precarizando los salarios. En el sector privado, muchas empresas utilizaron los fondos para capital de trabajo y otras de hecho, anualizaban la prestación. Para diciembre de 1995, los pasivos laborales acumulados alcanzaban la cantidad de 1 billón 105.000 millones de Bs. (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, ha quedado diferida hasta el siguiente ejercicio fiscal, si hay recursos.

20 Entrevista concedida a EL UNIVERSAL el 14-03-98.

21 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 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 legislativamente aquélla, pues en su seno se elaboraban los ante-proyectos de ley a ser presentados.

22 La competencia en seguridad social tiene mucho que ver con el debate público-privado, desde que constituye una preocupación internacional a raíz de los primeros debates de la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) en los 80. Retomaremos en todo caso el tema más adelante. Con respecto al tema de la gerencia, medida con parámetros de eficiencia y los valores que ello implica, remito a mi trabajo presentado en el I Congreso Internacional de Gerencia en América Latina, “Gerencia Pública Previsional en América Latina: Cómo delegar tareas y no hacer las propias”, 14 al 17 de mayo de 2002.

23 La oposición va desde la izquierda ultra, hasta la que ocupa posiciones más al centro y que reclama el usufructo del discurso del presidente, que es en mi opinión un militar de izquierda. La oposición también la representan antiguos aliados, partidos tradicionales del *status quo* anterior y nuevas agrupaciones de derecha.

24 El gobierno no ha podido superar las contradicciones entre personalismo presidencial y participación popular, pese a prever la constitución mecanismos referendarios y posibilidades de democratización del poder; conciliar la gestión institucional con el control de los poderes y el liberalismo económico con el discurso anti-globalizador y de repulsión del sector privado, esto último manifiesto en la norma constitucional sobre la seguridad social analizada más adelante. El enfrentamiento con los actores productivos es marcado. Primero con la CTV y la mentada Fuerza Bolivariana de Trabajadores como reemplazo de aquélla y segundo, con la creación de una CONFEDERACIÓN BOLIVARIANA DE EMPRESARIOS, en sustitución de FEDECÁMARAS (PANORAMA. Cuerpo 2. Edición de 05-08-02).

25 No obstante, el antiguo congreso y ello no ha cambiado en la actual asamblea que lo sustituye, tenía juego propio, como era de esperarse. Destaca 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 calculado por unidad tributaria.

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 la ley de alimentación (EL NACIONAL. Cuerpo E. “Asesores Económicos del Congreso plantean revisar pechaje de nóminas”. Reportaje de Elisabeth Dávila, 22-02-99).

26 Así por ejemplo, en una reunión ordinaria de la tripartita, el presidente de la CTV dijo 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. Desfavorablemente, el congreso convirtió al órgano en consultivo y posteriores proyectos, instalado el nuevo gobierno, no han variado tan decorativa posición.

27 Antes que el Ministerio para la Seguridad Social, existió otro para la reestructuración del seguro social que 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 de uno de los bancos intervenidos después de la crisis bancaria. (EL UNIVERSAL. Cuerpo 2. 11-01-96).

28 El clientelismo político en materia previsional es muy frecuente en algunos países en América Latina. La concesión de beneficios depende de gestores cercanos a las oficinas, empleados que tienen su propia clientela, generalmente en el ramo de la supervisión de cotizaciones y registro de empresas, y políticos que tienen entre sus masas de seguidores a movimientos de pensionados. Para otro caso muy emblemático, el argentino, puede consultarse a Rodríguez, Gabriela (2002) “Clientelismo Político y Política Sociales” En: Revista Gaceta Laboral. Vol. 8 No.2. Universidad del Zulia.

29 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 macroeconómica, la que incluyó en su recetario a la privatización, la emisión de bonos de reconocimiento a los afiliados que se trasladaran al nuevo régimen y el aprovechamiento de los fondos como puntal de ahorro.

30 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) y ver ley del BANDES GO No.37.194 de 10-05-01.

31 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.

32 La propuesta, convertida en ley, de liquidar el IVSS no tiene 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. En México, el programa pensional público fue cerrado, pero no su instituto asegurativo. En Bolivia, entre 1996 y 1997, si se cerró el programa público, pero con un estatuto especial para las fuerzas armadas.

33 El Tribunal Supremo de Justicia no ha decidido sobre el fondo de la controversia hasta tanto exista una nueva ley marco. El artículo 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 la Comisión de Desarrollo Social Integral de la Asamblea Nacional, 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 solamente este compromiso previsional. El diputado Rafael Ríos, quien en nombre del partido de gobierno encabeza el equipo que discute esta materia en el parlamento, calificó que el costo es "inviabile de pagar". De allí que se haya modificado el proyecto original de la ley de seguridad social, y ahora el articulado, en vez de mencionar las palabras "pensiones básicas" incorpore la denominación "asistencia social."

El parlamentario explicó al periodista Andrés Rojas Jiménez que los beneficios de la asistencia social serán para aquellas personas mayores de 65 años, que se encuentren en situación de pobreza y que no hayan contribuido para la seguridad social. Asimismo, indicó que una vez que entre en vigencia este régimen, se optará por no incorporar a más pensionados al actual esquema de pensiones que paga el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales. Sin embargo, Ríos señaló que las llamadas asistencias sociales estarán sujetas a la disponibilidad fiscal que anualmente tenga el Gobierno, y que actualmente forman parte de las transferencias que hace el Ministerio de Finanzas al presupuesto del Seguro Social (<http://www.El-Nacional.com>, edición de 01-08-02).

34 La Constitución le abre un espacio propio a la salud, separado de la seguridad social. Se concibe un sistema nacional de salud para justificar aquélla, 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 de opinión, 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, otro, 3 meses.

35 Por cierto que en esta materia, la Constitución es muy liberal. El asambleísta, ex secretario de la Presidencia y periodista Alfredo Peña, hoy en la oposición y 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, pero no pudieron interferir en la parte social del texto.

36 La discusión no ha sido fácil y una Comisión Presidencial (ver párrafo siguiente del texto principal) agotó parte de su tiempo tratando de dirimir el punto. Invitado a ella en septiembre de 2000 sostuve que las administradoras tenían sentido de lucro pero que 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 es un servicio público que no tiene carácter lucrativo. Esta redacción fue una reacción para enfrentar la reforma anterior, la que sin embargo el propio Presidente en diferentes declaraciones, interpreta de otra manera: Que la Constitución admite los fondos de pensiones, o sea, que si es posible unir a la China con La Habana. Cualquiera sabe que el sentido de lucro es ganancia, no cabe otra interpretación literal. Puede sólo admitirse en sentido amplio que la privatización general no es posible, ni que tampoco es el norte y remedio del sistema. Pero en esto habrá que seguir al vicario, la orden final.

37 Sobre el particular hemos insistido en los siguientes trabajos de opinión, publicados en LA VERDAD: “Seguridad social: ¿deslizamiento hacia la derecha? (14-08-00) y “¿Qué es un sistema mixto de seguridad social? (De los pies a la cabeza)” de 20-09-00.

38 Decreto-Ley de fecha 22-10-99 publicado en la Gaceta Oficial No. 5.392 Extraordinario. El Congreso de la República, según Decreto No. 36687 de fecha 26/04/99, habilitó al Presidente de la República para modificar la Ley Orgánica de Seguridad Social, así como los subsistemas que la conforman, entre ellos, el paro forzoso.

39 Al respecto DIAZ, Luis Eduardo “Buenos Sentimientos y Mala Seguridad Social” En: LA VERDAD. Cuerpo a-5. Edición de 22-08-01.

40 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 aumentaría 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, pero, todo lo contrario ocurrió.

41 Debido a que el salario se depreciaba para evitar el impacto en la antigüedad antes de su reforma explicada en la nota 9, 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.

42 Posteriormente, el 22-10-02 se elabora una nueva propuesta, conocida como versión12, hasta redactar la definitiva, en diciembre de 2002, las que aquí no son consideradas, pues son posteriores al presente informe (nota del editor y autor). A todas estas, el paquete anterior del gobierno de Caldera entraba en su 5ta *vacatio legis*, en tres años y medio.

43 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).

44 La asignación presupuestaria para la capacitación e intermediación laboral más alta, fue durante el gobierno de Rafael Caldera, un 0,16% del PIB, muy baja en verdad para desviarla, creando otro organismo.

45 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, un 3,2% de los hogares, lo que 2 años más tarde ha disminuido.

46 En la ley sancionada el 06 de diciembre de 2002 se elimina finalmente la capitalización individual como componente obligatorio.

47 Al respecto Díaz, Luis Eduardo “Realidad y Dogmas de los Fondos de Jubilación” En: Reflexiones y Propuestas en torno a la nueva Constitución. ILDIS. Fondo Editorial Nacional (José Agustín Catalá, editor, 1999).

48 El tratamiento de la transición con respecto a los regímenes especiales no se manejó antes del periodo de la “reforma de la reforma” con el tiempo suficiente para madurar una propuesta, finalmente concluida en el

congreso. A nivel de la tripartita y con el patrocinio y cooperación de la OIT se elaboraron algunas, adoptadas por aquélla para el régimen de los afiliados al régimen del IVSS. La propuesta del congreso negociada con el gobierno aparece desde los artículos 49 al 57 del decreto-ley de pensiones de fecha 05-11-98 (GO No. 36.575). La propuesta OIT, puede leerse en la Revista Gaceta Laboral VOL 4 No. 2, 1998.

49 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. El rechazo a lo *laboral* era evidente, a crear en sede distinta al Ministerio del Trabajo, el registro de las organizaciones sindicales, la dirección de las negociaciones y los pliegos de peticiones, en el Ministerio de Planificación y Desarrollo. Extraer al funcionariado del derecho laboral y ponerlo en los rieles del civilismo corporativo tiene sus consecuencias. La misión del decreto era separarse del *principio protector*, permitiéndose retirar a una embarazada en cualquier momento del servicio, omitiendo la inamovilidad.

Los sindicatos además, debían aguardar a que el ministerio de planificación constataste que los registros sindicales estuvieran actualizados para así poder negociar una convención colectiva, o introducir un pliego conflictivo, lo que constituía una limitación al ejercicio de la libertad sindical (art. 113).

Por otra parte, la organización sindical se desmantelaba, porque no se le permitía funcionar en las sedes de los organismos, ni podía contar con las cuotas de afiliación. Pero lo peor era, siguiendo esta tesis de abandonar cualquier consideración *iuslaboralista*, por criterios exclusivamente tecnocráticos, que se limitaba profusamente el derecho de negociación primero y de huelga después, con un procedimiento múltiple de verificaciones de disponibilidad financiera, capaz de vencer cualquier resistencia sindical y poner a su representación en minusvalía durante la negociación. En el interin, la huelga quedaba prohibida. Académicamente hablando, esto era una regresión; jurídicamente, no tenía que ver con disposiciones constitucionales y en el plano político, constituía una trastada.

Convertido el Ministerio de Planificación y Desarrollo en una inspectoría, no faltaba una definición del derecho de huelga, cuyo contenido es mucho más rico, sociológica y jurídicamente que el expresado en el decreto, como suspensión colectiva de labores, cuando ello comporta sin dudar, un ejercicio de un derecho de contenido diverso, como el llamado a una marcha, la convocatoria a una asamblea preparatoria, la elección de una modalidad de suspensión, la adhesión a otra huelga, el piquete, etc., los que según el decreto, eran causales de destitución.

Las limitaciones continúan, cuando puede ampliarse por reglamento el listado *-número clausus-* de la ley laboral de donde son extraídos- los servicios públicos considerados como esenciales, es decir, aquellos que su suspensión, entrañaría un peligro para la vida, salud y seguridad de las personas. Y sin dejar espacio ni siquiera a la autonomía colectiva para fijar los servicios mínimos indispensables que requieren seguir operando; el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, es quien tomaba exclusivamente la decisión.

Uno de los problemas más graves que confronta la administración pública, es que los altos funcionarios no confían en la competencia de los subalternos y comienzan a contratar personal, crear unidades de gestión o seleccionar contratistas que aceleren los procesos que, por canales burocráticos no podrían ejecutar, sino muy accidentadamente. Pues bien, el decreto no hacía sino reforzar la vía del contrato, recurso que puede justificarse para nobles propósitos sin duda, pero para tener una tropa de asesores y amigos bien remunerada, sirve también. La solución en mi criterio, era reforzar las dependencias existentes y limitar las contrataciones, las mismas que por cierto, permitieron elaborar el decreto ley que ahora comentamos. 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, logra convertirse en el punto de arranque de un funcionariado, incluyendo el de la seguridad social, capaz de asumir debidamente sus funciones.

50 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 en EL UNIVERSAL. Cuerpo 2. Edición de 05-08-02.

51 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.

52 El fondo de asistencia médica sólo cubre al 30% de la población total (Ver Documento para la Ley...citado al comienzo de la sección).

53 Además existen regímenes especiales -como en pensiones- para determinados sectores laborales. Los principales son: El del IVSS para la clase trabajadora cotizante (o no) y el típicamente asistencial que tiene bajo su cargo el Ministerio de la Salud.

54 Los no afiliados pueden actualmente acudir a los hospitales del seguro. Pero igual como sucede en los centros asistenciales dependientes del Ministerio de Salud y Desarrollo Social, deben cubrir parte de los pagos de medicinas, insumos, exámenes y hacer cancelaciones en efectivo a fundaciones privadas que existen en los hospitales, creadas como medio de recuperación de costos, escapando así a normas de contraloría interna.

55 No menos del 30% de la población venezolana carece de cloacas. Allí no hay sistema de seguridad social que valga. Todavía 20% de la población es analfabeta, el 70% de los niños en edad escolar no asisten a la escuela, y se cometen alrededor de 10.000 homicidios anuales. (AVALOS, Ignacio. "La sociedad com (partida)". EL UNIVERSAL. Edición Especial Aniversario. Cuerpo 4-4. 10-06-02).

57 En este sentido Luis Beltrán Prieto Figueroa constituye una figura emblemática para la educación venezolana, como maestro e impulsor decidido de la expansión de la matrícula escolar en todos los niveles.

58 El debate, mientras se discute una nueva ley de educación superior y se abre un nuevo ministerio exclusivo para la educación superior, es entre el modelo de estado docente que justifica la promoción y participación del Estado y su contrario que lo acusa de formar partidarios gubernamentales.

59 El intento de contar con un sistema nacional de vivienda cristaliza finalmente en 1989 cuando se promulga la primera ley de política habitacional. Dicha ley crea el Consejo Nacional de la Vivienda, CONAVI y fija una contribución obligatoria de 3% del salario de los trabajadores y un 5% de los presupuestos nacionales y regionales para construcción y mejoramiento de vivienda. La ley ha tenido 5 modificaciones, la última en el 2000.

60 El Tribunal Supremo de Justicia anuló los créditos indexados para la compra de vivienda que se extendía a la adquisición de vehículos, ordenando a las instituciones financieras, reestructurar los préstamos, lo que se concretaría 7 meses después a través de la Superintendencia de Bancos, la que ha sido acusada por el Instituto de Protección al Consumidor (INDECU) como defensora de los bancos (EL NACIONAL. Edición de 09-08-02).

61 La Unidad Tributaria equivale a 14.800 Bs. y es reajustada anualmente sobre la base de la variación del IPC. GO No. 37.397 de 05-08-02. En febrero de 2003 fue fijada en 19.400 Bs. (nota del editor y autor).

62 El denominado subsistema de vivienda y política habitacional es de 30 de octubre de 2000 (GO No. 37.066).

63 Al respecto puede consultarse *in extenso* el informe nacional preparado por la cátedra de seguridad social de la Escuela de Derecho de la Universidad del Zulia para el XVII Congreso Mundial de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Montevideo, Uruguay, 3-5 de septiembre de 2003, por lo que aquí sólo haremos una síntesis del instrumento que cuenta a nivel operativo con un reglamento de 1993.

64 Datos aportados en entrevista realizada a funcionario de la Dirección de Empleo del Ministerio del Trabajo, 2002).

65 El proyecto justifica su creación para brindar un nuevo rostro institucional (Entrevista realizada a funcionario de la Dirección de Empleo del Ministerio del Trabajo, 2002). La expulsión de la fuerza de trabajo

de algún sector en particular, o la movilidad hacia las ciudades, no corresponde remediarlo a ningún otro actor que no sea el propio Estado, pero no por eso se justifica la creación de un instituto que generalmente es estorbado por los que no se cierran a su paso.

Muchas de las soluciones aplicadas en Venezuela son similares a las implementadas por gobiernos de la región, sin embargo, los problemas persisten y tal vez la capacitación, los bajos salarios, las carencias jurídicas para la inversión y de acceso a créditos baratos para la pequeña y mediana industria, afecten la creación de nuevos empleos, porque los costos son altos y la productividad es muy baja.

66 La preocupación es porque en la actualidad un 40% del sector formal no está cotizando al paro forzoso.

67 Esta política activa de empleo jurídicamente formulada tiene como antecedente inmediato al proyecto preparado por la comisión presidencial y antes, no hay que olvidarlo, el informe de la comisión tripartita sobre la política de empleo concertada (PEC) de 16-12-97.

68 Nos referimos al artículo 86 ya citado.

69 Vigente se encuentra además un reglamento de higiene industrial de 1968 que requiere actualizarse y existe la normativa comentada sobre prestaciones dinerarias del IVSS que se desarrolla a partir de 1967.

70 Tomado del proyecto de ley que formaría parte de la primera habilitación legislativa al gobierno.

71 Aunque tiene sus peculiaridades, parten del modelo chileno: Perú (1992), Argentina y Colombia (1994), Uruguay (1996), Bolivia y México (1997) y más recientemente; El Salvador y Nicaragua, constituyen los replicantes. (McGillivray, 1998). El modelo es apuntalado por el Banco Mundial (BM) desde 1994.

72 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) en 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.

73 Vale decir que el modelo chileno es completado por un régimen de salud previsual operado por los Institutos de Salud Previsual (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).

74 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 EEUU 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).

75 El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) 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.

76 Las obras sociales en Argentina constituyen otro buen ejemplo, citado con anterioridad.

77 Así es posible instalar el modelo de acumulación en Nicaragua y Bolivia, aunque la realidad de su mercado laboral diga mil veces lo contrario, sobre todo, si consideramos la dificultad de contar con densos sectores no estructurados y rurales importantes. La realidad puede ser vencida pero el mito no admite explicaciones racionales ni forma parte de la negociación.

78 Sólo en Argentina, antes de la crisis, en agosto de 1998, la rentabilidad de la jubilación había caído en 13%, perdiendo las administradoras -entiéndase los afiliados- 1.500 millones de pesos.

79 En Perú, la comisión es de 3,73%, en Colombia, es de 3,50% y en Argentina, de 3,26%, constituyendo los países con los porcentajes más altos (Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones, 2001).

80 Ver GO No. 2.146 Extraordinario de 28-01-78.

81 El Convenio 102 de 1952 aparece publicado en la GO No. 2.848 Extraordinario de 27-08-81.

82 Dicho Convenio fue ratificado por Venezuela el 10-08-82.

83 Es un imperativo constitucional (artículo 86 citado) y además, por el muy importante artículo 23 que establece que los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por el país, tienen jerarquía constitucional y prevalecen en el orden interno, en la medida en que contengan normas sobre su goce y ejercicio más favorable a las establecidas en la propia Constitución y en las leyes de la República, y son de aplicación inmediata y directa por los tribunales y demás órganos del poder público.

84 La edad de los 65 años puede aumentarse, según el Convenio 128 sobre prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivencia de 1967, ratificado por Venezuela en 1983, habida cuenta de las condiciones demográficas, económicas y sociales apropiadas, justificadas por datos estadísticos, o puede disminuirse para el caso de trabajos pesados o realizados en medios insalubres (artículo 15). Esto último no se ha tomado en cuenta, si observamos la legislación diferida y las propuestas posteriores.

85 El Convenio 128 de 1967, es sobre prestaciones de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia. Permite para el caso de invalidez fijar 15 años de cotización o 10 años de residencia (artículo 11, literal a) para todos los asalariados, o todos los residentes, o el 75% de la PEA total.

86 Así sucedió por ejemplo con la introducción fallida del retiro programado como modalidad pensional, lo que violentaba el concepto de pensión de vejez como derecho vitalicio.

87 GO No. 37.305 de 17-10-01.

88 GO No. 2.200 Extraordinario de 20-03-78.

89 Ver el instrumento en GO No. 2.310 Extraordinario de 20-09-78. Además, Venezuela está obligada adicionalmente a ofrecer este servicio gratuito a los migrantes por el Convenio No. 97 de 1949 y por sus normas complementarias de 1975, No. 143, ratificados ambos en 1983.

90 Véanse los Convenios 97 y 143.

91 GO No.2.936 Extraordinario de 12-04-82. El convenio es suscrito por España, Ecuador, Panamá, Chile, Perú, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Uruguay, Guatemala, El Salvador, República Dominicana, Bolivia y Argentina.

92 GO No. 32.700 de 07-04-83.

93 GO No. 34.120 de 22-12-88.

94 GO No. 4.640 Extraordinario de 08-10-93.

95 Véase la Ley Aprobatoria entre el Gobierno de la República y el Gobierno de la República Francesa relativo a la readmisión de personas en situación irregular. GO No. 37.318 de 06-11-01.