

LA SEGURIDAD SOCIAL

El debate sobre las prestaciones sociales, desarrollado hace años en el país, aceleró la discusión sobre la reforma del sistema de seguridad social. Hubo quienes identificaron prestaciones sociales con seguridad social y en su deseo de eliminar aquellas derivaron su discurso sobre ésta. Otros pensamos que son dos temas distintos aunque conexos y complementarios. Esta es la posición adoptada por la comisión presidencial. En su informe hacen propuestas sobre ambos problemas.

No se duda en el país sobre la crisis en que se debate la Seguridad social. El Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS) se encuentra en una postración absoluta. Las deudas de los patronos públicos y privados con el Instituto es millonaria. Es el ineficiente seguro de los pobres. Quien puede pagar buscará un seguro privado, privatizando la seguridad social. Se duplican los seguros para una más adecuada cobertura. El desastre financiero y organizativo del IVSS hace que en verdad no haya seguridad social. Las diversas intervenciones no han conducido a resultados.

En un artículo anterior (SIC, Mayo 1995) nos referimos a las prestaciones sociales. Ahora queremos presentar las proposiciones sobre la Seguridad social. Nosotros lo hacemos en orden inverso a como lo hizo la comisión, dado el interés general sobre el tema de las prestaciones.

Las bases de la propuesta (concepción participativa, procesos de descentralización, operatividad de los regímenes y consideración de los factores económicos) así como las condiciones requeridas (alto espíritu de negociación, fuerte liderazgo político, política de información clara y pedagógica, reducción significativa del índice de inflación, tasas de interés positivas y manejo transparente, competente y supervisado de los fondos) son idénticos para los temas de Seguridad Social (SS) y Prestaciones Sociales (PS). Puede revisarse en nuestro artículo anterior.

La propuesta de la comisión presidencial sobre el tema específico se fundamenta en que:

1. La SS debe proteger a todos los habitantes de la República, en un contexto de descentralización y participación en el funcionamiento.
2. La responsabilidad es compartida por el Estado, la sociedad y los individuos.
3. Los seguros sociales constituyen el régimen general y uniforme de protección social, aunque puede haber otros complementarios y su financiamiento procederá de las cotizaciones de asegurados y empleadores y de los aportes del Estado. Por superior cotización se puede obtener facultativamente prestaciones complementarias.
4. La protección debe velar por el cuidado integral de la salud, pensiones, indemnizaciones y asignaciones familiares y seguro de paro forzoso.
5. Debe intervenir el IVSS (intervención técnica y con gran apoyo político para enfrentar presiones y resistencias). (Véase la propuesta en el recuadro de la página siguiente).

REFLEXIONES SOBRE LA PROPUESTA

Si en nuestro artículo sobre las PS señalábamos que las reacciones han sido débiles, sobre el tema de la seguridad social han sido de un obsequioso silencio. No ha habido ningún tipo de comentario. Esto es altamente preocupante, puesto que el tema de la seguridad es el que más frecuentemente se ha invocado

para eliminar el recálculo del actual esquema de PS. Esto refrenda nuestra convicción de que, si bien el tema de la SS es prioritario vitalmente, de hecho no es el que preocupa a quienes tienen voz y capacidad de presión en la sociedad. Es posible también que en general no se cree en el interés del gobierno por resolver el problema de la SS. Prueba de ello es que antes de concluir el trabajo la comisión, el gobierno decidió una enésima intervención.

Aspectos positivos

1. La propuesta es muy válida como papel de trabajo para ser profundizada. Hay en ella presupuestos filosóficos de trascendental importancia referidos a la necesidad de un auténtico sistema de seguridad social frente a la inoperancia del actual. Particularmente se debe destacar el planteamiento de que debe cubrir a todos los habitantes de la república, con responsabilidad del Estado, empleadores e individuos.
2. Hay una búsqueda de unificación de los sistemas de jubilación para los trabajadores venezolanos de los sectores público y privado. El fondo de jubilaciones y pensiones del sector público, por ejemplo, se regirá por las mismas



José Ignacio Arrieta A.

LA PROPUESTA SOBRE SEGURIDAD SOCIAL

I. INTERVENCION

1. Junta interventora: presidente, nombrado por el presidente de la República y cuatro interventores nombrados por el presidente de la junta según criterios de capacidad y excelencia. La intervención durará 180 días prorrogables por un período igual.
2. Cuatro áreas (técnico actuarial, administrativa, salud y recursos humanos). Cada interventor será responsable de un área. El presidente coordinará las áreas y se relacionará con las diversas instancias.
3. Tareas:
 - a. Estudios actuariales y legales del actual y del futuro régimen. Hacer el proyecto de reforma parcial de la ley de los Seguros Sociales y lograr su aprobación.
 - b. Información masiva para conseguir credibilidad para la intervención.
 - c. Garantizar que los servicios no se interrumpan y que mejoren especialmente los de salud y pago de pensiones a jubilados.
 - d. Reducción y racionalización de la nómina, paralización de contrataciones no necesarias y de convenciones colectivas, austeridad en los gastos, revisión del plan de jubilaciones y pensiones del personal del IVSS y entregarlo en administración como fondo separado (hasta que se integre con el nuevo sistema de SS.) al fondo especial de jubilaciones y pensiones de los funcionarios y empleados de la administración pública nacional, de los estados o municipios.
 - e. Convenir con Min-salud, gobernaciones, municipios, gremios y otros entes públicos o privados, la administración directa de las instalaciones de hospitales y la prestación indirecta de los servicios de salud. Inventariar medicinas y materiales médico-quirúrgicos y entregarlos a los centros médicos del IVSS, después de concertación administrativa.
 - f. Delegar la administración de los recursos financieros del IVSS en una institución con suficiente infraestructura física, técnica, administrativa, financiera y de credibilidad para el público y experiencia. Esta institución recaudará las cotizaciones y las distribuirá conforme a la normativa actual hasta que los estudios actuariales determinen el monto futuro de cotizaciones y su distribución. Asegurar que las inversiones de recursos con un plazo máximo de dos años y reservas técnicas se hagan en créditos garantizados por la nación o por las leyes financieras y con tasas mínimas de rendimiento fijadas por el BCV. Identificar las deudas con el personal, proveedores y pensiones y hacer un cronograma de pagos. Recuperar las deudas por cotizaciones. Congelar deudas con proveedores y solicitar al gobierno los recursos para sanear las deudas.

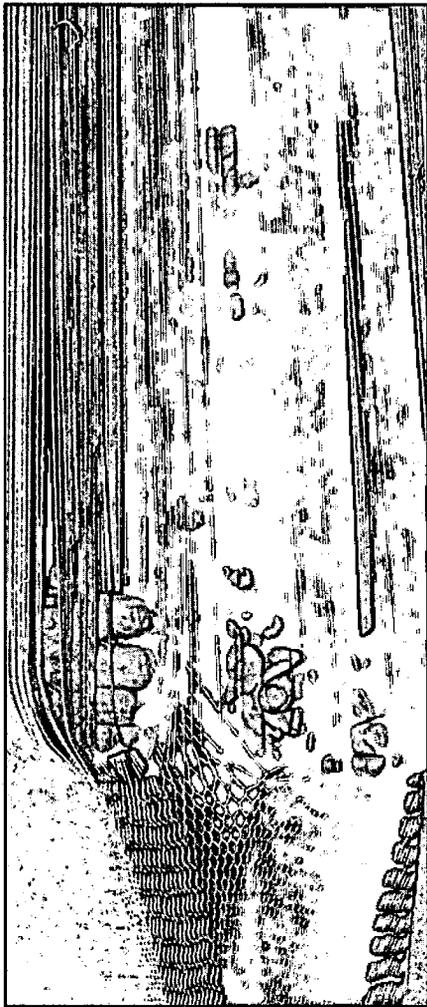
II. CREACION DE UN NUEVO SISTEMA DE LOS SEGUROS SOCIALES

1. a. Régimen general obligatorio de prestaciones básicas y facultativo de prestaciones complementarias (cuidado integral de la salud, pensiones básicas de vejez e invalidez, viudedad y orfandad, indemnizaciones y asignaciones familiares). Beneficia a venezolanos y extranjeros con residencia legal que trabajen bajo relación de dependencia en el sector privado y para funcionarios públicos.
- b. Régimen especial facultativo (atención básica de la salud, pensiones básicas de vejez e invalidez, cuidado integral de la salud). Trata de amparar progresivamente a sectores no beneficiados.
2. Para atención primaria no se requerirá período de cotización previo, para la hospitalización y cirugía se requiere un mínimo de un año continuo de cotizaciones. Enfermedades críticas o catastróficas tienen límite de cobertura, a menos que haya aportes adicionales del asegurado

3. La pensión básica de vejez, viudedad y orfandad tiene como mínimo un salario básico y como máximo 5 salarios mínimos (aunque con más cotización el asegurado podrá tener más). El derecho a la pensión de vejez es a los 60 años y 15 años de cotizaciones. Para viudez y orfandad el titular debe tener 15 años de cotizaciones y el beneficiario demostrar su desprotección social. Las pensiones que provengan de otros sistemas o CC se consideran complementarias.
4. Las cotizaciones para el seguro de paro forzoso se transfieren a los fondos de PS (fideicomiso individual o fondo de PS).
5. Financiamiento
 - a. Cinco fondos totalmente separados: Cuidado de la salud (básica e integral), pensiones, indemnizaciones y asignaciones familiares, solidaridad y enfermedades críticas y catastróficas bajo un único sistema de recaudación que la distribuirá entre los 5 fondos. El fondo de solidaridad busca incorporar a los trabajadores amparados en forma facultativa que no puedan cubrir con sus ingresos el equivalente de las cotizaciones del empleador. El financiamiento del fondo es con el 1% de las cotizaciones de los asegurados activos, las cotizaciones parciales de los beneficiarios y el aporte del fisco nacional.
 - b. Tope salarial máximo de referencia para las cotizaciones destinadas a prestaciones básicas es de 15 salarios mínimos.
 - c. Los regímenes de prestaciones básicas para salud, invalidez e indemnizaciones y asignaciones familiares serán según sistemas de reparto y solidaridad contributiva, las pensiones básicas de vejez, viudedad y orfandad según esquema de capitalización individual y solidaridad contributiva y para las pensiones complementarias desde un esquema de capitalización individual.
 - d. Se preve comisión clasificadora de riesgos, comisión de inversiones y porcentajes según una regla de severidad para financiar administración, el que lo sobrepase le acarreará sanciones civiles, penales y administrativas.
6. Gestión
 - a. Separación entre administración institucional y prestación de servicios:
 - Administración directa (propia o delegada) relacionado con la administración económica, financiera, técnica y organizativa.
 - Administración Indirecta encargada del cuidado básico e integral de la salud.
 - b. Dirección del Instituto compuesto por un presidente nombrado por el presidente de la república. Los candidatos se postulan o son postulados ante éste por el gobierno, empleadores y asegurados o contar con el apoyo de éstos. Su mandato es de 5 años y puede ser revocado por el mismo procedimiento. Los directores de cada una de las áreas son nombrados por el Presidente del Instituto.

III. TRANSICION DE OTROS REGIMENES DE JUBILACION Y PENSIONES EN EL SECTOR PUBLICO

1. El régimen uniforme de jubilaciones y pensiones para todo el sector público debe unificarse en un plazo no mayor de cinco años dentro del sistema de seguros sociales. A partir del quinto año los empleados públicos no tendrán derecho a concurrencia de pensiones. El nuevo régimen es obligatorio para trabajadores con 5 o menos años. A los que tiene más 5 años se les respetarán sus derechos adquiridos hasta su desaparición.
2. La pensión mínima por jubilación, viudedad y orfandad será de un salario mínimo. El derecho se consolida por 300 cotizaciones y 60 años. Las jubilaciones anticipadas están sometidas a un régimen especial de excepción. Pero deben tener al menos 15 años de servicio o 180 cotizaciones.



directrices que los fondos de pensiones de los seguros sociales: capitalización individual, colectiva y solidaridad universal. Con la unificación en el sector público se evitarán privilegios, inequidades y gastos. Se contempla una transición no mayor de cinco años, respetando así los derechos adquiridos.

3. El doble régimen obligatorio y facultativo indica el interés por ampliar el seguro a todos los venezolanos. La distinción entre prestaciones básicas y complementarias resulta atractiva, de modo que quien quiera beneficios adi-

Las reacciones sobre el tema de la seguridad social han sido de un obsequioso silencio. Esto es altamente preocupante, puesto que el tema de la seguridad es el que más frecuentemente se ha invocado para eliminar el recálculo del actual esquema de prestaciones sociales

Es interesante el planteamiento de que la seguridad social debe llegar hasta el sector informal y de que en las inversiones se dedique un alto porcentaje al financiamiento de programas de vivienda.

cionales los pueda adquirir con contribuciones personales, más allá de lo obligatorio y sin afectar los recursos de todos. Así se introduce un régimen similar al de los seguros privados.

4. En la propuesta aparece la preocupación constante de la defensa del patrimonio económico y de la organización técnica, de modo que los fondos lleguen a cubrir a todos sin privilegios. Desde esta perspectiva destaca:

- a. Todo aumento de pensiones básicas deberá ajustarse a las reservas técnicas y cálculos actuariales. No queda estática la pensión si hay más aportes.
- b. Se trata de evitar las jubilaciones tempranas. Para ello se especifican años (60) y un mínimo de cotizaciones.
- c. El beneficiario de los fondos de solidaridad debe presentar anualmente certificación de sus ingresos y gastos demostrativos de la necesidad de ayuda del fondo.
- d. Separación absoluta y real de fondos. No puede haber transvase entre ellos para evitar la lamentable situación del IVSS.
- e. En el período de intervención hay división precisa de tareas con responsabilidad directa de cada interventor en su área respectiva, separación entre administración y responsabilidad en los servicios, y austeridad y racionalización de los recursos materiales y humanos. La idea de que los recursos financieros se confíen a una institución seria y con experiencia, busca lograr credibilidad ante la debacle financiera.

5. Se propone un nuevo sistema de SS. Parece decirse que el actual no tiene arreglo. La Intervención tiene como objetivo preservar los recursos y diseñar un nuevo sistema.

- a. No se escoge un sólo sistema para las diversas prestaciones. Según el objetivo se utilizan sistemas de reparto, de solidaridad contributiva o de capitalización individual. Así se premia al que ahorra (pensiones

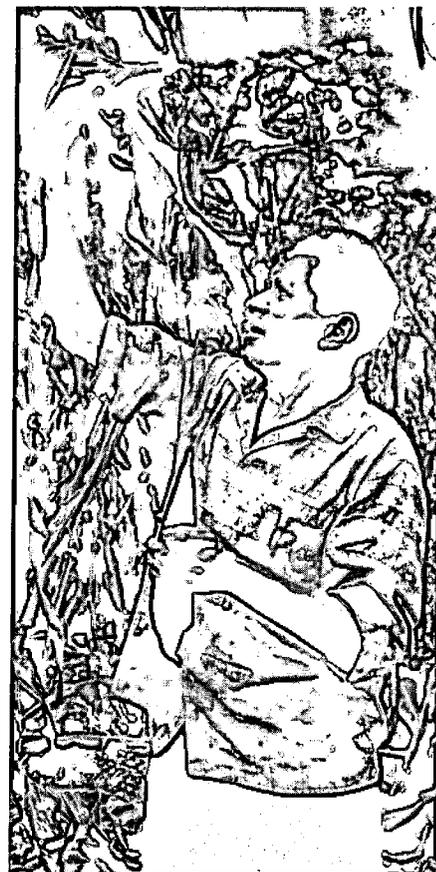
complementarias, según capitalización individual), se abre la puerta a la solidaridad y se evita que, utilizando únicamente el sistema de reparto, no haya recursos durante su vejez para quienes han ahorrado durante su vida activa, si resulta una estructura de edades donde la mayoría son ancianos, o que quede en indigencia en los aspectos básicos de su salud quien no haya podido aportar por carecer de recursos (fondo de solidaridad). Puede haber problemas en el futuro en Chile porque se escogió el sistema de capitalización individual (En tiempos de inflación, ésta barrerá el valor real de lo aportado. Aquellos a quienes no les llegue quedarán desatendidos por ausencia de solidaridad)

- b. La presencia de los fondos de solidaridad es bien importante desde una filosofía de justicia social.
- c. En la gestión hay separación entre administración y prestación de servicios, entre quien cobra y da el servicio. Esto es importante para evitar un futuro IVSS.
- d. No deja de ser interesante el planteamiento de que la seguridad social debe llegar hasta el sector informal y de que en las inversiones se dedique un alto porcentaje al financiamiento de programas de vivienda a través de hipotecarias especializadas.
- e. Las pensiones están establecidas en función del salario mínimo, y no pueden ser menores que éste.

6. Es digno de notar el planteamiento de que la estructura organizativa tenga en

No se escoge un sólo sistema para las diversas prestaciones: de reparto, de solidaridad contributiva o de capitalización individual. Así se premia al que ahorra y se abre la puerta a la solidaridad. Aspecto importante desde la justicia social.

¿Por qué una permanente discriminación a los trabajadores del campo y de estas actividades? ¿No está esto indicando que la seguridad social es sólo para los trabajadores urbanos?



cuenta la descentralización administrativa (regional y local).

Aspectos débiles de la propuesta

1. La debilidad más seria de la propuesta está en la ausencia de concreciones y en el modo de lograr los objetivos tanto de la intervención y del período de transición como del nuevo sistema de SS, sin dejar de reconocer que sí hay algunas especificaciones bien importantes. Es probable que los integrantes de la comisión pensarán únicamente en dibujar el diseño, lo cual es congruente, dejando para la junta interventora perfilar los cómo.
 - a. Se señalan principios generales sobre mecanismos de control, procedimientos administrativos, red de información, organización etc. (p. 23) sin absolutamente ninguna concreción.
 - b. No se indica la cuantía de los aportes del fisco nacional ni de los otros actores a los fondos de solidaridad.
 - c. La separación entre administración y responsabilidad en los servicios, la austeridad y racionalización de los recursos materiales y humanos solicitados tanto para la intervención del IVSS como para la creación del nuevo carecen de mecanismos de actuación. Lo difícil es el cómo. Esto es más grave cuando se sabe que en estos fondos habrá mucho dinero y, si no se clarifica bien el modus operandi, el remedio será peor que la enfermedad.
2. Notamos en la proposición algunas incoherencias. Es digno de notar entre ellas, lo relativo al campo de apli-

cación poblacional. Se dice que se amparará progresivamente en forma obligatoria a «los venezolanos y extranjeros residentes en el país que trabajen bajo relación de dependencia». Esto que parecería ser de carácter universal viene a ser delimitado cuando entre los sectores a ser amparados en forma facultativa están «los trabajadores por cuenta ajena, en actividades agrícolas, pecuarias, forestales y del mar». ¿Por qué esta permanente discriminación a los trabajadores del campo y de estas actividades? ¿No está esto indicando que la seguridad social es sólo para los trabajadores urbanos?

3. Una pregunta que nos inquieta frente a la necesidad de separar administración financiera de prestación de servicios: ¿cómo va a responder el seguro social si la responsabilidad financiera está en otro ente? ¿Hasta dónde llegaría entonces la autonomía funcional para establecer políticas y supervisar si el poder financiero está fuera de su control? Esto no está resuelto.
4. Una de las dificultades más serias para poner en marcha las recomendaciones de la comisión se refieren al comportamiento de los gremios. ¿Cómo actuar frente a sus presiones? ¿Cómo sin su colaboración se garantizará que los servicios no se interrumpan? La unificación de sistemas de jubilación y pensiones a mediano plazo será fuente de problemas. Aparecerá la diferencia entre los trabajadores que deberán afiliarse al nuevo sistema y los más antiguos que al menos por un tiempo seguirán afiliados a los anteriores. En el momento en que a éstos se les quiera eliminar sus precedentes conquistas, si éstas son mejores, como la experiencia nos lo atestigua, habrá conflictos.

Como señalaba un miembro de la comisión, hay decisiones difíciles de tomar, fáciles de ejecutar (porcentajes de contribución a los fondos de cada uno de los actores...) y hay decisiones fáciles de tomar (que no haya transvase de fondos o un único sistema y eliminar los diversos regímenes actuales), pero difíciles de eje-

cutar...

Esto significa que hay un problema político y cultural. Y la decisión política es la que falta. Mientras se nombra una comisión para diseñar unas recomendaciones, se toma una decisión paralela sin relación con el trabajo encomendado. La intervención gubernamental es más de lo mismo y nada tiene que ver con la intervención propuesta por la comisión. A lo que llevó es a la renuncia de uno de los comisionados.

Un auténtico sistema de SS es urgente, porque el actual no sirve. Ojalá que esta propuesta, adobada con nuevos ingredientes, logre encontrar vías de solución a la debilidad en que se encuentra la vida de la gran mayoría de los venezolanos. □

José Ignacio Arrieta es miembro del Centro Gumilla.

La debilidad más seria de la propuesta está en la ausencia de concreciones en el modo de lograr los objetivos tanto de la intervención y del período de transición como del nuevo sistema de SS, aunque sí hay algunas especificaciones bien importantes.

Una de las dificultades más serias se refiere al comportamiento de los gremios. ¿Cómo actuar frente a sus presiones? He aquí un problema cultural con ausencia de decisión política
