

Serie Diálogo Político

**Origen, desarrollo, crisis
y reforma de la
Seguridad Social en
Venezuela**

Absalón Méndez

Mayo de 2008



Origen, desarrollo, crisis y reforma de la Seguridad Social en Venezuela

Absalón Méndez

Caracas, Mayo de 2008

Los análisis, reflexiones y juicios de valor contenidos en el presente documento son de la exclusiva responsabilidad del autor y en nada comprometen al Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), como organización que promovió su elaboración y facilitó su debate público.

Resumen

El presente documento ofrece una panorámica muy general sobre la situación de la seguridad social en Venezuela en el año 2008, luego de haber llegado, casi a la etapa final, de un proceso legislativo y administrativo de reformas. Las omisiones e incumplimientos están a la orden del día. Nada de lo prometido y establecido legalmente como deber del Estado se ha cumplido, razón por la que un Sistema de Seguridad Social como el concebido constitucionalmente debe esperar un mejor momento, al igual que la superación de la serie de fallas e ineficiencias que durante años viene mostrando el marco institucional de la previsión social en Venezuela.

Introducción

La seguridad social constituye un sistema técnico-administrativo de protección social desarrollado por la humanidad durante siglos, con realizaciones significativas y avances considerables durante el siglo XX. Ha sido reconocida como derecho en la Declaración Universal de Derechos Humanos e incorporada como derecho social y humano fundamental, con rango constitucional, en varios países, entre ellos, Venezuela.

La seguridad social es dinámica y cambia con los tiempos y las características culturales, políticas y socio-económicas de los pueblos, lo que permite identificar modelos de seguridad social.

Durante las dos últimas décadas del siglo pasado, la seguridad social vivió un estremecimiento que se prolonga hasta nuestros días y se proyecta a más largo plazo.

Factores de etiología diversa obligaron y obligan a los líderes del mundo a girar la mirada en torno al acontecer de la seguridad social. En Venezuela, con muy poco éxito hasta ahora, mostramos interés por lo que sucede con las instituciones securistas. Con escasa voluntad política se ha ofrecido a la población, varias veces, la creación y puesta en marcha de un Sistema de Seguridad Social general, universal, unitario, eficiente, participativo y solidario que garantice el derecho que tiene toda persona a ser protegida por la seguridad social. Por lo pronto, tal ofrecimiento, a pesar de tener piso constitucional y legal, es sólo una expectativa de derecho, no un derecho efectivo, auténtico.

Situación de la seguridad social en Venezuela

La Seguridad Social en Venezuela antes de la creación de los seguros sociales

El origen de las formas de protección social en Venezuela tiene similitud con el de otros países en los diferentes continentes. Modalidades y formas protectivas ante determinadas contingencias y estados de necesidad de las personas las encontramos en todos los momentos históricos de la vida social venezolana. En el mundo aborígen, en la colonia, período independentista y en la naciente república tropezamos con incipientes y rudimentarias instituciones orientadas a brindar protección y asistencia a personas necesitadas, animadas por vínculos familiares y motivos caritativos, benéficos, asistenciales y previsionales. En Venezuela, al igual que en otros países, adquirió importancia la creación de montepíos, cofradías, sociedades de auxilio mutuo, mutuales y asociaciones de diversa naturaleza cuyo objeto fundamental era la protección social, básicamente, en casos de muerte del afiliado o socio, enfermedad o accidente de éste y su grupo familiar. Culminada la guerra independentista corresponde al Libertador Simón Bolívar sentar las

bases para la instauración de regímenes pensionales y jubilatorios para oficiales y soldados participantes en la contienda bélica y para los catedráticos universitarios. Posteriormente, este beneficio lo obtendrá el funcionariado público.

Los seguros sociales en Venezuela

Los seguros sociales, como institución protectora, nacen en el mundo hacia finales del siglo XIX en la Alemania de Bismarck y, desde entonces, se propagan por casi todos los pueblos del planeta. Los seguros sociales, históricamente, han estado asociados a las relaciones de trabajo subordinado, conflictividad obrero-patronal y a la intervención social del Estado. En Venezuela surgen en 1940 con la promulgación de la Ley y en 1944 con la creación y puesta en marcha del Instituto Central de los Seguros Sociales, hoy, Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS). Antecedentes los tenemos en la Ley del Trabajo de 1936 y, mucho antes, en sugerencia que hiciera el embajador César Zumeta, en el año 1925, al Presidente J.V. Gómez, para crear el "Seguro Obrero Obligatorio".

Los Seguros Sociales marcan un hito histórico en el evolucionar de las formas de protección social en Venezuela y el mundo. Determinan un modelo securista (modelo bismarckiano) en el que la carga social o responsabilidad protectora está focalizada, sectorizada y limitada a los actores principales que intervienen en la relación laboral típica: empleadores, trabajadores y Estado. Opuesto a este modelo asegurativo tenemos el universalista (modelo beveriano) en el que la socialización del riesgo es plena y la responsabilidad financiera es colectiva o de origen fiscal.

Los Seguros Sociales en Venezuela han tenido sus épocas de auge y caída. Constituyen el principal instrumento de protección social de los trabajadores formales; pero, su cobertura estadística y real es muy limitada. La población venezolana, según cifras oficiales (del Instituto Nacional de Estadística-INE-), para el mes de marzo de 2008, se ubicó en 27.600.883 personas. De este total, 12.545.977 de personas conforman la población económicamente activa (tasa de actividad de 65,0%). La cifra de ocupación es de 11.593.206 personas (tasa de ocupación de 92,4%). En el sector formal de la economía tenemos a 6.441.200 personas ocupadas, es decir, el 55,6% de la población ocupada; y, en el sector informal, 5.152.006 personas, vale decir el 44,4% de la población ocupada. En lo que respecta a los seguros sociales como institución más importante de la seguridad social en Venezuela, la situación es como sigue: para mayo de 2008, un total de 422.217 empresas estaban registradas y 3.897.319 personas aseguradas, lo que equivale al 31,06% de la población económicamente activa y 60,51% de la población económicamente activa ocupada en el sector formal. Por otra parte, el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS) tiene en su nómina al mes de mayo de 2008, un total de 1.217.943 pensionados, equivalente al 31,25% de las personas aseguradas, lo que da una relación activo/pasivo de 3, es decir, 3 activos por cada pensionado. El 82% de los pensionados recibe pensión total (salario mínimo) y la diferencia porcentual, 18%, pensiones parciales. Como se observa, ligeramente se llega a un tercio de la población ocupada, razón por la que comparte escenario con regímenes de salud y jubilatorios creados para los servidores públicos, con programas y servicios sociales públicos creados para toda la población; y, con la serie de beneficios socio-económicos alcanzados para la fuerza laboral en su justa lucha reivindicativa plasmada en la convención o contratación colectiva de trabajo.

Lo que podemos denominar en la actualidad sistema de Seguridad Social en Venezuela, es la sumatoria de instituciones, un archipiélago institucional y programático que marcha sin concierto ni control, resultado de la presión de grupos de interés que, bajo la sombra de un Estado rentista, han canalizado sus peticiones a los fines de constituir regímenes propios de protección social, sin tener en cuenta multiplicidades protectoras, afiliativas y

financiadoras, lo que hace al esquema costoso, desproporcionado, diferenciador, irracional e insostenible en el tiempo, tal es la situación de la seguridad social de parte de la población total venezolana en nuestros días; porque, otra parte de la población, muy importante, numéricamente hablando, se mantiene indefensa, sin protección social alguna.

El fracaso en los intentos de reforma de los seguros sociales y los regímenes paralelos de jubilaciones y salud

En varias oportunidades el IVSS ha estado expuesto a severas críticas por parte de sus usuarios e, inclusive, se ha anunciado su eliminación debido a su ineficacia e ineficiencia. Permanentemente se encuentra en etapa de reestructuración. Se ha convertido en laboratorio de experimentación para todo tipo de modelo gerencial. Luego de varios años de ostracismo y de incumplimiento permanente de sus obligaciones como entidad gestora de aspectos importantes de la seguridad social de los trabajadores dependientes, tiende a fortalecerse y reivindicarse ante la población afiliada; sin embargo, su situación, en términos de perspectiva, es dramática. La relación activo/pasivo de 3 a 1, es indicador denunciativo de un desequilibrio financiero y actuarial sumamente grave, posible de mantener gracias a la renta petrolera. En lo que respecta al régimen de atención médica integral, la situación no es menos gravosa. La noción de aseguramiento se ha perdido, no así la cotización obligatoria de los afiliados, en virtud de la apertura de los servicios médicos a toda la población, como paso previo a la integración al Sistema Público Nacional de Salud, en proceso de consolidación.

Los regímenes paralelos especiales, supuestamente complementarios a los Seguros Sociales, no gozan de mejor suerte. En salud, pensiones y jubilaciones, estos regímenes muestran señales de agotamiento, costos insostenibles y una relación activo/pasivo sumamente peligrosa.

En términos generales, la institucionalidad previsional en Venezuela presenta signos de enfermedad que ameritan atención inmediata, urgente. Sin ánimos alarmistas, al parecer, vamos al encuentro de una crisis en las instituciones de protección social en el país.

La Reforma de la seguridad social en Venezuela

El sistema técnico-administrativo que conocemos en la actualidad como seguridad social es el resultado de un largo proceso histórico y síntesis de diversas formas protectivas ideadas por los seres humanos. En un mundo dinámico y cambiante era pensable que la institucionalidad securista sufriera los impactos que generan fenómenos como el de la transición demográfica, la atipicidad de las relaciones laborales, la tercerización en los mercados de trabajo, el desempleo, la informalidad laboral, la desregulación laboral, la reducción de costos laborales, la transformación científico-técnica, la transnacionalización de capitales, la eliminación de barreras al mercado, la inflación, la reducción del intervencionismo del Estado, las crisis fiscales, la reducción-limitación del gasto público social, los desequilibrios económicos y financieros, entre otros. Estos fenómenos llevaron la seguridad social al "banquillo de los acusados", según expresión de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). La institución que por décadas se había comportado como el amortiguador de los conflictos sociales y, en gran medida, legitimador de la acción de Estados y gobiernos de varias naciones, comenzó a presentar serias dificultades económicas, financieras y de gestión para honrar obligaciones contraídas con la población afiliada o beneficiaria, tanto a corto, mediano y largo plazo. La búsqueda de soluciones no se hizo esperar. Algunos países, con problemas económicos severos y los organismos internacionales otorgantes de auxilios económicos a sus países miembros, elaboraron la

tabla condicionante de dichos auxilios. Entre estos condicionantes surgió la reducción del gasto social, la transferencia de obligaciones de la esfera pública a la esfera personal o individual, el incremento de las cotizaciones y aportes a la seguridad social, la reducción de beneficios, el incremento de los requisitos y el pedido para retardar el pase a la situación de dependencia y abandono pleno de la actividad laboral. Todas estas medidas formaron parte del renacer de las ideas liberales (neoliberalismo) que caracterizó la economía mundial en la década de los años 80 y el derrumbe del campo socialista. América Latina fue y es protagonista de las reformas más estructurales y significativas de la seguridad social. Los países latinoamericanos y caribeños, así como de otros continentes, oscilan entre privatizar (mercantilizar) o, estatizar la seguridad social o la creación de formas mixtas, lo que ha dado lugar a los llamados modelos de reforma de la seguridad social.

En Venezuela se puede distinguir tres momentos en el proceso de reforma de la seguridad social con signos claramente distintivos, auspiciados por el Estado y los factores de poder.

Primer momento. En el año 1989, entre las medidas de ajuste para equilibrar el déficit fiscal y hacer posible la conquista de la "Gran Venezuela", el Ministerio del Trabajo propone un conjunto de diecisiete programas orientados a reformar toda la seguridad social. El estallido social del momento paralizó la aplicación de lo propuesto.

Segundo momento: 1997-1998. En sintonía con las ideas neoliberales en boga y la orientación dada a la reforma de la seguridad social en Chile y otros países latinoamericanos, el gobierno nacional, animado por sectores de empleadores privados y corrientes del movimiento sindical, impulsó un proceso de reforma social con epicentro en la legislación laboral (reforma de la Ley Orgánica del Trabajo –LOT- para modificar la institución laboral de las prestaciones sociales) y en la seguridad social. Mediante un acuerdo tripartito se legisla rápidamente. En el año 1997 se reforma la LOT y se promulga la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social (LOSSS, 1997). Durante el año siguiente, 1998, en virtud de la habilitación legislativa concedida al Ejecutivo Nacional, se desarrolla legislativamente la LOSSS y se incluye la eliminación del IVSS.

Esta reforma legal de la seguridad social corre igual suerte que la anterior: no se aplica.

Tercer momento: 1998 hasta la actualidad. Proscrita la reforma legal hecha por el equipo gubernamental precedente, el país es reanimado a entrar en un nuevo proceso reformista. La aprobación de un nuevo texto constitucional (1999) y la incorporación a ella de una concepción vanguardista de la seguridad social hace pensar en el establecimiento de un Sistema de Seguridad Social corrector de las fallas del pasado. En el año 2002, en un escenario de crispación política y social, la Asamblea Nacional sanciona y el Ejecutivo promulga la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social (LOSSS, 2002). Tres plazos dio el legislador orgánico al Ejecutivo para la puesta en marcha de la institucionalidad segurista contemplada en la LOSSS, aplicables, por igual, al Legislativo, a saber: 180 días para la elaboración del "plan de implantación"; cinco años para la total puesta en marcha de la nueva institucionalidad; y, diez años máximo para la integración de las instituciones, programas y servicios públicos o semi públicos de salud al Sistema Público Nacional de Salud, todos ellos contados a partir de la fecha de entrada en vigencia de la LOSSS (30-12-2002). Los plazos vencieron irremediamente. El Ejecutivo, incumplió. El Legislativo, hizo lo propio. A la fecha, la LOSSS no ha sido desarrollada cabalmente. Faltan las leyes emblemáticas de la reforma: salud y pensiones. Ante el incumplimiento y la amenaza seria de eliminación del IVSS, al Legislativo no le quedó otro recurso que reformar parcialmente la LOSSS, eliminar todos los plazos y mantener la vigencia del IVSS, con lo que el Ejecutivo ha quedado en libertad de poner o no en marcha el Sistema de Seguridad Social (SSS). En paralelo se han creado una serie de programas sociales (misiones), inclusive, regulados por

leyes especiales (Ley de protección a la discapacidad), que permiten afirmar que el Sistema de Seguridad Social ha sido desestructurado antes de nacer.

¿Qué debemos hacer?

Venezuela dispone de un marco constitucional (artículo 86 y otros de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela) y legal (Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social) que permite sentar las bases de un Sistema de Seguridad Social de los mejores del mundo. Los factores que lo facilitan (demográficos, económicos, financieros, etc.), comportan signos positivos todavía. El diagnóstico situacional ha sido elaborado, se han detectado las fallas de la institucionalidad previsional y se ha concluido en la necesidad de ordenar la política social del Estado, racionalizar el gasto público social para hacerlo eficiente y proporcional al monto aplicado, hacer de la seguridad social el principal y más importante instrumento de realización-materialización de la política social y procurar la uniformidad de la previsionalidad existente con miras a su incorporación progresiva en un sistema único de Seguridad Social, sin afectar derechos adquiridos y derechos en formación. Un requerimiento de primer orden es la extensión de la cobertura de la seguridad social y el establecimiento de las fuentes de financiamiento que la hagan posible, pero sobre bases firmes, sólidas, no contingentes o susceptibles a cambios coyunturales. Venezuela está a tiempo de adoptar las medidas necesarias. Prolongar la situación, evadir el problema, puede resultar sumamente gravoso para la sociedad y se puede entrar en una crisis de incalculables dimensiones.

Entre las recomendaciones generales que valdría la pena mencionar, estarían las siguientes:

- El liderazgo político nacional debe apropiarse del problema, colocarlo en la agenda del más alto interés público y asumir la voluntad política de buscar soluciones en el corto, mediano y largo plazo.
- Abandonar toda posibilidad de hacer demagogia con la seguridad social.
- Estimular el fortalecimiento de un aparato productivo capaz de generar los bienes y servicios que la población requiere y la incorporación de la fuerza de trabajo con la creación de empleos protegidos, estables y bien remunerados.
- Poner en marcha el Sistema de Seguridad Social delineado en la Constitución y desarrollado legislativamente.
- Establecer un régimen de transición de la "vieja" a la "nueva" institucionalidad que sea progresivo, por etapas o fases, no traumático, respetuoso de los derechos adquiridos y derechos en formación.
- Por último, conviene, en el campo de la seguridad social, acortar la distancia, hasta hacerla desaparecer, que separa el momento político de la política pública y el momento técnico de la misma.

En aspectos más concretos y prácticos deben impulsarse las acciones siguientes:

- Sincerar el discurso en cuanto a la seguridad social se refiere, determinando lo posible y lo no posible, con qué cosas o aspectos del Sistema diseñado se está de acuerdo y con cuáles se tiene diferencias y rechazos.

- En salud. Debe impulsarse la creación y establecimiento del Sistema Público Nacional de Salud (SPNS), sin afectar el sub-sector privado de la salud y sin desmejorar la prestación de servicios alcanzada por algunos sectores de la sociedad. Es necesario definir si el SPNS es un régimen de aseguramiento en salud total o parcial o, por el contrario, un régimen universal de carácter fiscal y si forma parte o no del Sistema de Seguridad Social.
- En pensiones. Es conveniente avanzar hacia la creación de un régimen jubilatorio y pensional de tipo multipilar. Un primer pilar básico, obligatorio, con financiamiento solidario (fiscal o contributivo) y uniforme, equivalente a lo que en algunos sistemas se conoce como "pensión ciudadana". Un segundo pilar, obligatorio, contributivo directo, con cotización y prestación definida (proporcional a la cotización), y de administración pública (capitalización colectiva). Un tercer pilar, obligatorio, con prestación y aporte indefinido, cuya base para el aporte no sea inferior a un porcentaje del salario o renta de referencia, de capitalización individual y administración pública, privada o mixta. Un cuarto pilar de carácter voluntario u opcional, supervisado por el Estado.

Los regímenes pensionales pre-existentes deben mantenerse y sus prestaciones respetarse hasta el último de los sobrevivientes o beneficiarios. En paralelo, surgirá el "nuevo" régimen jubilatorio y pensional.

- En Vivienda y Hábitat. Al igual que en salud es necesario definir previamente, si se mantiene o no como componente del Sistema de Seguridad Social. Si la respuesta es favorable o positiva, es ineludible su redefinición en el marco de una relación jurídica inter-partes con deberes y derechos claramente establecidos. La vivienda es un derecho de toda persona, pero el sujeto a cumplir con dicho derecho es borroso, casi invisible.
- Los demás componentes del Sistema de Seguridad Social: Empleo, Servicios Sociales y Seguridad y Salud en el Trabajo están bien concebidos; sólo requieren aplicación estricta.

Lo expuesto constituye las principales recomendaciones si se piensa en un relanzamiento del tema de la seguridad social como aspecto esencial en una estrategia de desarrollo nacional favorecedora del mejoramiento de la calidad de vida y el bienestar de la población venezolana.