

La pobreza en la agenda de la seguridad social en Venezuela

*Williams Aranguren**

1. Introducción

El presente trabajo se realizó en el marco de la asignatura “Seguridad Social” del Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad de Carabobo, Mención Estudios del Trabajo, bajo la Coordinación del Dr. Luis Eduardo Díaz. El mismo surge de la preocupación por la carencia en Venezuela de un sistema de seguridad social acorde con lo establecido en nuestra constitución, que ofrezca a los ciudadanos las garantías mínimas de seguridad social y que contribuya con la disminución de un flagelo que atenta contra el progreso y desarrollo de cualquier país, como lo es la pobreza.

En este sentido, se realizó una revisión bibliográfica que sitúa a Venezuela en América Latina, con el objeto de comparar las tendencias de nuestro país con respecto a la región, para después evaluar la situación venezolana, a través de estudios y fuentes estadísticas internas. El trabajo finaliza con la proposición de algunos elementos a ser considerados para la redefinición de una nueva propuesta de seguridad social en Venezuela.

2. Acerca de la definición de pobreza

Por lo general se habla de los pobres como un grupo determinado que todo el mundo conoce. Muchas veces se hace refiriéndose exclusivamente a los niveles básicos de supervivencia de una persona o grupo familiar; se habla de pobreza como una condición social en la cual el ser humano no puede satisfacer las necesidades mínimas de subsistencia y vida social.

Los conceptos más amplios de pobreza engloban la satisfacción precaria del nivel mínimo normativo de un conjunto de necesidades fundamentales de la familia, no obstante, determinar el nivel normativo de éstas necesidades, depende de circunstancias económicas, sociales y culturales de cada realidad social en particular, que suelen ser por lo general muy variables.

Fossati define la pobreza como “...escasez de medios para cubrir satisfactoriamente las necesidades básicas de alimentación, educación, salud y otras, que estimamos estrechamente asociadas a una vida digna del ser humano” (Fossati, 2000: 1). En otro estudio, el mismo autor refiere que la “...noción de línea de la pobreza está determinada por la insuficiencia de ingresos para satisfacer las necesidades básicas de alimentación,

* Sociólogo, egresado de la Universidad Central de Venezuela con postgrado en Seguridad Social (UCV). Actualmente se desempeña como Profesor de Sociología de las Organizaciones y Gerencia, Planificación Estratégica y Control de Gestión en el Sector Público en la Universidad de Carabobo. Es cursante del Doctorado en Ciencias Sociales Mención Estudios del Trabajo en esta misma Universidad. Es Supervisor del Trabajo y de la Seguridad Social e Industrial en el Estado Carabobo en el Ministerio del Trabajo.

salud, educación, transporte y otras consideradas como fundamentales para el ser humano; y la línea de indigencia, por la insuficiencia de los ingresos para satisfacer solamente las necesidades básicas de alimentación” (Fossati, 2002: 1) Fíjese que en el primer concepto se habla de “medios” para cubrir las necesidades y en el segundo de “ingresos”, no siendo complementarias ambas definiciones, pues la primera implica la satisfacción de las necesidades independientemente del ingreso.

Un estudio realizado por Feres (2001), reseña once posibles formas de interpretar esta palabra pobreza de acuerdo a Paul Spicker: *necesidad, estándar de vida, insuficiencia de recursos, carencia de seguridad básica, falta de titularidades, privación múltiple, exclusión, desigualdad, clase, dependencia y padecimiento inaceptable*, siendo las de mayor predominancia por los estudiosos de la materia las de *necesidad, estándar de vida e insuficiencia de recursos*, relacionadas con *satisfacción de ciertas necesidades, el consumo de bienes o el ingreso disponible*.

Aunque existe una multiplicidad de métodos para medir la pobreza, en su gran mayoría, los mismos tienen que ver con algunos de los elementos descritos, tales como el de “Necesidades Básicas Insatisfechas” (NBI), bastante difundido en América Latina y en Venezuela, siendo un método directo, se sustenta fundamentalmente en verificar si los hogares han satisfecho una serie de necesidades previamente establecidas, independientemente del ingreso, considerando como pobres, aquellos hogares que no hayan lo hayan logrado. Parte de la definición de una serie de indicadores y los umbrales de privación que definen la condición de pobreza. Este método se apoya en las encuestas de hogares y los censos nacionales, lo cual representa una ventaja a la hora de realizar mediciones.

El método de “Líneas de la Pobreza”, se basa en la suficiencia o no del ingreso o consumo para que las personas puedan mantener un nivel de vida considerado mínimo. En tal sentido, en Venezuela, FUNDACREDESA y otros organismos han estimado una Canasta de Consumo Básico (CCB) (también llamada Canasta Referencial Mínima de Alimentos), conformada por una lista de productos alimenticios requeridos para el sustento de una familia promedio de 5.4 miembros y una Canasta de Consumo Normativo (CCN), cuyo costo se estima en el doble de la CCB, la cual incluye además de los alimentos, los servicios básicos requeridos por ésta familia promedio tales como electricidad, transporte, educación, vestido, vivienda, entre otros. Bajo este enfoque, aquellas familias cuyo ingreso es inferior al costo de la CCB, se ubican en la Línea de Pobreza Extrema y las familias cuyo ingreso se ubica entre el costo de la CCB y la CCN, se encuentran en la Línea de la Pobreza Crítica.

El método “Relativo” se sustenta en la insuficiencia de recursos para llevar una “forma de vida aceptable” de acuerdo a estándares sociales prevaletentes, siendo irrelevante la satisfacción de las necesidades. Es decir, la línea de la pobreza se fija con relación a los ingresos medios de un país y el individuo es más o menos pobre de acuerdo a lo que tengan los demás. Este método se tiende a utilizar sobre todo en los países desarrollados, más no en América Latina.

Necesidad	Satisfacción de ciertas necesidades	Carencia de ciertos bienes y servicios materiales requeridos para vivir y funcionar como miembro de una sociedad	Método de los indicadores sociales "Necesidades Básicas Insatisfechas" NBI.
Estándar de vida	Consumo de bienes	No se refiere exclusivamente a privaciones determinadas, sino también a la comparación de cómo se vive con respecto a otros	Método de "Líneas de la Pobreza a partir del costo de las necesidades básicas"
Insuficiencia de Recursos	Ingreso disponible	Carencia de riqueza para adquirir lo que la persona necesita	Método Relativo

Estas definiciones se apoyan en una serie de indicadores de bienestar, estudiadas por Feres (2001), tales como:

- Ingreso Vs. Consumo: se refiere al ingreso familiar y al gasto en consumo.
- Ingreso (o consumo) del hogar Vs. per cápita: considera adicionalmente el ingreso con relación al número de miembros del grupo familiar, pues es de considerar que las necesidades de un hogar aumentan con el número de sus miembros.
- Ingreso (o consumo) ajustado por "escalas de equivalencia": refleja las necesidades de cada uno de los miembros del hogar, de acuerdo a su tamaño y composición.
- Proporción del gasto en alimentos: como indicador del bienestar del mismo.
- Indicadores nutricionales: determinación del consumo calórico de los miembros del grupo familiar.
- Método antropométrico: basado en la estatura y peso para lograr referencia de nivel de nutrición y salud del grupo familiar.
- Necesidades básicas: se consideran pobres aquellos hogares que no logren cubrir algunas de sus necesidades en el ámbito de la alimentación, vestido, vivienda, salud, educación u otras.

3. La pobreza en la mira

Sin duda el tema de la pobreza siempre está presente en los programas políticos de los países de América Latina, pues sin duda, el subcontinente progresivamente en deterioro, reseña estadísticas sociales cada vez más alarmantes, lo cual hace repensar la concepción de desarrollo que se ha venido implementando y las garantías

que el Estado de Bienestar ofrece a los ciudadanos de la República, como producto de ese nivel de desarrollo. Igualmente, diferentes organismos mundiales y latinoamericanos en particular, monitorean permanentemente la situación de América Latina, arrojando datos que permitan planificar, financiar y ejecutar acciones tendientes a disminuir las tendencias desfavorables para el desarrollo de la región.

De acuerdo a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el proceso de superación de la pobreza en la actualidad se encuentra estancado, encontrando niveles similares a los del año 1997. En América Latina se cuenta con 220 millones de pobres (lo cual representa el 44% de la población de América Latina), de los cuales 98 millones (19.4%) son indigentes o viven en condiciones de pobreza extrema y, observando las bajas previsiones de crecimiento económico durante el año 2003, es de esperar el incremento de éstos niveles en América Latina (CEPAL, 2003). En el caso de Venezuela, se presenta un descenso en el PIB per cápita de 0.3 en la década de los noventa a -2.6 del 2000 al 2002 (caída promedio de -2.9), siendo el de los países de América Latina para los mismos períodos de 0.9 a -0.4 (caída promedio de -1.3), a pesar de los datos atípicos de Argentina (de 2.6 a -6.6) y Uruguay (de 2.4 a -6.6). Venezuela se encuentra por encima del promedio de la región (CEPAL, 2003).

Lo anterior repercute en las cifras de desempleo. En Venezuela pasa de 10.3 en la década de los noventa a 14.3 del 2000 al 2002, siendo los de América Latina de 7.3 a 8.5 para los mismos períodos. Al igual que en el caso anterior, nuestro país se sitúa por encima del promedio de la región (CEPAL, 2003).

Si de pobreza hablamos, la misma fuente revela su evolución en los siguientes términos:

Años	Línea de la pobreza		Línea de la Indigencia	
	Venezuela	América Latina	Venezuela	América Latina
1990	39.8	48.3	14.4	22.5
1997	48.0	43.5	20.5	19.0
1999	49.4	43.8	21.7	18.5
2002	48.6	44.0	22.2	19.4

Fuente: CEPAL, Indicadores de pobreza e indigencia 1990-2002, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de 18 países latinoamericanos.

Como puede verse, en el caso Venezolano el enfrentamiento de la pobreza ha sufrido un proceso inverso al observado en el promedio de los países de América Latina. En el período estudiado que va desde 1990 a 2002, mientras que en nuestro país se presenta un crecimiento progresivo tanto de los índice de pobreza (del 8.8%) como de indigencia (del 8%), en el resto de la región se observa un descenso (del 4.3% en el índice de pobreza y del 3.1% en el índice de indigencia). Estos datos son reveladores, pues los ingresos provenientes del petróleo en Venezuela han mante-

nido niveles históricos, al igual que el aumento en las reservas internacionales (23.800 millones de dólares), aumento del gasto público (como porcentaje del PIB) del 22.4% en 1994 a 30.3% en el 2003 y aumento del gasto público social de 7.5% en 1994 a 12.4% en el 2003. Claro está, que en términos reales este gasto puede ser menor que el de otros años. Sin embargo, la pobreza ha aumentado considerablemente, con la crisis económica, el proceso inflacionario y el deterioro de la calidad de vida de los venezolanos, además de una evidente redistribución regresiva del ingreso.

Aunque se había observado una tendencia hacia el crecimiento de la pobreza en Venezuela desde 1990, es a partir del año 1997, cuando éstos índices aumentan significativamente. Vale reseñar las políticas de Estado dirigidas a su mitigación. Antes del Presidente Hugo Chávez Frías, frente a los ajustes macroeconómicos, los mandatarios mantenían planes y programas sociales compensatorios para atender y mantener a la población más vulnerable del país, para luego iniciar una reforma de la política social. Sin embargo, muchas de éstas políticas y programas adquirirían carácter permanente, con múltiples problemas en su administración, focalización y capacidad de incidencia y transformación real de la población objetivo, sin que se lograra un avance significativo en la disminución de la pobreza. Con Chávez estos planes se desmantelaron, surgiendo nuevos programas, desagregados en varios ministerios, e incluso, con gran participación de los militares como ejecutores. En la actualidad las llamadas “Misiones” concentran los recursos destinados a lo social, bajo una visión excluyente de determinados sectores de la población, con un hermetismo en la administración de las mismas y los recursos asignados y afectadas por las confrontaciones políticas que caracterizan el ejercicio del poder del gobierno.

Los Indicadores de la Fuerza de Trabajo del Instituto Nacional de Estadística (INE), para el segundo semestre del año 2002, nos dice lo siguiente:

Concepto	Cantidad
Población total venezolana	24.880.885
Población de 15 años y más (fuerza de trabajo)	16.597.144
Población económicamente activa	11.441.997
Población económicamente activa ocupada (PEA)	9.696.857
PEA en la economía formal	4.945.397
PEA en la economía informal	4.751.460
Población económicamente activa desocupada	1.745.140
Población económicamente inactiva	5.266.486
Población mayor de 55 años	2.408.422

La Población Económicamente Activa Ocupada (PEA) es de 9.696.857, ubicándose en el sector formal el 50.99%, siendo el 49.01% restante, trabajadores del sec-

tor informal. Para este año, el porcentaje de desempleo se situaba en 17.99%. Vale destacar el alto porcentaje de trabajadores que se ubican en el sector informal de la economía, puesto que muchos de ellos tienen ingresos o salarios precarios que no están acordes con los establecidos por los Decretos de Salario Mínimo que dicta el Ejecutivo Nacional, además de laborar en un ambiente de trabajo cuyas condiciones son hostiles y atentan contra su salud y bienestar laboral. A ello se suma que en su gran mayoría, no están inscritos en el SSO, ni cotizan a la Ley de Política Habitacional, no teniendo acceso por tanto, a prestaciones de esta naturaleza en caso de necesitarlas, ni pensión por vejez o invalidez a futuro.

En artículo de prensa de Raquel Barreiro (El Universal, 20/06/2004), basándose en estudios del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello y del Centro de Documentación y Análisis para los Trabajadores (Cenda), manifiesta que:

“...en el último quinquenio el porcentaje de personas que viven en pobreza crítica se duplicó. En los actuales momentos 19 millones de venezolanos se cuentan entre los que no tienen ingresos para satisfacer sus necesidades más básicas. El salario mínimo es insuficiente para comprar la canasta alimentaria, la tasa de desempleo se ubica en 17,1% y 69% de la población dice haber reducido su consumo de algún alimento, y las cifras de desnutrición siguen en ascenso en las zonas más populares ... Según los datos que maneja el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello, en el segundo semestre de 2003 74,2% de la población era pobre, y de este grupo 40,4% vivía en pobreza extrema, es decir, había 10.359.805 personas que no tenían ni siquiera para comprar la canasta alimentaria.

Cinco años atrás el porcentaje de la población pobre era de 57,2% (13.430.918 personas) y el de pobreza extrema era 22% (5.165.737 personas). Es decir, al principio del gobierno del presidente Chávez existía la mitad de venezolanos en pobreza extrema que hay en la actualidad.

Pareciera que este año el índice de pobreza disminuirá levemente y las proyecciones del IIES-UCAB señalan que 67,3% de la población vivirá en pobreza y 32,2% en pobreza extrema.

Desde el año 1998 hasta el 2003 la pobreza en el país creció 15,5 puntos porcentuales, índice solamente superado por el gobierno de Jaime Lusinchi...

Cálculos realizados por el profesor de la UCAB Matías Ruitort muestran que entre 1999 y 2003 el consumo privado se redujo 7% y la inversión total real en el país disminuyó 54,3%.

Por otra parte, la tasa de desempleo se ubica en 17,3% para el primer trimestre de este año, es decir, 2.019.883 personas, según las cifras del Instituto Nacional de Estadística... La remuneraciones nominales del sector formal se han incrementado en cinco años 114%, pero los precios en ese mismo período han subido 154%, según los estudios del IIES-UCAB. Al final el poder adquisitivo del ingreso per cápita de los hogares venezolanos se ha reducido 26,3%.

El salario mínimo es insuficiente para comprar la canasta alimentaria, pues según datos del Centro de Documentación y Análisis para los Trabajadores (Cenda) la cesta de

alimentos para el mes de mayo tuvo un costo de 476.920 bolívares, mientras que el salario mínimo 296.524 bolívares”.

Estos estudios, fundamentados en estadísticas suministradas por el gobierno a través del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), ofrecen un panorama, que en comparación con otros años, no resulta alentador, a pesar de los ingresos extraordinarios que ha tenido el país por concepto petrolero.

Lo anterior nos obliga a buscar salidas estructurales a la crisis actual y construir bases a través de las cuales se pueda desarrollar el país y ofrecer así a sus ciudadanos mejores condiciones de vida y un sistema de seguridad social que lo ampare frente a las diferentes contingencias plasmadas en nuestra constitución.

4. La seguridad social que tenemos

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, en su artículo 86 dice que:

“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...”

Como puede verse, nuestra Constitución es garantista, recogiendo todos los elementos que un sistema de previsión social debe tener, además como servicio público y obligación del Estado. Es extensiva a todos los venezolanos, abarca todos los ámbitos de la protección social, todos debemos participar en su financiamiento aunque la no contribución no implica la exclusión, es único sin sistemas paralelos, entre otras cosas más. Bajo este enfoque, todos los venezolanos, sin excepción, tienen la garantía de salud, vivienda, vejez, empleo y desempleo, viudedad, maternidad y paternidad.

A pesar de que para las políticas públicas la seguridad social constituye un pilar fundamental de la acción del Estado, la situación de nuestra seguridad social deja mucho que desear. Veamos las siguientes referencias, provenientes de los Indicadores de la Fuerza de Trabajo del Instituto Nacional de Estadística (INE), segundo semestre del año 2002.

Concepto	Cantidad
Población total venezolana	24.880.885
Población económicamente activa	11.441.997
Población económicamente activa ocupada (PEA)	9.696.857
PEA en la economía formal	4.945.397
PEA en la economía informal	4.751.460
Población económicamente activa desocupada	1.745.140
Población beneficiada del IVSS	8.919.511
Asegurados cotizantes	2.705.437
Sistema tradicional	2.281.251
Sistema general	1.951.512
Régimen parcial	329.739
Familiares (excepto pensión de sobreviviente)	6.108.455
Población no asegurada	15.961.374
Asegurados afiliados al SSO	2.705.437
Asegurados cotizantes / PEA ocupada formal	54.7%
Beneficiarios / población total de Venezuela	35.8%
Asegurados cotizantes / PEA ocupada	27.9%
Total de pensionados /Población con derecho a pensión	22.0%

En los datos anteriores se puede observar, que de la PEA ocupada, sólo el 27.9% (2.705.437) está afiliado y cotiza al SSO, beneficiándose con ellos parte importante del grupo familiar. No obstante, queda por fuera del mismo una gran cantidad de trabajadores (2.239.960 del sector formal y 4.751.460 del sector informal), lo cual representa el 72.09% de la masa trabajadora, sin afiliación al SSO y por tanto, no cuenta con las prestaciones de enfermedad, maternidad, vejez, entre otros. Ello trae como consecuencia, que el 64.15% (15.961.374) de la población no esté afiliada y goce de la protección del SSO.

Parte de la crisis del SSO se podría explicar, en virtud de que la población trabajadora ocupada que cotiza al sistema y por tanto lo mantiene, es muy baja, siendo muchos los beneficiarios del mismo: 35.8% de la población venezolana (8.919.511 personas). Otra de las limitaciones que se presentan es que el SSO es sólo para trabajadores formales, relación bajo dependencia de un patrono.

A continuación, se presentan algunos datos tomados del Sistema Integrado de Indicadores Sociales para Venezuela (SISOV) del Ministerio de Planificación y Desarrollo.

**Población asegurada por el IVSS
con respecto a la población
total del país**

Año	Porcentaje
1990	12,5
1991	13,7
1992	12,0
1993	13,1
1994	12,4
1995	10,8
1996	10,6
1997	10,5
1998	10,2
1999	9,3
2000	9,3
2001	9,3

Fuente: Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS) Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

**Población asegurada del IVSS
por tipo de régimen (%)**

Año	General	Parcial
1990	74,1	25,9
1991	71,6	28,4
1992	71,7	28,3
1993	71,6	28,4
1994	85,5	14,5
1995	84,7	15,3
1996	84,5	15,5
1997	84,1	15,9
1998	83,3	16,7
1999	85,2	14,8
2000	85,2	14,8
2001	85,6	14,4

Fuente: Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS).

En este cuadro podemos ver que el porcentaje de la población asegurada por el IVSS con respecto a la población total del país es muy bajo, sobre todo si se toma en consideración que este es el único sistema de protección social público con el que cuentan los ciudadanos para garantizar su vejez. Además de ello, se puede ver, sobre todo a partir del año 1993, un porcentaje decreciente de afiliación que se estanca en el año 1999. En tal sentido, el impacto que tiene el IVSS dentro de la política de seguridad social del Estado, es muy limitada, dado su baja cobertura. Otro de los elementos que se podría discutir en este campo son las prestaciones que otorga y su nivel de suficiencia para satisfacer la contingencia de las personas que la padecen. No obstante, más adelante se reflejan algunos datos, sobre todo en materia de salud y vivienda.

Se observa una tendencia hacia la cotización en el Régimen General, lo cual beneficia a la población trabajadora, pues cuenta con servicios que van a mejorar su condición para la incorporación efectiva al trabajo, además de las prestaciones establecidas en el largo plazo, como las jubilaciones.

El Indicador Población asegurada por el IVSS con respecto a la población económicamente activa se mide con una periodicidad anual, con una cobertura nacional y tiene por objeto, determinar el grado de cobertura del Sistema Seguridad Social en referencia a la Población económicamente activa (PEA). Este indicador se define como la participación de la población asegurada por el IVSS, con respecto a

Población asegurada por el IVSS con respecto a la población económicamente activa

Año	Porcentaje
1990	33,8
1991	36,5
1992	32,2
1993	35,8
1994	33,2
1995	27,3
1996	26,3
1997	25,1
1998	23,9
1999	21,5
2000	21,8
2001	20,6

la población económicamente activa expresada en tanto por ciento. En tal sentido, es preocupante observar cómo en el período reflejado de 11 años, la población asegurada ha bajado en un 13.2%, lo que evidencia en todo caso el crecimiento del sector informal anteriormente reseñado, además del alto porcentaje de trabajadores ubicados en el sector formal, evasores de sus obligaciones con el IVSS.

Fuente: Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS) Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

Gasto público real en seguridad social (Millones de bolívares del año 2000)

Años	Millones de bolívares del año 2000	Índice (1990=100)	Tasa de crecimiento interanual
1990	542530,2	100,0	0,0
1991	678600,9	125,1	25,1
1992	735515,1	135,6	8,4
1993	612355,0	112,9	-16,7
1994	783704,0	144,5	28,0
1995	783077,3	144,3	-0,1
1996	933240,1	172,0	19,2
1997	1259248,4	232,1	34,9
1998	997162,0	183,8	-20,8
1999	1368894,3	252,3	37,3
2000	1762908,9	324,9	28,8
2001	2721324,9	501,6	54,4
2002	2219682,8	409,1	-18,4
2003	2697378,9	497,2	21,5

Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE). Banco Central de Venezuela (BCV).

Con relación al gasto público real en seguridad social, es importante reseñar, con ciertas excepciones (años 1993 y 1998), el aumento progresivo del mismo, pues la población beneficiaria es cada vez mayor y producto de la inflación, el crecimiento de los costos de funcionamiento, entre otros, el requerimiento de recursos económicos es cada vez más importante para sostener los diferentes componentes del sistema. Aún así, es importante observar el mismo con respecto al Producto Interno Bruto.

**Gasto público en seguridad social
como porcentaje del PIB**

Año	Porcentaje
1990	0,6
1991	0,8
1992	0,9
1993	0,7
1994	1,0
1995	1,0
1996	1,1
1997	1,5
1998	1,3
1999	1,9
2000	2,1
2001	3,4
2002	2,8
2003	3,5

Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE).
Banco Central de Venezuela (BCV).

A pesar de que se ha hecho un esfuerzo por dedicar mayores recursos a la seguridad social, el porcentaje del mismo con relación al Producto Interno Bruto no es tan significativo, siendo en el año 2003 del 3.5% del PIB. La práctica dice que los recursos no son suficientes para cubrir la burocracia administrativa, el mantenimiento de la infraestructura, la calidad de los servicios, las prestaciones monetarias, entre otros. De allí que es obligante profundizar en el financiamiento de la seguridad social por parte del Estado, en complemento de las cotizaciones de los trabajadores y empleadores, que como vimos anteriormente, son bastante limitadas.

Gasto público en seguridad social como porcentaje del gasto social

Años	Porcentaje
1990	8,6
1991	8,7
1992	8,8
1993	9,3
1994	12,8
1995	12,9
1996	15,3
1997	15,7
1998	16,9
1999	21,0
2000	20,1
2001	28,4
2002	25,3
2003	28,6

Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE).

Resulta más preocupante aún observar, que de lo destinado al gasto social, en la actualidad sólo el 28.6% está destinado a la seguridad social, observándose un aumento, sobretodo a partir del año 2001.

Gasto público en salud como porcentaje del PIB

Año	Porcentaje
1990	1,5
1991	1,6
1992	1,9
1993	1,4
1994	1,2
1995	1,0
1996	0,8
1997	1,4
1998	1,3
1999	1,4
2000	1,3
2001	1,5
2002	1,6
2003	1,5

Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE).
Banco Central de Venezuela (BCV).

Gasto público en salud como porcentaje del gasto social

Año	Porcentaje
1990	19,5
1991	16,4
1992	19,3
1993	16,7
1994	15,6
1995	12,7
1996	10,9
1997	15,1
1998	16,6
1999	15,4
2000	12,4
2001	12,6
2002	14,7
2003	12,3

Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE).

El gasto en salud como porcentaje del PIB se ha mantenido más o menos estable, entre 1.3 y 1.6 en los últimos años. Sin embargo, como porcentaje del gasto social ha venido disminuyendo, sobre todo a partir del año 2000. Vale resaltar las estrategias paralelas que ha implementado el ejecutivo a través de las llamadas Misiones, a las cuales se destina buena parte del presupuesto social, sin que quede reflejado en lo específico (salud, vivienda, educación, etc.), pues no se usa para su ejecución las estructuras formales existentes para tal fin.

Gasto público en vivienda como porcentaje del PIB		Gasto público en vivienda como porcentaje del gasto social	
Año	Porcentaje	Año	Porcentaje
1990	1,2	1990	16,1
1991	2,0	1991	21,5
1992	1,7	1992	17,8
1993	1,1	1993	13,2
1994	0,6	1994	7,6
1995	0,7	1995	8,9
1996	1,0	1996	14,5
1997	1,4	1997	14,7
1998	0,9	1998	11,8
1999	0,7	1999	8,2
2000	1,6	2000	15,0
2001	1,0	2001	8,2
2002	0,8	2002	7,4
2003	1,2	2003	9,6

Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE).
Banco Central de Venezuela (BCV).

Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE).

El caso de vivienda es similar al de salud. Es decir, se ha mantenido el porcentaje del PIB, con bastantes fluctuaciones, no obstante históricamente ha sido así, disminuyendo como porcentaje del gasto social.

Población pensionada por vejez con respecto a la población total de 60 años y más

Año	Porcentaje
1990	11,3
1991	13,1
1992	13,9
1993	14,3
1994	13,8
1995	13,9
1996	14,3
1997	14,2
1998	16,5
1999	20,2
2000	20,9
2001	20,8

Fuente: Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS) Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

Analizando ahora las prestaciones, se puede observar en el cuadro anterior, una tendencia al aumento en la tasa de personas pensionadas por vejez, lo que indica el envejecimiento de la población, porcentaje éste que destaca en la tendencia a partir del año 1999. Ello implica que cada vez menos cotizantes, deben generar recursos para pagar estas prestaciones que son crecientes en cantidad de bolívares, por la tendencia a la homologación con el salario mínimo y en número, pues cada vez son más los pensionados. Ello obliga al ejecutivo a tener una mayor participación en el financiamiento del sistema.

Población pensionada por tipo de pensión

Año	Vejez	Invalidez	Sobreviviente	Incapacidad
1990	53,9	19,6	22,4	4,1
1991	56,9	18,2	21,1	3,7
1992	57,8	17,8	20,9	3,5
1993	58,4	17,5	20,6	3,4
1994	56,6	16,7	23,3	3,3
1995	58,9	16,8	20,7	3,5
1996	61,3	17,1	18,5	3,1
1997	61,6	16,8	18,5	3,1
1998	63,4	16,1	17,8	2,7
1999	65,2	15,0	17,5	2,4
2000	64,9	14,8	18,1	2,2
2001	64,9	14,6	18,3	2,2

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE).

De la población pensionada tiene predominancia la vejez como factor, observándose disminución en las demás (invalidez, sobreviviente, incapacidad). Se podría inferir que con la modernidad, las condiciones de trabajo son cada vez más seguras y menos traumáticas para los trabajadores, por lo que su vida productiva se ha alargado, pensionándose por vejez al cumplir con los requisitos establecidos por la Ley.

Para cerrar esta parte, interesa reflejar la seguridad social que tenemos. Febres (2004), resume los aspectos que caracterizan la seguridad social en Venezuela como:

- No existe una noción clara de la seguridad social.
- Se le atribuye diversos contenidos que dificultan su precisión, estructura y organización.
- Se resta importancia al desarrollo de la seguridad social, lo cual se manifiesta en el atraso de las instituciones e instrumentos creados para tal fin.
- Ausencia de una institución rectora y por el contrario, existencia de múltiples instituciones y programas de seguridad social sin coordinación, solapamiento, ineficientes y costosos.
- Dificultades de las instituciones más importantes de la seguridad social en la planificación, administración, gerencia y financiamiento.
- Ausencia de cultura ciudadana de la seguridad social.
- Incremento del sector informal, la pobreza, el desempleo, deterioro de los indicadores de salud, incremento de la esperanza de vida, entre otras condiciones.
- Base legal contradictoria.
- Conflictos intergubernamentales por el control del proceso.
- Deterioro acelerado del IVSS.
- Campaña sistemática de descrédito del sector gubernamental de reestructurar la seguridad social.

En resumen, las leyes nos dan una referencia acerca de la seguridad social nominativa que no existe en la realidad. Los indicadores nos dicen otra cosa. La seguridad social que tenemos resalta que:

1. En las definiciones, la seguridad social es de carácter contributivo, no obstante, el paternalismo del Estado, propiciado por la renta petrolera, creó una cultura intervencionista, en la que el sistema de seguridad social más que ser el producto de la contribución como bien colectivo, es una suerte de redistribución de la riqueza petrolera. En tal sentido, los trabajadores no se sienten parte del sistema.
2. Históricamente predominó el Seguro Social como la institución de seguridad social más importante del país. Por ello, la seguridad social en Venezuela se implementa sobre todo a través del IVSS, el cual se centra en las relaciones de trabajo formales, bajo dependencia o subordinación, quedando excluidos los trabajadores formales evasores de la seguridad social y los trabajadores informales, quienes no tienen la obligación de inscribirse y cotizar al sistema.

3. La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en su artículo 86, refiere que toda persona tiene derecho a la seguridad social que garantice su salud y asegure la protección frente a contingencias, sin embargo, no existe el mecanismo para garantizar lo allí contemplado, por lo que el 64.15% de la población del país (15.961.374 habitantes) no cuentan con ningún sistema de seguridad social.
4. Al IVSS sólo se ha afiliado el 27.9% de la PEA ocupada, por lo que este reducido grupo de trabajadores, financia la totalidad del sistema. Queda el restante 72.1% evasores o no inscritos que no cotizan ni reciben prestación alguna del IVSS.
5. Si nos referimos a la población total del país, solamente el 9.3% (para el año 2001) está cubierta por las prestaciones del IVSS, siendo que el restante 91.7% restante carece de un sistema de seguridad social público. De esta manera, el impacto que tiene el IVSS dentro del Sistema de Seguridad Social en el país es muy limitado, no sólo por el grupo poblacional que abarca, sino también por la calidad y oportunidad de las prestaciones.
6. El gasto público en seguridad social como porcentaje del PIB ha venido aumentando en la última década, no obstante ha disminuido como porcentaje del gasto social, lo cual se traduce en desmejora en la calidad de los servicios y prestaciones, en una población que cada vez es más creciente.
7. La calidad de los servicios y prestaciones provenientes del IVSS, pierden prestigio ante los cotizantes, observándose incluso, por parte de los entes públicos, contrataciones de empresas de seguros para garantizar la salud, seguros de vida, accidentes y otros; ello aumenta considerablemente los costos destinados a seguridad social (aunque de carácter privado), frente a la incompetencia del Estado de brindar un sistema acorde con las necesidades y expectativas de los usuarios.
8. El presupuesto público, frente al deterioro de las instituciones como instrumentos para brindar las prestaciones, se ha recondicionado hacia otras modalidades de la política social, como las llamadas “Misiones”, manteniendo una doble estructura, administración, personal, etc., aumentando igualmente los costos destinados a la seguridad social, con impactos limitados, en cuanto a modificación de los indicadores sociales se refiere.
9. El sistema de seguridad social en Venezuela, es excluyente, pues “todas” las personas, tal como dice la constitución, no se ven incluidas en el mismo, como los desempleados permanentes, trabajadores informales, amas de casa, empresarios, masa no trabajadora, menores, entre otros.
10. Los costos de mantenimiento y funcionamiento del Sistema de Seguridad Social son cada vez más elevados, considerando que la población beneficiaria va en aumento. Ello se ha traducido en una mayor participación del Estado como ente financiador, obedeciendo, sobre todo, a las presiones sociales que demandan sus derechos adquiridos.

11. Resaltan elementos que han afectado la seguridad social en Venezuela, tales como la partidización, las malas políticas de administración y la corrupción enraizada en toda la estructura del IVSS.
12. Enmarcado en el proceso de globalización, se observan hoy nuevas modalidades de trabajo que presionan por la desregulación de las relaciones de trabajo, en los cuales se excluye la seguridad social.
13. Cabe preguntarse: ¿Qué sistema de seguridad social es el que tenemos? ¿Quiénes son los sujetos beneficiados? ¿Están las prestaciones acordes con sus necesidades? ¿Quién financia la seguridad social en Venezuela? ¿Cómo se administran estos recursos? ¿Qué responsabilidad tienen los organismos ejecutores en la calidad de los servicios de la seguridad social? ¿Cuál es la responsabilidad del Estado como ente garantista de la seguridad social, por mandato constitucional? Venezuela, país petrolero, minero, con apenas 25 millones de habitantes, con una población joven y productiva, con una ubicación geográfica estratégica para el comercio a nivel mundial, con ingresos que superan las expectativas financieras en los últimos años, con reservas internacionales en superavit y muchas otras ventajas comparativas, ¿se justifica este sistema de seguridad social que tenemos? ¿Dónde han estado las “piedras de tranca”? Y finalmente, ¿qué hacer?

Ciertamente estos elementos están presentes y forman parte de la conflictividad social que hay alrededor de la conformación de una política de seguridad social coherente, sistemática, acorde con las necesidades del país y en línea con la constitución y las leyes.

5. La seguridad social que queremos

Sin duda las soluciones no son fáciles. Con frecuencia se recurre a la observancia de los modelos de seguridad social implementados en otros países de América Latina, con una marcada tendencia a copiar modelos externos en un intento por reproducir experiencias “exitosas” de otros países. Sin embargo, los matices nos dicen que no siempre es aplicable, por las características particulares de cada país, su legislación, su gente, sus instituciones y su forma de gobernar. Así lo determina la 89ª Conferencia de la OIT de la Comisión de Seguridad Social (Ginebra, junio de 2001), al observar que no hay un modelo único de seguridad social, por tanto, cada sociedad deberá determinar la combinación de regímenes de acuerdos a los principios básicos que debe tener todo sistema de seguridad social.

Es frecuente observar como reforma tras reforma, los sistemas de seguridad social permanecen más o menos intactos, sin indicadores confiables que puedan reflejar el avance o retroceso de la política social. Propuestas abortadas, ajustadas al marco político del gobierno de turno. En fin, una serie de intentos que no pasan de ser esfuerzos frustrados en revertir una situación.

Lo anterior no impide presentar algunos elementos a ser considerados para la definición de una política social en materia de seguridad social. No se trata por lo tanto, de sugerir uno u otro sistema, de capitalización individual, contributivo o

mixto. Mas bien, se intenta plantear criterios que permitan orientar propuestas o diseños de sistemas de seguridad social, acordes con las características particulares de nuestra realidad social.

1. En primer término, es indispensable la aplicación de políticas tendientes a disminuir los índices de pobreza, pues con una población en proceso de deterioro, ningún sistema que se diseñe podrá cubrir los costos que ello implica.
2. El empleo juega un papel fundamental en el proceso de reversión de la pobreza, pues provee de un ingreso a la persona o a su grupo familiar para su sustento y satisfacción de las necesidades materiales de existencia.
3. La generación de empleo debe tener las características de estabilidad (permanencia en los puestos de trabajo) y formalidad, bajo relación de dependencia, pues bajo el enfoque contributivo patrono/trabajador, se debe sustentar todo sistema de seguridad social, con un sentido de apropiación del sistema por parte de los actores del mismo.
4. No es limitativo la contribución del Estado, por el contrario, tiene un carácter relevante como una forma de redistribuir la riqueza del país, no obstante, dicha contribución no debe estar supeditada a la política o la manipulación de la seguridad social de acuerdo a las necesidades partidistas. Debe hacerse con absoluto respeto a los beneficiarios del sistema.
5. Aunque gran parte de la política social se sustenta con los aportes de los trabajadores y patronos, los beneficios no pueden ser exclusivos de éstos sectores. Por tanto, el Estado, en cumplimiento de su mandato constitucional, debe prever prestaciones para la población excluida de éste sistema (trabajadores informales, amas de casa, ancianos, estudiantes, niños, etc.), no en forma de dádivas, sino como ejercicio de un deber y goce de un derecho por parte de los beneficiarios, de manera que dispongan de una seguridad social que garantice su salud y bienestar en su vida social. No debe haber exclusión, entendida como la posibilidad de ejercer los derechos sociales.
6. Diferentes análisis, convergen alrededor de la idea de que el problema fundamental del sistema de seguridad social en Venezuela está alrededor de la mala administración. Por esta razón, se debe prestar especial atención en la misma, reduciendo la burocracia que hace ineficiente el sistema, eliminando la corrupción, automatizando los procesos, invirtiendo en infraestructura a nivel nacional para la prestación de los servicios.
7. Participación de todos los sectores involucrados, trabajadores y sus organizaciones, empleadores y sus órganos de representación, Estado, sociedad civil, etc., en la definición de la política de seguridad social y del sistema o los sistemas a ser implementados.
8. Establecer un equilibrio entre lo público y lo privado para la administración de la seguridad social.

9. Mantener el diálogo social como elemento de permanencia en la resolución de conflictos y ajustes al sistema de seguridad social, incorporando a los sindicatos, organizaciones de los empleadores, el Estado, organizaciones de la sociedad civil, sectores excluidos como los desempleados organizados, entre otros.
10. Una política de seguridad social debe responder, entre otras, a las siguientes interrogantes:
 - ¿Quiénes van a estar integrados?: Toda la población en general, como dice la Constitución, esto es, trabajadores formales e informales, desempleados, amas de casa, ancianos, niños, estudiantes, etc. Sin embargo, deberán establecerse varios niveles, como por ejemplo diferenciando la PEA ocupada que contribuye con el sistema, que puede sufrir contingencias específicamente vinculadas con el ámbito laboral y por tanto requiere prestaciones amoldadas a las características de ésta población. La población en general deberá gozar de otras prestaciones adecuadas a su actividad. En tal sentido, el Estado deberá garantizarlas como parte de un ámbito de la seguridad social de la sociedad en general.
 - ¿Quién lo va a financiar?: Debería ser solidario, donde todos contribuyen, pero que mejore el anterior, correspondiendo al Estado garantizar los niveles de subsistencia o asistenciales de la población más vulnerable.
 - ¿Cómo se va a implementar?: De manera progresiva. No se puede cortar con lo anterior para comenzar con un nuevo modelo. Se podría dar la oportunidad para que aquellas personas que así lo manifiesten, se incorporen a la nueva modalidad, dejando el esquema anterior hasta que fallezca el último beneficiario.
 - ¿Quién o quiénes manejarán la administración o financiamiento?: Es importante la participación del Estado, sin embargo, es inminente la participación del sector privado en su administración. El Estado podría cumplir una función de vigilancia y contralora para colocación y manejo eficiente de los recursos y cumplimiento de las funciones en materia de seguridad social.
 - ¿Qué programas contemplaría?: Se deberán ajustar los mismos a la realidad del país, con el objeto de ofrecer paliativos a las contingencias más inminentes y que más afectan a los beneficiarios. En tal sentido, unas tendrán un ámbito nacional, aplicables a todos los ciudadanos del país y otras específicas para la masa trabajadora. Deberán tomarse decisiones acerca de qué planes dejar, cuáles potenciar y cuáles eliminar.
 - ¿Cuál sería el papel de un Consejo Nacional de Seguridad Social?: Básicamente, ocuparse de la política de seguridad social y dar curso a la solución de problemas bajo el enfoque de diálogo social.
11. Diseñar una política de seguridad social a largo plazo, que revierta la situación de exclusión existente y funcione bajo criterios de integración, eficiencia, eficacia y efectividad.

Hay quienes pudieran decir que un sistema ideal de seguridad social en Venezuela es una utopía, sin embargo, preguntémosnos por un momento, ¿qué lo impide? El país cuenta con recursos económicos importantes como para potenciar la economía productiva, generar empleos permanentes, leyes que regulan la materia. Quizás falta un poco de decisión, asumir los costos de implantar un nuevo modelo erradicando viejas estructuras enfermas y carcomidas por la corrupción, pero en contraste, ofreciendo al país una nueva visión de la seguridad social y el disfrute de prestaciones reales que den garantía a su bienestar presente y futuro.

Bibliografía

- ARMAS, Mayela. "Programas sociales desamparados", **El Universal**, 21/06/2004.
- BARREIRO, Raquel. "La pobreza se devora a la población", **El Universal**, 20/06/2004.
- CEPAL. **Panorama Social de América Latina 2002-2003**. CEPAL, Agosto 2003.
- FEBRES, Carlos Eduardo y otros. **La reforma de la Seguridad Social en Venezuela: Bases y Perspectivas**. En: www.iaesp.fundacite.arg.gov.ve. 2004.
- FERES, Juan Carlos y MANCERO, Xavier. **Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de literatura**. Chile, CEPAL/ECLAC, Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos, No. 4. 2001.
- FOSSATI, Felipe; AZPIROZ, José Ramón y MENDOZA, Camila. "Panorama de la Pobreza de América Latina", **CIDUTAL**. 2000.
- _____. **América Latina: Hogares y población bajo las líneas de pobreza e indigencia**, CIDUTAL. 2002.
- KLIKSBERG, Bernardo. **La ética y el capital social cuentan**. UC-FACES. 2004.
- Ministerio de Planificación y Desarrollo. "Sistema Integrado de Indicadores para Venezuela" en www.sisov.mpd.gov.ve. 2004.
- República de Venezuela. **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**, Gaceta Oficial No. 36.860 del 30/12/1999.
- RIUTORT, Matías. **La pobreza en el trienio 1999-2001**. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la UCAB. 2002.

Páginas web:

- www.cepal.org
- www.eluniversal.com
- www.iaesp.fundacite.arg.gov.ve
- www.mpd.gov.ve
- www.pnud.org.ve
- www.sisov.mpd.gov.ve