

LAS COMPETENCIAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL VENEZOLANA: OPORTUNIDADES PERDIDAS Y NUEVAS TRAYECTORIAS

COMPETENCES OF VENEZUELA'S SOCIAL SECURITY: LOST OPPORTUNITIES AND NEW PATHS

AS COMPETÊNCIAS DA SEGURIDADE SOCIAL VENEZUELANA: OPORTUNIDADES PERDIDAS E NOVAS TRAJETÓRIAS

LUIS EDUARDO DÍAZ

<https://orcid.org/0000-0003-0541-4715> / lediaz.led@gmail.com

Universidad del Zulia (LUZ)
Macaraibo, Venezuela

RESUMEN

En la primera parte, el lector tiene un marco de referencia que da cuenta de aquellos factores que influyen sobre cualquier sistema de previsión social, como lo son la globalización, el cambio demográfico, el individualismo, el cambio tecnológico y una economía basada en la información y los servicios. La segunda parte aborda la situación venezolana, haciendo énfasis en los aspectos normativos de la reforma y contrarreforma previsional. Conforme a los resultados expuestos, se da cuenta de un “Estado provisional”; más que de un “Estado previsional”; de falta de conducción y concertación; de ausencia de planeamiento financiero, canales supervisorios, burocracia eficiente e indicios de vicios de inconstitucionalidad. Las características del modelo económico se exponen en la tercera parte, derivándose de la combinación del conjunto de elementos involucrados, tres condicionantes que son examinados en la cuarta sección, como lo son el petro estado, el populismo y el autoritarismo. La quinta y última parte presenta algunas recomendaciones y las conclusiones del ensayo.

Palabras-clave: política social; populismo; protección social; reforma de la seguridad social; seguridade social.

ABSTRACT

In the first part, the reader has a reference mark that handles factors that influence any system of social security, as globalization, demographic change, individualism, technologic change and an economy based on information and services; The second part approaches Venezuela's situation, emphasizing normative aspects of social security's reform and counter-reform. According to the given results, it is shown that it can be perceived as an “provisional State” more than a “predictive State”; that it has a lack of conduction and concertation; absence of financial planning, supervisional channels, efficient burocracy and evidences of vices of unconstitutionality. The characteristics of the economic model are exposed in the third part, coming from the combination of a set of involucrated elements, three conditionants that are examined in the fourth section, as petro-State, populism and authoritarianism. The fifth and last part presentes some recomendations and conclusions of the essay.

Keywords: social politic; populism; social protection; social security's reform; social security.

RESUMO

Na primeira parte, o leitor tem um marco de referência que dá conta dos fatores que influenciam qualquer sistema de previdência social, como a globalização, a mudança demográfica, o individualismo, a mudança tecnológica e uma economia baseada na informação e nos serviços. A segunda parte aborda a situação venezuelana, fazendo ênfase nos aspectos normativos da reforma e contrarreforma da previdência. Conforme os resultados expostos, se percebe um “Estado provisional” mais que um “Estado previsional”; uma falta de condução e concertação; ausência de planejamento financeiro, canais de supervisão, burocracia eficiente e indícios de vícios de constitucionalidade. As características do modelo econômico se expõem na terceira parte, derivando-se da combinação do conjunto de elementos involucrados, três condicionantes que são examinadas na quarta seção, como o petro-Estado, o populismo e o autoritarismo. A quinta e última parte apresenta algumas recomendações e as conclusões do ensaio.

Palavras-chave: política social; populismo; proteção social; reforma da previdência social; previdência social.

SUMÁRIO

INTRODUCCIÓN; 1 EL ESTADO PROVISIONAL VS. EL ESTADO PREVISIONAL; 2 VENEZUELA: LA REFORMA PARALISADA; 2.1 El orden normativo; 2.2 El orden normativo transitorio; 2.3 Balance; 3 INDICADORES SOCIALES Y ECONÓMICOS; 3.1 Características del modelo económico; 4 ANÁLISIS SOCIO POLÍTICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL; 5 RECOMENDACIONES; CONCLUSIÓN; REFERENCIAS.

INTRODUCCIÓN

En esta exposición son usados como equivalentes los términos de seguridad social, protección y bienestar social. Es una solución de brevedad y de compromiso con la evolución histórica y constitucional de la seguridad social en Venezuela. Las diferencias conceptuales, sin embargo, son importantes a la hora del diseño de políticas públicas:

El concepto de protección social es más amplio que el de seguridad social. Polanyi, conforme citado por Menahem¹, señaló que el primero comprende 3 modalidades de asignación: una por el seguro privado, otra por la familia y la tercera viene dada por la redistribución pública. La seguridad social encuadra históricamente en esta última modalidad redistributiva y está basada en cotizaciones sociales, formando en consecuencia parte de la protección social.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), por su parte, desde comienzos del siglo XXI, acuña el término de protección social con un sentido igualmente amplio y comprende tanto a la seguridad social contributiva como la no contributiva. Se trata en este caso de un esfuerzo por ampliar la cobertura, ya que tradicionalmente se ha referido la misma a los seguros sociales de contribuciones obligatorias, dejando sin amparo a diversos sectores y categorías laborales.

Existe un tercer término, el de bienestar social que se asemeja un tanto en lo político a la llamada “tercera vía” de Tony Blair en el Reino Unido. El concepto puede resumirse así: son los activos que el individuo produce². Aquellos deseos materiales y espirituales alcanzados, medidos en términos económicos, sanitarios y culturales suficientes para hacer frente a la enfermedad y la pobreza.

¹ MENAHEM, G. La tasa de seguridad desmercantilizada: una herramienta de evaluación de los sistemas de protección social europeos. *Revista Internacional de la Seguridad Social*. Vol. 60 No. 4. AISS, 2007. Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1752-1734.2007.00024.x>. Acceso en: 21 abril 2020.

² GIDDENS, A. *El estado del bienestar en una sociedad europea moderna*. España: Caixa Manresa y FUOC, 2004.

Si establecemos una comparación entre estos conceptos, la seguridad social es la principal estructura jurídico administrativa del bienestar social. En el caso venezolano, necesitamos sin duda fortalecer la primera para alcanzar lo segundo que tiene más bien un significado deontológico. ¿Y qué pasa con la protección social?

Es un concepto que cuadra con otra idea dominante: la de los mínimos sociales, definido como los recursos indispensables que deben ser dispensados para no caer en pobreza. No tiene la protección social la progresividad de la seguridad social ni la dimensión del bienestar social como deber de las élites políticas en desarrollarlo y de los pueblos como derecho exigirlo, más allá de esos mínimos vitales indispensables como el propuesto en el “Plan País”: un programa de subsidios directos que debe llegar de forma temporal a no menos el 48 por ciento de los hogares más pobres³.

Es claro que la seguridad social, por una parte, brindó en sus mejores momentos, cohesión social entre las clases y resarcó los costos generados por la producción⁴, hasta la crisis de su estructura, causada por los recortes del gasto, la congelación de los derechos y el marco legal flexibilizado. Afortunadamente no se ha agotado como fuente de aseguramiento colectivo, pero no debe reducirse exclusivamente a cuotas de empresarios y trabajadores; es un sistema que compensa y neutraliza situaciones de pobreza y que exige participación fiscal.

La seguridad social como estructura está siendo afectada por diversos factores, entre los que destacan:

(a) La globalización: porque limita las decisiones soberanas y estira espacialmente la movilidad de la mano de obra barata que se internacionaliza como las empresas. Las zonas francas, por ejemplo, emplean a más de 50 millones de personas en el mundo, varias veces la cantidad absoluta de las que laboran en toda la industria manufacturera de los Estados Unidos y salvo en el caso de las maquiladoras de tercera generación; contratan personal no calificado. Es apenas en 1998 cuando se adopta por la OIT una declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Existen regiones y provincias abandonadas a la suerte del tráfico de drogas y la explotación indiscriminada, mientras otra parte del planeta es un almacén para el consumo, como Wal-Mart, el empleador más importante de los EEUU y que atrae cada semana a más de 100 millones de consumidores, factura más de 360 mil millones de dólares anuales, pero sus empleados devengan US\$ 11 por hora, eludiendo la organización sindical.

³ Presentado por diputados y expertos venezolanos el 31 de enero de 2019. Ver: <https://prodavinci.com/plan-pais-las-medidas-para-el-dia-despues/>. Acceso en: 02 feb. 2019.

⁴ HABERMAS, J. **Problemas de legitimación en el capitalismo tardío**. Traducción de José Luis Etcheverry. Madrid: Cátedra, 1973. Ediciones Teorema.

Para justificar la pobreza e inseguridad propia, muchos gobiernos y partidos propagan la idea del extranjero indeseable, explotando al máximo la identidad colectiva y dirigiendo la masa enloquecida al ghetto, liderada por un Wilders en Holanda, un Le Pen en Francia, un Michalokiakos en Grecia o un Hofer en Austria. Un 13 por ciento del electorado alemán es seducido por el discurso antiinmigración del partido Alternativa por Alemania.⁵ “Hay que expulsar a los migrantes”, grita el ultraconservador Viktor Orbán desde su puesto de primer ministro en Hungría, como si la libertad y la seguridad dependieran de ello. Una ley de ese país establece que ayudar a un inmigrante es un delito. La propia Unión Europea acordó crear centros de internamiento para contener a los migrantes del otro lado del Mediterráneo, los que aumentaron por la guerra del 2015 a más de un millón. Italia vive un repunte de agresiones xenófobas (un ataque cada 2 días) y ello es alentado desde el Ministerio del Interior⁶. Y casi un centenar de venezolanos han sido apedreados o golpeados en distintas ciudades del Ecuador⁷.

(b) El cambio demográfico: El envejecimiento demográfico obligará a aumentar la edad, las contribuciones, o ambos parámetros a la vez. La familia, que siempre había constituido una red informal de protección, se ha venido debilitando por diferentes razones, entre las que destacan el menor número de miembros y la incorporación de la mujer al mercado de trabajo. Sus funciones de producción, consumo, conservación y reproducción de la mano de obra se han simplificado al extremo de sólo destacar la intimidad de las parejas homo o heterosexuales.

La esperanza de vida se habrá multiplicado por 2 en el 2050. El número de personas mayores de 60 años llegará a 2000 mil millones, lo que representará el 22 por ciento de la población mundial (AISS, 2010), pero entre el 47 y el 60 por ciento de los adultos mayores en el mundo no habrá ahorrado lo suficiente para financiar su retiro.

Venezuela disfruta aún de un bono demográfico (un plazo de tiempo donde la mayoría de sus habitantes se encuentra en edad productiva, entre los 15 y 59 años, lo que puede ser aprovechado para generar riqueza y bienestar). El Censo 2011 del Instituto Nacional de Estadística (INE)⁸, indica que el 66 por ciento de la población se ubica entre los 15 y 64 años,

⁵ EL PAIS. Crisis migratoria en Europa. https://brasil.elpais.com/tag/crisis_migratoria_europa. Acceso em 20 abr. 2020.

⁶ PACHO, Lorena. Italia vive un repunte de agresiones xenófobas. *El País*, Roma, 04 ago. 2018. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2018/08/04/actualidad/1533404557_001966.html. Acceso en: 25 abr. 2020.

⁷ FEMINICIDIO en Ecuador: lo que se sabe del asesinato de una mujer embarazada que conmociona al país. *BBC News*, 21 ene. 2019. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46952562>. Acceso en: 25 abr. 2020

⁸ Insitituto Nacional de Estadística. **Censo 2011 Redatam**. Disponible en: <http://www.redatam.ine.gob.ve/Censo2011/index.html>. Acceso en: 25 abr. 2020.

pero ello cambiará en el 2050, contando con escaso tiempo para aprovechar lo que queda del bono.

(c) El individualismo: porque, por una parte, transforma las preferencias sobre la idea del bienestar colectivo. Éste no es percibido igual por todos y amenaza al principio de solidaridad como parte del contrato social de enfrentar juntos las contingencias. Se trata del logro individual y la autorrealización personal, lo que Beck prefiere denominar individualización⁹. Es la generación del “primero yo”, base del nuevo cosmopolitismo, el que contrario a las críticas de los pesimistas morales; sí planea, se responsabiliza y vive socialmente, aunque se encuentre en mi opinión algo más ensimismado.

Por otra parte, el discurso de la seguridad social en sus años dorados, mantenía en la subjetividad de los trabajadores elementos que los impulsaban a resguardar sus derechos como preciadas conquistas sociales. Sin embargo, con el advenimiento de la estrategia neoliberal, desaparece el discurso sobre el bienestar social y por consiguiente se evapora de las subjetividades ese soporte que “proveía”. La carga es asignada al individuo, él debe hacerse cargo. Es lo que Beck llama el “riesgo de la libertad¹⁰”. En nuestro caso, la situación es diferente. No disponemos de un aseguramiento colectivo y no tenemos un aparato cognitivo e institucional capaz de proporcionarlo, que es lo que caracteriza al Estado provisor.

(d) Los cambios tecnológicos: representan la asunción de nuevos riesgos y el ajuste de sus primas, algunos son ilimitados y en consecuencia no pueden ser reparados¹¹, como los químicos, los genéticos y otros que se conectan con el concepto expuesto antes sobre bienestar social, como serían los ecológicos, los nucleares y ambientales. Vale hoy más un iPhone que un barril de petróleo y Nokia, otra competidora en el mercado de los celulares; aunque ha perdido terreno - como la canadiense RIM - aporta la cuarta parte de los ingresos por importación a Finlandia¹².

Las TIC han tenido un papel tan relevante, como desde su invención lo tuvo el papel, la imprenta o la penicilina. Facilitan las tareas de mensajería, el procesamiento de alimentos, las labores del hogar, el transporte, la fotografía y el cine. Marcas y productos se exhiben a una velocidad impresionante. Asia y el Pacífico desarrollan una capacidad de almacenamiento y

⁹ BECK, U. **The Reinvention of Politics: Rethinking Modernity in the Global Social Order**. Cambridge: Polity Press, 1996.

¹⁰ Véase: <https://sociologos.com/2017/11/19/aproximaciones-precariedad-laboral-desde-las-ciencias-sociales/>.

¹¹ BECK, U. **La sociedad del riesgo global**. Traducción Jesús Albocés Rey. Argentina: Siglo XXI, 2002.

¹² DAVERI, F.; SILVA, O. **Not only Nokia: What Finland tells us about new economy growth**. Oxford University Press: Economy Policy, 2004. p. 117-163.

transmisión de datos considerable, similar a los países de la OCDE y por encima del resto de Europa. Se transforman en zonas comerciales y en vitrinas globales¹³.

(e) Una economía basada en el conocimiento y los servicios que supone elevar la formación profesional y los períodos de adiestramiento con cobertura previsional, regular relaciones tercerizadas y los empleos independientes. En muchos aspectos será necesario re-educar: una educación que acumule nuevos conceptos y renueve procedimientos; una cultura y una formación que no derrote por anticipado a la mujer. Disipe la cultura de sexo masculino, del fuerte y vigoroso, ignorante de la mujer. La re-educación es una fórmula para la independencia, es para referirse a la mujer como persona y no como objeto, justificando los cambios y las transformaciones necesarias para el desarrollo, con planes de estudio, de curación de aptitudes y de reinserción en las decisiones fundamentales.

La solución a los distintos problemas derivados de los factores antes descritos se ha traducido en una competencia por los recursos entre el Estado y el mercado. La intención política cuenta dado que la disminución de la mortalidad infantil y el aumento de la esperanza de vida, están correlacionados positivamente con los niveles más elevados del gasto social. Por ejemplo, en la década del 30, Alemania con su seguro social estuvo a la cabeza de la cobertura previsional porque su gasto social era tres puntos más (4,82 por ciento) que el de las demás economías desarrolladas (1,61 por ciento), hasta la llegada del nazismo. Legisladores alemanes 5 décadas antes habían abogado por un seguro más barato a lo que se negó la mayoría del que para ese momento era el pueblo más culto de la tierra, embriagado luego por la energía totalitaria. La lección fue aprendida y el promedio del gasto social se eleva en la posguerra: en la década del 60, la tasa es del 10 por ciento y comenzando el siglo XXI; aumenta a una ratio de 21,6 por ciento.

1 EL ESTADO PROVISIONAL VS. EL ESTADO PREVISIONAL

La mejor definición sobre el Estado venezolano ha sido en mi opinión la de un dramaturgo: José Ignacio Cabrujas, quien dijo que actuaba generalmente como una gerencia hotelera, incapaz de garantizar el confort de sus huéspedes que de cualquier modo usaban sus instalaciones sin esperar desde luego transformarlas y moverse hacia un objetivo histórico. No

¹³ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Informe sobre el empleo en el mundo. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo, 2001.

vivo en un lugar, me limito a utilizar el lugar¹⁴. Pienso por un instante en la reforma de la seguridad social y en su gerencia provisional: Se liquidan planes, desvían presupuestos, se queman documentos, cambian los membretes y se fulmina la continuidad administrativa. La gerencia es ineficaz y corrupta, pero los huéspedes esperan con gusto los restos del pastel. La habilidad consiste en cuán grande es la parte que me llevo y no los actos valiosos que puedo hacer por mí mismo, como explica Sen en su teoría sobre las capacidades¹⁵. El hambre, agrega, no ha afligido nunca a ningún país que sea independiente, que convoque elecciones con regularidad, que tenga partidos de oposición para manifestar las críticas, que permita que los periódicos informen libremente y cuestionen la validez de las políticas de los Gobiernos. El Estado provisional sólo garantiza, si acaso puede, el hoy, hasta allí llega su responsabilidad y como dijera Monsivais, el cronista favorito de México: "Si nadie te garantiza el mañana el hoy se vuelve inmenso¹⁶". Rómulo Gallegos en la novela criolla describió nuestra estirpe de pueblo aventurero y mágico:

-¿Y ese Brujeador, qué especie de persona es? - volvió a interrogar Luzardo. Y el bonguero le respondió que era lo peor, un salteador de la montaña de San Camilo, descolgándose de hatos en hatos, por todo el cajón del Arauca, hasta venir a reunirse con Doña Bárbara (Dios los cría y el diablo los junta). Lo mentan asina como se lo he mentado, porque su ocupación, y que es brujear caballos, como también aseguran que y que tiene oraciones que no mancan para sacarles el gusano a las bestias y a las reses. Pero para mí que sus verdaderas ocupaciones son otras. Esas que usted mentó en denantes, que, por cierto, por poco no me hace usted trambucar el bongo. Con decirle que es el espaldero preferido de doña Bárbara..." -Piense usted lo peor que pueda pensar de un prójimo y agréguele todavía una mijita más, sin miedo de que se le pase la mano - respondió el bonguero¹⁷.

Sin la magia ya de la narrativa galleguiana que describe lo que aún somos, será explicado en la sección siguiente las razones del por qué la reforma de la seguridad social no ha sido posible. El principal riesgo de Venezuela, como el de los demás países de la región, lo constituyen los bajos ingresos. Esa es la distancia que la separa de los industrializados, la que

¹⁴ EL Estado del Disimulo: entrevista realizada a José Ignacio Cabrujas. *Estado & Reforma*, 1987. Disponible en: <https://politikaucab.files.wordpress.com/2014/10/cabrujas-1987-el-estado-del-disimulo.pdf>. Acceso en: 25 abr. 2020.

¹⁵ ANGARITA, M. J. La teoría de las capacidades en Amartya Sen. *Edetania: estudios y propuestas socio-educativas*, Valencia, n. 46, p. 63-80, 2014. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5010857>. Acceso en: 25 abr. 2020.

¹⁶ LAS mejores frases de Carlos Monsiváis para ser un "soñador realista". Disponible en: <https://culturacolectiva.com/letras/las-mejores-frases-de-carlos-monsivais-para-ser-un-sonador-realista>. Acceso en: 12 ene. 2019.

¹⁷ GALLEGOS, R. *Doña Bárbara*. Venezuela: Araluce, 1929. 480 p.

puedo resumir en una anécdota de un querido pariente curazoleño amparado por la seguridad social del Reino de los Países Bajos. Dice, comentándome sobre su operación de válvula realizada en la clínica Erasmo de Rotterdam:

[...] es un centro enorme y hay sillas de rueda y carritos para moverse; hay luncherías, mercado y farmacia. Tiene pista para helicóptero y un jardín tropical. Laboran 14 mil 500 personas y hay 4.500 estudiantes. Estoy en el piso 8. La habitación es muy bonita, las luces y la temperatura las manejo con una Tablet con que pido la comida y escojo la hora de comer y lo que deseo comer. Viene con entrada y postre.” Para rematar me apunta: “Holanda tiene una extensión territorial menor a la del estado Anzoátegui.

Y de inmediato, surgen las comparaciones, unas irritantes y otras cargadas de las mejores intenciones. Existe desde luego un mar de razones para no haber logrado el éxito y otro más de remedios para alcanzarlo. Vease qué ocurrió en estas 2 últimas décadas.

2 VENEZUELA: LA REFORMA PARALISADA

2.1 El orden normativo

Durante el segundo gobierno de Rafael Caldera (1994-1999), se convocó un diálogo tripartito que sirvió para promover la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral (LOSSSI-1997)¹⁸. El diálogo social constituía una posibilidad para que, como señala la Declaración de Filadelfia,

los representantes de los trabajadores y de los empleadores, colaborando en pie de igualdad con los representantes de los gobiernos, participen en discusiones libres y en decisiones de carácter democrático, a fin de promover el bienestar común¹⁹.

Pero, la deslegitimación de los actores sociales y el cambio de gobierno, malbarató la posibilidad.

¹⁸ VENEZUELA. Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral. *Gaceta Oficial* n. 5.199, Caracas, 30 dic. 1997.

¹⁹ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Declaración de Filadelfia*, l, c, 10 mayo 1944. Disponible en: <https://www.ilo.org/legacy/spanish/inwork/cb-policy-guide/declaraciondefiladelfia1944.pdf>. Acceso en: 25 abr. 2020.

La LOSSSI-1997 estatuyó el gobierno previsional, los tipos de fondos y su vigilancia, las prestaciones y la transición del régimen anterior al nuevo. Tuvo rango de orgánica y por serlo; desarrolló la norma-programa de la seguridad social: los propósitos rectores del sistema, por encima de la práctica del seguro social, con un firmamento normativo menos caótico y unas reglas de juego que entrañaron en su momento; abrir oportunidades al sector asegurador y financiero, en las áreas de salud y pensiones, además de aumentar la vigilancia del Estado, cuidar la conducta de los privados y extremar la intervención, con reglamentos y resueltos para un mercado que sería muy dinámico en materia de afiliaciones y servicios, competitivo, transparente y por los fondos de pensiones; globalizado. Esa era la apuesta, hasta declararse su vacación legal y poner los cimientos de una contrarreforma que se materializa en una nueva Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social (LOSSS-2002)²⁰ y la que revertirá el proceso de privatización²¹. Sin embargo, la LOSSS-2002, siendo la ley marco, no tuvo dirección propia: el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, sería el encargado de designar al órgano rector, lo que nunca sucedió. La inexistente conducción estaría acompañada de oficinas de apoyo, una de asuntos actuariales y financieros y otra de comunicaciones que tampoco, a falta de la jefatura, fueron creadas.

Una monumental tarea está pendiente aún por lidiar y para ello; es necesaria una dirección única con capacidad de desarrollar un mapa de ruta: la instancia de las definiciones, de las líneas maestras, donde se “gritan” las políticas, donde se derrochan posiciones y se debaten posturas, se vota y se toman decisiones, concentradas deben estar en un Consejo de Seguridad Social. El Consejo es la mejor cantera previsional, puede superar tensiones y proporcionar soluciones; se presentan proyectos, se contrastan resultados y se evalúa la gestión; es un consejo de estado de la previsión social, renovable, construido democráticamente, responsable y autónomo, es directivo y no consultivo. Después, se trazaría el ámbito operativo, en manos de profesionales que pongan en marcha lo que armoniosamente resulte de la conjunción antes descrita y garantizada por el diseño legal.

En segundo lugar, debe existir un lugar para el planeamiento financiero y actuarial. Esta instancia debe conectarse con la entidad de presupuesto, gozar de autonomía y tener un nivel de vinculación con el Ministerio del Trabajo y con el Consejo de Seguridad Social. En la LOSSSI-1997, tales atribuciones fueron repartidas entre las Superintendencias de Pensiones y Salud y el Ministerio del Trabajo que se configuraba como el del Trabajo y de la Seguridad Social. La

²⁰ VENEZUELA. Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social. *Gaceta Oficial* n. 37.600, Caracas, 30 dic. 2002.

²¹ Una Comisión Presidencial lo había intentado antes, aunque sin mayor suerte.

LOSSS-2002, por su parte, acopló tales funciones, principalmente, en una oficina de apoyo al despacho rector.

Una década después de la LOSSS-2002, empieza a operar la Superintendencia de Seguridad Social, igual es el caso de la Tesorería de la Seguridad Social, ambas con un accionar limitado y sin capacidad de profetizar cambios verdaderos. Como el sistema no existe, porque es un despliegue de fragmentos orgánicos, la Super no puede hacer mucho derroche de su fuerza de control y la Tesorería, despilfarra el tiempo para poder recaudar más y mejor; administrando apenas una parcela del entramado universo de fondos de jubilación del sector público y a lo que me referiré más adelante.

El ámbito de la supervisión es fundamental. Se entendió y justificó en la LOSSSI-1997 y, del mismo modo, en la LOSSS-2002. Las cuentas de los diferentes regímenes, los estados financieros, los respaldos fiscales de la póliza colectiva que significa la seguridad social y la coordinación de las instituciones deben estar bajo control de un organismo que pueda desplegar su accionar en proporción a tales demandas. Por lo mismo, en ambos instrumentos, la designación del responsable de la Super era clave, por concurso público, conforme a un baremo y por el parlamento. Una fórmula que combinaba profesionalismo y responsabilidad política. La idea de la Tesorería es continuación de la fallida idea de crear un Banco de la Seguridad Social, que se concibe desde un Ministerio sin cartera para la reforma de la seguridad social en el gobierno de Rafael Caldera, hasta que las competencias son asumidas por el Ministerio del Trabajo como consecuencia del diálogo social. En aquella oportunidad, el banco fue rechazado por el sector empresarial junto a las centrales sindicales, entre ellas, la más importante: la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV), la que había antes operado un banco, quebrado a posteriori. La CTV rechazaba la idea del nuevo, por la experiencia pasada y el frente empresarial por su parte; no aceptaba el gigantismo estatal.

Existe una masa de instituciones por crear y es muy posible que ello deba revisarse: una Defensoría de la Seguridad Social (Art. 15), el Instituto Nacional de Pensiones y Otras Asignaciones Económicas (Art. 70) y el Instituto Nacional de Empleo (Art. 84), los que quedaron a la espera de sedes y presupuestos. Los organismos que aún maniobran son los anteriores a la LOSSS-2002; el Instituto Nacional de Geriátrica y Gerontología, ahora Instituto Nacional de los Servicios Sociales (INASS); otro creado en la dictadura perezjimenista y que conservó su nombre; el Instituto Nacional de Capacitación y Recreación de los Trabajadores (INCRET), que tiene por objeto promover el turismo social, cuenta con una infraestructura de regular dimensión, atiende una población reducida y sus gastos corrientes sobrepasan los de inversión; y un Banco que

funcionaba como “banca de segundo piso”, remozándose para ser llamado el Banco Nacional de la Vivienda y Hábitat (BANAVIH). El listado institucional termina con el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS), que debía ser sustituido por otro, el de Pensiones y otras Asignaciones Económicas y el Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), creado por una ley de 1986, pero no será sino hasta el año 2005, cuando después de reformado el instrumento, empieza su trabajo, con un caudal tal de acciones que concentra en los hechos, la atención principal de la seguridad social.

Simplificar el listado institucional sería recomendable. La mayoría son instituciones autónomas que no generan posibilidades de centralidad y armonía. La Superintendencia debería ser mantenida y la Tesorería, dada la madeja financiero-institucional del Estado, cerrada.

2.2 El orden normativo transitorio

Una guía para cualquier reforma es comenzar por la transición: resume lo que se quiere y emerge de ella los cimientos institucionales. La transición salvaguarda los derechos causados, maximiza la potencialidad de la reforma y recrea la situación de los afiliados, sus cargas actuales y futuras; visualiza los pasos que hay que dar, detecta los problemas cruciales y defiende las posiciones a futuro, a nombre del presente. La LOSSS-2002 estableció las siguientes normas para la transición:

(a) Plan de transición: Fijó un plazo de 6 meses para elaborar un plan, especie de lienzo estratégico que no pudo sostenerse, porque al interior del gobierno, los preparativos fueron interrumpidos y los estudios y contratos suspendidos de forma indefinida. La unidad ejecutora de la reforma de la seguridad social, derivada de un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a raíz de la LOSSSI-1997, sería cerrada. Se había fijado aparte, un lapso de 5 años para poner en funcionamiento a todas las instituciones involucradas, pero ello será desconocido por el Ejecutivo.

Para tener una arquitectura acabada y completa, se exigía que los funcionarios públicos cotizaran a la Tesorería de la Seguridad Social, lo que, por una parte, aumentaría los recursos y uniformaría al sistema y por la otra, se evitaba la fuga de peculios y se determinaban las condiciones de afiliación de los administradores públicos (Art. 118). Esta decisión replicaba la LOSSSI-1997, pero apenas tuvo destello normativo.

(b) Autofinanciamiento (Art. 121): En consonancia con lo anterior, los regímenes preexistentes a la LOSSS-2002, podían permanecer siempre y cuando se autofinanciarán, lo que

de facto decretaba su eliminación, dirigiendo imposiciones a la caja central; la Tesorería de la Seguridad Social, y no a múltiples fondos, cajas y regencias dispersas. La disposición, siguió también a la LOSSSI-1997, la que tampoco favorecía la creación de nuevos regímenes, pero asumía la deuda de los anteriores, sin necesidad de aumentar la imposición.

Las jubilaciones en el sector público para el caso de una eventual reforma deben ordenarse. Lo deseable es que el funcionariado pertenezca al régimen general, pero una mayoría, incluido el militar, rechaza perder los beneficios ganados. La reforma debe ir reduciendo las diferencias entre esos regímenes especiales y el general. Puede al respecto establecer un período de transición que permita a los ya jubilados, conservar sus derechos y a los que los tienen en formación, seguir siendo cubiertos por sus regímenes hasta un tiempo determinado actuarialmente. Ello no añadirá más pasivos y establecerá un lapso para su fin, cuando no se permitan más inclusiones y sólo se satisfagan las obligaciones adquiridas.

(c) Comisión técnica (Art. 122): Se nombraría para reglar la transición, poniendo el empeño en la parte tecno política del proceso, pero el equipo nunca se nombró. La norma, de todas formas, manejaba el asunto con alguna ligereza, a decir de la cantidad de órganos involucrados; y, sin haber desarrollado otras medidas sobre la construcción previsional, sus decisiones hubiesen resultado desconocidas, dado los diferentes intereses en pugna.

(d) Integración en materia de salud (Art. 123): En una década se había fijado el plazo para la creación del Sistema Nacional de Salud, pero ningún progreso al respecto se hizo, pese a que el marco constitucional para llevar a cabo la integración era claro.

(e) Fondo especial de jubilaciones y pensiones (Art. 126): Reenfocada la reforma a uniformar los intereses del funcionariado con los de la clase trabajadora del sector privado, se liquidaba su principal fondo de jubilaciones y sus recursos serían trasladados a la Tesorería; pero, más tarde, la liquidación será suspendida y lo que hace aquélla es administrar los recursos de la vieja estructura, en vez de recibirlos como parte de la masa dineraria de la nueva seguridad social.

(f) Liquidación del IVSS (Art. 127): Se ordenaba el cierre del IVSS en la LOSSS- 2002, lo que contrariaba en el plano legal la decisión política de mantenerlo. Las instituciones en general y especialmente el IVSS se fueron calibrando a la realidad precedente y se avanzó en dirección contraria a la norma.

(g) Jurisdicción especial: La LOSSS-2002 creaba también una jurisdicción especial de seguridad social (disposición final tercera) sin señalar ningún plazo y ordenaba formular un

estatuto especial para su funcionariado (disposición final sexta), lo que, debido a tanta fragilidad institucional acentuada por la inercia, no llegará a intentarse.

La LOSSS-2002 se reforma en el año 2007. Eliminaría los plazos previstos en la transición: el de 6 meses para culminar el plan de “implantación” de la seguridad social y el que correspondía a las nuevas instituciones que debían estar operando (se había fijado un lapso de 5 años a punto ya de vencimiento para la fecha de la reforma), pero ya no se trataba de no saber qué hacer, sino que ya no se quería hacer.

Al siguiente año, se modifica la ley del IVSS para fortalecer las sanciones administrativas y forzar la permanencia del instituto como eje central de cualquier posible iniciativa. En tal sentido, se reforma el artículo 87 para poder aplicar multas por unidades tributarias; en caso de no llevar el patrono el registro de su personal y no reportar novedades como la suspensión, modificación o extinción de la relación laboral, se penalizará la falta de inscripción del empleador y la no notificación de cesación de actividades, cambios en la razón social, traspaso del dominio y modificaciones del salario; y se considerará falta muy grave no inscribir a los trabajadores en el seguro social. Las acciones del empleador serán sancionadas con severidad cuando retenga cotizaciones por encima de las establecidas, impida la fiscalización o presente documentos enmendados o alterados. La falta de pago de las cotizaciones es la infracción más grave (Art. 89): será de 5 unidades tributarias por semana y por cada trabajador, hasta un límite de 52 semanas, castigando la reincidencia con el cierre del establecimiento. De esa manera, se identificaban las acciones que la dirección del IVSS emprendería para aumentar sus finanzas y convertirse en el centro de atención de la seguridad social, alineando a las empresas al cumplimiento de los deberes para fiscales.

El mensaje, después de haber examinado la transición, era claro: se congelaba el proceso de contrarreforma²². Era una con ráfagas de la anterior, pero con sus mismas bases. ¿Alguna explicación? Intentemos una: la LOSSSI-1997 y su contrarreforma, la LOSSS-2002, se basaban en una economía dinámica, con diversos agentes y factores actuando: capital/trabajo,

²² Venezuela ha sido el único país que ha paralizado el proceso de reversión de la privatización. Si lo hicieron Nicaragua (2005), Argentina y el Ecuador (2008), Polonia y Hungría (2011), Kazajstán (2013), Bolivia (2015) y la República Checa (2016), entre otros. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. **Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019: la protección social universal para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible.** Ginebra: Organización Internacional del Trabajo, 2017. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_624890.pdf. Acceso en: 25 abr. 2020. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. **Reversing Pension Privatizations: rebuilding public pension systems in Eastern Europe and Latin America.** Ginebra: Organización Internacional del Trabajo, 2018. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_648574.pdf. Acceso em: 25 abr. 2020.

reparto/ganancia, prevención/siniestralidad - los que quedarán fulminados en la medida que el gobierno fue surcando en la denominada V República otro sendero²³. El Estado debía entregar - como V República - los recursos para el bienestar social, pero la situación económica no tardará en quedar saturada por el control de las ganancias, la expropiación al capital y el reemplazo de la propiedad privada de los medios de producción.

En el 2008, vuelve a modificarse la LOSSS-2002. Un sector del gobierno, el de la vivienda - el cual acumulaba una cultura organizacional muy distinta a la del IVSS - procuró el cambio para romper sus lazos con la seguridad social. La LOSSS-2002 fue enmendada al revés de la disposición constitucional. Este dato legal y trascendente socialmente se logró después de una habilitación legislativa concedida al gobierno por la Asamblea Nacional²⁴. Expresa la exposición de motivos que:

Las contingencias que ampara el artículo 86 constitucional, son eminentemente de orden social, dirigidas al bienestar común y que son financiadas por la solidaridad, mientras que la vivienda, se financia bajo los postulados financieros clásicos, por tanto, su origen y finalidad no obedecen a los de carácter social.

La aseveración es contraria al Estado Social de Derecho y al descubierto quedan las intenciones de la reforma planteada. Los artículos modificados fueron:

(a) El artículo 28 para delimitar claramente que la vivienda estaba fuera del sistema de seguridad social, lo que no tiene soporte constitucional, a decir del artículo 86 antes transcrito.

(b) El artículo 51 para encargarle al BANAVIH la recaudación de las cuotas obligatorias al régimen, función antes asignada a la Tesorería, la que de pas; no había empezado a operar al momento de la modificación y aun haciéndolo; no tendría puntos de recaudación suficientes.

(c) Los artículos 104 y 112 para señalar que los aportes al sistema de vivienda son capitales y no cuotas de seguridad social; ahorros y no tributos para fiscales; son caudales obligatorios destinados a una cuenta de capitalización individual (CCI), similar a las cuentas privadas de las pensiones. Se concibe a las cotizaciones del régimen prestacional de vivienda y hábitat, como un ahorro individual y no como tasas para fiscales, entendidas como exacción que tienen un destino específico, en razón de los servicios que un ente presta, aparte de las otras

²³ Según la división de la historia que Hugo Chávez hace, con la muerte de Bolívar, finaliza la III República y comienza la IV hasta 1998 cuando inicia la V; la que debe clausurar la historia y pulverizar las contradicciones.

²⁴ VENEZUELA. Decreto n. 6.243 con rango, valor y fuerza de ley de reforma parcial de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social. *Gaceta Oficial* No. 5891, Caracas, 30 abr. 2012. Disponible en: <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/90282/103979/F1181419546/VEN90282%20.pdf>. Acceso en: 25 abr. 2020.

características que la jurisprudencia de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia ha señalado: no se incluye su producto en los presupuestos estatales. No son recaudadas por los organismos específicamente fiscales del Estado. No ingresan a las tesorerías estatales; sino directamente a los entes recaudadores y administradores de los fondos²⁵. Esta concepción se estructuró del modo que permitiese operar con la lógica financiera implícita en la CCI, de acumulación y propiedad, concediendo participación al sector privado. Se señala en la exposición de motivos que, por lo que el ahorro habitacional - entendido como incentivo creado por el Estado de carácter obligatorio - tiene como fin único garantizar a sus ahorristas el derecho a una vivienda digna, configurando un fondo fiduciario de naturaleza privada, propiedad absoluta de los trabajadores aportantes, que obedecen al principio laboral de primacía de la realidad, cuyos recursos no son de libre disposición por parte del Estado. Por otra parte, las cotizaciones que se causan, se calcularán en base al salario integral (percepciones regulares o no de tipo salarial) y no en base al salario normal (percepciones únicamente regulares), con lo que se amplía la base de ingreso, a contrapelo de las demás contingencias.

La reforma, en adición, tuvo una orientación fiscalista que permite elevar la tasa, sin afectar el principio de legalidad del tributo al que se refiere el artículo 317 de la Constitución²⁶, de prohibir cobrar impuesto, tasa o contribución que no esté establecido en la ley. Y a diferencia del resto de las cotizaciones, no será sobre la base del salario normal, sino sobre el salario integral (lo que supone cualquier ingreso), siendo en consecuencia, la exacción mayor. La justificación fue la siguiente:

[...] la base de cálculo para estimar este ahorro, corresponde por una parte al porcentaje de la remuneración que percibe el trabajador, y por la otra a una alícuota que aporta el patrono, siendo que estos conceptos son la única fuente que sustentan este fondo, es responsabilidad del Estado asegurar el flujo constante de recursos a través de una base cálculo holista que cumpla este fin, por tanto, se propone fijar el salario integral de los trabajadores, para realizar los descuentos que deben corresponder al ahorro habitacional, entendiendo que la alícuota obligatoria inherente al trabajador, es menor que la correspondiente al patrono, con lo que el Estado protege al trabajador, débil jurídico de la relación laboral.

El mensaje era claro nuevamente: el terreno fértil está en otro lado y no en la seguridad social prometida. El Banco de la Vivienda se convierte en su propio recaudador,

²⁵ Sala Político Administrativa. Inversiones Mukaren, C.A. vs. Consejo Nacional de la Vivienda, 2006.

²⁶ VENEZUELA. Constitución de la Republica Bolivariana de Venezuela. **Gaceta Oficial Extraordinaria** n° 36.860, Caracas, 30 dic. 1999. Disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_venezuela.pdf. Acceso en: 29 abr. 2020.

facultad atribuida a la Tesorería de la Seguridad Social (no creada aún al momento de reformarse la ley). Por tanto, un sector gubernamental, el de la vivienda, da cuenta que la institucionalidad de la seguridad social no funciona y prefiere con sus propios elementos hacer suyo el manejo de la cuestión. Fue una separación de la seguridad social que esta ala gubernamental consideró necesaria, al no verse reflejada en la previsión social, cambiando la ley de marras y omitiendo el artículo 86 constitucional. Además, el BANAVIH, podría y puede otorgar facilidades financieras, efectuar inversiones y realizar cualquier otra tarea de intermediación bancaria. Pero va más allá: será un instituto autónomo y no un banco de desarrollo para no sujetarse a controles bancarios y poder administrar recursos sin fiscalización de la Superintendencia de Bancos.

2.3 Balance

La contrarreforma no se cumplió, conforme se ve en el cuadro cronológico más adelante. Sus cimientos no tienen expresión institucional. La LOSS-2002, quedó divorciada de la realidad, desde antes de su sanción, por la falta de definiciones político-jurídicas que la ponían en el limbo. Visualizar a futuro la protección social, mantener una unidad programática y ejecutiva para completar y coronar acciones, no se hizo. Pero aún después de promulgada, procedimientos, plazos e instituciones, no se establecieron.

El estadio más cercano para eso era el Ministerio del Trabajo y la consulta tripartita. El despacho quedó rebotado con las rutinas y a la tripartita venezolana, se le acusó de desastrosos defectos, por la reforma laboral y por la de seguridad social. Los privilegios de compañías aseguradoras y de la banca que, decían los críticos fulguraban en la LOSS-1997, en contra de una seguridad social pública y humanista no llegaron en realidad a chocar en el terreno. La LOSS-1997 acabó prontamente en el silencio, aunque se sancionaron bajo su marco las leyes de pensiones, salud y empleo, hasta que la incubadora de las transformaciones dejó de trabajar con la LOSS-2002. Desconcierta que con todo el poder político a favor del gobierno y contando con todos los recursos para trazar obligaciones y poder cumplirlas, terminara sin convicciones ni porvenir. Se careció de dirección y confianza además de otras razones socio políticas que serán desarrolladas más adelante.

En el año 2012, la ley del seguro social fue modificada para afiliar a los independientes y dos años más tarde la de jubilaciones para que la Tesorería manejare el fondo principal que debía haber sido liquidado. Dentro del balance hay que incluir a las convenciones colectivas, las

que abrieron un espacio importante para la seguridad social, porque: conceden un plus que reemplaza al seguro social; inmuniza frente a sus carencias y opera algunas contingencias, como la concesión de un período de reposo mayor, pagos de incapacidades temporales por encima del límite, cobertura de los tiempos de carencia, dotación de equipos de seguridad, indemnizaciones contractuales por accidentes y enfermedades, auxilios de montepío, montos y requisitos para jubilarse, contratación de pólizas de salud que incluyen asistencia médica especializada y hospitalización en instituciones privadas; pero, como apunta Lucena²⁷, los convenios colectivos se vinieron a pique: se negocian 100 contra los 1000 de antes.

La evaluación normativa podría resumirse así: La LOSSS-2002, fue un marco para actuaciones que están paralizadas, embotelladas por la falta de actuación política. Legislar aún está pendiente (salud y pensiones) y la normativa está dispersa o no está alineada a la Constitución, como es el caso del régimen de vivienda.

Cuadro 1 - cuadro cronologico de medidas acordadas

Evento	Año	Medidas acordadas
Diferimiento de la LOSSSI-2007	1998-2002	5 vacaciones legales fueron decretadas hasta la LOSSS-2002.
Nueva Constitución	2000	Seguridad Social sin participación privada, financiamiento solidario de las pensiones, y jubilaciones y pensiones otorgadas por el sistema de seguridad social, homologadas al salario mínimo.
Nombramiento de Comisión Presidencial	2000	Presentación de paquete de leyes a la Presidencia y remisión a la Asamblea Nacional que los desecha.
Proyecto para reformar la Ley marco de 1997	2001	Modelo de 2 pilares (solidaridad + CCI), rechazado luego.
Contrarreforma: nueva ley marco de seguridad social, LOSSS-2002	2002	Creación de Superintendencia y del Instituto Nacional de Pensiones, en sustitución del IVSS. Eliminación del tripartismo en el IVSS, art 131.
I Reforma LOSSS-2002	2007	Se eliminan lapsos de transición y la liquidación del fondo de jubilaciones en el sector público.
II Reforma LOSSS-2002	2008	El régimen de vivienda se separa de la seguridad social.
I Reforma de la ley del seguro social-IVSS	2010	Pensión de sobrevivencia y de invalidez homologada al salario mínimo.
III Reforma LOSSS-2002	2012	Designación de Superintendente y Tesorero por el Presidente, lo que antes era atribución de la Asamblea Nacional por las 2/3 partes de sus miembros. Afiliación voluntaria de independientes.
III Reforma Ley seguro social- IVSS	2012	Afiliación voluntaria de independientes.
Decreto 1440 sobre jubilaciones en el sector público. (Poderes extraordinarios conferidos al Presidente para legislar).	2014	Administración del fondo de jubilaciones a cargo de la Tesorería de la Seguridad Social.

²⁷ LUCENA, H. **Democracia y autoritarismo en las relaciones laborales**. 22 jul. 2018. Disponible em: <https://hectorlucena.blogspot.com/2018/07/democracia-y-autoritarismo-en-las.html?m=122>. Acceso en: 29 abr. 2020.

3 INDICADORES SOCIALES Y ECONÓMICOS

En estos 20 años, el ingreso petrolero ha sido superabundante, profundizándose la dependencia con el petro estado. Las “misiones sociales” (programas de transferencias no condicionadas), no pusieron el acento en la creación de empleo, deteriorándose aún más el mercado de trabajo. La competencia en productividad e innovación cayó a falta de encadenamientos productivos y dinamismo tecnológico, descendiendo las exportaciones no petroleras y el PIB del sector industrial.

Consecuencia de la hiperinflación y de la emigración de los más jóvenes según la ACNUR y la OIM, 3 millones de venezolanos han abandonado al país; el porcentaje de adultos mayores que debe trabajar sin afiliación o que trabaja y recibe pensión, aumentará considerablemente. La cobertura también palidece por la pérdida de esta mano de obra y es frecuente que los inmigrantes carezcan de seguridad social, tanto en el país emisor como en el receptor. Existen asimismo pocos acuerdos bilaterales e internacionales para una situación de crisis migratoria como la actual, especialmente en el caso de las pensiones.

3.1 Características del modelo económico

El llamado “socialismo del siglo XXI” promovió “el desarrollo endógeno”. Puede explicarse como una política de sustitución de importaciones y, por razones ideológicas, no privilegió al capital nacional, como si lo hizo con el extranjero, sobretodo en el área de los hidrocarburos. La principal industria, Petróleos de Venezuela (PDVSA), en el año 2000, tenía participación accionaria en 17 empresas y en el 2015 saltó a 114, incluidas 42 que se dedicaban a actividades no petroleras.

Fórmulas distintas a la economía social del mercado se pusieron en marcha: fueron los “fundos zamoranos”, las “empresas de producción social”, los “consejos comunales”, “las comunas”, aparte de empresas intervenidas, expropiadas y nacionalizadas, nuevas compañías estatales y una banca pública ensanchada, entre otras iniciativas, de cara a un modelo estatizado de administración (regido por militares en su mayoría). Unas 526 corporaciones públicas arrojaron pérdidas en 2016, por el orden de los 1,29 billones de bolívares, equivalentes a US\$ 1,29 mil millones, calculados a la tasa preferencial y oficial del momento.

El modelo procuró la multipolaridad y la cooperación internacional, mediante la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), antítesis de la asociación de libre comercio

(ALCA), además promovió sin mayor suerte el Banco del Sur y Petro-Caribe. Ello se ha expresado en donaciones, auxilios financieros blandos e inversiones directas a diferentes países.

En 1999, primer año de gobierno de Hugo Chávez, las importaciones fueron de US\$ 14,4 millardos, al cabo de 8 años se triplicaron, en tanto que aumentaba la salida de capital (se quintuplicó de 2006 a 2007), mientras que la inversión extranjera fue decreciendo: en el 2007, fue de US\$ 317 millones, en comparación con la de Chile de US\$ 14.457 millones, la de México de US\$ 23.230 millones y la de Brasil de US\$ 34.585. Cinco años más tarde, había caído la inversión en un 20 por ciento, según datos de la CEPAL. Y dos años luego, bajó a un 88 por ciento, con una leve recuperación en el siguiente por el impulso de China.

Hasta el año 2013, generó el “socialismo del siglo XXI” crecimiento, por encima del 4 por ciento, salvo en los años 2002 y 2003, durante la crisis política interna y en los años 2009 y 2010, consecuencia del trance financiero mundial. El mejor período del 2004 al 2008 fue de a poco declinando, pese a permanecer el barril de petróleo por encima de los US\$ 100 entre el 2012 y el 2014. El crecimiento económico en los mejores años permitió reducir la pobreza de 49.4 por ciento en 1999 a 32 por ciento en 2013, mientras que la extrema se redujo de 21.7 a 9.8 por ciento. La desigualdad también se comprimió, con el índice de Gini, de 0,49 en 1998 a 0,41 en 2013²⁸.

En 2004, en pleno boom petrolero, empezaron a crearse fondos paralelos (18 en total), sin control del parlamento y administrados fuera del presupuesto ordinario, lo que concedía un gran poder al gobierno central y le ponía freno a la descentralización. El Ejecutivo manejó un mínimo de US\$ 302 millardos, entre 2004 y 2016, provenientes de ingresos petroleros, reservas internacionales, aportes tributarios, préstamos a China, ganancias de empresas estatales, endeudamiento y otras operaciones del despacho de las finanzas. Funcionó el “modelo de desarrollo endógeno” con los altos precios del petróleo; pero, en la medida en que se desplomaban, había menos para importar. La caída de los precios en el último trimestre de 2014 tuvo su origen en un aumento en la producción de petróleo en Estados Unidos, la que se duplicó desde el año 2008. Entonces pasó de 7 a 13 millones de barriles diarios, gracias a nuevos yacimientos que, por cuestiones tecnológicas, no habían podido explotarse (EEUU ha aumentado la productividad de las empresas petroleras dedicadas a la extracción de gas y petróleo de lutitas y ha hecho rentable este tipo de explotación del crudo con precios por barril cercanos a US\$ 45), en tanto que la producción petrolera venezolana caía estrepitosamente un 13 por ciento en 2017, bajando a su menor nivel en 28 años.

²⁸ BW, 2017.

Los controles, especialmente sobre las divisas y los precios, es una característica intrínseca del “socialismo del siglo XXI”. El argumento a favor de los mismos, es que, al existir un tipo de cambio preferencial, se bloquea el encarecimiento de las importaciones más necesarias y no se justificaría el aumento de precios de los productos básicos, no obstante, ello no detendrá la inflación, los brotes especulativos y el desabastecimiento. En el 2014, una persona soltera necesitaba 450 salarios mínimos para comprar un apartamento tipo estudio y 150 para un carro. Tardaría en el primer caso, 40 años en obtenerlo y en el segundo, 13. A mediados de enero de 2019, el salario mínimo equivalía a 6,20 centavos de dólar por mes (calculado a la tasa de cambio del dolar paralelo). En el 2017 se ajustó 7 veces, en el 2018 se hizo 6 y en los últimos 5 años fueron 25 los incrementos.

4 ANÁLISIS SOCIO POLÍTICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Examinado como han sido los factores externos que condicionan cualquier reforma de seguridad social y hacia lo interno, los normativos y los económicos; al combinarlos, surgen tres resultados que se va analizar: son el petro estado, el populismo y el autoritarismo.

(a) El petro estado ha mantenido la oferta y demanda asistencialista: una tarjeta de débito llamada “Mi Negra” prometía repartir en la campaña electoral de 2006 un quinto del ingreso petrolero. Otra “Tarjeta Solidaria” pagaría 25 dólares a cada adulto y 10 dólares por cada niño en la convocatoria electoral de 2018²⁹. Mientras que el “Carnet de la Patria” distribuyó durante los comicios regionales y municipales de 2017, los bonos de “navidad” y de “reyes” y a comienzos de 2018, los de “carnavales”, “hogares de la patria” y otro para mujeres embarazadas.

En buena medida, el carácter del venezolano está forjado por la cultura petrolera. Una renta fácil que empeñó los esfuerzos por el trabajo y el ahorro. Las normas rígidas y “puntillosas” de capitanes de empresas quedaron atrás en la mayor parte de los casos por la supremacía de la renta cómoda. La cultura petrolera ha puesto de relieve varios temas de miopía previsional como el conformismo, confiar más en la suerte que en el trabajo, depredar el ambiente y evadir responsabilidades tributarias.

²⁹ CANDIDATO opositor acusó a Chávez de atemorizar a electores para que no voten. **Cooperativa.cl**. 21 nov. 2006. Disponible en: <https://www.cooperativa.cl/noticias/mundo/venezuela/elecciones/candidato-opositor-acuso-a-chavez-de-atemorizar-a-electores-para-que-no/2006-11-21/174800.html>. Acceso en: 29 abr. 2020. MANUEL Rosales propone la «tarjeta Mi Negra» como instrumento para Misión Vivienda. **Noticiero Digital**. 10 mayo 2011. Disponible en: <https://htr.noticierodigital.com/2011/05/manuel-rosales-propone-la-tarjeta-mi-negra-como-instrumento-para-mision-vivienda/>. Acceso en: 29 abr. 2020.

(b) El populismo: es un atajo que paga extraordinarios dividendos al manipulador que lo conduce. Las instituciones formales son desplazadas o debilitadas y un líder, esta vez de izquierda, se hace cargo. Implanta nuevas formas de representación que articula las demandas sociales y muchas de ellas hace efectivas. Surge precisamente, porque las anteriores fueron negadas, burladas o aplazadas injustamente. Consecuencia de tal desastre republicano, aparece el populismo con su anti política, su ausencia de fe por los partidos, su náusea por lo hecho mal y su energía superior impuesta a un electorado escéptico y desmotivado. Este es el concepto de populismo de Laclau³⁰ que es diferente al mesianismo, el narcisismo y el personalismo, ligados más a la personalidad del líder que al régimen que establece una hegemonía en todos los aspectos, incluyendo los comunicacionales³¹.

La barra populista puede acertar o ser imperita, ser responsable o no, pero se abre paso con absoluta facilidad. Redes sociales, cámaras de tv y micrófonos son sus extensiones que dejan atrás a consejos tripartitos sin madurez institucional o debilitados por alguna circunstancia. Las decisiones, a falta de diálogo social son unilaterales dentro del rango de intereses privados y no de los públicos. Aunque se combate formalmente la privatización, en realidad, toda la vida cotidiana queda amarrada al “sálvese cada quien como pueda”. La visión populista es corta y doméstica, caciquesca y en el terreno, actúa de facto, en tanto que el derecho es visto como un trofeo.

Con la enmienda constitucional del 2009 que aprobaba la reelección indefinida para todos los cargos de elección popular, el líder populista y su grupo, obtuvieron uno para su consolidación en el poder. Otro ejemplo lo constituyeron los comicios legislativos de septiembre de 2010, normados por una Ley que no tomó en cuenta el principio constitucional de la representación proporcional de las minorías; sin embargo, el líder populista y su grupo perdió la mayoría calificada, pero ello no fue óbice para que antes de finalizar ese año pidiera una habilitación legislativa por año y medio. Y antes de abrir el nuevo periodo parlamentario, dejó

³⁰ LACLAU, E. *La razón populista*. México: Fondo de Cultura Económica, 2006.

³¹ Un ejemplo baste: el gobierno “denuncia” que el 11 de enero de 2019 un incendio registrado en Guarenas en los galpones del IVSS representaba “*el mayor acto criminal que se ha hecho contra la salud en la historia de Venezuela*”. Se aseveró que las pérdidas eran incalculables, porque dentro de esas instalaciones estaban almacenados insumos para hacer diálisis a los 10.080 pacientes en el país, así como los equipos completos de dos hospitales a inaugurarse en Guanta y en San Juan de los Morros. El suceso, sin embargo, no ha podido ser investigado de forma independiente. GOBIERNO “sospecha” que incendio en galpones del IVSS en Guarenas fue provocado. *Tal Cual*. 11 ene. 2019. Disponible en: <http://talcualdigital.com/index.php/2019/01/11/gobierno-sospecha-que-incendio-en-galpones-del-ivss-en-guarenas-fue-provocado/>. Acceso en: 29 abr. 2020.

diseñado un “Estado comunal”, paralelo al normado por la Constitución y rechazado en consulta popular en el 2007.

Se sustituye la tabla de soluciones por otra de “salvación”, grandilocuente, exigiéndose venganza a nombre de los irredentos. La seguridad social que exige sosiego y pausa, con capítulos lentos y ceremoniales, queda atrás en el vértigo del petro estado. Crea nuevos agentes sociales y políticos, atajando o sustituyendo lo que los tradicionales no pueden o quieren hacer. Se traza un paralelismo entre lo viejo y lo nuevo, lo disfuncional con lo operativo, lo que colapsa y el nuevo circuito de manipulación de los afectos que el líder y su grupo instalan.

Estos nuevos agentes (comunales, misiones, fundos zamoranos, mercales, pedevales, unidades de batalla, etcétera), son los encargados de detener vientos y tempestades, tapar la vulnerabilidad social del régimen, generando una clientela política, a la vez que dependencia, porque en el populismo, el bienestar, la generosidad pública, se convierte en control político. Se suprime la capacidad posible y, con ello, la libertad, sustituida por lealtad y sumisión. El que da quita y el que recibe tiene que aparearse a los términos del acatamiento: un 60 por ciento de la población dice haber recibido las cajas de comida subsidiadas por el Gobierno, distribuidas por los Comités Locales de Abastecimiento y Producción (CLAP). El pueblo se convierte en un actor histórico fundamental pero subordinado a la nueva hegemonía que cual verdugo destruye la anterior. Será un factor de cohesión social en sustitución de la clase obrera, campesina y empresaria. La “masa” es devota y manipulable. La riqueza cambiará de manos y aquellos actores tradicionales son empujados al desprecio público como representantes de una rancia oligarquía. Los de “abajo” son afiliados a los nuevos agentes. La masa anónima se hace visible, constituyendo el nuevo capital político del líder y su grupo. El discurso promueve el “instinto nivelador”: el parecerse a “X”, restándole a “Y”. El bienestar populista desplaza al social, desinstitucionaliza a la democracia benefactora y se hace de una democracia directa donde la capacidad de planeamiento es mínima.

Dice Jacques Attali que el 90 por ciento de la riqueza total del planeta está en manos de sólo el uno por ciento de sus habitantes. La población bajo la línea de pobreza creció de 41 por ciento en 1980 (136 millones de personas) a 44 por ciento en 2003 (237 millones), en términos absolutos: 100 millones de pobres más. Los “impensables” populistas se ocuparon de cobijar a etnias y demás excluidos. Las promesas que posibilitaron los triunfos electorales de

esas élites emergentes se dirigieron a aquellos sectores históricamente echados de los derechos sociales y económicos³².

Las estructuras políticas sufrieron un fuerte remesón al servir a los intereses de la estrategia ultra liberal. Los “impensables” se lanzaron a criticar al establecimiento y encararon un proceso redistributivo de la renta, gracias al crecimiento del mercado global de commodities entre 2001 y 2007, aumentando exportaciones y reservas internacionales. El mejor antídoto contra el populismo rancio ha sido el sufragio que convirtió a los Estados en República. El voto es letal contra el descontrol del poder. Un asunto para reflexionar en otro espacio y oportunidad es cómo recuperar el entusiasmo por el sufragio y la democracia.

(c) El tercer factor es el autoritarismo de ascendencia militar en contra de la pluralidad y el desarrollo de la negociación. Desde luego, la necesidad fue colmada por la decisión unilateral. El IVSS fue dirigido por un general de brigada y el componente todo se convirtió en uno beligerante y partidista³³. Esta noción se acompaña con aquella de la vanguardia revolucionaria esclarecida y la megalomanía enfermiza que totaliza, igual que el fascismo, a la realidad. No fue casualidad el control de la industria petrolera (2002-2003) del poder legislativo en el 2005 (facilitado por la oposición), tampoco lo fue la habilitación presidencial en el 2010, (cuando el gobierno pierde la mayoría calificada), o la “toma” del Ministerio Público en el 2017.

5 RECOMENDACIONES

Es improbable que una futura reforma en Venezuela no cuente con una o más fuentes de financiamiento externo. Esto significa negociar determinadas condiciones de política a la hora de suscribir los préstamos y contar con una unidad nacional como contraparte para la negociación. Es lógico que un ministerio como el de Hacienda quiera ocupar obviamente el primer lugar de la dirección. El riesgo es que se imponga una orientación exclusivamente fiscalista. La conducción no puede perder de vista que la seguridad social es un derecho humano.

Deberán tomarse al menos 5 decisiones:

³² DUPAS, G. Pobreza, desigualdad y trabajo en el capitalismo global. *Revista Nueva Sociedad*, Buenos Aires, n. 215, 2008. Disponible en: <https://www.nuso.org/articulo/pobreza-desigualdad-y-trabajo-en-el-capitalismo-global/>. Acceso en: 29 abr. 2020.

³³ El General de Brigada Carlos Rotondaro fue destituido del IVSS a finales de 2017, después de 10 años en el cargo, bajo acusaciones y denuncias.

(a) Aumentar la participación fiscal por las fallas de mercado, lo que va más allá de las típicas contribuciones sobre el salario³⁴; (b) Aumentar las cotizaciones de forma progresiva para reducir la carga fiscal que se les exige a los empresarios; (c) Trasladar parte de los subsidios actuales al sistema de seguridad social como cotizaciones; (d) Invertir en la población más joven, creando un sistema de atención infantil; (e) Diseñar un plan de acogida de millones de venezolanos para llenar el vacío generacional, un acuerdo que permita su regreso en mejores condiciones de las que se fueron.

La dirección debe trabajar en el marco legal de derechos y garantías sociales: (a) Ofertando un paquete mínimo de salud, independiente del ingreso, edad, riesgo y género³⁵; (b) Estableciendo nuevos mecanismos de cotización ante la “uberización” del mercado laboral (flexibilizando la afiliación); (c) Concediendo protección social a la mujer para el caso de divorcio, separación y cuidado de los hijos, porque normalmente los sistemas de protección están concebidos para que el hombre sea el que asista a la mujer que cuidará de los hijos y demás familiares dependientes. Esta es una formulación que se debe a patrones culturales, considerados hoy anticuados y discriminatorios. Las mujeres tienen una situación endeble en el extremo inferior del mercado de trabajo, por lo que proteger a las que realizan tareas del hogar sin un ingreso propio y trabajadoras independientes; es un principio de igualdad y protección social³⁶; (d) La pensión de vejez debe basarse en los ingresos de la vida activa, pero garantizando un mínimo vital a quien no pueda pagarla (trabajadores que tuvieron empleos mal remunerados o sus cotizaciones fueron insuficientes por razones de enfermedad, desempleo u obligaciones familiares). Protegería, asimismo, a las personas de cualquier edad evaluadas con una discapacidad que les imposibilite vivir con independencia o trabajar para el caso que el ingreso per cápita de la familia fuere menor a una parte del salario mínimo nacional. Esta pensión básica podría amortiguar así, los casos crónicos de empleos interrumpidos por largo tiempo o desempleo de larga duración. Este nivel de protección tendría un efecto redistributivo considerable, porque repartiría beneficios del crecimiento económico de forma duradera, pese a los ingresos módicos de esas personas.

³⁴ BERTRANOU, F. *El futuro de la protección social en América Latina: reflexiones para los debates sobre el futuro en el trabajo*. Chile: Organización Internacional del Trabajo, 2017. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_614677.pdf. Acceso en: 29 abr. 2020.

³⁵ MESA-LAGO, C. Un reto de iberoamérica en el siglo XXI: la extensión de la cobertura de la seguridad social. *América Latina Hoy*, n. 48, p. 67-81, 2008.

³⁶ El Estado reconocerá el trabajo del hogar como actividad económica que crea valor agregado y produce riqueza y bienestar social. Las amas de casa, dice el artículo 88 Constitucional, tienen derecho a la seguridad social de conformidad con la ley.

Debe diseñarse una política de corresponsabilidad en el cuidado familiar. Este régimen de prestaciones familiares hay que diseñarlo separando las fuentes de financiamiento. Estas asignaciones se brindan de 3 formas, no excluyentes entre sí: (a) Asegurando el tiempo de cuidado a través de licencias y permisos previstos en la legislación; (b) Brindando servicios de cuidados de manera directa (guarderías infantiles, casas de retiro de adultos mayores y centros de atención para personas con discapacidad); y (c) Otorgando dinero para atender a la infancia, la tercera edad y personas con discapacidad.

Responde el régimen de asignaciones a una política familiar de manera tal que las diversas contingencias - de carácter constitucional - puedan ser distribuidas y coordinadas entre los diversos regímenes de la seguridad social, con fondos y fuentes distintas de financiamiento³⁷.

Cuadro 2 - Asignaciones familiares y contingencias que pueden ser amparadas, excluyendo la maternidad

CONTINGENCIAS	BENEFICIARIOS	FUENTES DE FINANCIAMIENTO
Embarazo desde determinada semana hasta alumbramiento	Cotizantes o afiliadas, incluye al servicio doméstico, independientes e informales por debajo de umbral de ingreso	Fiscal
Suma única por nacimiento o adopción	Ídem	Fiscal
Hijos menores de edad o sin límite de edad en caso de discapacidad	Cotizantes, pensionados y jubilados, privilegiando la entrega del efectivo a la mujer	Fiscal y contribuciones
Ayuda escolar	Cotizantes, pensionados y jubilados, servicio doméstico e informales	Fiscal
Nupcias ³⁸	Cotizantes	Contribuciones
Necesidades especiales	Cotizantes o afiliados; pensionantes y jubliados	Fiscal

³⁷ El artículo 86 constitucional establece el catálogo de contingencias que pueden ser separadas en diferentes regímenes de seguridad social: maternidad, paternidad, enfermedad, invalidez, enfermedades catastróficas, discapacidad, necesidades especiales, riesgos laborales, pérdida de empleo, desempleo, vejez, viudedad, orfandad, vivienda, cargas derivadas de la vida familiar y cualquier otra circunstancia de previsión social.

³⁸ La prestación está prevista en la legislación para los 2 cónyuges, pero no se cancela.

CONCLUSIÓN

(a) La seguridad social es la principal estructura jurídico administrativa del bienestar social, es su principal estamento, determina su calidad y extensión. Afortunadamente no se ha agotado como fuente de aseguramiento colectivo, pero no debe reducirse exclusivamente a cuotas de empresarios y trabajadores; debe ser un sistema que compense y neutralice situaciones de pobreza, lo que exige participación fiscal.

(b) Deben adoptarse decisiones con respecto al empleo de los recursos necesarios para resolver los diferentes problemas que causa la globalización, el cambio demográfico y tecnológico, el individualismo (o individualización) y una economía basada en el conocimiento y los servicios. En resumen, la intención política cuenta y el diálogo social constituye el mejor medio para evitar intervenciones gubernamentales irresponsables o una parálisis indefinida.

(c) Hasta el momento hemos tenido una gerencia provisional, en vez de una previsional. Esta es una de las razones del por qué no hemos alcanzado un estado social de derecho. La segunda viene por el lado de los bajos ingresos de los hogares venezolanos.

(d) Durante el segundo gobierno de Rafael Caldera (1994-1999), se convocó un diálogo tripartito que sirvió para promover la LOSSSI-1997. Hay que profundizar la experiencia con un Consejo de Seguridad Social, capaz de proponer y dirigir. Desde luego, hace falta la ley que lo permita y autoridad que la haga cumplir. El principal problema de la LOSSS-2002, aún vigente, es que siendo la ley marco no tuvo dirección propia. En segundo lugar, debe existir un espacio para el planeamiento financiero y actuarial. Esta instancia debe conectarse con la entidad de presupuesto, gozar de autonomía y tener un nivel de vinculación con el Ministerio del Trabajo y con el Consejo. En tercer lugar, el ámbito de la supervisión es fundamental. Se entendió y justificó en la LOSSSI- 1997 y del mismo modo en la LOSSS-2002 lo que hay que trazar de nuevo, asegurando su autonomía.

(e) Simplificar el listado institucional sería recomendable. La mayoría son organizaciones autónomas que no generan posibilidades de coordinación y planificación uniforme. La estabilidad del personal debe estar asegurada para evitar confrontaciones innecesarias.

(f) Una guía para cualquier reforma es comenzar por la transición (normalmente el capítulo final de la ley): resume lo que se quiere y emergen de ella los cimientos institucionales. La transición salvaguarda los derechos causados, maximiza la potencialidad de la reforma y

recrea la situación de los afiliados, sus cargas actuales y futuras, visualiza los pasos que hay que dar y detecta los problemas cruciales.

(g) Venezuela es el único país de los que iniciaron procesos de contrarreforma que paralizó la misma. Fue una ola de “nacionalizaciones” de los fondos de pensiones, a causa de los problemas fiscales y las expectativas no satisfechas (baja cobertura y tasa de reemplazo). El caso venezolano fue una contrarreforma con ráfagas de la anterior, pero sin saber cómo hacerla con bases distintas. Si existe alguna explicación fue la mutación que se le fue dando al Estado: control de las ganancias, la expropiación al capital y el reemplazo de la propiedad privada de los medios de producción. La LOSS-2002 quedó divorciada de la realidad, desde antes de su sanción, por la falta de definiciones político y jurídicas que la ponían en el limbo. Visualizar a futuro la protección social, mantener una unidad programática y ejecutiva para completar y coronar acciones no se hizo. Pero aún después de promulgada, procedimientos, plazos e instituciones no se establecieron. A la par, existe una normativa dispersa, no alineada a la LOSS-2002, como es el caso del régimen de vivienda - que se separa de la seguridad social, contraviniendo el dispositivo constitucional y la transición del anterior sistema al nuevo sigue sin ejecutarse, fatigando cualquier posible cambio.

(h) En estos 20 años, el ingreso petrolero ha sido superabundante, profundizándose la dependencia con el petro estado. Las “misiones sociales” constituyeron programas de transferencias no condicionadas sin poner el acento en la creación de empleo. La competencia e innovación cayó a falta de encadenamientos productivos y dinamismo tecnológico, descendiendo las exportaciones no petroleras y el PIB del sector industrial. Fórmulas distintas a la economía social del mercado se pusieron en marcha; fueron los “fundos zamoranos”, las “empresas de producción social”, los “consejos comunales”, “las comunas”, aparte de empresas intervenidas, expropiadas y nacionalizadas, compañías estatales creadas y banca pública ensanchada, entre otras iniciativas, de cara a un modelo estatizado de administración militar.

(i) El petro estado ha mantenido la oferta y demanda asistencialista. El carácter del venezolano está forjado por la cultura petrolera de la renta fácil que empeñó los esfuerzos por el trabajo y el ahorro. La misma ha puesto de relieve varios temas de miopía previsional, como: el conformismo, confiar más en la suerte que en el trabajo, depredar el ambiente y evadir responsabilidades tributarias.

(j) En el populismo, el bienestar, la generosidad pública, se convierte en control político. Se suprime la capacidad posible y con ello la libertad, sustituida por lealtad y sumisión. La masa anónima se hace visible, constituyendo el nuevo capital político del líder y su grupo. El

discurso promueve el “instinto nivelador”, el parecerse a “X”, restándole a “Y”. El bienestar populista desplaza al social, desinstitucionaliza a la democracia benefactora y se hace de una democracia directa donde la capacidad de planeamiento es mínima.

(k) Deberán tomarse al menos 5 decisiones económicas y actuariales: Es posible pronosticar, por las fallas de mercado, una asistencia estatal más allá de las contribuciones sobre el salario; deberán aumentarse las cotizaciones de forma progresiva para reducir la carga fiscal que se les exige a los empresarios; trasladar parte de los subsidios actuales al sistema de seguridad social como cotizaciones; invertir en la población más joven, creando un sistema de atención infantil; y pensar en un plan de acogida de millones de venezolanos para llenar el vacío generacional.

(l) La dirección, por otra parte, debe trabajar en el marco legal de derechos y garantías sociales: ofertando un paquete mínimo de salud, independiente del ingreso, edad, riesgo y género; mayor flexibilidad en la afiliación y nuevos mecanismos de cotización ante el fenómeno que simplificamos como la “uberización” del mercado laboral; protección social de la mujer para el caso de divorcio, separación y cuidado de los hijos; y pensión de vejez no contributiva a la población pobre, alcanzada sea la edad requerida.

(m) El régimen de prestaciones familiares hay que diseñarlo separando las fuentes de financiamiento, de manera que las diversas contingencias - de carácter constitucional - puedan ser distribuidas y coordinadas entre los diversos regímenes de la seguridad social. Proteger a las mujeres que realizan tareas del hogar sin un ingreso propio y trabajadoras independientes es un principio de igualdad de trato y protección social. Para ampliar la cobertura se necesita afiliar independientes y otras categorías atípicas de trabajadores. Conviene, finalmente, diseñar un sistema de tributación simplificado para las micro y pequeñas empresas, lo que permitiría la formalización y el pago oportuno de impuestos y cotizaciones sociales.

REFERENCIAS

ANGARITA, M. J. La teoría de las capacidades en Amartya Sen. **Edetania: estudios y propuestas socio-educativas**, Valencia, n. 46, p. 63-80, 2014. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5010857>. Acceso en: 25 abr. 2020.

ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL. La seguridad social y el el desafío del cambio demográfico. *Revista Internacional de la Seguridad Social*, vol. 60, N.3-4, p. 2-23, 2010.

BECK, U. *The Reinvention of Politics: Rethinking Modernity in the Global Social Order*. Cambridge: Polity Press, 1996.

BECK, U. *La sociedad del riesgo global*. Traducción Jesús Albocés Rey. Argentina: Siglo XXI, 2002.

BERTRANOU, F. *El futuro de la protección social en América Latina: reflexiones para los debates sobre el futuro en el trabajo*. Chile: Organización Internacional del Trabajo, 2017. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_614677.pdf. Acceso en: 29 abr. 2020.

BROWN, R. L. Diseño de un régimen de pensiones de seguridad social. *Revista Internacional de la Seguridad Social*, vol. 61. n.1, 2008.

CANDIDATO opositor acusó a Chávez de atemorizar a electores para que no voten. *Cooperativa.cl*. 21 nov. 2006. Disponible en: <https://www.cooperativa.cl/noticias/mundo/venezuela/elecciones/candidato-opositor-acuso-a-chavez-de-atemorizar-a-electores-para-que-no/2006-11-21/174800.html>. Acceso en: 29 abr. 2020.

CORREA, M. La gente feliz no necesita consumir: la declaración de un reconocido filósofo. *Bioguia*, 17 mayo 2018. Disponible en: <https://www.bioguia.com/notas/la-gente-feliz-no-necesita-consumir-la-declaracion-de-un-reconocido-filosofo>. Acceso en: 29 abr. 2020.

DAVERI, F.; SILVA, O. *Not only Nokia: What Finland tells us about new economy growth*. Oxford University Press: Economy Policy, 2004. p. 117-163.

DUPAS, G. Pobreza, desigualdad y trabajo en el capitalismo global. *Revista Nueva Sociedad*, Buenos Aires, n. 215, 2008. Disponible en: <https://www.nuso.org/articulo/pobreza-desigualdad-y-trabajo-en-el-capitalismo-global/>. Acceso en: 29 abr. 2020.

EL ESTADO del Disimulo: entrevista realizada a José Ignacio Cabrujas. *Estado & Reforma*, 1987. Disponible en: <https://politikaucab.files.wordpress.com/2014/10/cabrujas-1987-el-estado-del-disimulo.pdf>. Acceso en: 25 abr. 2020.

EL PAIS. Crisis migratoria en Europa. https://brasil.elpais.com/tag/crisis_migratoria_europa. Acceso em 20 abr. 2020.

FEMINICIDIO en Ecuador: lo que se sabe del asesinato de una mujer embarazada que conmociona al país. *BBC News*, 21 ene. 2019. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46952562>. Acceso en: 25 abr. 2020.

GALLEGOS, R. *Doña Bárbara*. Venezuela: Araluce, 1929. 480 p.

GIDDENS, A. *Un mundo desbocado: los efectos de la globalización en nuestras vidas*. Madrid: Taurus, 2000.

GIDDENS, A. **El estado del bienestar en una sociedad europea moderna**. España: Caixa Manresa y FUOC, 2004.

GOBIERNO “sospecha” que incendio en galpones del IVSS en Guarenas fue provocado. **Tal Cual**. 11 ene. 2019. Disponible en: <http://talcualdigital.com/index.php/2019/01/11/gobierno-sospecha-que-incendio-en-galpones-del-ivss-en-guarenas-fue-provocado/>. Acceso en: 29 abr. 2020.

HABERMAS, J. **Problemas de legitimación en el capitalismo tardío**. Traducción José Luis Etcheverry. Madrid: Cátedra, 1973.

INSITITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. **Censo 2011 Redatam**. Disponible en: <http://www.redatam.ine.gov.ve/Censo2011/index.html>. Acceso en: 25 abr. 2020.

LACLAU, E. **La razón populista**. México: Fondo de Cultura Económica, 2006.

LAS MEJORES frases de Carlos Monsiváis para ser un “soñador realista”. Disponible en: <https://culturacolectiva.com/letras/las-mejores-frases-de-carlos-monsivais-para-ser-un-sonador-realista>. Acceso en: 12 ene. 2019.

LAS PROTESTAS en Nicaragua contra la reforma de la seguridad social dejan 10 muertos y un centenar de heridos. **El Mundo**, 21 abr. 2018. Disponible en: <http://www.elmundo.es/internacional/2018/04/21/5adb0833468aebd4578b465c.html>. Acceso en: 29 abr. 2020.

LUCENA, H. **Democracia y autoritarismo en las relaciones laborales**. 22 jul. 2018. Disponible en: <https://hectorlucena.blogspot.com/2018/07/democracia-y-autoritarismo-en-las.html?m=122>. Acceso en: 29 abr. 2020.

MANUEL Rosales propone la «tarjeta Mi Negra» como instrumento para Misión Vivienda. **Noticiero Digital**. 10 mayo 2011. Disponible en: <https://htr.noticierodigital.com/2011/05/manuel-rosales-propone-la-tarjeta-mi-negra-como-instrumento-para-mision-vivienda/>. Acceso en: 29 abr. 2020.

MENAHM, G. La tasa de seguridad desmercantilizada: una herramienta de evaluación de los sistemas de protección social europeos. **Revista Internacional de la Seguridad Social**. Vol. 60 No. 4. AISS, 2007. Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1752-1734.2007.00024.x>. Acceso en: 21 abril 2020.

MESA-LAGO, C. Un reto de iberoamérica en el siglo XXI: la extensión de la cobertura de la seguridad social. **América Latina Hoy**, n. 48, p. 67-81, 2008.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. **Informe sobre el empleo en el mundo**. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo, 2001.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. **Declaración de Filadelfia**, 10 mayo 1944. Disponible en: <https://www.ilo.org/legacy/spanish/inwork/cb-policy-guide/declaraciondefiladelfia1944.pdf>. Acceso en: 25 abr. 2020.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. **Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019: la protección social universal para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible.** Ginebra: Organización Internacional del Trabajo, 2017. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_624890.pdf. Acceso en: 25 abr. 2020.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. **Reversing Pension Privatizations: rebuilding public pension systems in Eastern Europe and Latin America.** Ginebra: Organización Internacional del Trabajo, 2018. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_648574.pdf. Acceso em: 25 abr. 2020.

PACHO, Lorena. Italia vive un repunte de agresiones xenófobas. **El País**, Roma, 04 ago. 2018. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2018/08/04/actualidad/1533404557_001966.html. Acceso en: 25 abr. 2020.

SEN, A. La democracia y la libertad son buenas para la economía. **El País**, 16 oct. 1998. Disponible en: https://elpais.com/diario/1998/10/16/economia/908488819_850215.html. Acceso en: 29 abr. 2020.

SHAMIS, H. E. El México de López Obrador: Acerca de la improbabilidad del populismo. **El País**, 08 jul. 2018. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2018/07/08/america/1531005338_011714.html. Acceso en: 08 jul. 2018.

Sala Político Administrativa. Inversiones Mukaren, C.A. vs. Consejo Nacional de la Vivienda, 2006.

TRES meses de protestas en Nicaragua y más de 350 muertos. **La Vanguardia**, 18 ago. 2018. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20180718/45958481913/tres-meses-de-protestas-en-nicaragua-y-mas-de-350-muertos.html>. Acceso en: 29 abr. 2020.

VENEZUELA. Constitución de la Republica Bolivariana de Venezuela. **Gaceta Oficial Extraordinaria** n° 36.860, Caracas, 30 dic. 1999. Disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_venezuela.pdf. Acceso en: 29 abr. 2020.

VENEZUELA. Decreto n. 6.243 con rango, valor y fuerza de ley de reforma parcial de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social. **Gaceta Oficial** No. 5891, Caracas, 30 abr. 2012. Disponible en: <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/90282/103979/F1181419546/VEN90282%20.pdf>. Acceso en: 25 abr. 2020.

VENEZUELA. Ley Orgnánica del Sistema de Seguridad Social. **Gaceta Oficial** n. 37.600, Caracas, 30 dic. 2002.

VENEZUELA. Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral. **Gaceta Oficial** n. 5.199, Caracas, 30 dic. 1997.

Artigo convidado

COMO FAZER REFERÊNCIA AO ARTIGO (ABNT/BRASIL):

DÍAZ, Luis Eduardo. Las competencias de la seguridad social venezolana: oportunidades perdidas y nuevas trayectorias. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, Santa Maria, RS, v. 15, n. 1, e44192, jan./abr. 2020. ISSN 1981-3694. DOI: <http://dx.doi.org/10.5902/1981369444192>. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/44192> Acesso em: dia mês. ano.

Direitos autorais 2020 Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM

Editores responsáveis: Rafael Santos de Oliveira e Angela Araujo da Silveira Espindola



Esta obra está licenciada com uma Licença [Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).

SOBRE O AUTOR

LUIS EDUARDO DÍAZ

Professor Titular de la Universidad del Zulia; investigador del Centro de Estudios Laborales, Universidad del Zulia; editor de la Revista Gaceta Laboral en Venezuela.