

LA REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

I. NOTA INTRODUCTORIA

Para el movimiento sindical, el sostenido desmoronamiento de la seguridad social es una expresión más de la crisis estructural que padecemos, hecho que imprime urgencia a la necesidad de una reforma que permita a los trabajadores, tener cobertura adecuada frente a las distintas contingencias que la vida implica. Esa transformación es, por tanto, uno de los contenidos esenciales de la agenda sindical.

En esa perspectiva, el presente documento pretende sintetizar nuestras opiniones sobre tan importante tema y las orientaciones que debe contener el programa que sobre el mismo, se adopte. Al respecto señalamos:

1.- Una de las paradojas de la globalización, admitida hoy hasta por connotados exponentes del pensamiento neoliberal, es que la producción de riqueza vinculada a los avances tecnológicos y a la mundialización del comercio coincide con el crecimiento de la pobreza y la exclusión social, lo cual pone en entredicho las condiciones elementales de convivencia y el desarrollo sostenible. De allí que resulte indispensable insistir en la necesidad de librar una lucha constante contra la pobreza y sus perniciosos efectos.

2.- Es universal el reconocimiento de la seguridad social como mecanismo redistributivo de los ingresos y del importante papel que cumplen las prestaciones asistenciales en la dirección de lograr que los más necesitados

tengan como hacer frente a las diversas contingencias sociales: enfermedad, vejez, desempleo, incapacidad, accidentes, etc. La protección social adecuada garantiza, entre otros, crecimiento económico, mayor estabilidad política, cohesión social, disminución de la pobreza y mayor productividad.

3.- Los más variados estudios sobre la crisis de la seguridad social no vacilan al señalar que mientras más se demoran las reformas más elevados son sus costos, pues el transcurso del tiempo va multiplicando compromisos y deficiencias. Las variables demográficas (se incluyen las del INES, en Venezuela) indican que la población envejece y los constantes progresos de la medicina aumentan las expectativas de vida. Paralelamente, se mantiene la tendencia a la disminución del trabajo formal, el crecimiento del desempleo, la informalidad, el trabajo precario, etc., hechos que potencian las dificultades, pero, al mismo tiempo, hacen más urgente los cambios y la necesidad de protección, ante la multiplicación de la pobreza y el riesgo cierto de desintegración social.

4.- El debate sobre el norte de las reformas, en el mundo, ha sido largo y apasionado, sin embargo se han dado pasos importantes en la dirección de superar el antagonismo ideológico que erige en barreras infranqueables algunos de los paradigmas en disputa: Lo público y lo privado, los sistemas de reparto y los de capitalización individual.

Respecto al carácter público o privado, la mayoría de las reformas ejecutadas combinan la participación de ambos sectores en el entendido que el Estado, por si solo, no se basta para atender las crecientes exigencias de protección y que la sociedad, sin exclusión de ningún actor puede y debe coadyuvar a alcanzar dicho cometido y; en torno al financiamiento hoy se admite sin mayores complejos que los sistemas de reparto y los de capitalización, en

cualquiera de sus formas, no son excluyentes, sino, por el contrario, complementarios, considerando la realidad e historia de cada país.¹[1]

5.- En nuestro país, el debate sigue en curso y ha dejado sus huellas, pese a que la Constitución de 1999 tomó partido a favor de una de las posturas en juego, sobre la base de la cual se enfatiza, de tal modo, la condición de servicio público del sistema de seguridad social que deja en entredicho cualquier posibilidad de intervención privada en su administración.

6.- No obstante, tan pronto como se intentó traducir en normas legales el mandato constitucional los funcionarios oficiales entraron en dificultades. La Comisión Presidencial designada al efecto redactó un proyecto que no tardó en ser sometido a una purga ideológica que, rápidamente, la sacó del camino por juzgarla “privatizadora” y promotora del “lucro”.

Sin embargo, la propuesta más reciente (La Ley Orgánica de Seguridad Social aprobada en primera discusión por la Asamblea Nacional) refleja matices conceptuales e intenta hacer una mixtura, en el sistema pensional, que abra puertas a las iniciativas particulares. Así, en el régimen pensional se adopta un sistema público pero se permiten administradoras privadas que tendrían participación en la gestión de los ahorros de quienes excedan determinado umbral salarial y quieran tener mejores pensiones.

7.- Desde nuestra óptica la evaluación del sistema de seguridad social propuesto supone revisar problemas cruciales como la ampliación de la cobertura, las prestaciones que ofrece, las contribuciones, la gestión, el modelo que se adopta y la transición.

^[1] el texto de la declaración aprobada en la reunión de Ministros del Trabajo y de la Seguridad Social de Europa, América Latina y el Caribe, celebrada en Valencia, España, en mayo de 2002, puntualiza: *“en la financiación de la seguridad social contemporánea, resulta estéril la discusión teórica que enfrenta los sistemas de reparto a los de capitalización, en cualquiera de sus formas, dado que no son excluyentes, sino, por el contrario, complementarios, considerando la realidad e historia de cada país”*

II.- LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL. NOCIONES GENERALES

8.- Como se ha afirmado tantas veces, los sistemas de seguridad social se han construido bajo la influencia de “dos concepciones básicas y sucesivas: el sistema originario de los seguros sociales de carácter profesional y obligatorio, diseñado a fines del siglo XIX por Bismarck, y el sistema de la seguridad social propuesto por Beveridge durante la segunda guerra mundial. Dos concepciones éstas que, aun presentándose habitualmente como diferentes y aun contrapuestas, han evolucionado en un sentido de aproximación, de mutua influencia y, en definitiva, de convergencia (Alonso Olea y Tortuero, 2001; Ojeda, 2001)”.

Los diseños en cuestión se erigen como respuesta a las exigencias que el desarrollo de la sociedad humana impone a los Estados en procura de adecuada cobertura contra los riesgos que, difícilmente, pueden ser atendidos por cada individuo o por su familia. El seguro social, lleva implícita la utilización del contrato de seguro para cubrir las coberturas derivadas de los riesgos (en principio laborales), con el añadido que la afiliación al sistema es obligatorio y trabajadores y patronos deben proveer las contribuciones para financiar el costo de las primas, sin que ello obste para que el Estado pueda ayudar a su sostén, en resguardo de los altos intereses objeto de protección.

La seguridad social, como modernamente se le entiende, parte de la necesidad de universalizar la cobertura, garantizando protección para todos. Bajo sus principios se deben otorgar prestaciones universales y asistenciales, financiadas con impuestos generales, sin que ello signifique la desaparición de sistemas contributivos de seguro social, ni inhiban la posibilidad de creación de otros mecanismos de ahorro tendentes a procurar beneficios adicionales a quienes participen de dichos regimenes.

9.- Universalmente se asume que los gobiernos tienen la obligación de garantizar la mayor protección social posible. Dicho propósito es absolutamente congruente con la idea del Estado Social de Derechos en una economía de mercado, sin que escape a tal premisa la estrecha vinculación existente entre aquel cometido y el grado de desarrollo económico alcanzado por cada sociedad en particular. A fin de cuentas la financiación de las prestaciones de la seguridad social supone, en múltiples casos, la eficiente utilización de recursos fiscales o provenientes de otras fuentes, mucho más difíciles de obtener en sociedades empobrecidas, con altos niveles de desempleo e informalidad que en los países que han logrado elevado desarrollo y sostenido crecimiento económico.

10.- En el caso venezolano, la economía acumula años de decrecimiento y deterioro de la actividad productiva, seriamente agravados en el actual gobierno al punto que, apegados a las cifras oficiales se reconoce un desempleo que excede de 16%, un sector informal que supera el 52 % y unos niveles generales de pobreza crítica cercanos al 50%. Ese cuadro, obviamente, dificulta la implantación de cualquier reforma, mucho más si pretende ampliar su cobertura y financiarse con contribuciones deducidas del salario.

III. LA CRISIS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

11.- Lo que ha dado en denominarse la crisis de la seguridad social se vincula estrechamente con las dificultades de financiar los crecientes costos de las prestaciones, en particular las derivadas de la ampliación de la cobertura y el pago de pensiones y de la protección de la salud. El tema ha generado gran polémica entre distintas instituciones, incluidos, entre otros, los organismos financieros internacionales (BM, FMI, BID) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT)

11.1.- Más allá de cualquier criterio teórico, los cambios estructurales que se han producido en el mundo del trabajo, desde finales del siglo XIX, cuando aparecieron los seguros sociales, imponen una revisión exhaustiva de los parámetros sobre los cuales aquellos se erigieron. En efecto, entre las gigantescas concentraciones obreras nacidas de la revolución industrial y del significativo crecimiento del empleo que se produjo después de la segunda guerra mundial, y las altas tasas de desempleo que se registran en el mundo de hoy median transformaciones que no pueden ser puestas de lado.

11.2.- La revolución tecnológica, la globalización o mundialización del comercio y su gran impacto sobre la autonomía de los Estados Nacionales, las exigencias de la creciente competitividad internacional que presiona abiertamente sobre los costos laborales y en particular sobre los llamados “impuestos de nómina” (que incluyen las contribuciones a la seguridad social) se añade a los factores que, definitivamente, ejercen influencia cardinal en el curso de la crisis de la seguridad social y en sus posibles soluciones.

11.3.- El logro del pleno empleo que se erigió como postulado fundamental de la OIT en la Declaración de Filadelfia de 1944, luce como un propósito distante ante la proliferación de desocupados y trabajadores informales. El contrato laboral por tiempo indefinido, base inseparable de los sistemas de seguro social, cada día cede más espacio a los contratos temporales, al trabajo precario, a la subcontratación, cuando no, a la simulación de contratos civiles puestos al margen de la protección de la normativa laboral.

11.4.- Asimismo, resulta inocultable la tendencia de la población al envejecimiento y a la disminución de las tasas de natalidad. Los notables avances de la medicina aumentan las expectativas de vida, a la par que disminuyen el número de hijos por familia, con lo cual uno de los aspectos fundamentales de la solidaridad intergeneracional tiende a complicarse, visto que a mayor número de pensionados corresponde, cada día, menor número de

trabajadores activos con la consiguiente propensión al incremento de las contribuciones para equilibrar el déficit de los sistemas.

11.5. La evaluación objetiva de este cúmulo de problemas, ha propiciado el importante debate, al que antes aludimos, respecto de las salidas que es menester propiciar para que la protección social mejore y con ella las posibilidades de vida digna para todos.

IV. LAS MODALIDADES DE LAS REFORMAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

12. La clasificación adoptada por los especialistas en la materia diferencia los tipos de reforma en estructurales y no estructurales. Las primeras suponen el paso de un modelo público de reparto o de capitalización colectiva, con prestaciones definidas, a uno de capitalización individual, de contribuciones definidas administrado por el sector privado. Las no estructurales tienen como cometido mejorar los sistemas vigentes, en algunos casos, añadiendo un pilar de capitalización total, individual o colectiva, con carácter complementario.

12.1. En Europa, las reformas propenden a mejorar los sistemas existentes siguiendo, en buena medida, las formulas sugeridas por la OIT. Estas consisten en sistemas de varios pilares: Uno básico, financiado con impuestos generales, cuya misión es garantizar prestaciones mínimas a los sectores mas débiles de la población; un segundo pilar edificado sobre la tipología de los seguros sociales, financiado con aportes obligatorios de trabajadores y empleadores, de beneficios definidos acordes con los salarios de cotización; un tercer pilar, de capitalización individual o colectiva de afiliación voluntaria y contribuciones definidas, cuya misión es proveer pensiones complementarias a las del sistema general y obligatorio.

12.2. El Banco Mundial, por su parte, ha formulado una propuesta que, igualmente, incorpora varios pilares: El primero, financiado con impuestos

generales, dirigido a la cobertura asistencial de los más necesitados, otro; de capitalización individual, de carácter obligatorio, administrado por entes creados para tal fin (Administradoras) y un tercero; también de capitalización individual, pero voluntario.

12.3. Con base en los comentados puntos de partida se articulan diversas modalidades y variantes. La tendencia predominante apunta a superar las presuntas barreras infranqueables entre los distintos modelos para favorecer la creación de sistemas mixtos que aseguran prestaciones básicas y universales a la par que procuran mejorar los ingresos durante la vejez, en función de lo cual abren las puertas a la capitalización individual y a la intervención privada en el manejo de los recursos de la seguridad social.

En esta modalidad se pone particular énfasis en la influencia de la crisis económica en el financiamiento de los sistemas y se propende a vincular las reformas a la búsqueda de soluciones para aquella problemática. Por eso se insiste en que los fondos de pensiones se utilicen para ampliar o crear mercados de capitales y favorecer el ahorro interno.

13.- El pilar básico, en ambas propuestas, cumple con la misión de ampliar la cobertura de los sistemas, propendiendo a su universalización de modo que abarque a quienes no tengan capacidad contributiva. Tema insoslayable si partimos de la necesidad de avanzar en la lucha contra la pobreza y la exclusión social. El punto controversial vendrá dado por la posibilidad que tenga Estado de obtener recursos suficientes para financiar las prestaciones que ofrece manteniendo el equilibrio fiscal.

14.- En la propuesta diseñada por el Equipo Técnico Asesor de la Comisión de Desarrollo Social de la Asamblea Nacional, se concibe un sistema de varios pilares, para el régimen de pensiones, e incluye un pilar básico, que garantizaría prestaciones mínimas a los más necesitados, financiadas con

impuestos generales, un segundo; de seguro social, financiado con contribuciones de trabajadores y empleadores, de beneficios definidos y de capitalización colectiva; un tercero, obligatorio para quienes ganen más de cinco salarios mínimos, de capitalización individual, administrado por el Estado; y un cuarto; de capitalización individual o colectiva, de afiliación voluntaria (pero con el requisito de estar afiliado al sistema general) para quienes quieran incrementar el monto de su pensión.

Desconocemos las bases técnicas, actuariales y financieras que sirven de soporte a la citada proposición.

V. ADMINISTRACIÓN O GESTION DE LA SEGURIDAD SOCIAL

15.- Otro aspecto cardinal de las reformas pasa por los consensos que logren construirse en torno a su pertinencia. La seguridad social es cada día más costosa y los salarios tienden a ser deficientes. Un sistema nacido de un gran acuerdo nacional en el cual intervengan la representación de trabajadores, empleadores, gobiernos (tripartismo) y otros actores sociales (representantes de organizaciones no gubernamentales, pensionados) tendrá muchísimo más posibilidades de implantarse que otro que emerja de la simple iniciativa gubernamental o del órgano legislativo.

15.1- El compromiso tripartito se hace extensivo, también, a la administración de los recursos, sea cual sea el modelo que se adopte. La doctrina de la OIT en la materia ha sido reiterada, en el sentido que siendo las aportaciones de la seguridad social proveniente de las contribuciones de empleadores y trabajadores, lo pertinente es que tan relevante interés tenga expresión concreta en la gestión y administración de los sistemas.

15.2- En las sociedades democráticas, sobre todo en aquellas que han ratificado los convenios de la OIT, la gestión del sistema de seguridad social contempla la participación activa de los actores sociales y en concreto de las

organizaciones representativas de trabajadores y de empleadores, ya sea en la dirección de los institutos creados para administrarlos o en órganos consultivos tripartitos.

VI. LA REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN VENEZUELA

16.- En Venezuela, los intentos de reforma de la seguridad social, se remonta a más de una década. Los signos de crisis del seguro social fueron frecuentemente obviados hasta que el colapso del se hizo inocultable y las manifestaciones de los ancianos solicitando ajuste de las pensiones se tornaron cotidianas. La promulgación de la Ley de Homologación de las Pensiones y Jubilaciones al Salario Mínimo (Pensión Mínima Vital), animada del más justiciero propósito, terminó de colocarle la lápida al sistema, finiquitando todo vestigio de fondo de pensiones y trasladando en su totalidad la responsabilidad del financiamiento de los derechos adquiridos por los pensionados al erario público. Por lo demás, cualquier evaluación del cumplimiento de las prestaciones ofrecidas en la Ley del IVSS permitirá comprobar que ninguna de ellas se satisface.

16.1- Como ha ocurrido en otros países de América Latina los fondos destinados a la seguridad social, amén de los estragos de la crisis económica y en particular de la inflación, fueron presa fácil de la voracidad de los gobiernos para financiar planes distintos y en no pocos casos, para alimentar la corrupción y el clientelismo.

16.2- Las estructuras del ente administrador se convirtieron en pesados monstruos burocráticos, en los cuales florecieron focos de corrupción en el manejo de insumos y dotaciones de hospitales, en colocaciones de fondos. Adicionalmente, se negociaron ventajosas condiciones de trabajo para distintas categorías de funcionarios de dichas instituciones, que contrastan con las dificultades de los que aportan para sostenerlos.

16.3- Otro hito en el proceso de descapitalización del IVSS fue la bonificación de las remuneraciones que se inició en el país luego de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica del Trabajo de 1990 y que se intensificó durante el quinquenio pasado. El 70% de la remuneración llegó a estar constituida por ingresos no salariales y que por tanto no formaban parte del salario base para el cálculo de las cotizaciones al IVSS.

16.4- El colapso del IVSS se hizo más visible con la proliferación de regímenes paralelos, de salud y pensiones, creados por el propio Estado para categorías de sus funcionarios y luego por muchos segmentos de trabajadores en la negociación colectiva del sector privado.

16.5- De modo que las señales de la crisis son obvias: Un IVSS descapitalizado y colapsado financieramente, que presta pésimos beneficios a sus afiliados y que, encima, tuvo que asumir la atención de la salud de los no contribuyentes, ante la quiebra de los hospitales de sanidad. Regímenes especiales financiados con cargo al presupuesto nacional que convierten a sus beneficiarios en privilegiados y la enorme mayoría de la población en estado de pobreza, desempleados o subempleados, al margen de toda protección estatal.

17.- La constatación de la enorme crisis estructural del IVSS fue, en buena medida, lo que dio lugar a la propuesta de reforma que en marzo de 1997 acordó la Comisión Tripartita integrada por los representantes de empleadores, trabajadores y gobierno.

En el texto de dicho acuerdo se planteó una reforma integral de la seguridad social en pensiones, salud, paro forzoso, capacitación profesional, vivienda y recreación. Se adoptó como paradigma, un modelo mixto en su configuración, fuentes de financiamiento y administración. El objetivo declarado fue integrar las ventajas de las experiencias por las que transitan distintos países en el mundo y en esa dirección, se colocó en planos complementarios lo público y lo

privado, la solidaridad intergeneracional y el reparto con la capitalización individual. Se atribuyó a entes públicos, privados o mixtos la administración del sistema, bajo la rectoría y fiscalización del Estado, que a tal efecto crearía órganos especializados.

17.1- Pese a que las leyes derivadas del mencionado acuerdo fueron aprobadas su aplicación ha sido, permanentemente, diferida. Desde entonces hemos estado caminando a tientas. La Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral fue modificada con la explícita finalidad de insistir en la reestructuración del IVSS y mantener vivo ese calvario.

VII. EL MODELO CONSTITUCIONAL

18.- El modelo incorporado a la Constitución (artículo 86 de la Carta Magna) delimita la concepción sobre la cual se erige y mucho mejor la que desecha. Por eso, a diferencia de lo que recomienda la doctrina constitucional, (inclinada a preceptuar reglas generales que permitan al legislador adoptar las soluciones más apegadas a las realidades del país, a su historia, cultura, economía y necesidades) y la tendencia universal de las reformas adoptadas a lo largo y ancho del mundo, que consagran modelos mixtos e integran a los actores sociales en su gestión; el proyecto reformista del constituyente de 1999 optó, expresamente, por un sistema público, “de carácter no lucrativo” universal y solidario administrado por el Estado que veta cualquier intervención de la iniciativa privada en el mismo.

Como una concesión a la crítica se incluyó en el dispositivo constitucional una enigmática referencia a la posibilidad de administrar las cotizaciones de los trabajadores “con fines sociales”, nomenclatura que parece, más bien, destinada a estimular los distintos Institutos de Previsión Social creados en entes públicos y corporaciones profesionales. Esta concepción se repite en las normas que consagran el derecho a la salud.

19.- No obstante, los propios funcionarios oficiales han exteriorizado discrepancias sobre la interpretación de las referidas normas constitucionales. Así, la Comisión Presidencial coordinada por Isaías Rodríguez, para entonces, Vicepresidente de la República (y antes Vicepresidente de la Asamblea Nacional Constituyente) diseñó un modelo de pensiones que reproducía buena parte de los contenidos de las leyes resultantes del Acuerdo Tripartito de 1998, iniciativa que, de inmediato fue cuestionada por otros miembros de la Comisión^{2[2]} . En medio de tal polémica sucumbió, defenestrado por la Asamblea Nacional, ese otro intento de reforma.

20.- Con posterioridad, la Asamblea Nacional, en noviembre de 2001, aprobó, en primera discusión, la “*Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social*” proyecto que, según sus autores, está más ajustado a la Constitución. De su marcado estatismo dan cuenta las reiteradas menciones al carácter público de sus mandatos. Al respecto es ilustrativa la indicación que se hace en su artículo que dice:

21- Del sistema propuesto, de manera sintética, haremos algunos comentarios centradas en las cuestiones básicas de cualquier modelo, esto es: Las personas amparadas; las contingencias cubiertas; las prestaciones que se ofrecen; el financiamiento de tales prestaciones; la administración del sistema y el modo como se producirá la transición de los regímenes existentes al proyectado.

^{2[2]} (El Dr. Oscar Feo y el padre José I. Arrieta) quienes en su razonados *votos salvados* ante dicha instancia sostienen que la propuesta es *privatizadora*, que no respeta el principio de solidaridad y persigue *fines lucrativos para las administradoras*. El padre Arrieta sostiene que el anteproyecto es “*claramente inconstitucional porque no responde a los mandatos del Art. 86 en cuanto a la universalidad, solidaridad y no lucratividad*” y mas adelante, añade: “*la ley propuesta es un calco de la ley Caldera*”. Oscar Feo, por su parte apunta que “*en la sociedad (y en la subcomisión)*” hay predominio de las “*ideas neoliberales*” y que son estas las que consagra el anteproyecto dejando a un lado “*su objetivo primordial de proteger a la población (bienestar y solidaridad)*” para sucumbir a la “*apertura de los mercados y una supuesta “dinamización de la economía” (sic)*”. Desde su óptica, el texto “*contradice los intereses nacionales, el espíritu constitucional y las políticas del Gobierno Nacional*”.

AMPLIACIÓN DE COBERTURA

22- La ampliación de la cobertura de la protección social es un propósito de política pública insoslayable. En nuestro país, en particular, el desmesurado crecimiento de la pobreza obliga a adoptar medidas que ataquen, con urgencia, el problema para evitar mayores desgarraduras sociales. La seguridad social puede (y debe) servir de instrumento permanente en ese propósito.

La LOSS hace esfuerzos encomiables en esa dirección e incluye dentro de sus destinatarios a *“toda persona en el territorio nacional”*. Se intenta cumplir así con los mandatos constitucionales cuya filosofía está obligada a reproducir. A decir verdad, en lo atinente a salud y vivienda, con todas sus carencias, se ha entendido desde tiempos atrás que esos son derechos de todos, a diferencia de lo que ocurre con las pensiones, el paro forzoso y los accidentes de trabajo que han sido parte de una protección “laboralista”.

PENSIONES

23.- En el denominado sistema de “prestaciones dinerarias” se consagra el derecho a una pensión asistencial, financiada con impuestos generales, para quienes no tengan posibilidades de acceder a las otras modalidades de pensión previstas en la ley. La interrogante existente, en este particular, es el monto del citado beneficio y las posibilidades reales de pagarlo, dado que la Constitución lo ata al salario mínimo urbano. (artículo 80)

El resto del diseño de la reforma pensional descansa sobre otros dos (2) pilares obligatorios: Uno de seguro social, de aseguramiento colectivo y de prestación definida acorde con los salarios cotizados y ajustado a la inflación, teniendo como una referencia la canasta básica; el otro, de capitalización

individual, también bajo administración del Estado. A este pilar tendrán acceso quienes devenguen salarios superiores a cinco (5) salarios mínimos. Por encima de tal umbral salarial, los afiliados al sistema podrán participar, voluntariamente, de planes de ahorro provisional de capitalización, individual o colectiva, cuya administración será definida en una ley especial.

La ausencia del sector privado en este aspecto de la reforma sólo es explicable en el contexto de la rigidez constitucional.

SALUD

24.- En lo que respecta al sistema de salud desaparece el sistema hospitalario del IVSS que se integra al Sistema Nacional de Salud bajo la rectoría del Ministerio del ramo. Todo lo que tiene que ver con el régimen proyectado es asumido por el Estado.

EMPLEO

25.- En lo atinente al régimen prestacional de empleo se trata, en lo medular, de proteger al trabajador contra la pérdida involuntaria del empleo, es decir, lo que antes se regulaba bajo el sistema de Paro Forzoso. No obstante, se debe destacar que la orientación de la propuesta es correcta en el entendido que se trata de favorecer políticas activas de empleo y facilitar la capacitación de la mano de obra para que acceda al trabajo, más allá de la simple prestación dineraria que ordinariamente caracterizó al Seguro de Paro Forzoso.

TRANSICION

26.- La transición es uno de los temas más complejos de las reformas, dado que ella implica la adecuada regulación (y resguardo) de los derechos causados y de los que se encuentran en curso; pero también define la

profundidad o no de los cambios que se persiguen. De mayor envergadura cuando se producen reformas estructurales que cuando no tienen tal calado. De la ley aprobada se deduce que, efectivamente, se concreta el propósito de unificar los regímenes paralelos de salud y pensiones, con exclusión de los militares, a quienes en evidente ruptura de la unicidad del sistema, la propia Constitución les consagra un régimen especial.

26.1- Disponen las normas transitorias que, a partir de la vigencia de la ley, todo nuevo trabajador debe incorporarse al régimen nuevo, con lo cual se evidencia que sus proyectistas optaron por el camino de partir, en ese aspecto, por la línea menos traumática reconociendo, tanto los derechos causados como los que se encuentran en proceso de formación. Esa ruta es, seguramente, la más costosa desde el punto de vista fiscal y supone una transición bastante larga que requerirá, de los actores públicos un nivel de disciplina enorme, contra la natural propensión a incorporar nuevos miembros a los regímenes existentes, particularmente en pensiones.

26.2- En todo caso, la complejidad del punto reclama un examen lo más detallado posible de sus implicaciones. En ese sentido será menester esperar el texto de las leyes especiales para verificar cual es el norte de su desarrollo.

Finalmente, el movimiento sindical considera que, más allá de los propósitos de justicia que la inspiran, la propuesta en discusión genera serias dudas sobre sus posibilidades de concreción. No está para nada claro cuales serán las fuentes de financiamiento y las posibilidades de obtenerlo.

CONCLUSIONES:

1. 1. Una de las paradojas de la globalización, admitida hoy hasta por connotados exponentes del pensamiento neoliberal, es que la producción de riqueza vinculada a los avances tecnológicos y a la mundialización del comercio coincide con el crecimiento de la pobreza y la exclusión social, lo cual pone en entredicho las condiciones elementales de convivencia y el desarrollo sostenible. *De allí que resulte indispensable insistir en la necesidad de librar una lucha constante contra la pobreza y sus perniciosos efectos y asumir que la protección social es una condición básica para el desarrollo y constituye un importante estímulo para el crecimiento económico, la competitividad y la mejora constante de la calidad de vida.*

2. 2. En esa perspectiva debe ubicarse la reforma del sistema de seguridad social en Venezuela. El desmoronamiento de lo que podríamos denominar nuestro modelo central, emblemático en el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS) y su incapacidad para cumplir las prestaciones que ofrece, por una parte; y el notorio florecimiento de regímenes especiales de salud y pensiones, algunos de los cuales constituyen, efectivamente, mecanismos privilegiados de protección financiados por el Estado, por la otra, continúan siendo los datos característicos de una crisis estructural prolongada en el tiempo y que se ha agudizado luego del intento de reforma más consistente que se ha intentado ejecutar y que tuvo como premisa los acuerdos tripartitos de 1997 y las leyes que, sobre la materia aprobó el extinto Congreso Nacional en 1998.

3. 3. Los sistemas de seguridad social constituyen programas complejos que deben proveer prestaciones inmediatas (atención de salud, indemnizaciones diarias) pero también contingencias de largo plazo (pensiones de vejez) y por tanto deben construirse sobre bases sólidas, políticas de Estado, capaces de soportar los cambios de gobierno. El logro del mayor consenso posible en torno al modelo que se adopte es, entonces, indispensable para garantizar su sostenibilidad. Las magnitudes de la crisis y las dimensiones de la reforma que debe emprenderse acentúa la necesidad de acuerdos entre los actores sociales, principalmente, de aquellos sobre los cuales descansa la actividad productiva: trabajadores, empleadores, gobierno. Aunque, más allá del esquema tripartito clásico, es deseable el concurso de otros actores como los propios pensionados, organizaciones de la sociedad civil, gremios profesionales. Tanto el diálogo, para facilitar los consensos, como la gestión democrática (tripartita) del sistema es condición básica para su eficacia y perdurabilidad.

4. 4. El debate sobre el norte de las reformas, en el mundo, es un tema palpitante y actual, sin embargo se han logrado avances importantes en la dirección de superar los antagonismos ideológicos que colocan en posiciones irreconciliables algunos de los paradigmas en disputa: *Lo público y lo privado, la solidaridad intergeneracional y la capitalización individual*. Los consensos apuntan a la adopción de sistemas mixtos que combinan las virtudes de los distintos modelos. La regla de oro consiste en *no poner todos los huevos en la misma cesta* de modo que puedan utilizarse eficazmente tanto las técnicas de seguro

como las de ahorro, las financieras y las actuariales, la solidaridad y el ahorro individual.

5. 5. A contrapelo de la anotada tendencia, las normas sobre Seguridad Social incorporadas a la Constitución de 1999 toman partido a favor de una de las posiciones ideológicas en pugna. Por eso, en lugar de un programa abierto que otorgue flexibilidad al legislador para evaluar la conveniencia de adoptar o no un determinado modelo, cierra filas en torno a un sistema público, marcadamente estatista, que veta la intervención del sector privado en la administración de los recursos de la seguridad social, con frases lapidarias contra el lucro.
6. 6. Mas allá de los propósitos de justicia recogidos en las normas constitucionales, con los cuales nadie en su sano juicio podría estar en desacuerdo, la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV) considera inconveniente la rigidez de las referidas regulaciones para implementar una reforma consistente de la seguridad social. Tenemos serias dudas sobre la capacidad del Estado para financiar los beneficios prometidos en la Constitución y nos preocupa la posibilidad de una enorme frustración.
7. 7. La anterior premisa orienta la posición que tenemos sobre los contenidos de la Ley Orgánica de Seguridad Social y las líneas que desde nuestra perspectiva pueden favorecer los acuerdos necesarios para impulsar una reforma más viable y sostenible:

7.1- El punto de partida puede ser la doctrina de la OIT sobre la materia:

- • Dicha organización hace énfasis en la responsabilidad que tiene el Estado de adoptar políticas públicas dirigidas al logro de la mayor protección social posible y a implementar, con ese fin, sistemas de seguridad social, pero ello no es óbice para que se establezcan responsabilidades compartidas entre los actores sociales (trabajadores, empleadores, gobiernos) y otros agentes que históricamente han tenido participación en los sistemas de protección: aseguradores, gremios, sociedades mutualistas, juntas comunales, etc.
- • Del mismo modo es menester tener presente que en la reforma de la seguridad social no puede perder de vista el contexto económico en el cual se lleva a cabo, ni puede obviar los problemas fiscales que se asocian a su financiamiento. Los fondos de capitalización individual no sólo son un negocio para las Administradoras sino un mecanismo generador de ahorro interno que puede ayudar a la reactivación de la economía productiva.

7.2- En ese sentido, nos pronunciamos a favor de un sistema de un sistema de seguridad social que garantice:

- • La universalidad en la cobertura y la mayor solidaridad en el financiamiento.
- • La participación de los actores públicos y privados en su organización, financiamiento, administración y supervisión.

- • La transparencia en el manejo de los recursos y la eficiencia en la administración de los mismos.
- • La rectoría tripartita del sistema y el control democrático de la gestión.

7.3- El sistema de pensiones debe garantizar:

- • Una pensión mínima vital para quienes no cumplan con los requisitos generales del régimen financiada con impuestos o recursos fiscales y administrados por el Estado.
- • Una pensión básica, financiada con las contribuciones obligatorias de trabajadores y empleadores, de aseguramiento colectivo o de solidaridad intergeneracional, administrada por un ente cuya gestión sea tripartita.
- • Una pensión complementaria, proveniente del ahorro individual obligatorio, financiado con aportes definidos del trabajador y de su empleador, cuya administración puede encomendarse a entes públicos, privados o mixtos creados para tal fin. En todo caso, la ley debe consagrar la posibilidad de que el ente administrador esté abierta a los trabajadores bajo cualquiera de las siguientes modalidades:
 - A. A. Participación accionaría
 - B. B. Participación cogestionaria
 - C. C. Representación laboral en la Junta Directiva

7.4.- La reforma concebida para la salud integra la red hospitalaria del IVSS al sistema nacional, con lo cual se produce un cambio radical en su concepción original y abre, definitivamente, a todas las personas, las mencionadas instituciones. Esa ruptura debe implicar que el financiamiento del régimen de salud se haga con impuestos generales, pues de lo contrario se estaría estableciendo, en cabeza de los trabajadores, una contribución doble. En nuestro criterio, de mantenerse las cotizaciones, los trabajadores deben ser acreedores de prestaciones adicionales a las que ofrece el régimen general. Adicionalmente señalamos que apostar todo al éxito del sector público en el manejo de la salud de la población es una opción altamente riesgosa, sobre todo en un país donde la gestión de los hospitales deja mucho que desear. En todo caso, creemos prudente insistir en la necesidad de hacer efectiva la descentralización de los servicios, con el concurso de gobiernos regionales y locales e intervención de las comunidades en el control de la gestión.

7.5.- En lo que respecta a la vivienda (régimen de vivienda y hábitat) nuestro punto de partida es que en el sistema vigente los trabajadores de menos ingresos terminan financiando a quienes ganan más. Luego esa distorsión tiene que ser superada, acercando al que más necesita el crédito habitacional, para construcción o para mejora. Estimamos como un aspecto positivo el propósito de titularizar la propiedad de la tierra en donde existan viviendas construidas, de ese modo puede acercarse el crédito, para mejoras, a muchas familias.

De nuevo, el énfasis que se coloca en el carácter público del régimen deja, en el aire, la participación privada en la solución de un problema, en el

cual, la inversión de los particulares es indispensable. No es que se ponga en dudas la pertinencia de que el Estado construya viviendas para los más necesitados, el tema es como estimular a los particulares para que se masifique la construcción de viviendas y se generen, colateralmente, un elevado número de puestos de trabajo.

De mantenerse las contribuciones obligatorias de los trabajadores para el financiamiento de los fondos habitacionales, juzgamos pertinente establecer, que el ahorro no utilizado para tal fin por su titular pueda añadirse, al fondo de capitalización individual para incrementar el monto de la pensión de vejez correspondiente.

7.6.- En lo relativo al régimen de empleo, consideramos que en lo sustancial, se preserva la protección contra la pérdida involuntaria del empleo regulada por el sistema de Paro Forzoso. Al que se añaden los servicios de capacitación y orientación para el reingreso al mercado de trabajo. Creemos pertinente y positivo que se adopten políticas activas de empleo y que ellas sean objeto de un gran consenso.

7.7.- Compartimos la idea de consagrar un régimen que tutele los riesgos del trabajo, cuya financiación debe ser por cuenta de los empleadores.

8.- La transición es uno de los temas más complejos de las reformas, dado que ella implica la adecuada regulación (y resguardo) de los derechos causados y el destino de los que se encuentran en curso. De la ley aprobada se deduce que, efectivamente, se concreta el propósito de unificar

los regimenes paralelos de salud y pensiones, con exclusión de los militares, para quienes, en abierta trasgresión de la unicidad del sistema, la Constitución les consagra derecho a un régimen propio.

Disponen las normas transitorias que, a partir de la vigencia de la ley, todo nuevo trabajador debe incorporarse al régimen nuevo, con lo cual se evidencia que sus proyectistas optaron por no tocar ni los derechos causados ni los que se encuentran en proceso de formación. Esa ruta es, seguramente, la más costosa desde el punto de vista fiscal y supone una transición bastante larga que requerirá, de los actores públicos un nivel de disciplina enorme, contra la natural propensión a incorporar nuevos miembros a los regimenes existentes, particularmente en pensiones.

En todo caso, la complejidad del punto reclama un examen lo más detallado posible de sus implicaciones. En ese sentido será menester esperar el texto de las leyes especiales para verificar cual es el norte de su desarrollo.

Departamento de Seguridad Social de la CTV

Caracas, septiembre de 2002

