

# La Vía Pública y Privada de la Seguridad Social: Un Examen Crítico de la Situación Venezolana y de América Latina

**Luis Eduardo Díaz**

Abogado. Mgs. En Administración y Derecho del Trabajo. Profesor de Pre y Post-grado de Seguridad Social. Director e Investigador del CIELDA. LUZ. Avda. 16, Ciudad Universitaria, Dr. Antonio Borjas Romero. Núcleo Humanístico. Maracaibo - Venezuela. Telf. (061) Fax. 426683 - 423913 - 927232- 922615.

## Resumen

Es frecuente observar que en el nivel público de Seguridad Social latinoamericano, los derechos de los asegurados son desconocidos, pagados otras veces con retardo y otras tantas veces las prestaciones no guardan relación con el costo de vida. En el documento, se sostiene que la determinación de los objetivos deben ser señalados por el Estado que, en su afán de controlar el gasto público ha permitido y regulado las iniciativas privadas. Se cometen dos errores de perspecti-

va, uno es creer que el régimen privado desarrollará el bienestar, y el otro es el de considerar a la reforma como vehículo de reducción de costos.

En la primera parte del trabajo se aborda la situación de los seguros sociales y los ensayos de creación de una seguridad social integral en Venezuela. La segunda parte se dedica a describir las reformas de los sistemas latinoamericanos y evaluar sus primeros efectos.

**Palabras claves:** Seguro Social, Seguridad Social, Fondos Privados, Pensiones.

# The Public and Private Means of Social Security: a critical look at the Venezuelan, and Latin American, situation

## Abstract

It can frequently be observed that, in public levels of Latin American Social Security, the rights of the insured are disregarded, or paid after great delay, or that the benefits perceived do not have a real correlation to the cost of living. In this document, it is argued that the determination of objectives should be the work of the State which, in its urgency to control public spending, has permitted and regulated private initiatives. Thus two errors of

perspective occur; one is to believe that the private sector will develop social well-being, and the other is to consider reform as a vehicle for reducing costs.

The first section of this paper treats the situation of social security and the attempts to create an total social security in Venezuela. The second part describes the reforms in Latin American systems and evaluates their early results.

**Key words:** Social security, Private Funds, Pensions

## Introducción

El modelo de Seguro Social Alemán y el de Seguridad Social Británico, son útiles para determinar los niveles de cobertura. Dependiendo la misma de la misión política encomendada al modelo, se trata de focalizar materias claves, por ejemplo, la del desempleo: ¿Quién protegerá al desempleado, la asistencia o la seguridad social, o quién recompensará la antigüedad del trabajador, la empresa o la seguridad social contributiva?. El Derecho lo que hace es materializar lo que son las perspectivas económicas y sociales manejables por el Estado. Cabe entonces preguntarse por las funciones asignadas al modelo venezolano, ¿radican acaso en la previsión de la po-

breza ofreciendo pensiones básicas, como en el modelo beveridgeano o las cotizaciones pagadas determinarán la cuantía de la pensión, como en el modelo bismarkiano?.

El país tiene un modelo, distinto a un sistema, un modelo históricamente explicable, implícitamente existente, expresamente no conciente. Es fragmentado, profesionalizado o laboralizado, complejo en operaciones, formularios, centralizado y caro, en tanto que un modelo ideal o comparado es, coordinado, nacional, mecanizado, centralizado en la información, descentralizado en la decisión, con un tiempo de espera relativamente corto para recibir las prestaciones y con varias modalidades de pago (giro postal,

depósito bancario, efectivo, etc.). El Modelo denominado ideal concede además, determinadas prestaciones al laborante por la empresa directamente aún suspendido el contrato de trabajo. La única similitud hallada entre ambos modelos, es que el pago de las prestaciones en dinero se realiza a través de una sola institución.

El sufrible modelo administrativo se instaló sin medida, palanqueado por los partidos, patrocinado por el Estado, activista de todo cuanto importase o no, y apoyado en un modelo económico que controlaba administrativa y económicamente al mercado para fomentar la alicaída actividad productiva.

El VIII Plan de la Nación (1990-95) con un sugestivo título, "El Gran Viraje", reconoció que el modelo de desarrollo que siguió el país por más de tres décadas se había sencillamente agotado. Se esperaba que la política de sustitución de importaciones para ahorrar divisas diera resultados a fin de promover la producción interna, pero temporalmente, para luego colocar el excedente en el exterior, una vez abastecido el mercado interno.

Pero el hecho de no haber ampliado y diversificado nuestra economía, el proteccionismo que no permitía ningún margen a la competencia externa, la concentración monopólica, el crecimiento desordenado y el gasto público en aumento, sin control ni rendimiento social, produjo una crisis a la que le siguió la fuga de capitales y la caída de los ingresos petroleros. Consecuencialmente, el modelo ya no sería tampoco soportado.

### El ascenso del sindicalismo

La competencia federal para legislar sobre previsión social, ya se establecía en la Constitución de 1925, aunque sin mayor relevancia.

Sería la huelga petrolera del año 36, la que además de significar un aumento del nivel organizativo, ejercería presión por una mayor demanda de hospitalización, por un sistema de ahorro y de viviendas y una mayor tolerancia política, consentida finalmente, aunque en forma limitada en 1941. El proletariado petrolero era el que contaría con más capacidad de acción en esos años. Y los trabajadores en general, a través de sus organiza-

### Modelos Administrativos

#### Modelo venezolano

Fragmentado  
 Profesional  
 Suspensión-Contrato  
 +Documentación / - Mecanización  
 Centralización de todo el proceso  
 Caro - desinformación

Cálculo: Una institución  
 Una modalidad de pago

#### Modelo comparado

Coordinado-SNS-codificado  
 Nacional  
 Concesión de determinadas prestaciones  
 - Documentación / +Mecanización  
 Información centralizada -  
 Decisión descentralizada  
 Reconocimiento de las prestaciones tiempo de espera corto  
 Idem  
 Varias

ciones, después de 1958, los que formarían parte del mecanismo de legitimación del Estado, marcando el rumbo siguiente de la clase obrera venezolana hasta el presente. Al muy corto plazo, la huelga fue un fracaso. Pero sin embargo, la incipiente unidad, el corraje partidista de masas obreras afiliadas al Partido Democrático Nacional (PDN) y Partido Comunista de Venezuela (PCV) y las organizaciones sindicales no legalizadas, aunque operando clandestinamente, como la Unión de Sindicatos Petroleros y la Confederación Venezolana de Trabajadores; forzaban al Gobierno de López Contreras, a una apertura democrática en un "Estado militar feudal" (Godio, 1986).

El movimiento sindical se expande y se legalizan nuevos sindicatos, como intento del General Medina Angarita de controlar la actividad sindical influenciada por el comunismo. Medina, escogido por el Congreso Nacional, el 28 de abril de 1941, como sucesor de López, debía consolidar su posición de gobierno sin mayor respaldo popular. Acción Democrática, (AD) el antiguo PDN, contaba con una ascendencia sindical considerable, una línea política policlasista y antimperialista; enfrentada a la coalición conservadora del casi extinto Gomecismo y a la naciente burguesía deseosa de la intervención del Estado para ampliar el mercado interno. Las Fuerzas Armadas constituían, aparte del movimiento sindical, otro sector organizado donde se maduraban los cambios por venir; aspiraban una mayor profesionalidad en sus cuadros y la sustitución del viejo caudillismo andino, por una

joven oficialidad. Entretanto, el PCV, ofrecía un mecánico respaldo al Medinismo por declararse antifascista, acatando la línea de la Internacional Comunista.

El cuestionamiento a la clase política y militar era severo. A cambio de mantenerse en el poder, debía el Medinismo ofrecer algunas garantías, de acuerdo al poder de cada clase. En lo que respecta a la ya modelada clase trabajadora, el seguro social se dispondría de arriba a abajo y la protección sería dispuesta según el protagonismo de los tipos de trabajadores involucrados y su compromiso político.

Los trabajadores se constituyen en parte de un ensayo de gobierno salido de las urnas electorales en 1947, interrumpido abruptamente, el 24 de Noviembre de 1948, por una prolongada dictadura, apoyada por el conservadurismo, temeroso a la predica comunista y el nacionalismo de los social demócratas.

Perseguidos sus líderes, se disolvió a la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV) y se cerraron sus sindicatos; como en el gobierno de Medina, la dictadura deseó crear una base sindical oficialista, aunque sin mayores resultados, los trabajadores y sus dirigentes, contribuyen decididamente al derrocamiento del régimen y a su posterior estabilidad a partir de 1958.

Las orientaciones marxistas del PCV y AD, imprimen al sindicalismo un contenido revolucionario que después iría perdiendo su vigor. Cuando de un lado los miristas, el ala izquierda de AD, conformada en su mayoría por profesionales y la juventud del partido decide organizarse como movi-

miento revolucionario; y por el otro, los comunistas se alejan de la institucionalidad, el sindicalismo adeco y el del partido Copei, ocupan el espacio cedido. La Izquierda en la lucha insurreccional va perdiendo también su cohesión. Las revisiones ideológicas primero, las divisiones luego y más tarde, las deserciones en masa, languidecieron la esperanza de cambio. El régimen, sin afectar la estabilidad, combatió la insurgencia, aprovechó el crecimiento económico para disminuir el descontento social y concentró para sí actividades poco atractivas para un sector privado subsidiado y aliado; la izquierda sufría así una doble derrota, política y militar, de la que tardaría no menos de 30 años en recuperarse.

### **La seguridad social ante el poder político sindical**

Al Estado, agigantado en sus dimensiones y dueño del 95% de las divisas que entraban al país, (Godio) se le pidió de parte de la CTV, ejercer control para evitar monopolios y proteger a los trabajadores. No obstante, el fraccionado sistema de seguridad social, tarea que también no tardaría en asumir, no incluyó a nuevas actividades ni ocupaciones. A la postre, la crisis futura no será de la Seguridad Social, sino que producto de aquella, implicará su revisión o como dice Borzutzky, la reforma de la Seguridad Social conlleva a una reforma de la organización política, pues significa una alteración del compromiso político adquirido.

Obviamente los trabajadores y sus organizaciones no estaban interesa-

dos en el funcionamiento del sistema de previsión. El período de espera y monto de una pensión podían ser soportables, pues existía la persuasión que se apoyaría finalmente su otorgamiento o complementaríase con otros ingresos que permitían cualquier longevidad administrativa. La pereza burocrática era normal y se disponía de medios económicos para sortearla a través de la propina.

Sin ser esencial o importante, ni ser considerado caro, pero tampoco útil, el seguro social, subestimado por la clase trabajadora, poco importó en el funcionamiento general de un sistema de previsión. Las tramitaciones ordinarias de los pagos, sobre todo de las pensiones, lentas y costosas, a menudo han implicado cierto compromiso del asegurado con los funcionarios.

Dice Clementina Acedo Machado (1987):

"En Venezuela hay una especial sensibilización a lo informal, y para el usuario estos mecanismos son los que más cuentan, debido a que en su experiencia son los únicos que le resultan eficaces (a menos que se trate de soluciones de casos de rutina).

En general el inconveniente del usuario no es otro que el de enfrentarse a un monstruo burocrático que no ha hecho más que engendrar efectos perversos (Boudon, 1980), que obstaculizan la obtención del beneficio, con el agravante de que, para la solución de ellos, depende de funcionarios que no responden, sino en términos de la norma. Esto no sólo resulta incomprensible para el usuario, sino que, además, esperar y creer en la racionalidad del proceso no le soluciona su problema, porque de hecho no funciona eficazmente.

Su percepción es que la única solución rápida y segura a su problema se logra por medio del trato amistoso. Una aseguradora da el siguiente testimonio: "Tenía la certeza de que tenía que ganarme a alguien por si el problema se me presentaba". "Yo lo que hago es que me gano a la gente, ya que ésa es la única condición de que a uno lo traten bien" (entrevista 4). Otro canal informal es la palanca, o el acudir a personas con un alto cargo administrativo que, por ser conocidas o ser oriundas de la misma región, pueden pedir un tratamiento especial: que se dediquen a la solución de su caso. Por ejemplo, un alto funcionario del IVSS, a quien no le corresponde ocuparse de reclamos, confiesa que da curso a una serie de casos y trasmite otros al Consejo Directivo. Son casos de personas pertenecientes a la misma región "que por saber que yo trabajo aquí, me hacen los reclamos porque saben que les puedo solucionar el problema" (entrevista 2). Se trata de reclamos por cuestiones administrativas relativas a pago de pensiones. Lo que se constata es la conciencia de que la solución está: 1) cuando hay interés en el caso y no un trato impersonal; y 2) cuando se lleva a las instancias superiores de la jerarquía administrativa cercana a la toma de decisiones. Esta es la única garantía de que se solucione el problema con cierto margen de seguridad y rapidez. Como es obvio, no constituye un mecanismo de acceso generalizado para el usuario común".

Los recursos petroleros permitieron una redistribución de la renta que satisfizo a los involucrados sin necesidad de crear nuevas fuentes de riqueza, afectar la propiedad o el ingreso.

Finalizada la década del 70 y consolidado el sistema político, el Estado se convierte en el gran empleador y desarrolla su política de nacionalizaciones hasta la década del 80, en la que los conflictos sociales aumentan y la renta petrolera no era la misma, aunque todavía se apreciaba a la crisis como una coyuntura. (Morales, E. Morales, T., 1992)

Podría decirse que hasta 1978, duró nuestra estabilidad económica sobre una base petrolera; una fase expansiva de nuestra economía, caracterizada por una redistribución, vía gasto público del ingreso fiscal petrolero; una rápida absorción de mano de obra, principalmente del Estado y un incremento promedio del ingreso real de los trabajadores.

Nuestra economía rentista y la paridad bolívar-dólar, provocó una desatención de la seguridad social, no queríase de ella como previsión hacia el futuro, cuando podía crecerse a expensas del Estado, en el que el sindicalismo se apoyaba.

### **La contratación colectiva**

La Seguridad Social es en buena medida dispensada por la contratación colectiva a nivel de la empresa, como epicentro de recursos. Si el patrono los tiene, se negocia las condiciones de labor con éste; si la unidad económica de producción es capaz de pagar beneficios sin dependencia de variables ligadas a su proceso productivo, bien puede negociarse en forma directa. Ello le otorga a los negociadores una familiaridad en sus relaciones que prefieren conservar antes que ce-

derlas a un extraño visto con desconfianza y sin recurso. Esta negociación descentralizada que contenía una leve dosis de previsión social, influyó poderosamente para no ampliar la Seguridad Social, no se atrapaba la idea general; sino que se fraccionaba en tantas partes como contratos por empresas existieran, pero tomando a su vez como referencia válida, contratos colectivos tradicionalmente importantes del sector minero, hidrocarburos o de grandes empresas públicas. Sin embargo, la cobertura de la contratación ha descendido abruptamente, entre 1988 y 1989, la baja es sensible y en 1990, apenas existe una leve recuperación, el desempleo aumenta, tanto como en 1985, cuando fue el último porcentaje más alto. A ello se añade las inseguras condiciones de labor de los trabajadores precarios que nunca han contado con la contratación colectiva, la que representó y sigue representando, una transferencia de beneficios que, traducidos económicamente, reparan contingencias, ahorran el consumo directo del salario recibido o economizan para el trabajador sus salarios de bolsillo, de manera que la disminución o pérdida de los ingresos fuere menor o que las cargas suplementarias o desembolsos extraordinarios fueren soportables. Por ejemplo, un contrato que sirve de referencia para otras convenciones, es el Petrolero que en el período 1989-1992, estableció un aumento de los salarios y del sueldo mínimo mensual, de las horas extras, por tiempo de viaje, bono nocturno, muerte de familiar, gastos de entierro, muerte, incapacidad, accidente y enfermedad profesional, no

profesional, ayuda para vacaciones, matrimonio y nacimiento, prima por altura, pensiones mínimas mensuales, extensión del beneficio del Comisariato a los jubilados, aumento del financiamiento para la adquisición de vivienda y gastos de hospitalización y cirugía especializada.

Más allá del generamiento del producto y de los beneficios que éste reporta, el contrato colectivo aparte del aumento salarial que contempla o las bonificaciones que ofrece en metálico, acciona otras transferencias; biológicas o médico-asistenciales que satisfacen necesidades vitales, como la maternidad, la vejez y la muerte, o patológicas como la enfermedad, los accidentes de trabajo o la invalidez; y las económica-sociales para sortear las dificultades de la crisis económica, como el paro laboral por un proceso de reconversión, la capacitación de los trabajadores o las cargas de familia, siendo las más conocidas, las relativas a vivienda, matrimonio, montepío, juguetes, etc.

### **El nuevo rol sindical**

Las consecuencias de la crisis, transfieren al sindicato un papel que debe dominar y que debe tener interés en desempeñar. El rol del sindicato debe ser otro, de cara al futuro, debe enfrentar el empobrecimiento generalizado de su clase. La seguridad social dejaría de ser desde luego, un tema secundario. (Valecillos, 1990)

La postura de los negociadores y el discurso sindical en particular debe cambiar en sintonía con un entorno económico competitivo, involucrándo-

se en la organización del trabajo, preparando sus cuadros y procurando mejorar la calidad de vida, descuidada en el antiguo modelo de relaciones de trabajo que privilegiaba los intereses materiales de los trabajadores en desmedro de cláusulas de previsión social de importancia considerable en tiempos de escasez.

Las Casas de abasto o el Comisariato, donde los trabajadores petroleros adquieren bienes por un porcentaje inferior al precio del mercado, mediante una tarjeta, es un buen ejemplo de lo dicho. La tarjeta fue ofrecida en venta a cada trabajador por 300 mil o 500 mil bolívares, siendo uno de los aspectos de la negociación más discutidos por la empresa, por el costo que representa y por los sindicatos, por ser una conquista que fortalece su salario nominal, aparte de la desventaja económica que significaría a la larga su venta. Fedepetrol y Fetrahidrocarburo en las Contrataciones Colectivas del 86-89, 89-92, acuerdan finalmente con la industria, aumentar los precios de venta de los artículos que sufran alza.

Las recientes contrataciones y los conflictos que ella puede generar por incumplimiento están referidos a prestaciones sociales previsionales no ligadas al proceso productivo y administradas por las partes, una de ellas o por un tercero, generalmente un banco o un seguro privado. Ello no quiere decir que la negociación por empresa sea la pieza principal de un Sistema de Seguridad Social que exige, planificación y coordinación, máxime por aquéllos no cubiertos por la contratación, no sindicalizados, de-

empleados, eventuales o trabajando en condiciones precarias. Estas preocupaciones sindicales son producto de la reestructuración económica y la reconversión de las relaciones de trabajo que afectan al organismo sindical, pero también individualmente al trabajador como centro particular de atención, aislado, forzado a competir, y a perder rasgos de identificación solidaria con su grupo, ahora confidente y colaborador con la gerencia. Esta micro-física laboral, debe ser interiorizada, racionalizada con visión de largo alcance por las todavía burocratizadas Federaciones y Confederaciones, que no han asumido en su mayoría la necesidad también de reconvertirse, ya que, resulta hasta difícil mantener las conquistas de sectores laborales como el petrolero, considerado antes privilegiado. (Ellner, 1993)

### **La privatización**

El proceso de privatización en el país, despedazó la magnificencia del Estado. Este gratificó al sector privado con empresas rentables, con industrias también poco eficientes, pero licitadas a bajo precio. Y con otras que en cualquier caso, no se correspondían con el fin de satisfacer el interés colectivo.

Se percibe un Estado modesto en comparación con el control absoluto que ejercía, que desaparece o se recorta. En cambio, se aspira a descentralizar las decisiones y las actividades económicas; no obstante que las entidades federales no escapan del descenso del precio de exportación del petróleo y que medidas monetaristas



no pueden impedir. La adopción por el Gobierno Central de préstamos internacionales condicionados a una política de ajustes de control del gasto público y de liberación del mercado, incide directamente sobre el empleo, los salarios reales, las necesidades de esparcimiento o cualquier servicio social, afectando sobre todo a los más débiles. (Eshag, 1989)

El tránsito de la nacionalización acelerada de las empresas del Estado a su desnacionalización posterior, reeditó pactos sociales, aunque en condiciones de desempeño diferentes, por cuanto el Punto - Fijismo fue para consolidar el sistema democrático y el ya citado Acuerdo Nacional, sería para salvarlo. \* La "moda" privatizadora no puede obviar que:

- a) La planificación estratégica a largo plazo es una tarea insolasalvable del Estado.
- b) El retiro del Estado de áreas fundamentales **no** significa que vaya a existir una mejor distribución de recursos per se, de bienes y servicios, de políticas globales de empleo, etc. El traspaso de la propiedad **no** garantiza rendimiento y beneficios para la población, menos cuando existen nuevos monopolios en sustitución del antiguo corte estatista.
- c) **No** hay ninguna prueba de que los servicios privados en el sector salud aumenten la esperanza de vida.

- d) Nadie hasta ahora ha ofrecido un argumento sólido para justificar el por qué tienen que ser privatizadas empresas rentables. (Kanawaty y Gladstone, 1989)

### **El constitucionalismo social**

La Constitución venezolana proclama en su preámbulo el propósito de proteger y enaltecer el trabajo, amparar la dignidad humana, promover el bienestar general y la seguridad social; lograr la participación equitativa de todos en el disfrute de la riqueza, según los principios de la justicia social, y fomentar el desarrollo de la economía al servicio del hombre.

La Seguridad Social, característica de un Estado Social de Derecho, es la participación en el producto nacional por medio de un sistema de prestaciones sociales. De lo que se trata según Delgado Ocando, es de garantizar los derechos sociales que son derechos exigencias. Estos derechos tienen en el Estado, como contrapartida, la procura existencial mínima mediante una planificación del consumo y una equitativa distribución de los recursos disponibles, es un estado neocapitalista, pues la propiedad privada de los medios de producción se mantiene, pero se diversifica la propiedad y el control de dichos medios. En este sentido, la Constitución Política de 1961, establece que se protegerá la iniciativa privada, sin perjuicio de la facultad de dictar medidas para planificar, ra-

\* El Pacto de Punto Fijo (31-10-58) constituyó una alianza de los principales partidos para consolidar el naciente régimen democrático después de la dictadura.

cionalizar y fomentar la producción, y regular la circulación, distribución y consumo de la riqueza (art. 98). En virtud de su función social, la propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general (art. 99). Cerrando el capítulo de los derechos sociales, establece en su artículo 94 que en forma progresiva se desarrollará un sistema de seguridad social tendente a proteger a todos los habitantes de la República. Los que carezcan de medios económicos y no estén en condiciones de procurárselos tendrán derecho a la asistencia social mientras sean incorporados al sistema de Seguridad Social.

Siguiendo la concepción socialdemócrata, la Constitución expresa en su artículo 43, la existencia de un orden público y social, como una de las limitaciones al derecho que tiene todo ciudadano a su libre desenvolvimiento.

En los últimos 10 años se han producido reformas en los sistemas latinoamericanos: Señales inconfundibles de saneamiento en algunos casos de los programas pensionales o abolición o complementación de los públicos con esferas privadas de participación. Los programas públicos de Seguridad Social tienen todavía un peso significativo. Las novedades están centradas en las pensiones, mientras que la salud espera por su turno, con algunas reformas en el sector público o como nuevo negocio para el sector privado.

El Estado, las experiencias nos lo han indicado, asegura las pensiones mínimas o básicas. En un plano eco-

nómico, aseguraría las oportunidades para todos.

Un nuevo sistema de seguridad social es un problema político también. Este precede al técnico. Una reforma progresista debe eliminar privilegios, corregir desigualdades, aumentar los niveles de bienestar, en definitiva, redistribuir el producto.

La solidaridad no puede ser un concepto vacío o cargado de buenas intenciones. Debe presentar reglas, programas y posibilidades para todos.

La reforma de la seguridad social colombiana del año 93, establece en el artículo 2 de su ley 100, por la cual se crea el sistema de seguridad social integral, que la solidaridad es la práctica de mutua ayuda entre las personas, las generaciones, los sectores económicos, las regiones y las comunidades bajo el principio del más fuerte hacia el más débil. Dice también que es deber del Estado garantizar la solidaridad en el Sistema de Seguridad Social mediante su participación, control y dirección del mismo. Y finaliza el artículo diciendo que los recursos provenientes del erario público en el Sistema de Seguridad se aplicarán siempre a los grupos de población más vulnerables. Y así como el derecho a la seguridad social cierra el capítulo correspondiente a los derechos sociales en nuestra Constitución, el artículo 57, establece que las obligaciones que corresponden al Estado en cuanto a la asistencia, educación y bienestar del pueblo no excluyen las que, en virtud de la solidaridad social, incumben a los particulares según su capacidad.

La solidaridad tiene una base sociológica, está vinculada a los sentimien-

tos del hombre, al ideal de justicia, de amor, de felicidad humana pero no podemos dejarla a la suerte de los interesados de practicarla. Como se ha indicado, el Estado puede seguir siendo capitalista sin dejar de ser al mismo tiempo solidario. El discurso del Gobierno gira en ese sentido. Llama la atención sobre el particular, pero, espera por las buenas acciones de los particulares por un cambio de conciencia, aunque sin cambiar el rumbo para practicar realmente una economía solidaria.

El Programa de Estabilización y Recuperación Económica (PERE) reconoce que una de las labores centrales del Estado es la de supervisar y regular la actividad económica, más aún en un mercado con imperfecciones. El gobierno de Caldera anunció el "Compromiso de Solidaridad Social" antes que la misma estrategia de acción social contenida en el programa de estabilización. Se señala apoyo a la P y MI, a la agricultura, una política fiscal con objetivos redistributivos, participación de ONG y subsidios a las familias de bajos recursos.

De acuerdo al plan, los beneficiados de los programas deberán autosuperarse después de ser protegidos temporalmente. Consecuencialmente, se promoverán organizaciones de producción, servicios y capacitación. Por todo esto habrá que esperar, y como dice Osmel Manzano (1994) el PERE no es un plan nacional sino el lineamiento del IX Plan de la Nación.

### **El descenso de la seguridad social**

El descenso de las funciones del Estado coincide con las de la Seguri-

dad Social. Sin embargo, por efecto de las crisis misma, su prédica y sobre todo su oficialización o manejo discursivo por el gobierno, son muy recientes. Los más productivos, han sido desde un principio los más protegidos. La extensión de los beneficios, puede conceptuarse como peligrosa para el propio sistema, pues en el terreno político, prefiere seguir administrando los beneficios que la marginalidad depara. (Rosenberg, 1989)

La cobertura depende de:

- a) Decisión política y de PNB más grandes. Los patrones de cobertura tienen un efecto importante sobre la repercusión distributiva de los programas de seguridad social, porque los sectores pobres no participan en su elaboración. (Malloy, 1989). Los intentos de ampliación ensayados, no han conseguido el éxito previsto, dificultad aún mayor, si la integración social no ha sido posible y el ajuste económico y los sacrificios no han sido para todos, donde existe por igual, escasa representatividad, vacío de autoridad y moral pública, y ello es así, porque si los resortes políticos están vencidos, no existe capacidad de exigencia ni solidaridad social, provocada moral, social u obligatoriamente, financiada directa o indirectamente en un ámbito de aplicación determinado.
- b) La cobertura y requisitos de procedencia, lapsos de espera, riesgos y costos, basados en la ocurrencia de las contingencias, son propias del seguro privado. La técnica acompaña buena parte

del recorrido que cualquier lector desprevenido hace por los textos de seguridad social y sus leyes, en especial del seguro social, pero sucede también:

- b1) Que la Seguridad Social forma parte de unos valores e idealizaciones universales.
- b2) Que la técnica apoya una convicción, un sentido de operar a través de la norma, la que se encuentra arraigada a algunas concepciones, permitiendo el buen funcionamiento del sistema en su conjunto.
- c) El campo de aplicación aumentará cuando exista la posibilidad de someter al sujeto a una carga impositiva a cambio de restituir, rehabilitar o indemnizar, por la enfermedad, por la edad avanzada, el paro o la muerte. Por el contrario, imposibilitado se halle el sistema para recibir el tributo a causa de la obligación de afiliación, la cobertura se estrecha y el efecto abanico ya no es el mismo. Lo que se oferta es para los que pueden -aunque a un costo menor a lo realmente disponible- liquidar la obligación. La relación protección-imposición es tal, que, la cobertura depende más de una natural y accesible captación de las fuerzas de trabajo, que de una intermediación política abierta que abra el compás protectorio por razones de justicia social. Es indudable, por ejemplo, que de la aún caótica vida urbana se derivan ordenamientos manejables por la Adminis-

tración en comparación al medio rural, disperso y consecencialmente inabordable.

La obligación de cotizar nace de la ley; la necesidad, de los hechos que le dan origen. La cotización tiene una función tributaria; la prestación que se otorga por la necesidad, cumple una función asistencial. La prestación es dada por un deber de solidaridad en la que se apoya a su vez la cotización para ser exigida. (Almansa, 1987).

- d) El ensanche o el efecto abanico para una mayor cobertura puede estar también relacionado con la presión social y sindical, la facilidad administrativa para el acceso, el tipo de actividad desempeñado y la misma crisis que promueve soluciones de Seguridad Social como resultado compensatorio del programa de ajustes económicos iniciado en 1989. Si las contingencias son las mismas en una sociedad de riesgos, unas mayores o menores, dependiendo de la actividad que se realice ¿por qué los militares y funcionarios públicos tienen un régimen especial? ¿Qué necesidades experimentaron que sean distintas a la de los trabajadores?

El seguro social monopolizó la atención, combinando admirablemente la técnica con la política; los cálculos actuariales con la paz política y la llamada cuestión social, con los sistemas de financiamiento, basados en las variaciones demográficas. Era

una unión casi imperecedera, pero la política en el seguro social tiene sus límites y estaba destinada a llegar a su nivel natural; la técnica, tiene su costo y existe un umbral que debe ser considerado por la política, cuando se trata de aumentar las cotizaciones; la técnica dice que porcentaje hay que cotizar y los mejores trabajadores que pueden pagar con seguridad y prontitud lo que se les pide; interioriza sus felices resultados o sus desventajas; repara los riesgos y prefiere volver a repararlos, a cambio de la prima.

### **El ideal de la cobertura**

En abril de 1991, la Comisión Permanente de Asuntos Sociales de la Cámara de Diputados, presenta un Informe en relación al Proyecto de Reforma Parcial de la Ley del Seguro Social que extendía los beneficios a nuevos tipos de trabajadores. Señala el informe:

"Existe una nítida base legal para dar cauce a esta perentoria necesidad. En efecto, el Presidente Carlos Andrés Pérez, mediante Decreto No. 1566, de fecha 11-06-76, crea una comisión especial con el objeto de realizar los estudios pertinentes, para extender a los trabajadores rurales y a los sujetos de la Reforma Agraria, el Seguro Social Obligatorio.

En este contexto, el VIII Plan de la Nación, establece dentro de la estrategia social, el mejoramiento de la calidad de vida de los trabajadores rurales. Una interpretación extensiva de aquel decreto, permite incor-

porar como destinatarios de los Beneficios del Seguro Social a los trabajadores pesqueros, artesanales, domésticos y a las comunidades indígenas, dadas sus necesidades sociales no distintas de los renglones a los cuales se refiere directamente el precitado Decreto".

La Comisión en particular se refiere al trabajador rural en estos términos:

"Estamos concientes de la difícil situación que vive la nación. Sin embargo, existen una serie de factores que están presentes en las zonas rurales que acogotan la existencia del campesino. En efecto, el peso de las medidas encaminadas a resolver los desequilibrios de nuestra economía afectan con gran énfasis a los grupos de menores recursos, de los cuales forma parte la mayoría de la población rural.

Las estadísticas determinan que más del 65% de esa población vive en pobreza extrema. Ante esta realidad, se impone la búsqueda de mecanismos que permitan articular y diseñar fórmulas compensatorias que no sólo reflejen el aumento salarial. Por otro lado, se logrará disminuir las tensiones latentes en el campo, las cuales pueden producir en el cercano devenir, explosiones espontáneas no deseadas.

En este orden de ideas, está la necesidad de poner en marcha la extensión de la seguridad social con gradualidad, pero la forma experimental, continua y permanente. Es de hacer notar que los lineamientos de esta política deben estar divorciados del tradicional paternalismo estatal, que ha sido una rémora e hipertrofia de los objetivos de muchos planes sociales. La legitimidad de esta idea está en concientizar al trabaja-

dor en la necesidad y satisfacción de un servicio mediante el sacrificio de una contribución monetaria".

El Proyecto le otorgaba al Ejecutivo, la facultad de establecer las medidas y condiciones bajo las cuales debían estar asegurados los trabajadores a domicilio y ocasionales. A su vez, sujetaba al Seguro a los agrícolas, beneficiarios de la reforma agraria y demás trabajadores rurales, los pesqueros y artesanales, los domésticos y los integrantes de las comunidades indígenas, dejándole al reglamento el tipo de cotización y prestación a aplicar. Por otra parte, el Ejecutivo dictaría las normas para la creación del **seguro facultativo**, a objeto de proteger a los trabajadores independientes mediante convenios individuales o a través del Sindicato al que pertenecieran.

El Seguro Facultativo se concebía como opcional y voluntario. En la actualidad, es para los que dejaron de estar obligados al régimen y deseen continuar en el mismo con acreditación previa de 250 cotizaciones semanales en los últimos 10 años. En cuanto a los trabajadores independientes, éstos son definidos en la LOT en su artículo 40, como **Trabajadores no dependientes**: Personas que viven habitualmente de su trabajo, sin estar en situación de dependencia respecto de uno o varios patronos, que pueden organizarse en sindicatos, celebrar convenciones colectivas y ser incorporados progresivamente a la Seguridad Social.

Finalmente, las aseguradas, tendrían derecho a una indemnización

diaria durante los permisos por maternidad y por adopción.

### **La Reforma de la Ley del Seguro Social**

En Octubre de 1991, parcialmente se modifica la Ley del Seguro (G.O. No. 4322 Extraordinario del 03-10-91), pero la intención seguía siendo progresiva:

- a) En principio y con atinada técnica legislativa, establece las tareas de la Seguridad Social: La de proteger a los beneficiarios frente a la maternidad, vejez, sobrevivencia, enfermedad, accidentes, invalidez, muerte, retiro y cesantía o paro forzoso; pero siempre con una generalidad y efectividad limitada si se compara con el artículo 94 de la Constitución, la cual incluye cualquier riesgo que pueda ser objeto de previsión social, así como las cargas derivadas de la vida familiar.

La norma se consideró **prudente y ambiciosa**. En la Exposición de Motivos se lee:

"Se aspira a un vasto sistema capaz de proteger a todos los habitantes de la República contra los riesgos sociales e infortunios del trabajo, enfermedad-maternidad, invalidez-vejez-muerte, y desempleo, además de las cargas derivadas de la vida familiar, que aunque no constituyen acontecimientos dañosos, se han incorporado a la noción de riesgo, transformándolas sustancialmente, por cuanto envuelven una responsabilidad económica anormal en el presupuesto del hogar".

Con el principio de la seguridad so-

cial se armoniza, de manera transitoria y mientras aquel vasto objetivo puede lograrse, el de la asistencia social para quienes carezcan de medios económicos".

- b) El artículo 2 expresa que se propenderá a la progresiva aplicación de los principios y normas de la Seguridad Social a todos los habitantes, para después rematar diciendo (contradicción y concreción) que estarán protegidos por el Seguro Social, los trabajadores permanentes urbanos y rurales, bajo la dependencia de un patrono, sea cual fuere el monto de su salario. Dice el Art. 113 de la LOT: "**Son trabajadores permanentes** aquellos que por la naturaleza de la labor que realizan esperan prestar servicios durante un período de tiempo superior al de una temporada o eventualidad, en forma regular e ininterrumpida".

El artículo 316 (a) señala que son trabajadores rurales permanentes "aquellos que en virtud de su contrato expreso o tácito, o por la naturaleza de la labor que deban realizar, están obligados a prestar sus servicios en el fundo por un período continuo no menor de seis (6) meses cada año, sea cual fuere el número de días que en la semana presten sus servicios y siempre que lo hagan para un solo patrono.

- c) El Ejecutivo Nacional consideraría aplicar en un futuro el régimen del Seguro Social a los trabajadores a domicilio, domésticos, temporeros (y) ocasionales,

y, el seguro facultativo para los no dependientes y mujeres no trabajadoras con ocasión de la maternidad.

Más allá del ámbito laboral, las líneas maestras del accionar del Estado se circunscriben a:

- a) La Protección de la maternidad, sea cual fuere el estado civil de la madre.
- b) La Protección del niño, desde su concepción hasta su completo desarrollo.
- c) De modo subsidiario y atendiendo a las posibilidades de los padres, propenderá a la formación de los hijos.
- d) La Protección y mejoramiento moral y económico de la familia y lo ya expresado: El desarrollo de un sistema de Seguridad Social contra las cargas derivadas de la vida familiar (en el orden citado- los artículos 74, 75, 73 y 94 de la Constitución Nacional).

### **Las prestaciones del Seguro Social como cobertura general articulada**

El cuadro que se anexa sintetiza el conjunto de prestaciones ligadas al seguro social venezolano, las cotizaciones semanales requeridas, el conjunto de beneficiarios (por lo general el propio asegurado) y su duración. Representan éstas prestaciones la mejor muestra de cobertura general articulada, en comparación con políticas coordinadas medianamente o con las que son desarticuladas institucionalmente.

<b>Prestaciones Requeridas</b>	<b>Cotizaciones</b>	<b>Beneficiarios</b>	<b>Duración</b>
Asistencia Médica	1	Asegurados, Pensionados, Cónyuge o Concubina, Ascendientes, hijos, hermanos huérfanos	52 semanas
Incapacidad Parcial 5% - 25%	1	Asegurado	Mientras subsista
Incapacidad Parcial 25% - 66,66%	1	Asegurado	Mientras subsista
Invalidez (Mayor de 66,66%)	1	Asegurado	Permanente
Funeraria	1		Unica
Nupcias	100	Asegurado	Unica
Vejez	750	Asegurado	Vitalicia
Sobrevivientes	750	Viuda o Concubina, Esposo, Inválido, Hijos	Temporal o Permanente
Paro Forzoso	52	Asegurado	26 semanas

### **Observaciones**

- a) La Prestación más universal y que requiere de cotización mínima, es la Asistencia Médica, su duración inclusive, puede prorrogarse por 52 semanas más.
- b) A las pensiones que requieren más de una cotización se le añaden otros requisitos, así: La de nupcias, tener reunidas las 100 cotizaciones en los últimos 3 años; para la vejez, tener 55 años de edad el hombre o 60 años la mujer; la de sobrevivientes, se causa con el fallecimiento de un beneficiario de pensión de invalidez o vejez en todo caso y por el fallecimiento de un asegurado que tenga acreditadas las 750

- cotizaciones o cumpla con los requisitos para tener derecho a una pensión de invalidez al momento de fallecer o haya fallecido a causa de un accidente del trabajo o enfermedad profesional o por accidente común (art. 32, LSS).
- c) En la contingencia de paro forzoso, las 52 semanas cotizadas deben estar comprendidas dentro de los 18 meses anteriores al despido o retiro.
- d) Las prestaciones que no exigen más de una cotización, tienen por finalidad restituir la capacidad de ganancia perdida por la incapacidad y en cualquier caso, colectivizar el riesgo entre los empresarios.



### **Prestaciones Dinerarias por Incapacidad**

Las prestaciones dinerarias dirigidas a la rehabilitación del trabajador por accidente industrial, enfermedad profesional y accidente común en cualquier grado de incapacidad, requieren de edad y cotización. El Cuadro ilustra el punto.

### **Prestaciones Familiares**

Las cargas de familia como la atención al hombre, la descendencia y el hogar, son soportadas de ordinario parcialmente por la mujer y en una tercera parte de los casos por lo menos, de manera total. Las tareas no son reembolsadas ni recompensadas socialmente, lo que refuerza la finalidad exclusivamente reproductora de la mujer y su desempeño condicionado a relaciones de dominación que excusan la función social del Estado y justifican el rol de la mujer como cuidadora, educadora y jefe de familia.

Siguiendo una tendencia internacional, la normativa sobre la mujer en la derogada Ley del Trabajo de 1936, era proteccionista; hasta las modificaciones introducidas en 1991 de franca naturaleza progresiva.

De las prestaciones a cargo del Seguro Social, sólo la Asignación por Nupcias, la Asistencia Médica y la Pensión de Sobrevivientes, pueden ser consideradas como prestaciones familiares:

- a) La asignación por nupcias es para el asegurado que contraiga matrimonio y tenga acreditadas no menos de 100 cotizaciones semanales en los 3 años precedentes, montante a un pago único de Bs. 7.000,00 (art. 166 Reglamento del Seguro Social).
- b) Los cuadros que siguen señalan la población protegida y las condiciones de adquisición de la prestación por sobrevivencia y asistencia médica.

Prestación	Grado	Edad y cotización requerida	Sin exig.de edad ni cotización	Pago
Incapacidad Parcial	< 5% - 25%		Acc. de Trab. Enf. Prof. Acc. Común.	Unico
Incapacidad Parcial	< 25% - 66,66%		Acc. de Trab. Enf. Prof. Acc. Común.	Mientras Subsista
Invalidez	< 66,66%	Acc. no común Enf. Ordinaria	Acc. de Trab. Enf. Prof. Acc. Común.	Permanente

**Condiciones de cobertura para beneficiarios distintos  
al asegurado para tener derecho a la asistencia médica**

situación	condición
Beneficiarios de Pensiones de Sobrevivientes	Ver cuadro siguiente
Esposa o Concubina	La Concubina debe estar libre de matrimonio, vivir con el asegurado o pensionado y estar encinta o tener un hijo de él, o al menos estar viviendo (1) año con el asegurado o pensionado.
Los Hijos y Hermanos	Los Hijos, incluyendo los adoptivos, deben ser solteros y no tener más de 18 años. Los hermanos deben ser huérfanos de madre y padre o no recibir de sus padres ningún cuidado económico.
Madre Padre y Esposo	Si presentan invalidez permanente.

**Pensión de sobrevivientes**

Situación	condición
Hijos	Solteros, menores de 14 ó 18 años, si cursan además estudios o de cualquier edad, si estan totalmente incapacitados.
Viuda con Hijos	De cualquier edad, cuando estuviere encinta y el hijo nazca vivo o cuando tenga hijos del causante menores de 14 ó de 18 años si cursan estudios regulares.
Viuda sin Hijos	Mayor de 45 años.
Concubina con Hijos	Que sean del causante, menores de 14 ó 18 años si cursan estudios regulares y hayan vivido a expensas de aquél por lo menos en los últimos 2 años inmediatamente anteriores a su muerte.
Concubina sin Hijos	Mayor de 45 años y que haya tenido con el causante más de 2 años de vida en común.
Viuda o Concubina inválida menor de 45 años	Sin Hijos.
Viuda o Concubina menor de 45 años y sin hijos	No hay pensión, porque no hay condición, aquélla se sustituye por una suma igual a dos anualidades de la que le hubiere correspondido.
Esposo	60 años.
Inválido	Que dependa del otro cónyuge.

**Asistencia Médica**

La práctica médica es sólo parte del conjunto de las prácticas sociales. El

actual modelo médico supone en los hechos, la negación de factores socio-históricos, sin tomar en cuenta la determinación social de la enfermedad;

sin embargo, la Asistencia Médica para el caso de enfermedad, accidente, y maternidad, es conceptualmente integralmente, comprendiendo la defensa, fomento y restitución de la salud (art. 118 RSS).

Los gastos de la prestación, alcanzan para 1993, la cantidad de Bs. 20.799.634.167,00, cifra muy cercana al presupuesto de gastos del programa de pensiones y demás prestaciones en dinero, lo que ha generado críticas del propio seguro social, por haber concentrado su atención en ésta área, disminuyendo las partidas jubilatorias. La autocrítica es más bien un "stop" a una cobertura ideal, lo que llevaría a expresar a Cannella que la seguridad social es un camino sin fin, es una ruta igual de infinita, de progreso, económico y social. Pero además, la prestación tiene sus limitaciones:

a) Contrario a lo sostenido por la Constitución en su artículo 76, ni todos tienen derecho a la protección de la salud, ni las autoridades velan por el mantenimiento de la salud pública, proveyendo los medios de prevención y asistencia a quienes carezcan de ellos.

b) Aunque la asistencia médica no está sujeta a cotización previa y su duración es hasta de 52 semanas consecutivas, prorrogables, excepto para los miembros de la familia del pensionado por invalidez o vejez, en cuyo caso será hasta de 26 semanas, la extinción; sin embargo, del derecho del asegurado a las prestaciones, causa también la de los familiares calificados, salvo que estu-

vieren gozando de la mismas. El asegurado para recuperar su derecho, deberá cotizar 8 semanas, si se trata de una nueva enfermedad o 16 si es la misma.

c) El Ejecutivo Nacional decretó su extensión a todo el país (G.O. No. 34782 del 22-08-91) determinando en cada caso el IVSS, la oportunidad en que se harán exigibles las cotizaciones, así como el otorgamiento de las prestaciones, condicionadas a la conclusión de las obras de infraestructura. Pero, de acuerdo al artículo 97 de la LSS, en cada región, las cotizaciones exigibles y las prestaciones que se satisfagan, se darán, cuando una oficina administrativa empiece a funcionar en un plazo no mayor de 6 meses a contar de la fecha en que se haya decretado la extensión. Como el decreto hace depender la prestación a la conclusión de las obras de infraestructura, incumple el plazo previsto. El Decreto también, en alguno de sus considerandos, establece una universalidad limitada: Entre el artículo 94 de la Constitución Nacional y el decreto de marras, las dimensiones de cobertura son muy distintas, dice:

"Que de acuerdo al principio de la universalidad, el Estado debe garantizar la Seguridad Social a los trabajadores (de lo general a lo particular) como factores fundamentales de la producción en todo el país (y) que la salud de los trabajadores, de sus familiares calificados y de los pensionados, es responsabilidad del

Instituto Venezolano de los Seguros Sociales" (Paréntesis nuestro).

La contradicción y la ilegalidad del Decreto, son parte de una postura de corte demagógico en el desenvolvimiento del aparato del Estado por dos razones:

- a) Las obras de infraestructura, no dependen sólo del Ejecutivo a través del Ministerio del Trabajo, el que quedaría encargado de su ejecución; sino que se convierte la inauguración y posterior funcionamiento de los centros ambulatorios y hospitalarios, en un acto cuyo trasfondo es la concesión de una gracia humanitaria y caritativa para económicamente débiles, como si se tratase de un régimen asistencial. El derecho adquirido a través de la contribución no es visto ni sentido como tal.
- b) La segunda razón es que, la realidad va más allá de una intención de ampliación meramente declarativa, lo que impide un régimen general de afiliación; de hecho, los reclamos por retrasos en la implementación de la cobertura de asistencia médica, ha motivado a que los empresarios se nieguen a pagar las cotizaciones.

### **Asistencia Médica por Maternidad**

El otro componente de la asistencia médica, es la protección especial a la maternidad. Aunque la maternidad como contingencia biológica escape del ámbito laboral, sólo aquí la contingencia de gravidez será protegida, ha-

ciendo factible la función reproductora sin menoscabar los derechos laborales.

El asunto trasciende el mero aspecto médico de la incapacidad temporal de la trabajadora, ya que muchos son los prejuicios sobre la mujer, la maternidad y la familia:

- a) La prohibición de la prueba de embarazo como prerrequisito para acceder a un cargo -art. 381 de la LOT- es indicativo de las prácticas que penalizaban con el desempleo a la mujer como ser reproductor.
- b) El reiterado incumplimiento de algunas normas: La de los descansos durante la jornada para amamantar a los hijos, las guarderías y sillas en los sitios de trabajo, con todo y que el 90% de la población laboral femenina se encuentra empleada en el sector comercio.

A la luz de la realidad social, el manto legal de protección se cataloga de insincero por su retórica y soterrada dominación.

La Ley de Reforma Parcial del Seguro Social Obligatorio que aquí hemos comentado deja establecido un programa a cumplir:

- a) El Ejecutivo Nacional establecerá el Seguro Social Facultativo para las mujeres no trabajadoras, con ocasión de la maternidad (Parágrafo Segundo del artículo 2).
- b) Donde el Estado no provea asistencia médica gratuita y cuando el parto sobrevenga en localidades no cubiertas por el Seguro Social, por la cantidad y en las

condiciones que se determinen por resolución especial, se fijará una indemnización sustitutiva del salario.

- c) Cuando la "beneficiaria" no reside en una localidad cubierta por el Seguro Social, se establecerá el procedimiento y requisitos de cobro de la indemnización. (Parágrafo Unico del artículo 11).

El artículo 11 de la Ley, a la letra dice:

"Las aseguradas tienen derecho a la prestación médica que se requiera con ocasión de su maternidad y a una indemnización diaria durante los permisos de maternidad y por adopción establecidos legalmente, la cual no podrá ser inferior al salario normal devengado por la beneficiaria en el mes inmediatamente anterior a la iniciación de los permisos o a la fecha en que estos debieron otorgarse de conformidad con ésta Ley".

Antes, la asistencia médica se pagaba desde 6 semanas antes de la fecha probable del parto y a contar desde el día del alumbramiento, durante 6 semanas más.

La reforma apunta a una extensión del permiso y a un pago mayor que equivalía anteriormente a 2/3 del promedio diario del salario, sin ser ahora menor que el salario normal. Observamos entonces que la concreción que hace la reforma es la contenida en el transcrito artículo 11 en concordancia con los artículos 38 y 146 de la LOT y el 1 del Reglamento sobre la Remuneración que conceptúa al salario normal como lo percibido en forma regular y permanente, durante la jornada

ordinaria de trabajo. (G.O. No. 134 del 19-01-93)

### **Las noticias más recientes del Seguro Social venezolano**

Atravesando su peor momento, el Seguro Social celebró en el mes de Octubre de 1994, 50 años. Una estructura que abarca 80 centros ambulatorios y 33 hospitales que atienden a más de 11 millones de personas anualmente, realizan alrededor de 80 mil operaciones quirúrgicas y el mismo número de partos.

En la capital se concentran 8 hospitales, 16 ambulatorios y 4 centros de especialidades que son la unidad de rehabilitación, un centro de médicos, uno de fonoaudiología y la unidad de psiquiatría infantil.

La labor del seguro se extiende a la población no asegurada inclusive, fundamentalmente en el área de emergencia. El hospital Miguel Pérez Carreño, construido hace 24 años, siendo el más grande del país, con una capacidad de 1.010 camas, atiende por emergencia a un 64% de pacientes no asegurados. El hospital Domingo Luciani, sirve a una población no asegurada equivalente a un 30% de los pacientes que acuden a la emergencia, pero de ese total, el 80% desbordó en 1993 la capacidad quirúrgica de este centro (segundo en importancia) por heridas con armas de fuego y blancas, accidentes de tránsito, traumatismos, etc; sobre todo los fines de semana. La situación es similar en otras regiones, según el presidente del instituto, el hospital de Guaiparo, en Puerto Ordaz, con 450 camas, atiende los fines

de semana a los pacientes en la misma calle, acostados en colchonetas.

El déficit del seguro es crónico. Aunque se ha aumentado la recaudación en los últimos meses, los egresos superan en un 150% los ingresos mensuales (sin incluir la deuda con proveedores).

El equipo directivo se propone:

- \* Reducir personal.
- \* Regionalizar los servicios de salud.
- \* Privatización de la cobranza.
- \* Autoliquidación de cotizaciones.
- \* Modernización de los sistemas de informática.
- \* Extensión de los servicios médicos a los empleados públicos.
- \* Incrementar las cotizaciones de 4.5% a 6% para los trabajadores y de 12% a 16.5% para los patronos. El Estado aumentaría su aporte de 1.5% a 2.5%, con lo que se estima recaudar 2 mil millones de bolívares mensuales. Aún así el déficit persistiría salvo que se reduzcan en más de mil 500 millones de bolívares los gastos mensuales ordinarios. Más de 12 mil personas han sido desincorporadas y se espera por otras 12 mil, de acuerdo a la Dirección de Recursos Humanos. Los trabajadores que se retiran voluntariamente reciben sus prestaciones dobles, más un 5% adicional de la indemnización de antigüedad por cada año de servicio en exceso de 10. Mientras la industria petrolera, tiene 45 mil

trabajadores, el seguro social tenía hasta 1993, 66 mil 500.

- \* Se han concretado en corto plazo convenios con algunas gobernaciones de Estado para crear juntas socio-hospitalarias que se encargarán de administrar los entes hospitalarios.

### **Observaciones al conjunto de Prestaciones Médico-Monetarias de general y mediana articulación institucional.**

- a) La antigüedad y acumulada experiencia del sistema de prestaciones en Venezuela, puede en el futuro conceder mayor número de prestaciones, pero no es un indicador suficiente que permita concluir afirmando que la "veteranía" amplíe la oferta o que proteja a toda la población.
- b) La cantidad de prestaciones ofrecidas por la Seguridad Social/Seguro, son suficientes a ese nivel. La pensión de vejez y sobrevivientes y las asignaciones por enfermedad, maternidad e incapacidad, son de liberal adquisición.
- c) No creemos que las prestaciones del seguro, debiliten el crecimiento de la Seguridad Social venezolana y sean un obstáculo para satisfacer las necesidades de la población actualmente no protegida.
- d) No creemos tampoco que las pensiones otorgadas sean un incentivo para el retiro anticipado del trabajador en su etapa productiva, porque son vergonzosamente

bajas y por añadidura, otorgadas con un retraso considerable;\* tampoco la edad y tiempo de servicio son tan bajos para que puedan inducir a un retiro precoz.

- e) Las condiciones de adquisición mínimas o sin exigencias de espera ni contribución, no han causado un aumento de los costos, cuando se pretende cobrar, indebidamente una indemnización fingiendo una enfermedad. Mas bien, la prestación de paro forzoso se adquiere siendo la excepción a la regla en condiciones menos generosas y, no obstante; ser blanco de corruptelas de supuestos beneficiarios que nunca habían laborado o estado inscritos en el seguro, o, de fallecidos no desincorporados del sistema, cobrando otros por éstos, o ser simples evasores con cómplices internos.

Los tiempos de solicitud y entrega son muy largos y existen sectores laborales privilegiados que reciben jubilaciones sobre un salario base más alto y con menos años de servicio a través de la negociación colectiva.

- f) La disponibilidad de servicios de salud aún es peor para aquellos que siendo asegurados y en consecuencia causado automáticamente su derecho, únicamente

tienen acceso a servicios de estricta emergencia, no tienen medicinas ni atención médica regular.

## **II. La privatización de la Seguridad Social**

### **Una evaluación de los fondos de pensiones chilenos**

Las Administradoras de fondos comienzan a operar en Chile en 1981, cuentan con más de 4 millones de afiliados que representan el 93.4% de la población económicamente activa.

La rentabilidad real de la cartera ha sido favorable, excepcionalmente alta, debido a un manejo adecuado de los títulos valores, la privatización de empresas públicas, el crecimiento económico, la baja inflación y la afiliación masiva.

El caso chileno es único porque cierra el régimen anterior. No hay medias tintas, no hay oportunidad para las alternativas ni para los contrastes público/privado.

Las medidas son drásticas: Los empleadores no aportan, el estado financia el déficit, el programa público desaparecerá cuando muera su último beneficiario; el nuevo plan es privado, obligatorio y capitalizado.

Los fondos privados chilenos han adquirido legitimidad. El caos anterior a la reforma era caro, lleno de

\* El pleno disfrute de una pensión puede comenzar 4 ó 5 años después de haberse causado. Las prestaciones cortas corren la misma suerte, el IVSS adeudaba para agosto de 1993, los conceptos de nupcias, funerarias e indemnizaciones diarias de los años 91 y 92.

privilegios, disperso y burocrático, con 40 cajas de Seguro prácticamente liquidadas. Los fondos crecen mes a mes y una proyección para el 95, los pone a manejar 20 mil millones de dólares superando los cálculos que habían estimado esa cantidad para el año 2.000.

Los beneficios del sistema son pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia. Quien ahorre más, capitaliza más y puede retirarse antes con atractivas tasas de sustitución, hasta un 100%, bien porque ganaba más o hizo contribuciones voluntarias para retirarse antes de los 65 años. Se trata como dice Aparicio Valdez de consideraciones de tipo económico y no social, donde el marcador es el rendimiento.

#### **Contribución:**

13,5 % del salario, aproximadamente.

#### **Requisitos para la pensión de vejez:**

65 años de edad.

60 años de edad mujer.

+ 20 años de cotizaciones.

#### **Críticas a los fondos de pensiones chilenos**

- \* En la administración de los fondos pensionales no están representados los trabajadores ni los empleadores.
- \* Los trabajadores pagan el total de las cotizaciones.
- \* La tasa de sustitución de las pensiones es indeterminada, mientras que los Convenios 102 y 128 de la O.I.T aunque no suscritos por Chile, prescriben tasas mínimas de 40 y 45%.

- \* Ausencia de Solidaridad Inter-generacional.
- \* Fortalecimiento de Monopolios: El 67,8 % del total de los afiliados se encuentran concentrados en sólo 3 administradoras de las 21 existentes.

El 40,87% de los trabajadores chilenos afiliados no pagan sus cotizaciones, por lo que no están reuniendo en sus cuentas individuales los recursos requeridos para su jubilación.

#### **Ventajas - Dividendos - Beneficios**

- \* El Estado es garante y regulador del sistema:  
Garantiza una pensión mínima para todos los afiliados o una Pensión de Asistencia Social para los no afiliados y fiscaliza severamente a la A.F.P.
- \* Los Bonos de Reconocimiento (cotizaciones al régimen anterior) devengan un interés real del 4% anual.
- \* Desenvolvimiento eficiente de las A.F.P.
- \* Costo de las Aportaciones menor en comparación con el sistema anterior.
- \* Ganancia Anual Real Promedio de un 13,7 % han representado los Fondos.
- \* Administran una suma superior a los 18 mil millones de dólares.
- \* Las utilidades, descontados los impuestos y gastos operacionales, ganadas por comisiones cobradas a los trabajadores, re-



privilegios, disperso y burocrático, con 40 cajas de Seguro prácticamente liquidadas. Los fondos crecen mes a mes y una proyección para el 95, los pone a manejar 20 mil millones de dólares superando los cálculos que habían estimado esa cantidad para el año 2.000.

Los beneficios del sistema son pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia. Quien ahorre más, capitaliza más y puede retirarse antes con atractivas tasas de sustitución, hasta un 100%, bien porque ganaba más o hizo contribuciones voluntarias para retirarse antes de los 65 años. Se trata como dice Aparicio Valdez de consideraciones de tipo económico y no social, donde el marcador es el rendimiento.

#### **Contribución:**

13,5 % del salario, aproximadamente.

#### **Requisitos para la pensión de vejez:**

- 65 años de edad.
- 60 años de edad mujer.
- + 20 años de cotizaciones.

#### **Críticas a los fondos de pensiones chilenos**

- \* En la administración de los fondos pensionales no están representados los trabajadores ni los empleadores.
- \* Los trabajadores pagan el total de las cotizaciones.
- \* La tasa de sustitución de las pensiones es indeterminada, mientras que los Convenios 102 y 128 de la O.I.T aunque no suscritos por Chile, prescriben tasas mínimas de 40 y 45%.

- \* Ausencia de Solidaridad Inter-generacional.
- \* Fortalecimiento de Monopolios: El 67,8 % del total de los afiliados se encuentran concentrados en sólo 3 administradoras de las 21 existentes.

El 40,87% de los trabajadores chilenos afiliados no pagan sus cotizaciones, por lo que no están reuniendo en sus cuentas individuales los recursos requeridos para su jubilación.

#### **Ventajas - Dividendos - Beneficios**

- \* El Estado es garante y regulador del sistema:  
Garantiza una pensión mínima para todos los afiliados o una Pensión de Asistencia Social para los no afiliados y fiscaliza severamente a la A.F.P.
- \* Los Bonos de Reconocimiento (cotizaciones al régimen anterior) devengan un interés real del 4% anual.
- \* Desenvolvimiento eficiente de las A.F.P.
- \* Costo de las Aportaciones menor en comparación con el sistema anterior.
- \* Ganancia Anual Real Promedio de un 13,7 % han representado los Fondos.
- \* Administran una suma superior a los 18 mil millones de dólares.
- \* Las utilidades, descontados los impuestos y gastos operacionales, ganadas por comisiones cobradas a los trabajadores, re-

presentaron para diciembre de 1993, 51 millones de dólares para las Administradoras.

### **Más allá de las posibilidades**

La experiencia chilena ofrece posibilidades de exportación. Un paquete tecnológico que puede ser asimilado sin tropiezo por los empresarios, pues aún aportando, saldrán beneficiados con el funcionamiento de las operadoras que diversifican las posibilidades de inversión.

Los pensionados quieren pensiones actualizadas a los precios de hoy. No importa quiénes las manejen. El sentido de pertenencia a la organización sindical en este punto se desvanece cuando la administradora sustituye el interés profesional.

La Administradora no reivindica ni aplaza, ni conflictúa, rinde resultados de información, puntualiza sus datos con transparencia y paga de acuerdo a los aportes realizados.

La Seguridad Social Pública atendería a los excluidos, a los que por incapacidad intelectual no son capaces de generar un ingreso por su trabajo.

Las Administradoras dinamizarían el mercado, lo que los sindicatos no pueden hacer o tienen quizá escasa vocación para desarrollar, el de involucrarse en un sistema privado no es precisamente una función sindical normal, típica. Pero hasta aquí la participación de los trabajadores puede considerarse insignificante. La gestión de la seguridad social, aparte de la del Estado con una estructura independiente y participativa (empleado-

res y asegurados) ha hecho posible los objetivos de la seguridad social en Europa, según Geppert.

El punto flaco de las operadoras es la dependencia exclusiva a ese mismo mercado que no depende de políticas nacionales. El tiempo es el que decidirá la coyuntura. Pero apartando las expectativas, las pensiones no pueden depender de factores que pueden causar desajustes como la inflación, los desequilibrios fiscales, el acceso a fuentes de financiamiento, la fijación de precios de las materias primas, etc.

La protección, su sentido o justificación, su necesidad o su ocurrencia, es universal. Las contingencias naturales son iguales con más o menos ocurrencias en todas partes, asimismo, las económico-sociales son similares en muchas partes del globo.

La Seguridad Social se da como supuesta, pre-existente desde que el hombre es hombre, como una fuerza natural que protege al hombre de otros hombres o del malestar social. La Seguridad Social es una revancha contra el miedo. Se merece sin tomar en cuenta tasas de rentabilidad.

En Venezuela, el cambio de un sistema prestacional por otro, el seguro legal obligatorio y el cálculo con el último salario del tiempo de servicio en el trabajo por un seguro privado capitalizable obligatorio y la liquidación de las prestaciones con el salario de cada año, modifica todo el panorama de protección social apoyado sobre una base solidaria que el derecho público regula movilizándolo recursos extraídos de los ingresos por exportación o por impuestos.

La reforma de la Seguridad Social no es barata, tiene un costo político muchas veces. Los demócratas en los E.E.U.U pierden las elecciones del 94 después de exigir mayores impuestos para financiar la salud pública. Y es probable que la aprobación legislativa al plan Clinton de salud no dé resultado con una mayoría republicana en ambas Cámaras.

En Chile significó la abolición de un sistema deficiente, del cual tuvo que encargarse el gobierno militar chileno sin pagar el precio de la espera, pero que sostiene al régimen privado, ahora en la etapa democrática, con 1500 millones de dólares anualmente. Chile es evaluable por la administración y la rentabilidad, pero no lo es todavía en el punto principal de las pensiones. El caso chileno demuestra además que el aporte estatal es significativo. Los aportes al antiguo sistema se compensan mediante un bono de reconocimiento, el cual garantiza una tasa de sustitución del 80% con 35 años de aportaciones, gracias a un interés del 4% anual.

El bono de reconocimiento puede ser invertido libremente por el trabajador para ir engrosando el fondo personal.

Más aún, cualquier desorden administrativo o de funcionamiento, cualquier expectativa no satisfecha, será cubierta por el Estado que es el principal subsidiador, garante y custodio del sistema.

Del caso Chile, puede uno extraer conclusiones generales aplicables a cualquier espacio. Y es que el Estado debe intervenir donde el sector priva-

do no provee de los servicios necesarios.

El chance del sistema privado es mayor cuanto menor sea la cobertura y efectividad de la protección pública.

Chile ha sido exitoso por sus rendimientos pero no puede ser uno tan tajante en lo que respecta a la salud en Venezuela. El régimen privado no ha tocado aspectos que tienen que ver con el problema de la salud en el lugar de trabajo, el entorno, el estilo de vida o el ejercicio del tiempo libre.

Creo que existe imprecisión -quizá conceptual- de lo que es una seguridad social integral, como estrategia para enfrentar el problema de la salud en Venezuela. Una decisión política no se ha tomado. El proceso de descentralización de la salud tiene otra dinámica. La dirigencia política prefiere separar el tema de la seguridad social, aunque forme parte de ella. Los poderes locales han influido en esta separación, controlando el proceso y fragmentando la atención sanitaria del resto de la agenda pública del bienestar. Claro que la salud es un todo, es un estado físico, mental y social de satisfacción que constituye a la larga el principal problema.

### **El proyecto fondos privados de pensiones en Venezuela**

El trabajador podrá optar dentro de los tres primeros años de entrada en vigencia de la Ley sobre fondos de pensiones, por el régimen privado o por el público. Transcurrido el lapso señalado e informado el trabajador de ello, sin que manifieste su escogencia,

se entenderá que ha decidido mantenerse dentro del sistema público.

### **La estabilidad en la propuesta privada**

Los trabajadores que se acojan al régimen, tendrán derecho cuando la relación de trabajo termine por despido injustificado o retiro justificado a una indemnización equivalente al doble de la prestación de antigüedad causada durante los últimos 3 años de servicios ininterrumpidos y adicionalmente a un aporte del 10 % de salario mensual al Fondo de Retiro por cada año de servicio, a partir del cuarto año de antigüedad y el pago del preaviso correspondiente calculado en la LOT.

### **Características**

- Liquidación de la antigüedad anualmente, 50% se colocará obligatoriamente en fideicomiso individual. El remanente podrá ser entregado anualmente al trabajador, o depositado en el fideicomiso individual o en el Fondo de Retiro a opción del trabajador.

- A un día de salario calculado por el monto del último salario devengando, por cada año de servicio ininterrumpido.

- A que cada tres años, se le haga un reajuste de acuerdo con el último salario, al monto de las prestaciones anuales de antigüedad causadas durante el respectivo trienio de servicios ininterrumpidos. La diferencia obtenida será entregada al trabajador.

### **Críticas**

- \* La pensión depende de una contribución regular, llamémosla

autosostenida. Esta contribución por su puesto depende del empleo. Los tiempos de paro no son cubiertos o considerados para obtener una pensión alta. En los sistemas tradicionales de reparto la pensión se calcula en función de un porcentaje del salario promedio, aparte de una suma básica, igual para todas las pensiones, lo que naturalmente uniforma las pensiones. Podría argüirse que en el sistema tradicional la pensión depende de períodos de actividad anterior. Conferir razón a tal enunciado sólo sería parcial. La uniformidad de la pensión y la solidaridad están para combatir la desolación de un pensionado que no tiene una pensión digna porque sus contribuciones han sido bajas durante su vida activa. El primer principio es una fusta contra las diferencias salariales desproporcionadas que permite la concreción de una pensión básica, la que generalmente en América Latina no fue medida a la altura de la inflación. La uniformidad significó simplemente una superficie horizontal sin diferencia inflacionaria. Tan pronto como se constituyó el seguro social, se concibió el segundo principio, el de la solidaridad, transportado a los fondos únicos de jubilación que alcanzarían para pagar las pensiones de trabajadores sin antigüedad en el sistema.

\* La acumulación individual de fondos para la jubilación es segura porque es obligatoria. Pero también depende de los incentivos para obtenerla. En alguna parte del proyecto debe existir este estímulo. Encontramos algunas disposiciones aisladas:

- El trabajador no aporta a los Fondos de Retiro. A cargo de los patronos está hacer un aporte no menor del 25% del monto de las prestaciones, aún en los casos en que las mismas hubieran sido entregadas a título de adelanto o cualquier otra modalidad y un aporte mensual no menor del 10% del salario base devengado por el trabajador durante ese período.

- Los incrementos que se produzcan en la cuenta individual del trabajador, incluyendo el producto del rendimiento de la inversión, no serán gravables.

- El trabajador tendrá derecho a sus prestaciones acumuladas con sus intereses, pero -como es de suponerse- por entregas periódicas. Tales cantidades le serán depositadas en el Fideicomiso, 50% o todo, o el 50% restante al trabajador o al fondo de Retiro, en 4 partes si la antigüedad es mayor de 3 años o una sola vez, si la antigüedad es menor de 1 año.

Las cantidades adeudadas por el patrono seguirán devengando intereses a favor del trabajador de acuerdo a las tasas de mercado.

De un lado, tenemos los aportes patronales directos y fijos y por el otro, las prestaciones de antigüedad, variables y canceladas a plazo; esto último disminuye la atracción por los fondos privados, porque si bien es verdad que

el patrono aumenta su costo de producción, las prestaciones no se cancelan por encima de la inflación.

No se encuentran otras razones para permanecer en el sistema, como justificación económica. No me refiero a transparencia administrativa, celeridad, supervisión; sino rendimiento de la inversión para la vejez, la invalidez y la sobrevivencia.

Lo que se está observando en estos días, es a los trabajadores gastar su dinero, concientes que las utilidades no valen nada, más que eso; que no vale la pena ahorrar, adquiriendo bienes de larga duración para prevenir la inflación que nos desborda.

No queda más que afirmar que la provocación de pertenencia a los Fondos depende de la rentabilidad, de un margen de inversión que supere a la inflación, lo que no parece ocurrir cuando la acumulación de reservas ha provocado una reducción de las tasas de interés. En este momento es más atractivo el mercado negro de los dólares o comprar bienes como expresamos, que un proyecto privado de afiliación obligatoria.

No son todas las prestaciones que concede el seguro social clásico, las amparadas en el proyecto: vejez, invalidez y sobrevivencia; bajo distintas modalidades de contratación son las únicas que se contemplan. Las Administradoras podrán pagar las pensiones de jubilación y contratar seguros para cubrir la invalidez y la sobrevivencia, funciones normales del seguro. Aunque formalmente no se plantea la eliminación del seguro -con handicap negativo- se desdibuja su papel y en el mejor de los casos se complementan

ta con las funciones de la Administradora. De hecho, otro aporte que se hace a los Fondos, es uno mensual del 5% del salario devengado por el trabajador, descontado a prorrata de la cotización que hace él y su patrono. (Este sería otro argumento para debilitar al Seguro Social, pero también un desestímulo para mantenerse en el régimen privado donde como se ve, el trabajador también aporta, aunque menor cantidad). Luego, se le descontará, a prorrata, de la cotización, el equivalente a un 1,80% del salario mensual, el cual estará destinado a incrementar el Seguro de Paro Forzoso; un 0,50% del salario mensual, el cual sería para programas de recreación y un 0,45% también del salario mensual dirigido a programas de formación profesional, complementarios del Paro Forzoso.

El trabajador afiliado al régimen de capitalización no tendrá derecho a las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivientes del Seguro Social. Muy por el contrario, además de las prestaciones del trabajador, se transferirán a los Fondos, los montos de las cotizaciones pagadas por los trabajadores para cubrir las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivientes. No creemos en este paralelismo funcional. El proyecto aparte de eso, incluyó algunos dispositivos que permiten sancionar comportamientos dolosos, presumiéndolos. Así tenemos como, salvo prueba en contrario, se presumirá que todo despido injustificado dentro del lapso de los 3 años para ejercer la opción, estará sujeto a una multa, más un 25% de indemnización adicional cal-

culada por el artículo 125 de la LOT. Sin embargo, como muestra del reflejo de un mercado cambiante, se agrega que se entenderá como causa suficiente para desvirtuar la presunción, entre otras, el cambio de ramo o el sometimiento a un régimen de reconversión industrial o de modernización por parte de la empresa, así como la existencia de faltas a las obligaciones que impone la relación de trabajo por parte del trabajador, cuya gravedad, sin embargo, no llegue a constituir una causal de despido justificado. Este último argumento obviamente es muy flexible y puede servir de puntilla para desvirtuar la presunción.

\* Los excluidos de una pensión digna, podrían optar a una pensión garantizada por el Estado. El aporte del Fisco no sería menor al 75 % del salario mínimo en favor de los trabajadores que se encuentren dentro de los supuestos de los artículos 27 y 28 de la Ley del Seguro Social, es decir, cumplir con la edad y el número de cotizaciones. Esto dará como resultado que no se puedan reajustar en el futuro las pensiones; que la pensión mínima no equivalga al salario mínimo sino que esté por debajo, y por último a que el Estado asuma una responsabilidad sin tener recursos, pues no cuenta precisamente con las cotizaciones de los beneficiarios que se trasladaron a los fondos de las Administradoras.

### **La opción pública o privada: Perú y Colombia**

La experiencia, reducidísima por cierto, de los sistemas que permiten la elección entre lo público y privado, Perú 1992 y Colombia 1993, confirman nuestra opinión de preeminencia de un sistema sobre el otro.

El Presidente del Instituto Peruano de Seguridad Social invitaba a los trabajadores a afiliarse al sistema privado, siendo él, el principal representante del público. Sin embargo, el sistema privado no crece al mismo ritmo que en Chile. Después de 1 año de operaciones, 950 mil afiliados son una cantidad pequeña para una población económicamente activa que dobla a la chilena. Los empleos no han crecido ni tampoco las remuneraciones como en Chile, así que la réplica no es exacta. El costo del plan privado no es menor que el público para hacerlo atrayente sino mayor. La contribución del trabajador en el público es de un 3%, mientras que en la administración privada es de un 13%.

El nuevo régimen, por tanto, no resulta tan atrayente para los trabajadores. La libertad de selección pone a prueba la viabilidad de tal esquema donde existen presiones no explícitas del todo. Se supone que los afiliados pueden trasladarse de una vía a otra, pública o privada, cambiar o regresarse, después de un tiempo mínimo de recorrido en uno de los dos modos de afiliación. La propaganda y la de los propios voceros oficiales por la vía de las A.F.P, inclinan la selección por la alternativa privada, aunque esto no ha sucedido en la práctica. Por otro

lado, el posible regreso a la vía pública, desfavorece a los empleadores que se obligarían a cotizar (6%), mientras que en el sistema privado no lo hacen, si bien han de conceder un aumento salarial único del 13,23% al trabajador que opte por el fondo de pensiones privados, este lo perderá si regresa al régimen público.

En Colombia, las contribuciones son iguales para ambas vías. Al menos en éste punto no podrán hacerse comparaciones que determinen un cambio. Además para no perder de vista al principio de la solidaridad se crea un Fondo de Solidaridad, como una cuenta especial de la Nación, cuyo objeto es subsidiar a partir del 01 de Enero de 1995, los aportes al régimen general de pensiones de los trabajadores asalariados o independientes del sector rural y urbano que carezcan de suficientes recursos para efectuar la totalidad del aporte, tales como artistas, deportistas, músicos, compositores, toreros y sus subalternos, la mujer microempresaria, las madres comunitarias, los discapacitados físicos, psíquicos y sensoriales, los miembros de las cooperativas de trabajo asociado y otras formas asociativas de producción (el artículo 26 de la Ley 100 de 23 de Diciembre de 1993). Este Fondo de Solidaridad Pensional tiene como fuente de captación de recursos: a) La cotización adicional del 1% sobre el salario de los afiliados, cuya base de cotización sea igual o superior a 4 salarios mínimos. b) Aportes del presupuesto nacional y de las entidades territoriales, donaciones y, en general, los demás recursos que reciba a cualquier título.

Las condiciones de adquisición han aumentado en ambos países, como era de esperarse, ya que todas las reformas apuntan a ello. Aunque en Perú en la vía pública no cambiaron, en el programa privado sí (otro factor desmotivante quizá).

Los bonos de reconocimiento son diferentes: Las condiciones de adquisición en Perú son más estrictas que en Colombia, sin embargo, no dejarán de tener un alto costo para el Estado Peruano, de 2000 millones de dólares anuales.

La edad de retiro se aumentó para ambos sexos, de 55 a 65 y de 60 a 65. En Colombia, de 55 años la mujer /60 años el hombre, se pasa a 57 / 62 años, más 20 años de contribución, en cualesquiera de las vías seleccionadas.

Los bonos se ajustan a la inflación pero no ganarán intereses como en Chile y como en Argentina, además tienen un tope, 60.000 soles, unos 30.000 dólares estadounidenses.

El sistema peruano no garantiza una pensión **básica** como en Argentina o **mínima** como en Chile. En Colombia, no podrá haber pensiones inferiores al salario mínimo en ninguno de los dos regímenes.

### **La mixtura pública/privada: Argentina**

En Argentina, tras un afanoso debate parlamentario y acción sindical, se aprueba la reforma en septiembre de 1993 que emulaba en principio el esquema chileno.

La "chilenización" fue mitigada por la intensidad del debate público librado, que contrastaba con la propuesta

del gobierno de Menem que reducía el escenario de afiliación público por uno privado obligatorio de capitalización individual. La negociación dio como resultado, un sistema mixto unificado de seguridad social, permitiendo un espacio para la iniciativa privada. (Ver Cuadro Anexo 1)

La Ley 2441, estableció un nivel público, financiado por el sistema de reparto y otro, privado, opcional, financiado por el sistema de capitalización de naturaleza complementaria.

Ambos sistemas abarcarán las contingencias de vejez, invalidez y muerte. (Ver Cuadro Anexo 2)

### **Definiciones Básicas:**

Pensión Uniforme o Básica = 2,5 del Aporte Medio Previsional Obligatorio, AMPO (que será igual al dividir el promedio mensual de los aportes de los trabajadores por la cifra promedio de cotizantes). Puede estar entre 140 y 160\$ mensuales; ello claro está, es un supuesto.

Prestación Compensatoria= 1,5% del salario base (el salario promedio de los últimos 10 años previos a la jubilación multiplicado por cada año de trabajo / contribución con un máximo de 35 años y la suma resultante se ajusta a la inflación), es decir, 1,5 % x años de aportes anteriores x sueldo promedio-últimos 10 años.

Pensión Adicional calculada de acuerdo con los años de servicios / contribución prestados para los que decidan permanecer en el sistema antiguo. Es igual a 0,85 x año de aporte futuro x sueldo promedio últimos 10 años.



Argentina abrió paso a la iniciativa privada después de todo como se ha visto. El régimen público se mantiene y una opción es la del esquema privado. Pero ¿hay tal opción? La contribución del asegurado puede ir al régimen público o privado, así que opción existe, pero no hay complementariedad, pues la contribución básica es para cualquiera de los esquemas, así que el trabajador finalmente tiene una elección y tiene la posibilidad de tener una pensión adicional si ofrece pagar una cotización mayor ¿Cuál ha sido el cambio entonces?

En primer lugar que es una reforma que asigna un lugar a la iniciativa privada, reformando a su vez el programa público.

En segundo lugar, los que decidan quedarse en el sistema antiguo tienen derecho a una pensión adicional.

En tercer lugar, si de complementación puede hablarse, es que aparte de la pensión pública que se reciba al cumplir el afiliado los requisitos exigidos (no hay manera de desafiliarse del sistema público) al cumplir 30 años de trabajo y contribuciones y tener la edad requerida, 65 años los hombres, 60 las mujeres, podrá tener gracias a su contribución básica, una pensión por el esquema privado, pero que en sentido estricto no puede calificarse de adicional sino que es **otra** pensión la lograda en virtud de una contribución obligatoria a un sistema privado. Valga la pena precisar que la contribución es obligatoria, lo que es opcional es la vía. Generalmente, la complementariedad es voluntaria y en este caso no lo hay. Si el afiliado decide permanecer en el sistema público, no tendrá

obviamente, la pensión privada sino **otra** pensión "adicional", como es llamada, sin serlo aunque en sentido estricto.

El sistema argentino reformado apunta a dividir la seguridad social. Necesariamente no tiene por qué debilitar a la seguridad social pública, digamos más bien que se comparten responsabilidades partiendo de una prestación básica universal, provista por el Estado a todo contribuyente del sistema. El estado Argentino en la reforma se compromete a ello y al pago de la prestación adicional como retribución de los aportes efectuados a las cajas previsionales estatales.

### **Los programas complementarios**

Es conveniente también señalar que las pensiones complementarias pueden adquirir otras características; podrían ser obligatorias, pero la tendencia predominante, inclusive en América Latina, es la de ser las pensiones complementarias, voluntarias, ello está en sintonía con la seguridad social como presupuesto básico del accionar del Estado y con la participación de la sociedad civil.

La pensión complementaria es con todo una novedad en América Latina, mientras que en Europa tiene más de 20 años funcionando mediante diversas modalidades que agregan a la pensión pública unos puntos adicionales de consumo.

En el cuadro siguiente podrá encontrar el lector los países que han normado por ley éste tipo de programas característicos de la década del 90, su

elaboración es siguiendo a Mesa-Lago. (Ver Cuadro Anexo 3)

En México el pago de los empleados, el 2% de la nómina salarial, se recauda a través de la Banca. Los fondos totales se depositan después en el Banco de México para su inversión a nombre del I.M.S.S en bonos de la tesorería federal, mientras que los saldos de las cuentas individuales se ajustan al índice de precios y están exentos de impuestos, además de percibir una tasa de interés real no menor del 2% anual.

El fondo individual puede ser transferido a corporaciones privadas para incrementar su rendimiento. Lo acumulado será pagado cuando el asegurado tenga derecho a una pensión o al cumplir los 65 años de edad en una sola suma global o emplearse para contratar una renta vitalicia con una compañía de seguros.

### A modo de conclusión

El modelo de seguro de Alemania fue igual que en el resto de los países en América Latina-, el seguido por Venezuela. Cuando se le compara con el programa contra la pobreza anglosajón o con el francés basado en la solidaridad, en mayor o menor medida, dependiendo del enfoque ideológico con el que se le mire, su concepción es progresista. El caso venezolano es **flexible** en cuanto a la concesión de la asistencia médica. Pero los derechos monetarios son extremadamente bajos. Puede decirse que del seguro social se ha esperado poco y ha ofrecido menos que eso, salvo por la compleja red hospitalaria creada. Una econo-

mía rentista, sin inflación hasta la década del 70, sin preocupación por el porvenir y con un salario que satisfacía los niveles de consumo, permitió vivir sin seguro ni seguridad social. El Estado podía financiar los empleos a un precio que hoy le resulta demasiado alto.

El seguro social ofrece pocos atractivos: Los salarios de referencia no se aumentaron, por lo que las prestaciones no guardan relación con el costo de vida.

La congelación de las escalas de referencia salarial, la falta de gerencia y la inadecuada inversión de los recursos, provoca el escaso sentido de pertenencia al S.S.O.

Al lado de los problemas del seguro, existen otros a los que no se ha enfrentado la seguridad social venezolana. El problema del desempleo tiene que ser abordado rápidamente. Los servicios de empleo ejecutan programas movidos por la informalidad o la experiencia de algún funcionario en particular, sin tener ninguna relación con organismos crediticios de micro emprendimientos y ello dificulta más aún la labor del servicio.

De acuerdo al reglamento que rige la contingencia de paro forzoso (G.O 35.193 de 31-03-93), el Servicio Nacional de Empleo orientará al cesante en la búsqueda de un nuevo empleo y actualizará su certificado de cesantía para permitir a los parados recibir los pagos sucesivos.

Existe una mediana articulación institucional, es decir, una relación entre varios organismos de seguridad social para alcanzar cubrir el riesgo de

la cesantía, pero sin mucha efectividad.

Los servicios de empleo tienen que orientarse a dar información sobre plazas desocupadas, formación y reciclaje, más que ser una oficina de mero trámite. Esto quiere decir que los servicios deben sintonizarse con el mercado de trabajo. De esa manera desarrollan al propio mercado, fomentando nuevos empleos a través del servicio que ofrecen. Los servicios de empleo han sido hasta ahora especie de última palanca de acción social de colocación de un número generalmente limitado de obreros de baja calificación. Esta concepción tradicional debe replantearse seriamente. Tampoco me cabe la menor duda que los partidos políticos han sido determinantes para que los servicios de empleo sean agentes de segunda mano. Por mucho tiempo han sido los vasos comunicantes entre la oferta y la demanda de empleo, principalmente en el sector público.

### **¿Cuál es el papel de la Seguridad Social?**

Se ha sostenido que el Seguro Social es la ruta de rehabilitación de los trabajadores. Doeschot (1994) considera que es la principal razón de la seguridad social. Sin embargo, sus miras son más altas, y sus intenciones menos limitadas. Tal vez esa pretensión de universalidad que coloca sus objetivos en la cúspide de la justicia social sea el alfiler que quiere derribar los ensayos de cobertura ampliada intentados hasta el presente. Los países en vías de desarrollo no tienen, después de todo este problema, no tienen los síntomas

de la fatiga para recortar o revisar el camino andado, de ser ese el caso. Nuestro problema es como correr más de prisa. Pongamos de ejemplo el caso holandés para observar un sistema madurado: En los dos últimos años han introducido reformas para combatir la dependencia de las prestaciones de incapacidad que aumentan irracionalmente, sin deberse a ningún problema socioeconómico en particular. Existen medidas que: a) Promueven la continuación de la relación de trabajo para trabajadores de edad avanzada, evitando recurrir a las prestaciones por incapacidad y b) Las personas que pierdan sus puestos de trabajo por negligencia, no tendrán ningún derecho a beneficiarse de las prestaciones de desempleo (Doeschot: 1994).

La experiencia internacional enseña que la seguridad social debe saber elegir sus destinatarios si todavía no es universal, o que las prestaciones lleguen sólo a aquéllos para quienes está prevista realmente y la necesitan. En el caso concreto neerlandés, el mecanismo adoptado no ha producido los resultados que se esperaban. La investigación empírica realizada señala pocos cambios de comportamiento en trabajadores y en empleadores.

### **¿Qué vamos a liquidar?**

El gobierno no tiene explícitamente en su programa político una eliminación, contención, reducción o limitación de los derechos sociales. En lo que respecta al hecho social trabajo se ha venido preparando para una reforma del régimen de prestaciones sociales por un sistema supuestamente más conveniente. Y en lo que respecta a la

salud, exigirá la prueba del ingreso para el acceso a la curación gratuita. La tendencia es mejorar la eficacia de los programas sociales anteriores reconociendo sus fallas hasta que se replanteen o formulen unos verdaderamente articulados.

Los electores no desearían otro comportamiento y el sistema político complace en que la asistencia social no será disminuida. Pero ello puede ser la escena principal para ocultar realidades donde el telón de fondo es otro.

La crisis del Estado Social, su propia crisis de legitimidad, la mayor pobreza, la competencia internacional y los efectos de comparación que causa, han venido creando un discurso contrario al asistencialismo, más sincero para algunos con la realidad, demagógico y maula para otros. Sin embargo, terminan reconociendo unos y otros que hay un lugar común para no dar más, sino recibir más de los "ciudadanos".

Las reformas de seguridad social vienen precedidas de medidas económicas de ajuste del control del gasto público y fomento de la iniciativa privada.

La acumulación es el objetivo final de los sistemas privados, lo que es

legítimo dentro de una economía de mercado, pero las consideraciones de tipo social no pueden dejarse de lado al momento de armar a la Seguridad Social sobre bases redistributivas.

La ausencia de solidaridad entre generaciones es un peligro latente de fondos privados que no tienen ningún respaldo en el nivel público, asunto éste que va más allá de la supervisión y financiamiento de los que opten por pertenecer a operadoras privadas. Hay un error de perspectiva si se cree que el régimen privado desarrollará el bienestar; es el público el que con su plan, cobertura y fuentes de recursos, permitirá delinear mejor la cobertura privada (que resta del público o los que puedan pertenecer al privado) y se cometería otro error, si se cree que la reforma privada es un vehículo de reducción de costos de la Seguridad Social, mucho menos cuando del sector salud se trata.

Una cooperación entre los niveles, una responsabilidad compartida, entre lo público/privado y una nueva fuente de recursos que repotencie a la administración estatal, será la mejor continuación del diseño original de protección social en el Siglo XXI.

## Cuadro 1. Diferencias

Argentina	Chile
Pensión básica (contribución mínima de 30 años). Un ejemplo supuesto la coloca en 140 dólares.	Pensión mínima (contribución no menor de 20 años). 100 Dólares mensuales a 300 mil trabajadores en 1994.
Prestación compensatoria sin interés por encima de la inflación. (Resultado más barata que en el sistema chileno).	Bono de reconocimiento con un interés real fijo.
Pensión adicional para los que permanezcan en el sistema antiguo.	

**Cuadro 2. Sistema unificado de Seguridad Social.**

**Argentina 1993 Programa Público Sistema de Reparto**

Pensión uniforme o básica

Prestación compensatoria que se basa en los años de contribución anterior.

Prestación adicional a los que deciden permanecer en el sistema antiguo.

Financiamiento: 16% contribución del empleador

+ Aporte Estatal + Parte del IVA + Otros tributos

+ Privatización de la industria petrolera.

Edades de jubilación: 57/60 para las mujeres, según estén en relación de dependencia o sean autónomas, y  
62/65 para los hombres. Dichas edades se incrementarán en el 2001 a 65 para hombres y  
60 para mujeres. Se requieren 30 años de servicio y contribución.

**Argentina 1994 Programa Privado Sistema Opcional de Capitalización**

Financiamiento: 11% Contribución de asegurado

El trabajador aportará un 11%, al régimen público o al de capitalización individual.

**Cuadro 3. Pensiones Complementarias**

País	Afiliación	Administración	Financiamiento	Cobertura	Fuente
Ecuador	Voluntaria	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social	Empleador y asegurado	Maestros, operarios de medios de comunicación e imprentas.	Ley
Guatemala	Voluntaria	Empresas privadas sin fines de lucro	Empleados y asegurados	Empleados bancarios, institutos autónomos, municipios, universidades y una empresa portuaria.	Ley
Uruguay	Voluntaria	Instituto de Seguridad Social o Banco de Seguros del Estado, o empresas privadas sin fines de lucro.	Diverso, varias modalidades.	Diversos oficios	Ley
México	Obligatorios desde 1992 para los trabajadores afiliados al Instituto Mexicano de Seguridad Social IMSS	IMSS. La recaudación se hace, sin embargo, a través de la banca que abre cuentas individuales. El Banco de México invierte los fondos en bonos de la Tesorería Federal.	Empleador	Trabajadores del sector privado.	Ley

## Bibliografía

Acedo Machado, Clementina "Necesidades jurídicas y acceso a la justicia de un nuevo sector: Beneficiarios del seguro social", en **Justicia y Pobreza en Venezuela**. Caracas: Monte Avila-UCV. 1987.

Almansa Pastor, José Manuel. **Derecho de la Seguridad Social**. Madrid: Tecnos 1987.

Aparicio Valdez, Luis. "Los fondos privados de pensiones en América Latina." **Ciclo de Conferencias Competencia e Integración Económica**. (notas personales). LUZ. 1994.

Borzutzky, Silvia. "Políticas y reformas de la Seguridad Social", en la **Crisis de la Seguridad Social y la Atención a la Salud**. México: FCE (Trad. Eduardo L. Suárez). 1986.

Delgado Ocando, José Manuel. "Estado social de derecho y administración prestacional", en **Simposio Estado Social de Derecho y Prestaciones Sociales**. (notas personales) LUZ. 1994.

Doeschot, R. "Alicientes económicos en la esfera de la seguridad social: entre el garrote y la zanahoria". En **Seguridad Social: ¿Una nueva definición?** (Reunión Internacional de Investigación) AISS. Viena, 1994.

Ellner, Steve. "La fragmentación y transformación obrera en la industria petrolera". **III Congreso Venezolano de Relaciones de Trabajo**. LUZ. ART. 1993.

Eshag, Eprime "Sugerencias para mejorar los programas de estabilidad del FMI" en **Revista Internacional del Trabajo**. O.I.T. Vol. 108. No. 3. 1989.

Entrevista: "El seguro social: Un funcionario de PDVSA en el maremagnum del IVSS". (Jurate Rosales entrevista a Juan Vicente Carmona, presidente del IVSS). **Revista Zeta**. Caracas. No. 1009. 1994.

Godio, Julio. **50 años de la CTV. (1936-1986)**. Caracas: ILDIS. 1986.

Geppert, W. "El papel de los sistemas de la seguridad social en el cambio de milenio", en **Seguridad Social: ¿Una Nueva Definición?**. (Reunión Internacional de Investigación) AISS Viena, 1994.

Kanawaty, George, Gladstone, Alan et. al. "El reajuste en el plano microeconómico". **Revista Internacional del Trabajo**. O.I.T. Vol. 108. No. 3. 1989.

Manzano Osmel. "Las premisas del programa de estabilización y recuperación económica". **Revista Sic**. Centro Gumilla: Caracas. No. 568. Septiembre-October 1994.

Malloy, James. "Statecraft. Política y crisis", en **La Crisis de la Seguridad Social y la Atención a la Salud**. México: FCE (Trad. Eduardo L. Suárez) 1986.

Mesa-Lago, Carmelo. "La reforma de la seguridad social en América Latina: modelos actuales y tendencias futuras de sistemas de pensiones", en **Análisis Laboral**. Perú: (AeL). No. 199. 1994.

Mesa-Lago, Carmelo. "La reforma de la Seguridad Social en la Argentina: comparación con el modelo chileno", en **Análisis Laboral**. Perú: (AeL). No. 199. 1994.

Morales, Edinson y Morales, Teodoro. "Crisis y mercado de trabajo en la región zuliana" en **III Jornadas de**



**Investigación Dr. Domingo Felipe Maza Zavala. LUZ. 1992.**

Ploug, N. "La liquidación del estado benefactor", en **Seguridad Social: ¿Una Nueva Definición?** (Reunión Internacional de Investigación) AISS. Viena 1994.

Rosemberg, Mark. "Reforma a la seguridad social, en **La Crisis de la Seguridad Social y la Atención a la Salud**". México: FCE (Trad. Eduardo L. Suárez). 1986.

Valecillos, Héctor. **Economía y Política del Trabajo en Venezuela**. Caracas: Academia Nacional de Ciencias Económicas. 1990.