

## **La Seguridad Social en Venezuela. Antecedentes, Evolución e Impacto Económico, Financiero y Social**

***Barbara C. Rodríguez A.***

Economista, Especialista en Desarrollo Económico. Profesora de Planificación Estratégica de la Universidad Central de Venezuela. Teléfonos: 0212-283.7515. Caracas. Venezuela.

### **Resumen**

Las Reformas en materia de Seguridad Social, constituyen parte esencial de las políticas públicas y por ende del rol que desempeñe el Estado en la sociedad. En Venezuela, la acción gubernamental en esta materia se hizo claramente presente, a partir de 1936, cuando se sucedieron cambios políticos trascendentes, al finalizar el período gomecista. No obstante, durante los 74 años sucesivos, antes del arribo al nuevo siglo los diferentes gobiernos han incorporado la seguridad social a sus programas, como parte de las demandas de la población, tratando de dar respuestas a la coyuntura, más que la búsqueda de un nivel adecuado de bienestar en el largo plazo.

Los recursos destinados por el Estado, si bien han sido cuantiosos, evidencian que no ha sido la actividad a la cual se le haya dado la mayor prioridad, mientras que en la mayoría de países, en particular los más desarrollados, los gastos en seguridad social superan el 15% del Producto Interno

Bruto, en Venezuela, no alcanzan en promedio el 10%.

La eficiencia y cobertura de los programas sociales, esta condicionada en gran medida al nivel de formalidad que observe el mercado de trabajo, al ritmo de actividad económica y a los recursos con que cuente el Estado para financiar una buena parte de esta inversión social. La precariedad o inconsistencia de estos elementos, limita de manera inequívoca el desempeño de estos programas. En Venezuela, se han producido reformas significativas al régimen de seguridad social, sus resultados sin embargo distan mucho de ser los más exitosos. Con el nuevo siglo se acaba de aprobar una nueva Constitución y con ella se aspira ampliar y mejorar los derechos sociales de la población, los retos por cumplir son muchos y requerirán no sólo de modificaciones del marco legal, sino de cambios significativos en el proceso de redistribución de la riqueza, ante lo cual el Estado,

tendrá una elevada cuota de responsabilidad, dada su condición de agen-

te reasignador de recursos y mediador de conflictos.

**Palabras clave:** Reformas, programas sociales, ingreso, empleo, retiro, cotización, Estado.

## Social Security in Venezuela: History, Evolution and Economic, Financial and Social Impact

### Abstract

Reforms in the area of social security constitute an essential part of public policy, and of the role played by the State in society. In Venezuela, governmental action in this area came clearly into being beginning in 1936, when transcendental political changes occurred towards the end of the Gomez era. However, during the next 74 years, before entering this new century, every government has incorporated social security in its programs as a response to social demands, trying to give answers to short-run crisis rather than searching for an adequate level of long-term social well being. The resources directed towards social security, though sizeable, indicate that this program was not a great priority, whereas in the majority of countries, and especially in developed countries, social security expenditures surpassed 15% of Gross Internal Product. In Venezuela on the average it did not reach 10%. The efficiency of coverage in social programs is conditioned

principally by the level of formality observed in the work market, by the rhythm of economic activity, and by the quantity of state resources available to fund a good part of this social investment. The precariousness or the inconsistency of these elements limits the proper functioning of these programs. In Venezuela, many significant reforms of the social security program have been implemented, the results however have been far from successful. With this new century we have written a new Constitution and with it we hope to amplify and better the social rights of the population. The challenges are many and require not only legal modifications but significant changes in the process of redistribution of wealth, a task in which the State will have a high share of the responsibility due to its condition as the agent which reallocates resources and resolves conflicts.

**Key words:** Reforms, social programs, income, employment, retirement, payment, state.

### **Fundamento teórico de las Políticas Públicas**

El tema de las políticas públicas constituye parte sustantiva de los debates que actualmente se desarrollan en relación al alcance de la acción de Estado en las sociedades modernas, dado el rol fundamental que la acción pública ejerce en la actividad económica. Proporciones significativas del ingreso nacional se canalizan a través del Estado o se generan en unidades productivas controladas por éste. En adición, el estado implementa y maneja activamente un conjunto de instrumentos de política económica, a través de los cuales define, interfiere y modifica las reglas del juego económico, estos mecanismos afianzan el rol rociador, asignador y reasignador de recursos entre diferentes grupos sociales y los agentes económicos.

El Estado no es un ente neutro desde el punto de vista distributivo. Extrae y reorienta recursos influido al menos parcialmente, por las fuerzas económicas y políticas que respaldan y dan sustento a su acción. El efecto de la acción pública puede el acentuar tendencias espontáneas provenientes del libre juego de mercado, o alternativamente el de corregir distorsiones o aún tibiamente radicalmente el contenido redistributivo del crecimiento económico. Esta característica es una de las que torna controvertible su acción, y es también la que explica que la discusión relativa al rol del Estado en la economía sea muy antigua y haya estado cargada de elementos ideológicos. En una economía mixta el Estado controla o participa directamente en

el ceso de acumulación en la economía. Las características e intereses de los grupos que tienen acceso al poder del Estado y las mas de acumulación (pública, privada o colectiva) influyen poderosamente en la naturaleza del proceso de desarrollo.

El carácter o patrón de desarrollo provee el marco de referencia dentro del cual se definen los objetivos para las focas económicas, así como los instrumentos que harán posible el cumplimiento de dichos objetivos (Foxley, 1990:9).

Dos enfoques polarizan la discusión en materia de acción del Estado en la actividad económica, el primero de ellos, representa la visión de Estado altamente regulador, con influencia directa en los procesos económicos, en donde incluso participa no agente productor y distribuidor de la riqueza, y el segundo visualiza la acción del Estado dentro de un ámbito de regulación normativa, dejando un espacio muy amplio para que la iniciativa privada a través del mercado ejerza influencia fundamental en las relaciones económicas de los agentes, y por ende orienten el proceso económico y de distribución de la riqueza.

El primer enfoque se asocia a visiones del pensamiento económico en donde la acción del Estado se orienta a mantener una muy activa participación en la vida económica, por considerar que la sociedad requiere de un agente supra económico que pueda intervenir, para regular la acción individual y supeditarla al interés común. Así mismo, la acción del estado se orienta a establecer condiciones determinadas dentro de los patrones de dis-

tribución y redistribución de la renta nacional, pues se considera que los mecanismos propios del mercado son insuficientes para garantizar la justicia social y la disminución de las desigualdades. En América Latina esta visión se asoció al Modelo de Intervencionismo de Estado, en donde la acción pública podía desarrollarse en el ámbito económico de forma extensiva haciendo del estado un competidor, más que un agente regulador. En las economías desarrolladas, la acción pública se asocia a la búsqueda de mecanismos compensadores, que permitan reducir las brechas de ingreso de la población, a través de políticas de redistribución que garanticen niveles satisfactorios en la calidad de vida de todos los sectores de la sociedad.

Bajo este enfoque las políticas públicas en materia de seguridad social constituyen pilares fundamentales de la acción estatal. Los sistemas de salud, retiro y desempleo, forman parte del triángulo redistributivo por excelencia, no obstante la educación, las opciones que ofrece el mercado de trabajo y las condiciones generales de salud y nutrición, son también vértices fundamentales de la estructura sobre la cual el Estado fundamenta su acción redistributiva.

El Pensamiento neoliberal por su parte, asigna a la capacidad de autoregulación del mercado las condiciones básicas de funcionamiento de la economía, en este orden de ideas, la acción pública debe sólo atender aquellos aspectos normativos y operativos que garanticen un clima de estabilidad social y política a los diferentes agentes económicos. Esta visión, retoma el funda-

mento del pensamiento liberal prevaleciente en el siglo XIX. Las políticas públicas bajo este enfoque, deben atender el financiamiento de los servicios públicos, la seguridad social, forma parte de los esquemas de negociación entre los patronos y los trabajadores, sus alcances están asociados a los niveles de ingreso y ahorro prevalecientes, así como a la capacidad de negociación entre ambos sectores.

El enfoque neoliberal supone que las economías logran su equilibrio de modo natural dando plena utilización de los factores disponibles, igualmente suponen que la libre negociación entre los actores establece entre ellos un sistema de relaciones que es socialmente deseable o que puede fácilmente alcanzarse por medio de limitadas intervenciones del Estado, éstas últimas actúan como correctoras de los desniveles existentes de las posiciones que mantienen los diferentes participantes, en tal sentido, la política tributaria, la instrucción pública y la beneficencia son los instrumentos principales de las políticas públicas, dirigidas a dar soporte para la plena ocupación de los factores, dentro de un clima de justicia social.

Las innovaciones técnicas dieron paso en el siglo XX a etapas de expansión creciente en las economías más desarrolladas, así mismo la cartelización, y monopolización de mercados le sucedió la transnacionalización de grandes emporios económicos, para ubicarnos actualmente en la globalización como proceso económico. Este desarrollo, trasciende los postulados neoliberales, en donde el mercado crea sus propias condiciones de auto-

regulación al entretorse con el hecho económico aspectos de orden político, geográfico, estratégico y social.

La acción pública ya no sólo atiende la esfera normativa y reguladora, sino que además participa en la conformación de las relaciones entre patronos y trabajadores, no sólo como árbitro y negociador, sino como un importante empleador en diferentes sectores de actividad económica.

Las crisis económicas, los conflictos bélicos y los desastres naturales han trascendido los postulados neoliberales, ante lo cual se ha hecho imperante la actuación del Estado, como promotor y reordenador de la actividad económica.

Intervencionismo versus Libre mercado, es hoy día una discusión que supera la esfera puramente económica, no solo por el grado de complejización de las relaciones sociales, sino además porque tanto -Los Estados- como las Empresas, han dejado de ser esferas nacionales. Temas como la hegemonía continental y el dominio de mercados geográficos, son ampliamente debatidos. Procesos de integración económica y de unión política, trascienden la polémica de la acción pública, frente al mercado. Temas como la globalización de mercados, conducen a la búsqueda de análisis que permitan identificar un nuevo estado del arte en la comprensión de las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad.

El Estado moderno concentra en el tema redistributivo gran parte de su actuación como agente que propende a garantizar la justicia social y a dis-

minuir las desigualdades de ingreso de la población.

En este orden de ideas, los impuestos tienen como misión reducir la renta en los niveles más altos, y los gastos públicos elevar la renta en los niveles más bajos a través de los beneficios sociales, tanto en efectivo como en especie, con el resultado neto de reducir las desigualdades en la distribución de la renta disponible para el consumo. Otro aspecto que se ha venido tratando es el a la relación existente entre la redistribución de la renta y el crecimiento económico, a través del impacto que ejerce la misma sobre el ahorro y la inversión.

El crecimiento económico se relaciona a su vez con el ahorro, la inversión y la actividad empresarial, y lo mismo sucede con la distribución de la renta, por su parte, los perceptores de renta también ejercen influencia en estas variables a través de su capacidad de ahorro, su propensión a invertir y su actitud empresarial (De Figueroa, 1980).

El tema de la redistribución presenta características distintas según se trate de economías altamente desarrolladas o de escaso desarrollo. En las economías menos desarrolladas, el ahorro, la inversión y la actividad empresarial evolucionan a distintos grados de intensidad, por lo que el crecimiento económico apenas es suficiente para atender las necesidades de la población, además que presenta ritmos de crecimientos muy volátiles, la renta per cápita, tiende a mantenerse estacionaria, y observa efectos regresivos en algunos segmentos po-

blacionales. Los niveles de bienestar general en estas economías, tienden a ser marcadamente desiguales, observándose mucho rezago entre los diferentes sectores, así como un proceso de redistribución del ingreso de carácter regresivo.

En las economías desarrolladas la renta per cápita se distribuye más equitativamente, aun cuando no de manera uniforme. El ahorro, la inversión y la actividad empresarial guardan relación con el nivel de crecimiento económico. Los niveles de bienestar general dan cuenta de procesos de redistribución del ingreso más progresivo.

Frente a estas realidades, el Estado asume posturas distintas, para las economías altamente desarrolladas, la acción pública se orienta a financiar el gasto social con el fin de garantizar buenos estándares en la calidad de vida de la población, tales como sistemas de salud, educación, seguridad personal, seguro de desempleo y programas pensionales.

El financiamiento de este gasto varía de acuerdo a la orientación de cada Estado, en aquellos con marcado corte neoliberal, los sistemas de seguridad social, tienden a ser mixtos. La educación, la salud, y las pensiones tienen un alto grado de soporte en la iniciativa privada, existen desarrollos empresariales orientados a satisfacer este tipo de servicios, aun cuando el Estado participa atendiendo generalmente a los programas de asistencia social, a los sectores de la población más desfavorecidos, de menor nivel de ingreso, para quienes los sistemas privados no son accesibles. Los pro-

gramas de desempleo y de vivienda financiada por el estado, se mantienen como programas sociales, de contención social y de regulación del mercado de trabajo.

Para las economías menos desarrolladas en cambio, el papel del Estado en el financiamiento de la seguridad social, constituye un mecanismo de redistribución por excelencia. Frente a niveles de marcada inequidad y agudos niveles de pobreza de la población. No obstante una condición común en estas economías es la poca holgura financiera de los estados, lo frecuente es observar en sus presupuestos enormes brechas fiscales, con déficits públicos que se hacen seculares.

Son por decirlo así, excepcionales los estados que mantienen altos niveles de renta pública. Esta condición limita en buena medida la acción pública en el financiamiento del gasto social.

El enfoque ortodoxo ha percibido el financiamiento del gasto social, como una obligación del Estado, aun cuando no cuente con los recursos suficientes para garantizar un nivel adecuado en la prestación de estos servicios. La paradoja, ha sido mecanismos de financiamiento extendidos a toda la población, independiente de su nivel de ingreso, con bajos rendimientos y poca efectividad en los sectores más requeridos.

Frente al poco éxito logrado a través de este esquema, se han puesto en marcha esquemas de privatización de los servicios de seguridad social, en donde la experiencia Chilena ha sido pionera.

Cabe preguntarse por qué a pesar de los esfuerzos realizados por el Estado

en el financiamiento del gasto social, este sigue arrojando resultados poco halagadores, en términos de la calidad de vida que garantiza a la población servida. Parte de estas respuestas intentaremos abordarlas a lo largo de este trabajo, con el afán mas que de agotarlas, de analizarlas a partir de un enfoque plural y multisectorial.

## **II. Revisión de los Esquemas de Seguridad Social en Venezuela**

Podría considerarse el 26 de junio de 1928, como la fecha que se instituyen las primeras reivindicaciones en materia de seguridad social en Venezuela, al derogarse la Ley de Talleres y Establecimientos Públicos de 1917 y la unificación de las Leyes y Ordenanzas que en materia laboral se habían producido en el país.

Logros como la declaración del domingo como día feriado, la jornada laboral de 9 horas, la prohibición del trabajo de menores de 14 años de edad, el trabajo de mujeres en el interior de las minas, la indemnización a los trabajadores por accidentes laborales fueron reivindicaciones consideradas extraordinarias para el momento.

En las postrimerías del gomecismo, y de acuerdo al Censo de 1936, la población total del país era de 3.467.839 habitantes, de los cuales 103.492 eran indígenas. Del total poblacional 34,7% correspondía a población urbana y el 65,3% a población rural. La densidad de población era de 3 habitantes por kilómetro cuadrado, en tanto que la esperanza de vida se situaba en 38 años de edad. Estos indicadores muestran claramente como las enfermedades infectocontagiosas,

habían diezmando la población, ante la inexistencia de programas orientados a combatir estas epidemias. Era claro que el Estado no tuvo dentro de sus prioridades a la salud pública.

Similar situación se observaba en el campo de la educación, al encontrarse en el balance que el 57,6% de la población total del país era analfabeta.

Eleazar López Contreras, asume el Poder Ejecutivo en diciembre de 1935 en forma interina y es ratificado por el Congreso de la República para el período 1936-1945 el 26 de abril de 1936. En esta nueva etapa tiene que enfrentarse a un estallido de violencia popular que se desata en diversas partes de la Nación, tras la muerte de Gómez. Del mismo modo se ve obligado a encarar las movilizaciones de los grupos sociales que exigen la apertura de Venezuela a las corrientes democratizadoras que existen en el mundo. La respuesta de López Contreras ante tales demandas, evidencian un viraje significativo con respecto a lo que había sido en el período Gomecista. Impulsa una política de reconciliación nacional y se convierte en un interlocutor de los sectores democráticos. Instrumenta el Célebre Programa de febrero, a través del cual aspira atender las necesidades más urgentes del país. En materia social este Plan formulo los siguientes lineamientos:

En materia laboral: El Gobierno propone adaptar las condiciones particulares de la República y la legislación internacional del trabajo, a tales fines crea la Oficina Nacional del Trabajo (ONT).

En higiene pública resuelve la adopción de un vasto plan que comprende:

Crear el Instituto de Higiene, con el objeto de atender la formación de los técnicos sanitarios, el surgimiento de la Administración Sanitaria Venezolana y la Estadística Vital. En higiene rural se propone combatir la anquilostomiasis, el paludismo y la tripanomiasis. En higiene urbana se pretende aprovisionar de agua potable y leche pura a la población, construir cloacas y llevar el control sanitario del personal obrero y del medio donde vive, así como luchar contra la tuberculosis y las enfermedades venéreas.

En materia educativa se prioriza la formación de maestros y profesores, a fin de luchar contra el analfabetismo, así como reorganizar las Escuelas normales y crear otras nuevas, fundar jardines de infancia, reorganizar las escuelas primarias tanto urbanas como rurales, establecer escuelas primarias experimentales, fundar bibliotecas populares. A nivel de las universidades se aprueba su reorganización, se crea la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales y se instaura la autonomía universitaria en lo concerniente a su régimen interno.

El programa de febrero coloca el énfasis de la acción estatal en el área laboral, higiene pública, asistencia social y educación, se entiende que son las áreas donde el país arrastra las mayores y graves déficits.

Con este Programa, por primera vez, en la historia contemporánea, el Estado confecciona un conjunto de medidas orientadas a solucionar de manera sistemática algunos de los problemas sociales más agudos que confronta la nación venezolana. Des-

de esta perspectiva, puede señalarse que este Plan constituye el origen más remoto del moderno Estado Social en Venezuela (Márquez, 1997:76).

En este período se sancionan una nueva Constitución, y una nueva Ley del Trabajo (Julio de 1936), ambos instrumentos jurídicos privilegian la promoción del trabajo y la defensa de los derechos de los trabajadores, así como la actualización y modernización de las instituciones locales. En 1940 se presenta el Proyecto de Ley del Seguro Social Obligatorio siguiendo las recomendaciones y convenciones adoptas por las Organizaciones Internacionales.

**El Gobierno de Medina Angarita 1941-1945.** Medina al igual que su predecesor enfoca su acción de gobierno en los programas destinados a la atención a la salud, saneamiento ambiental, seguridad económica, justicia social y educación. Entre los hechos más resaltantes de su gobierno se encuentran:

- Creación del Seguro Social Obligatorio
- Promulgación de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.
- Aprobación del nuevo Código Civil.
- Sanción a la nueva Constitución, en la que se establecieron reformas a la Constitución de 1936, sobre todo en los aspectos políticos.
- Desarrollo de Programas de Infraestructura pública: Carreteras, Hospitales, Escuelas.

**Trienio 1945-1948.** En Octubre de 1945 asume el poder la Junta revolu-



cionaria presidida por Rómulo Betancourt, quien convoca a la Asamblea Nacional Constituyente para promulgar la Constitución de 1947.

En diciembre de 1947 fue electo como presidente de la República Rómulo Gallegos, cuyo mandato fue derrocado en noviembre de 1948. Durante este período se desarrolla una política de corte populista, que se caracteriza por concesiones de carácter social, tales como: pleno empleo, aumento de los salarios, aumento de la producción, en las medidas de carácter social, y las educativas tuvieron gran relevancia, la tesis del humanismo democrático fue incorporada a la Constitución de 1947.

En materia de saneamiento ambiental se desarrolló una importante campaña, a través de la cual se erradicó el paludismo en el territorio nacional.

Como aspecto más relevante de este período encontramos las disposiciones que establece la Constitución de 1947 en relación al Estado "El Estado contrae la obligación de proteger a la familia, velar por la salud y la seguridad social de los ciudadanos, proteger al trabajador y garantizar el derecho a la educación" (Márquez, 1997:50).

**Década 48-58:** La Junta Militar que depuso a Gallegos, estaba integrada por Delgado Chalbaud, Marcos Pérez Jiménez y Luis Felipe Llovera. En materia social durante este período se creó el Instituto Nacional de Nutrición, con relación a los derechos sociales constitucionales se produjo un retroceso, ya que en 1953 se sanciona una nueva Constitución eliminándose los preceptos sociales contenidos en la

Constitución del 47. Se le prestó atención al área sanitaria, la producción agrícola, la construcción de viviendas y los problemas de la delincuencia. El régimen dictatorial no se comprometió con la educación, se dedicó principalmente a las obras de infraestructura y gastos militares, delegando una amplia participación al sector privado. Se llevó a cabo un proceso de inmigración europea que ciertamente contribuyó significativamente con el desarrollo del país.

**Rómulo Betancourt 1959-1964:**

A este período de gobierno, corresponde el advenimiento de una nueva etapa democrática para el país luego de una década de gobierno dictatorial. Bajo este régimen se promulga la Constitución de 1961, esta retoma y redefine los preceptos sociales contenidos en la Constitución de 1947, resurge así el Estado social en el cual se da prioridad a la familia, y a los trabajadores en materia de salud, educación, vivienda, cultura y seguridad social.

**Raúl Leoni: 1964-1969:** Este período se inicia con la presencia de una fuerte crisis económica, ante lo cual el gobierno, orienta su gestión a modificar las leyes tributarias, para aumentar por esta vía los ingresos fiscales, en materia de seguridad social se modificó la Ley del Seguro Social Obligatorio, creándose los fondos de pensiones para los trabajadores asegurados.

**Rafael Caldera: 1969-1974:** Durante este período constitucional se inicia en el país una etapa de auge económico sin precedentes, producto del aumento de los precios del petróleo en el año 1973. Dentro de las accio-

nes más resaltantes se encuentran: El Plan Nacional de construcción de viviendas de interés social a través del Banco Obrero, se aumentaron los programas de Salud y Educación y se sancionó el Reglamento de la ley del Trabajo de 1936.

**Carlos Andrés Pérez (1974-1979):** Fue el V Plan de la Nación el instrumento a través del cual se formularon los grandes lineamientos de la acción de un Estado, con grandes recursos disponibles. La construcción de la Gran Venezuela, suponía una estrategia de expansión económica sin precedentes. En materia social, la formación de recursos humanos a través del Programa Gran Mariscal de Ayacucho fue sin duda alguna el vehículo de mayor efecto multiplicador. El estado creció a niveles incontrolables y con ello la ineficiencia y el endeudamiento interno y externo.

**Luis Herrera Campins: 1979-1984:** El sobre dimensionamiento de la economía, producto de los recursos extraordinarios generados por la industria petrolera, derivó en una crisis económica y social sin precedentes. La estrategia del gobierno en materia social se orientó a mejorar las condiciones y calidad de vida de los venezolanos, en especial de aquellos en situación de pobreza crítica. No obstante, los desaciertos en las políticas Fiscal y Monetaria, llevaron al colapso cambiario del 18 de febrero de 1983, con lo cual se acentuó aún más la crisis (Mandato, 1998:50-62).

**Jaime Lusinchi: 1984-1988:** En materia de seguridad social el gobier-

no de Lusinchi se orienta a la transformación del Ministerio de la Juventud en Ministerio de la Familia, a objeto de que esta institución se encargue de regir y coordinar los dispersos programas existentes.

**Carlos Andrés Pérez: 1989-1994:** A diferencia del primer gobierno, el segundo mandato de Pérez se desarrolla en un contexto de profundos desequilibrios económicos y sociales, lejos de la abundancia de los años 70, los efectos del endeudamiento externo y el estancamiento de la economía interna, serán los condicionantes del Programa denominado "El Gran Viraje", su formulación se realiza teniendo como soporte la asistencia de organismos multilaterales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, con éste último se firma una Carta de Intención.

La puesta en práctica del Programa de ajuste, aceleró el proceso inflacionario, agudizándose la tensión social, la cual desembocó en la revuelta del 27 de febrero de 1994 y en dos asonadas militares que no lograron tener éxito. No obstante, la inestabilidad política, el descalabro económico y el descontento popular desembocan en un dictamen de Antejudio de Mérito al Presidente de la República, el cual es aprobado por la Corte Suprema de Justicia y ratificado por el Senado de la República. El Presidente es suspendido de su investidura, siendo sustituido temporalmente por el Presidente del Congreso. Este período de gobierno significó para los venezolanos el enfrentamiento, la desestabili-

zación, la descomposición de las relaciones sociales e inevitablemente una pronunciada caída en el nivel de vida.

**Ramón J. Velázquez (1993-1994):** Asumió la presidencia interina, para concluir el periodo anterior y convocar a nuevas elecciones. Este período se caracterizó por la ausencia de cambios significativos, no se tomaron decisiones importantes en el ámbito social.

**Rafael Caldera (1994-1999):** El segundo período constitucional de Rafael Caldera se desenvuelve en condiciones mucho más críticas que las de su primer gobierno, en efecto, la crisis financiera más severa que haya sufrido el país, se desarrolla en el primer año de gobierno, se aceleran los problemas económicos y se agudizan los desequilibrios sociales. El Ejecutivo formula a través del IX de la Nación sus principales objetivos en materia de acción social:

- Generación de empleo
- Desarrollo de un Sistema integral de Seguridad Social
- Acceso a la vivienda
- Orientación del gasto público al mejoramiento constante de los servicios de salud preventiva, educación, seguridad alimentaria, saneamiento básico.

Se pusieron en práctica un conjunto de Programas de Acción, orientados a dar cumplimiento a los objetivos previamente enunciados, de éstos los más importantes fueron:

En cuanto a las medidas de corte social puestas en marcha en este período destacan:

- Sanción de la Ley Orgánica de Seguridad Social Integral, que

incluye los siguientes sub sistemas: Pensiones, Salud, Paro Forzoso y Capacitación y Vivienda y Ahorro Habitacional.

- Plan de Liquidación del Seguro Social Obligatorio.
- Modificación de la Ley del Trabajo, en materia de recálculo de las prestaciones sociales.
- Reforma Institucional para adecuar el Ministerio del Trabajo a las nuevas realidades.
- Instauración del Esquema de negociación tripartito, en donde los trabajadores, patronos y el Estado, puedan tener representación y mecanismos directos de participación.

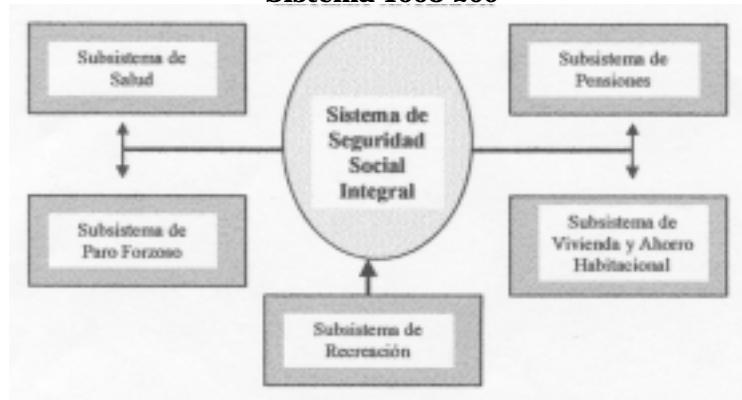
Este programa fue cubierto en un alto porcentaje, quedando en etapa de Proyecto ha ser considerado por el Congreso, la Liquidación del Seguro Social y la Reestructuración del Ministerio del Trabajo. El resto de Leyes fueron aprobadas por el Congreso y sancionadas por el Ejecutivo para entrar en vigencia el primero de Enero del año 2000.

Queda claro de esta breve reseña de los antecedentes de los esquemas de seguridad social, que es sólo a partir del gobierno de López Contreras, cuando se establece un marco legal que reconoce a la seguridad social, como una materia de Estado.

#### **Medición del Impacto Económico y financiero de las Reformas.**

En este aparte, se abordará la medición al Impacto de las Reformas de Seguridad Social, desde el ángulo económico y financiero, a tales fines se

**Gráfico 1**  
**Sistema 1998-2000**



Fuente: Elaboración propia.

concentrará el análisis en la Reforma del Gobierno de Rafael Caldera (Período 1994-1999) y su estructura a los cambios institucionales derivados de la Constitución aprobada en referéndum del 15-12-99.

Este Sistema fue sancionado con la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social, el 30 de diciembre de 1997, los 5 subsistemas que lo integran se rigen por Leyes especiales que fueron sancionadas en noviembre y diciembre de 1998. Las Leyes de Salud y Pensiones preveían su entrada en vigencia al 01.01.2000, quedando el año 99 como período de transición, para la adecuación de la estructura institucional y la liquidación del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales. Para el Subsistema de Recreación no se elaboró Proyecto de Ley.

**El Subsistema de Paro Forzoso y Capacitación** postula como objeto “la protección temporal del afiliado por la pérdida involuntaria del traba-

jo, mediante prestaciones en dinero, capacitación profesional, intermediación laboral y lo correspondiente a la permanencia en el Subsistema de Salud”.

La ley en cuestión ha venido sufriendo sucesivas vacaciones legales, siendo la última hasta diciembre del 2.001. El subsistema de paro forzoso venía modificado por una ley habilitante inaplicada hasta ahora.

La Ley establecía que el financiamiento del subsistema debía compartirse entre el Patrono y el Trabajador, correspondiendo al primero el 1,7% y al segundo el 0,5% del salario.

Las estimaciones que sirvieron de base a la cuantificación del aporte partieron de una tasa promedio de desempleo del 9% una tasa de recaudación del 70%, salario medio de cotización Bs. 150.000 mes, número de beneficiarios iniciales 133.540 personas. Los beneficios derivados de este subsistema garantizan al trabajador:

Una indemnización económica de 6 meses sobre el 60% del salario de cotización y un Programa de Capacitación y Reinserción laboral no mayor a 120 horas.

El Subsistema de Vivienda y Ahorro Habitacional tenía por objeto generar las facilidades a los afiliados y a los beneficiarios del Sistema, para el acceso a una vivienda digna y adecuada, que disponga de los servicios urbanos básicos; además de estimular y apoyar la participación individual y comunitaria en la solución de sus problemas habitacionales.

El financiamiento del Subsistema de Ahorro, esta conformado, todavía

en la actualidad por el aporte de los trabajadores 1% y 2% del patrono del salario mensual, los trabajadores por cuenta propia aportan el 3%. Estos recursos son depositados en el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo, desde donde se financia la adquisición o construcción de viviendas. El Estado realiza un aporte vía presupuesto fiscal, equivalente al 5% del Situado Constitucional, adicionalmente mantiene programas de construcción de viviendas y desarrollo urbano, a través del INAVI, FONDUR y Gobernaciones.

La asistencia de este Programa va dirigida a: 1. Las familias cuyo ingreso

**Cuadro 1**  
**Alcances y Beneficios de la Política Habitacional**

BENEFICIARIOS		
< 45 Unidades Tributarias	< 45 unidades> 125 Unidades Tributarias	< 125 Unidades Tributarias
< Bs. 330.000 Ingreso familiar medio	Bs. 350.000 a 925.000 Ingreso familiar medio	+ Bs. 925.000 Ingreso familiar medio
RANGO DE PRECIO DE LA VIVIENDA		
Hasta Bs. 1.500.000	Entre Bs. 1.500.000 y 8.000.000	Más de Bs. 8.000.000
% de las FAMILIAS		
87% 3.393.179 Familias	14% 556.644 Familias	1% 40.006 Familias

Fuente: Elaboración propia.

mensual era inferior al equivalente a 45 unidades tributarias, es sujeta a una protección especial, 2. A beneficiarios que no superasen el equivalente a 125 unidades tributarias, podían optar por los programas atendidos con recursos del Sector Público, Recursos del Fondo de Ahorro Habitacional y con otras fuentes de recursos, 3. A beneficiarios con ingresos superiores a 125 unidades tributarias, podían hacer uso de los recursos del Fondo de Ahorro Habitacional y Otros Recursos.

Para 1999 el costo promedio de viviendas construidas bajo programas de interés social se situó en Bs. 7.000.000, siendo atendidas solamente, las familias pertenecientes al **segmento III** equivalentes al 14% de la demanda total, mientras que las familias del **segmento I** en el cual se concentra en mayor número de familias 85% de la demanda total, quedo excluido, a pesar de ser el que mayor aporte de cotizaciones hace al Programa (73% del total).

### El Subsistema de Salud

El Subsistema se definía como un sistema único, conformado por dos regímenes de carácter contributivo. El solidario de afiliación obligatoria y el complementario de afiliación voluntaria. A través de este instrumento legal se sustituye a la Ley del Seguro Social, promulgada en abril de 1967. Y con ella a toda la estructura institucional, que en los últimos 32 años ha dado soporte a la asistencia médica de la población sujeta a este régimen. En este sentido es conveniente aclarar

que esta ley sólo ampara al trabajador y su núcleo familiar que sea cotizante del sistema. La fuerza de trabajo activa no cotizante, no esta amparada. Se estima que para 1999 el 47,5% de la Población Económicamente Activa (P.E.A.) formaba parte de la población cotizante. El resto de la fuerza de trabajo ocupada, (52,5%) utiliza el sistema público de asistencia médica (Redes Nacionales, estatales o municipales de Hospitales, Centros de Emergencia, Dispensarios entre otros) o redes privadas ((hospitales y clínicas privadas).

Si bien la Ley del Subsistema de Salud contempla la incorporación de los trabajadores independientes, no cubre el 100% de la población, pues su alcance no se extiende a la población desocupada o integrante del mercado informal de trabajo.

La Ley del Seguro Social contempla además de los beneficios de - Prestaciones de Asistencia Médica Integral, prestaciones para los casos de incapacidad temporal y prestaciones dinerarias en casos de: Incapacidad parcial, invalidez, vejez y nupcias. La nueva Ley de salud, contempla sólo la atención de los servicios de salud, correspondiendo al sistema de Pensiones el resto de los beneficios.

El financiamiento del Seguro Social proviene del aporte de los patronos trabajadores de acuerdo a la calificación de riesgo de la empresa:

	Aportes	
	Patrono	Trabajador
Riesgo Mínimo	9%	4%
Riesgo Medio	10%	4%
Riesgo Máximo	11%	4%

*(Reglamento General de la Ley del Seguro Social. Reforma Parcial. Decreto 2.814 del 25.02.93, Artículo 109).*

En el período comprendido entre 1967 y 1997, el Seguro Social ha sido una de las instituciones sujetas a mayores procesos de intervención y reestructuración producto de las crisis operativas que fue acumulando desde su creación.

A pesar de contar con una infraestructura física considerada adecuada a los estándares internacionales en materia de medicina preventiva y curativa, así como en servicios de rehabilitación de primera línea, la institución fue decayendo en la prestación de sus servicios en el mantenimiento de sus activos, aunado a un proceso de agotamiento de sus recursos financieros, estos últimos producto de usos inadecuados de sus fondos y a una carencia de actualización de las tasas de aporte por parte de patronos y trabajadores. Es importante acotar que los fondos constituidos para dar asistencia medi-

ca, pago de pensiones e indemnizaciones diarias, estuvieron concebidos bajo el esquema de fondos de reparto y no de capitalización. En este sentido, las tasas de contribución y el deterioro de los salarios reales en el mercado laboral venezolano, desfilaron considerablemente los requerimientos del fondo de lo efectivamente recaudado. En adición, la administración de la institución desvirtuó su misión y abandonó los mecanismos de control y de gestión necesarios para garantizar una administración transparente y eficiente de la institución.

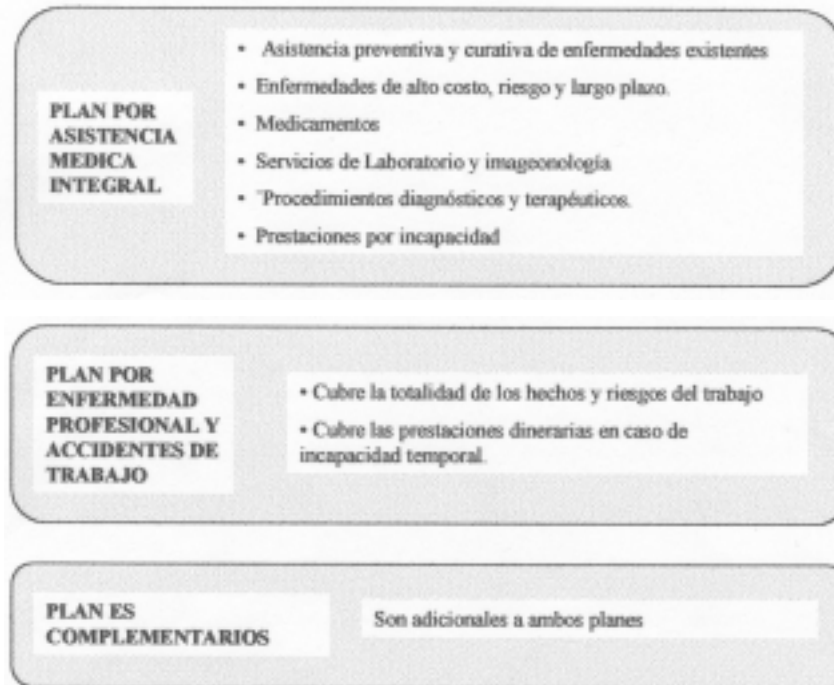
Las deudas acumuladas por el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales al 31.12.99 alcanzaban Bs. 678.275.000.000, de este total, el 68.4% corresponde a pasivos laborales, gastos de nómina, pago a trabajadores jubilados y otros gastos de funcionamiento. El total recaudado por cotizaciones representa el 40% del total de egresos, por lo que el déficit del organismo alcanza el 60%.

**Gráfico 2**



Fuente: Elaboración propia.

**Cuadro 2**



La Ley de Salud, aprobada en noviembre de 1998, establecía tres pilares de financiamiento:

La administración de los servicios de salud, sería prestada a través de Administradoras de Fondos de Salud (A.F.S) y Administradoras de Riesgos de Trabajo (ART) las cuales podrían ser públicas, privadas o mixtas.

La prestación del servicio de salud, se extiende a los trabajadores, pensionados jubilados e incapacitados parcial o totalmente.

La Constitución de diciembre de 1999 ofrece un mecanismo de asistencia médica universal sin distinguir las fuentes de financiamiento y con administración enteramente pública.

### **El Subsistema de Pensiones**

El Subsistema de pensiones tiene por objeto la cobertura de las contingencias de invalidez, vejez, muerte, asistencia funeraria, nupcialidad y sobrevivencia. Se define como un sistema único y lo conforman dos regímenes: el de Capitalización Individual y el de Solidaridad Intergeneracional, en los cuales participan, de acuerdo con sus ingresos, todos los contribuyentes. El subsistema es mixto en su configuración, fuentes de financiamiento y administración. Dicho esquema básicamente se mantuvo por una comisión presidencial que elaboró un anteproyecto presentado a

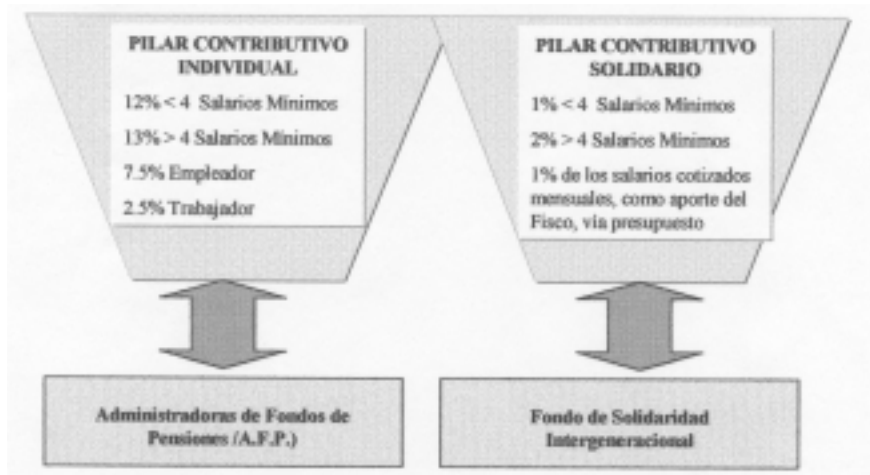


la Asamblea Nacional en el año 2000, discusión todavía pendiente, marcando una diferencia fundamental con la ley del Seguro Social, al contemplar el establecimiento de dos regímenes de protección y financiamiento, uno de carácter colectivo y solidario (Régimen de Solidaridad Intergeneracional) y otro de capitalización individual o contribución definida, de otra parte, la Administración de los fondos de capitalización para el retiro estarían a cargo de instituciones públicas y privadas, creadas exclusivamente para tal fin, y las contingencias de invalidez y sobrevivencia estarían a cargo de entidades aseguradoras privadas, finalmente el control y supervisión de los entes administradores estaría a cargo de una Institución creada para tal fin (Superintendencia de Pensiones, después llamada de Seguridad Social por la Comisión Presidencial).

La vigencia del nuevo sistema se previó para 01.01.2000, (lo que en realidad pudiera ocurrir para el 2003) de manera que pudiera producirse la transición necesaria para crear la estructura institucional requerida, proceder a la liquidación del IVSS, y contar con los recursos necesarios para hacer frente a los compromisos de la implantación de este subsistema, el cual aspira tener una cobertura más amplia que la del I.V.S.S., dado que en el mismo pueden ingresar todos los trabajadores dependientes y los independientes o trabajadores por cuenta propia.

De otra parte, la migración hacia un nuevo sistema pensional, genera el reconocimiento de derechos para la población que habiendo formado parte del viejo sistema al cual contribuyó regularmente, estos derechos son costos que debe asumir el Estado y que forman parte de la transición. En el

**Gráfico 3**



Fuente: Elaboración propia.

caso de Ley de Pensiones bajo comentario, los cálculos arrojaron que la población cotizante con derecho tendrían un reconocimiento máximo del 35% de la Pensión Mínima Vital (P.M.V), expresado en valor presente equivale a Bs. 11,5 billones de bolívares. El reconocimiento se cancela al momento del retiro como un porcentaje de la P.M.V. como flujo anual, a objeto de minimizar el impacto financiero de estas acreencias en el Fondo de Solidaridad Intergeneracional. Este costo esta compuesto por:

- **Aportes para financiar los gastos generados por el grupo de personas próximas al retiro; mujeres y hombres con edades iguales o superiores a 45 y 50 años respectivamente.**
- **Erogaciones por concepto de reconocimiento de derechos en formación de los**

**afiliados que se trasladan al nuevo sistema.**

- **Erogaciones por concepto de garantía de pensión mínima por parte del Fondo de Solidaridad Intergeneracional, para los afiliados traspasados al sistema de capitalización individual.**

El universo afecto al sistema pensional bajo comentario se ubica en 2.826.797 cotizantes del Seguro Social, cifra que representa un tercio de la fuerza de trabajo.

Tal y como se refleja en el cuadro, el costo fiscal pensional de la Reforma propuesta en el gobierno de Rafael Caldera, suponía destinar recursos equivalentes al 58% del Producto Interno Bruto del año 1998, es decir \$ 57.691 millones. Tal magnitud de gasto supone una sólida y amplia capacidad fiscal a futuro, para hacer frente a tales compromisos. Es importante

**Cuadro 3  
Costo Fiscal Pensiones**

	MM US \$	%PIB
□ FONDO ESPECIAL. I.V.S.S (Fondo a 20 Años, valor presente)	11.641	11,6
□ RECONOCIMIENTO (Valor presente, tasa de red. 5% real)	3.800	3,8
□ PENSIÓN MÍNIMA VITAL (con 240 cotizaciones se reconoce 50%)	25.000	25
□ GASTO DIRECTO EN PEN.PUBLI (la Ley excluye los Regímenes complem)	17.000	16,9
□ GASTOS DE FUNCIONAMIENTO (Incluye liquidación IVS, Nueva estructura)	250	2,5
<b>Total Incidencia Sub-Sistema</b>	<b>57.691</b>	<b>58%</b>

Fuente: Oficina de Asesoría Económica del Congreso de la República, Agosto 98

acotar que los fondos incluidos en la estimación, representan compromisos ineludibles de una reforma de esta naturaleza. No obstante lo anterior, debe señalarse que esta Reforma Pensional solo cubriría en el mejor de los escenarios, el 40% de la fuerza de trabajo ocupada, quedando fuera de ella, los trabajadores al servicio del Estado que forman parte de los regímenes previsionales públicos, las excepciones contempladas en la Ley y la población que forma parte del mercado informal de trabajo.

Para el año fiscal 1999, período previsto para la entrada en funcionamiento del sistema de seguridad social, adicional al costo pensional, hay que considerar el referido a el subsistema de salud y de vivienda. Ambos para 1999, representaban el 9% del P.I.B., bajo las condiciones previstas en la nueva ley, si a estos costos agregamos los de pensiones estaríamos hablando de un costo estimado para el Fisco para el año en referencia de \$ 69.169 millones equivalentes a 67% puntos del Producto Interno Bruto.

No cabe duda que el montante de estos recursos es elevadísimo, máxime si lo comparamos con lo que tradicionalmente ha sido el peso de los gas-

tos sociales en el Producto Interno Bruto, en promedio inferior al 10% (1999 8,6% y 2000 9,3%) sin embargo, de acuerdo a cálculos de la O.C.E.P.R.E (Ley de Presupuesto, 2000), los costos de las Reformas Sociales en otros países no han sido menores: Colombia 61%, Chile 126%, Estados Unidos 90%, (expresado en porcentajes del PIB.) Lo realmente significativo es si esta inversión de recursos garantiza efectos redistributivos cónsonos a las realidades sociales, al mejorar la calidad de vida de la población, a la vez de establecer bases de sustentación de estos beneficios a las generaciones futuras.

Una limitación importante en términos de cobertura de los programas de Seguridad Social, tiene que ver con la estructura salarial del mercado formal de trabajo, en Venezuela dos tercios de la población cotizante percibe menos de 3 salarios mínimos, esta realidad condiciona una mayor carga fiscal para el Estado y una expectativa de mayor demanda potencial de los programas de seguridad social.

### **El Impacto Social de la Reforma**

La medición del Impacto social de la Reformas de Seguridad Social, puede realizarse a través de variados in-

**Cuadro 4**  
**Estimaciones de Costos Fiscales**

	MM US \$	% P.I.B
Subsistema de Salud	11.472	8
Subsistema de Vivienda	1,4	1

Fuente: OCEPRE, Ley de Presupuesto, 1999.

dicadores, en nuestro caso se utilizarán tres de ellos, el primero es la cobertura que tenga el sistema, medido en la demanda potencial que servirá una vez puesto en marcha, el segundo es el efecto en el llamado impuesto a la nómina, a través del cual se mide el efecto sobre el salario y el tercero tiene que ver con la calidad de vida que representa su implantación versus lo que se sustituye.

La demanda potencial representa a la población que será beneficiada del sistema, a través de los diferentes subsistemas, resulta claro entonces, que a medida que esa demanda se

igual a la población que no percibe renta, será más amplia y redistributiva la reforma. El Impuesto a nómina afecta directamente el nivel general de las remuneraciones, en la medida en que las contribuciones para los patronos aumentan, de esta misma forma, se trasladan sus efectos al salario, en proporción inversa, es decir, desmejorando. De otra parte, la calidad del servicios que se prestan a través de la seguridad social, es sin lugar a dudas una indicador cualitativo de la calidad de vida que traduce cada uno de los subsistemas que lo integran.

Subsistema	Número de Personas
<b>PENSIONES</b>	<b>COTIZANTES (Mercado Formal)</b>
	Sector Público 1.400.000
	Sector Privado 3.000.000
	Trabaj. Independ. 350.000
	<b>Total: 4.750.000</b>
% con respecto a la Población Económicamente Activa: 47,5%	

Subsistema	Número de Personas
<b>SALUD</b>	<b>COTIZANTES (Mercado Formal)</b>
	Sector Público 1.400.000
	Sector Privado 3.000.000
	Trab. Independ. 350.000
	<b>Total: 4.750.000</b>
% con respecto a la Población Económicamente Activa: 47,5%	
<b>Familiares ( no cotizantes)</b>	<b>8.800.000</b>
<b>Total.</b>	<b>13.500.000</b>

Subsistema	Número de Familias
<b>VIVIENDA y AHORRO HABITACIONAL</b>	<b>DEMANDA POTENCIAL</b>
	Estrato I 3.393.179
	Estrato II 556.444
	Estrato III 40.006
	Total: 3.989.629
Los requisitos de ingreso familiar previstos, dejan fuera a las familias del estrato I, por lo que el Programa beneficia a los estratos II y III = 596.450 familias	

Subsistema	Número de beneficiarios
<b>PARO FORZOSO Y CAPACITACIÓN LABORAL</b>	<b>DEMANDA POTENCIAL</b>
	1999 140.998
	2000 149.625
	2001 158.279
	2002 166.487
Hipótesis de tasa de desempleo 9%	

Un elemento adicional a considerar dentro de las reformas a la seguridad social, tiene que ver con la edad promedio de la población, a medida que la población mantiene altos niveles con edades inferiores a 30 años, la capacidad de autosostenimiento del sistema aumenta, mientras que cuando se produce la situación inversa, se observa un agotamiento rápido del autofinanciamiento del sistema, y el Estado debe asumir este compromiso.

A continuación se presenta la demanda potencial estimada para cada

uno de los subsistemas instrumentados:

Con relación al Subsistema de Pensiones, se observa una cobertura baja en el número de beneficiarios al representar su demanda potencial el 47.5% de la Población Económicamente Activa, máxime cuando el costo fiscal asociado a su implantación representa el 58% del Producto Interno Bruto, del año 1999.

Adicionalmente, la composición del mercado de trabajo en Venezuela da cuenta de un mercado informal supe-

rior al 50% de la fuerza de trabajo, esta población esta fuera del sistema pensional. De otra parte, la existencia de múltiples regímenes complementarios públicos (más de 400) con diferencias importantes en cobertura y beneficios, recargan aún la carga fiscal del Estado y mantienen diferencias muy marcadas en los alcances previstos a los beneficios del retiro, estableciendo claros estancos de privilegios entre los beneficiarios.

En materia de Salud, la demanda potencial del subsistema es similar en forma directa al de Pensiones, no obstante como el beneficio es extensivo al núcleo familiar debe agregarse este componente. La calidad y cobertura del servicio seguirá siendo uno de los puntos neurálgicos, puesto que la atención pública evidencia grandes deficiencias y los servicios privados son costosos. Aún cuando el subsistema de salud establece la posibilidad de acceso a ambos mecanismos, no queda suficientemente claro cuales son los límites de cada beneficiario, para hacer uso del sistema privado, en el sistema público la limitante surge de la disponibilidad que exista, dado que la demanda es superior a la oferta.

En materia de Vivienda y Ahorro Habitacional, el sistema limita el acceso a los programas de vivienda a los estratos II y III, los cuales representan el 15% de la Demanda Potencial. En contraste, el sector que más aporte al Fondo de Ahorro Habitacional, es el estrato 1, (73%), no obstante dado el bajo nivel de ingreso que percibe (menos de Bs. 330.000 de ingreso promedio familiar) no puede acceder a los créditos otorgados para adquisición o

construcción de viviendas. De lo anterior se desprende que el subsistema alimenta un esquema de marcada regresividad y habría que hacer nuevas comparaciones con el nuevo instrumento normativo.

El Subsistema de Paro Forzoso y Capacitación Laboral, arrastra desde su creación el estigma de su poca contabilidad por parte de los potenciales beneficiarios, dado que desde su creación, bajo la tutela del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, su instrumentación ha sido muy poco eficiente, tanto para el pago de la indemnización por desempleo involuntario, como por lo atinente a los programas de capacitación laboral, aunque las indemnizaciones dinerarias se han entregado con menos retraso.

En materia de Ingreso, el impuesto a la Nómina se incrementa entre 11 y 17 veces al pasar de 21,2% en el sistema vigente, al 32% y 37,8% del salario en el sistema propuesto, para el trabajador aumenta de 5.55% en el sistema vigente a 7,62% en el sistema propuesto y para el patrono del 15,65% en el sistema vigente al 24,88 y 30.08% en el sistema propuesto. Aún cuando el 31% como impuesto a la nómina, luzca razonable para un nuevo sistema de seguridad social, sobre todo si lo comparamos con lo que estas reformas han representado en otros países latinoamericanos, en el caso de Venezuela, el impacto sobre el salario, es significativo, en virtud del deterioro que ha sufrido el salario real en los últimos 10 años, el cual se ha mantenido por debajo de la tasa promedio de inflación. Adicionalmente, dos tercios de la fuerza de trabajo per-

**Cuadro 5**

CONCEPTO	IMPUESTOS A LA NÓMINA		
	TASA DE COTIZACIÓN, COMO % DEL SALARIO		
	Patrono	Trabajador	Total
<b>1. Sistema Vigente:</b>			
INCE	2	-	2
I.V.S.S	10	4	14
Politiza Habitacional	2	1	3
Paro Forzoso	1,65	0,55	2,2
<b>Total Imptos. Nómina</b>	<b>15,65</b>	<b>5,55</b>	<b>21,2</b>
<b>2. Sistema Propuesto:</b>			
INCE	2	-	2
Sistema Salud	6,24 a 11,44	1,81	8,05-13,35
Pensiones	12,94	4,31	17,25
Paro Forzoso	1,7	0,5	2,2
Politiza Habitacional	2	1	3
<b>Total Impto. Nómina</b>	<b>24,88- 30,08</b>	<b>7,62</b>	<b>32,02-37,8</b>
<b>Diferencia 2 -1</b>	<b>9,23-14,23</b>	<b>2,07</b>	<b>11,3-16,6</b>

ciben menos de 3 salarios mínimos (Bs. 450.000 mes) hecho que se traduce en una estructura salarial sesgada hacia abajo. De otra parte, los beneficios previstos en el Sistema no garantizan la cobertura total de los servicios de salud, vivienda y retiro, por lo que, las familias deberán destinar parte de sus ingresos a cubrir los déficits correspondientes en cada uno de estos servicios.

Los proyectos posteriores evaluados por la Comisión Presidencial de Seguridad Social han aumentado todavía más el costo previsional (Díaz, 2001).

### **El Nuevo Sistema**

Las elecciones presidenciales realizadas en diciembre de 1998, dieron el triunfo a HUGO CHAVEZ F., candidato del Movimiento V República, quien postulando las banderas de "Una Revolución Democrática" propuso al país un proceso de reconstrucción a través de cinco polos para la nueva República: 1. Equilibrio Político. A través del proceso constituyente. 2. Equilibrio Social. Hacia una Sociedad justa. 3. Equilibrio Económico: Humanista, autogestionario y competitivo. 4 Equilibrio Territorial. Desconcentración para el Desarrollo Sustentable. 5. Equilibrio Mundial: Sobe-

ranía y Mundialización (Chávez Frías, 1999).

En materia de Seguridad Social, el nuevo gobierno, manifestó desacuerdo con el Marco Normativo establecido en la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral (LOSSI), y propuso su modificación, la cual se llevó a cabo bajo la tutela de una Ley Habilitante, la cual autorizaba al Presidente de la República a dictar Medidas Extraordinarias en Materia Económica y Financiera requeridas por el interés público. El 26 de octubre de 1999 fueron publicados en Gaceta Oficial No. 5.398 (E) los Decretos 424,425,426, con los cuales se reforman: La Ley Orgánica de Seguridad Social Integral, la Ley de Salud, y la Ley de Pensiones.

Aún cuando se mantiene la estructura del sistema de seguridad social en los 5 subsistemas contemplados en la Ley modificada, se producen cambios importantes, en las definiciones, alcances, financiamiento, vigencia y operatividad de los subsistemas.

#### **Principales Diferencias:**

##### **Ley Orgánica de Seguridad Social Integral:**

- Se mantiene al Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, de quien dependerá el Servicio de Registro e Información de la Seguridad Social Integral (SEREISSI).
- Se establece que el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, realizará la: Liquidación, Recaudación y Distribución de las cotizaciones y apor-

tes de los subsistemas de Pensiones, Salud y Paro Forzoso y Capacitación Laboral.

- Se otorga la administración del Fondo de Solidaridad Intergeneracional, previsto en el Subsistema de Pensiones, al Instituto Venezolano de los Seguros Sociales.
- Se faculta al I.V.S.S. a gerenciar el proceso de transición al nuevo sistema.

Aun cuando a nivel de las diferentes Leyes del Sistema se realizaron modificaciones, la única que entró en vigencia fue la de **Paro Forzoso y Capacitación Laboral**, las de Pensiones y Salud establecen un *vacatio legis* que se ha venido prorrogando, para lo cual se requerirá que su instrumentación se adecúe a la reflotación del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, a quien le corresponderá gerenciar el nuevo Sistema, asumiendo las funciones que en la Ley Orgánica de Seguridad Social Integral, se le asignaban al Ministerio del Trabajo y la Seguridad Social y a antes participantes de cada subsistema.

El profundo cambio institucional que vivió el país a lo largo de 1999, fue sin lugar a dudas, una de las causas por las cuales se retrasó la entrada en vigencia de las Leyes de la Seguridad Social, la discusión que conllevó la Reforma de la Constitución de 1961 y la aprobación de la nueva Constitución. El 15 de diciembre de 1999. En este sentido, el capítulo V "De los Derechos Sociales y de las Familias" de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, consagra los derechos



en materia de seguridad social, vivienda, salud, atención integral a la vejez y a los discapacitados, riesgos laborales, pérdida de empleo, desempleo, derecho al trabajo, derecho a la organización colectiva en sindicatos y organizaciones gremiales, contratación colectiva, derecho a la huelga, protección a la familia, entre otros.

El artículo 86 de la Constitución vigente establece: *“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, discapacidades, necesidades especiales, riesgos laborales, pérdidas de empleo, desempleo, vejez, viudedad, orfandad, vivienda, cargas derivadas de la vida familiar y cualquier otra circunstancia de la 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, participativo, de contribuciones directas o indirectas. La ausencia de capacidad contributiva no será motivo para excluir a las personas de su protección. Los recursos de la Seguridad Social no podrán ser destinados a otros fines. Las cotizaciones obligatorias que realicen los trabajadores para cubrir los servicios médicos 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, y a 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”.*

Aun cuando el contenido del artículo 86, no pretende detallar el contenido particular para cada régimen, si plantea claros elementos de cambio que deberán ser recogidos en la Ley Orgánica, como expresamente lo menciona, así como en las Leyes de los diferentes subsistemas. A continuación se mencionan algunos de ellos:

- Delimitación entre seguridad y asistencia social para cada uno de los subsistemas, en particular de aquéllos con carácter mixto, en donde existen cotizaciones y beneficios definidos.
- Carácter de los Administradores de los diferentes subsistemas. Hasta ahora en las Leyes previas y las vigentes se establece que la administración de los fondos derivados de los diferentes regímenes puede ser realizado por entes, públicos, privados o mixtos. La nueva redacción incluida en el artículo 86 de la Constitución limita cuando menos su alcance " las cotizaciones obligatorias" que realicen los trabajadores y trabajadoras para cubrir los servicios médicos, asistenciales y demás beneficios, podrán ser administrados sólo confines sociales bajo la rectoría del Estado".

### **Conclusiones**

- La Seguridad Social como tema de Estado en Venezuela, se remonta al gobierno de Eleazar López Contreras, cuando se formula en el Plan Trienal un conjunto de medidas orientadas a mejorar la calidad de vida de la población, al mismo tiempo se promulga una Legislación Laboral que garantiza mayores reivindicaciones a la población trabajadora, acercando estos derechos a los ya prevaecientes en el resto del mundo.
- En los diferentes períodos gubernamentales que median desde la Constitución de 1936 y la recientemente aprobada, la materia de seguridad social ha estado presente en todos los programas de gobierno, no obstante, los recursos destinados por el Estado para su financiamiento y cobertura, han sido insuficientes, no han sobrepasado el 10% del Producto Interno Bruto.
- Los recursos públicos destinados a la seguridad social han sido históricamente bajos, no obstante los que han estado disponibles han sido administrados con ineficacia, por decir lo menos, las instituciones encargadas de su funcionamiento, han sido objeto de reiteradas reestructuraciones ante su quiebra técnica, como fue el caso del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, el cual ha sido sometido a más de 9 procesos de reorganización, todos ellos fallidos.
- Si bien en materia de salud, la esperanza de vida del venezolano ha aumentado considerablemente en los últimos 30 años, (actualmente más de 70 años) la precariedad observada en los últimos 10 años, refleja indicadores alarmantes en términos de salud de niños y jóvenes, lo anterior compromete seriamente la calidad de vida de la generación de relevo.
- Aun cuando el Estado Venezolano ha crecido en número de instituciones y en recursos fiscales, las inversiones sociales, no han traducido una mejora significativa en la distribución del ingreso, por el contrario, en los últimos 30 años, se ha agudizado la regresividad: Efectos como el deterioro de la calidad de la educación, la deserción escolar, el deterioro físico e institucional de la red ambulatoria y hospitalaria, ha agudizado la crisis de los servicios de salud, ante lo cual, la población que dispone de recursos sustituye la atención pública a la cual contribuye, por la red privada, mientras que la población que no tiene capacidad de pago de estos servicios, no tiene otra alternativa que acudir a los centros públicos y aceptar silenciosamente la precariedad existente.
- En materia de Pensiones, el sistema aun vigente, no garantiza una pensión digna y sufi-

ciente al trabajador que pasa a retiro, el monto de la misma para 1999 no supera los \$ 180 dólares mensuales y alrededor de \$ 211 dólares para el 2001 (homologada al salario mínimo). Ciertamente la tasa de cotización a este beneficio ha sido baja, añadiéndose el hecho de que la inflación histórica promedio, ha desfasado significativamente el salario base sobre el cual se calcula la cotización. La pensión en estas circunstancias es una alternativa socialmente precaria.

- La Ley de Pensiones propuesta y analizada, en este trabajo, si bien ofrece la opción de una pensión mejorada, tiene dos grandes debilidades, la primera es que el salario promedio base de la cotización, es muy bajo, para garantizar rendimientos suficientes, e incrementar la pensión, a niveles superiores al salario mínimo, y la segunda, es que derivado de esta situación, el Fondo de Solidaridad Intergeneracional, requerirá permanentemente de aportes extraordinarios del Fisco Nacional para hacer frente a sus compromisos. Adicionalmente habrá que esperar la interpretación que dará el Ejecutivo Nacional a los principios que en esta materia incorporó la nueva Constitución.
- Si bien la nueva Constitución y la reformada Ley de Seguridad Social garantizan el derecho a

la vivienda, los topes de ingreso establecidos para tener acceso al financiamiento para construcción o adquisición de vivienda, dejan fuera a más del 70% de familias que no poseen vivienda, reduciendo la demanda potencial a sólo el 30% de las familias, quedando pendiente para un análisis posterior, los efectos de la nueva legislación.

- Salarios deprimidos y estancamiento económico son variables adversas a cualquier reforma de Seguridad Social, en Venezuela esta condición ha estado presente en los últimos 20 años.

#### **Bibliografía**

BONILLA, Alejandro. Seguridad Social: Fines, Principios y Medios. Reformas de la Seguridad Social y Políticas Económicas y Sociales. Conferencia Interamericana de Seguridad Social. Mimeografiado.

CEPAL. Proyecto Regional Conjunto CEPAL/PNUD. Reformas a los Sistemas de Pensiones en América Latina y el Caribe. No. 29, Febrero de 1995.

CHÁVEZ, Hugo R. Una Revolución Democrática. Mimeografiado. 1999.

DE FIGUEROA, Emilio. Curso de Política Económica. Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid, 1980.

DÍAZ, Luis Eduardo. "La Capitalización Individual Privada y el rol del Estado en Seguridad Social", en Revista Espacio Abierto. Vol. 10, N° 2, abril -junio, 2001.

DURÁN V., Fabio. La Reforma de Pensiones en Venezuela. Informe Preparado como consultor de la Or-

ganización Internacional del Trabajo. Oficina para los países andinos. Julio de 1998.

FOXLEY, Alejandro y Otros. Las Desigualdades Económicas y la Acción del Estado. Fondo de Cultura Económica. México, 1990.

MANDATO, Eleonora. El Gasto Social en Venezuela durante el Siglo XX. Impregraf, Diciembre de 1998.

MÁRQUEZ, Trino. López Contreras: El Primer Programa Social. Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales, Vol. 3, No. 4, 1997.

Oficina de Asesoría Económica del Congreso de la República:

Informes: Especial de Coyuntura 1998 y 1999.

Informe sobre Proyecto de Ley de Presupuesto y Ley Especial de Endeudamiento (Ley Paraguas) del Ejercicio Fiscal del año 2000. Series Informes 99-010. Noviembre de 1999.

Informe de la Evaluación Económica y Financiera del proyecto de Ley del Subsistema de Pensiones. Agosto de 1998.

Evaluación del Impacto Fiscal, Económico y Financiero del proyecto Especial de la Ley del Subsistema de Vivienda y Política Habitacional. Agosto de 1998.

Oficina para la Reforma de la Seguridad Social:

El Costo Fiscal del Sistema Pensional en Venezuela. Informe elaborado por Bárbara C. Rodríguez, Julio de 1998.

Estimación de los Costos Fiscales de la Transición al Nuevo Sistema de Pensiones. Informe elaborado por Bárbara C. Rodríguez, Julio de 1998.

Oficina Central de Estadísticas e Informática. Selección de Indicadores Económicos de Venezuela. Nos. 11 y 12. Noviembre de 1999.

RODRÍGUEZ A., Bárbara C. Subsistema de Paro Forzoso y Capacitación Profesional. Evaluación Económica-Financiera. Gaceta Laboral, Separata, Vol. 4, 1998.

Leyes, Decretos y Reglamentos:

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial, No. 36.860. Diciembre de 1999.

Decreto No. 424 con rango y fuerza de Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Seguridad Social Integral. Gaceta Oficial No. 5938 (E), del 26-10.99.

Decreto No. 425 con rango y fuerza de Ley mediante el cual se regula el Subsistema de Salud Gaceta Oficial NO. 5938 (E), del 26-10.99.

Decreto No. 426 con rango y fuerza de Ley mediante el cual se regula el Subsistema de Pensiones. Gaceta Oficial No. 5938 (E), del 26-10.99.

Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral, Gaceta Oficial No. 5199 (E) del 30.12.97 (Derogada).

Decreto 2944 mediante el cual se regula el Sistema de Salud. Gaceta Oficial No. 35.568 del 27.10.98 (Derogado).

Decreto 2933 mediante el cual se regula el Subsistema de Pensiones. Gaceta Oficial No. 35.575 del 05.11.98 (Derogado).

Ley del Seguro Social. Gaceta Oficial No. 1096 (E) del 6.04.67.

Reglamento General de la Ley del Seguro Social. Gaceta Oficial No 3.637 (E) del 1.10.85.