



Hacia un nuevo sistema de seguridad social

JOSÉ IGNACIO ARRIETA ALVAREZ

Después de la relegitimación de la presidencia de la República, el presidente Chávez se ha propuesto reactivar la vida económico-social, fundamentales para el país. Ya desde su nueva juramentación señaló que era la hora de la constituyente económica. Desde esta perspectiva decidió dar respuestas a necesidades sentidas por la población. Entre ellas, destacaban la seguridad ciudadana, el empleo, la alimentación, y la seguridad social. Sendas comisiones fueron nombradas

al efecto para que en el plazo de noventa días se presentaran propuestas y anteproyectos de leyes donde fuere necesario.

Una de estas necesidades impostergables es la referida a la seguridad social. El proceso de instauración de un auténtico Sistema de Seguridad Social (SSS) ha ido perfilándose en los diversos países del continente. Sólo Venezuela no ha logrado ponerlo en práctica.

Intentos de reforma

Un Sistema de Seguridad Social debe ser efectivo para todos los ciudadanos y económicamente sustentable en el tiempo. En el país existen alrededor de 500 regímenes, y es necesario corregir su inequidad y fragmentación. Diversos han sido los intentos por encontrar nuevos esquemas, unos han fracasado por falta de voluntad política, otros por inviabilidad financiera. El último de ellos fue el diseñado por el gobierno de Caldera, quien en su postrimería y mediante una ley habilitante aprobó la Ley Orgánica de Seguridad Social Integral (LOSSI) compuesta por cinco subsistemas, al mismo tiempo que decretó la desaparición del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS). La LOSSI debía entrar en vigencia en Enero del 2000.

El nuevo gobierno de Chávez amplió la *vacatio legis* hasta Enero del 2001 con ciertas correcciones, al mismo tiempo que decidió la continuidad del IVSS con un proceso de reconversión.

Nos encontramos a las puertas de la vigencia de la LOSSI a menos que la Asamblea Nacional prolongue la *vacatio legis* o lo sustituya por un nuevo sistema. La situación del IVSS es más grave ya que lejos de reconvertirse ha vuelto a incurrir en los mismos o peores vicios que habían decretado su desaparición.

La LOSSI recibió diversas críticas, entre ellas la de la exigua participación de la sociedad en su diseño, la de la insustentabilidad financiera y la carga contributiva excesiva en los hombros de los trabajadores en un país con altos índices de desempleo e inflación.

La participación como metodología para el nuevo sistema

Si bien la Constitución del '61 indicaba que todos los venezolanos deberían gozar de seguridad social (SS), la realidad es que esto no se llevó a efecto. Sólo un 35% gozaba de una seguridad ineficiente, fragmentaria e inequitativa. De hecho, era de corte laborista. Ahora, de acuerdo a la Constitución Bolivariana, la SS debería abarcar a todas las personas como un derecho social que diera razón de

la salud de todos los ciudadanos y cubriera las múltiples contingencias a las que la persona está expuesta.

Por estas razones el Presidente decidió la conformación de una Comisión Presidencial de la Seguridad Social. La importancia que el mandatario le ha dado a esta comisión se expresa en la constitución de sus miembros. Hizo coordinar esta comisión al Vicepresidente ejecutivo de la República, Isaías Rodríguez, y puso como miembros a los ministros de Finanzas, Salud, Cordiplán, Trabajo, Producción y Comercio y al Procurador General de la República. Además incluyó en ella, para darle las características de participación, a cuatro personas de sectores no gubernamentales y a un antiguo miembro de la comisión legislativa nacional.

La propia comisión presidencial decidió a su vez ampliar el sentido de participación desde dos perspectivas: una mediante la invitación a representantes de los trabajadores organizados, y la otra abriendo una mesa de participación a las instituciones comprometidas con aspectos de la SS.

Tras una breve y fugaz presencia de los presidentes de la CTV y Codesa, el único que ha respondido con mayor frecuencia a esta invitación ha sido el secretario general de la CUTV.

La intención de la mesa de participación fue abrir un foro de presentación de propuestas y de discusión de planteamientos con las instituciones y personas involucradas en los temas de seguridad social de modo que el sistema, dada su repercusión en la vida de toda la ciudadanía, fuera el resultado de confluencia de las más amplias voluntades. 24 instituciones respondieron al llamado con propuestas y discusiones semanales en diálogo con la mesa y con la secretaría técnica de la Comisión. Esta ha realizado cuadros comparativos y relatorías de las diversas propuestas, comparándolos con los mandatos de la constitución bolivariana.

Los diversos borradores que se hicieron de la ley marco fueron confrontados con las críticas que iban llegando a la Comisión Presidencial y han ido corrigiéndola.

El proceso de participación ha estado presente en la elaboración de los es-

quemas, participación que seguirá su curso en las subcomisiones de los subsistemas que están desarrollándose en la actualidad, y posteriormente en la discusión con la Asamblea Nacional en el momento legislativo. Ello ha sido una de las razones por las que no se ha incluido a la SS en la ley Habilitante, ya que se truncaría el proceso de participación.

Para el momento actual el diseño está conformado por una ley marco y cinco subsistemas: salud, pensiones, paro forzoso y capacitación laboral, riesgos laborales y vivienda. Los subsistemas tratarán de dar respuesta a los aspectos de la vida social que debe cubrir un sistema de SS, tal como es previsto por nuestra Constitución.

El mandato constitucional

1. Principios constitucionales

El tema de la SS permea toda la constitución bolivariana, siendo el artículo 86 el que habla de una forma más explícita sobre los contenidos del sistema. Cualquier definición que se haga de sus contenidos dentro de una sabia hermenéutica debe ser hecha teniendo en cuenta todas las referencias y no sólo extrapolando una de ellas desde un modo preconcebido.

El primer elemento constitucional que hay que destacar es que la SS es un derecho social, por tanto, regido por el derecho público y con carácter no lucrativo. Esto diferencia cualquier sistema que se pretenda instaurar de los regímenes anteriores.

Las características que debe tener el nuevo sistema están configuradas en el antedicho art. 86. Según él deberá ser universal, integral, de financiamiento solidario, unitario, eficiente, y participativo de contribuciones directas o indirectas. Además, se señala que la ausencia de contribución no será motivo de exclusión de la protección social. A su vez, no es permitido utilizar los recursos de la SS a otros fines distintos que el del sistema y que los remanentes deben ser reinvertidos en él.

Las discusiones u oposiciones al sistema que se diseñe se caerían por su peso si contradicen estos principios fundamentales.

2. Objetivos constitucionales

El mismo artículo señala los objetivos de protección: en primer lugar y como de primer orden está la salud y juntamente con ella un número de contingencias que se señalan: maternidad, paternidad, enfermedad, invalidez, enfermedades catastróficas, discapacidades, necesidades especiales, riesgos laborales, pérdida de empleo, vejez, viudez, orfandad, vivienda, cargas derivadas de la vida familiar.

La constitución deja abierta la posibilidad de otras contingencias al señalar "y cualquier otra circunstancia de previsión social".

La ley marco

1. Principios

Esta ley de carácter orgánica pretende establecer los principios acordes con la Constitución que deben regir el sistema de seguridad social y, junto a ellos, establecer la rectoría y su organización.

Los principios del sistema de SS -concebido como conjunto de potestades y actividades públicas organizadas como un servicio público nacional de carácter no lucrativo que establece la ley marco son los de: universalidad, solidaridad, integralidad, unicidad, participación, concurrencia, eficacia, legalidad presupuestaria, equilibrio fiscal y eficiencia.

Prescindiendo de las diversas formulaciones que pudieran darse a estos principios de acuerdo a la Constitución, se señala que la rectoría, es decir, lo relacionado con la toma de decisiones, el control y la supervisión no puede sino estar en manos del Estado por tratarse de un derecho social y, por tanto, de derecho público. Lo cual en sí no excluye que la provisión de servicios bajo la regulación y supervisión del Estado pueda estar compartido entre actores públicos, privados o mixtos. Lo que sí claramente está excluido, por el hecho de ser un servicio público, es el carácter mercantil con fines de lucro.

Lógicamente este es un punto clave de fricción entre los defensores de una exclusividad del Estado que llegue hasta la provisión de servicios y quienes ven un campo intermedio para

acuerdos y concertaciones con el sector privado, sin que ello pueda considerarse que rompa el carácter no lucrativo.

Ante esta disyuntiva, la Comisión presidencial quiso blindarse y ampliar la participación haciendo consultas ante expertos y bufetes de experiencia en asuntos constitucionales. El carácter no lucrativo está claramente establecido en el artículo 86 pero en él no está contemplada la prohibición de quienes desde organizaciones privadas puedan proveer servicios bajo concesión y supervisión del Estado para tiempos determinados. Se diferencia la capacidad potestativa y la ejecución de servicios. "Los recursos financieros de la seguridad social no podrán ser destinados a otros fines" y por ello "los remanentes netos del capital destinado a la salud, la educación y la seguridad social se acumularán a los fines de su distribución y contribución en esos servicios" (Art. 86). Esto indica que lo que estaría prohibido es procurar una rentabilidad para beneficiarios fuera del propio sistema. Lo cual, dicho en otros términos, no impide que haya costos administrativos delimitados por el propio Estado (el 2% que utilizan en otras experiencias internacionales) que podrían recibir los administradores del sistema. Esto no sería ya un lucro sino un pago de servicios.

De acuerdo a estas interpretaciones es posible la concurrencia en la provisión de servicios entre entes públicos, privados y mixtos.

Los principios de universalidad, solidaridad y unicidad buscan a su vez el cumplimiento de un derecho humano y social fundamental. Todas las personas deben ser tuteladas por el Estado en cuanto a la protección de salud y de las diversas contingencias prescindiendo de su capacidad contributiva y debe haber un componente de solidaridad entre los miembros de la sociedad para tomar en cargo a los miembros desprotegidos de ella. El Estado deberá, por otro lado, proveer los mecanismos y motivaciones para que todos podamos contribuir a la solidaridad intergeneracional entre los mejores y los menos dotados. Pero "la ausencia de capacidad contributiva no será motivo para excluir a las personas de su protección".

El Art. 80 de la Constitución exige el salario mínimo para los ancianos lo cual implicaría el 24% del gasto público (salud y educación gasta anualmente el 24,2%). Si se extendiera el derecho a todos los mayores de 60 años, implicaría un costo para el Estado de 216.000 millones mensuales o 4 billones al año.

Esta solidaridad debe buscar la igualdad básica entre los miembros de la sociedad. No es equitativo que, debido a alrededor de 500 regímenes de SS, haya algunos que se jubilen más tempranamente que otros basados en su capacidad de presión gremial o lo hagan con menos o casi nula contribución personal, mientras otros no puedan lograr beneficios porque el dinero público ha sido desviado hacia sectores más favorecidos. Por ello, el principio de la unidad del sistema es un principio constitucional para el sistema. Ello no impide que a través de contribuciones personales (capitalización individual), una vez cumplidos los niveles de solidaridad, no sea posible una mejora en los beneficios, especialmente en lo que se refiere a la jubilación.

Como el sistema que promueve la Constitución es universal, es decir para todos, y ante la limitación financiera, es fundamental diseñarlo dentro de unos parámetros financieros y actuariales sustentables. Si no se quieren repetir las experiencias del pasado hay que ser inflexibles en el equilibrio fiscal, en la eficiencia económica y en la eficacia.

Ello implica que un sistema de seguridad social que no esté apoyado en una actividad económica sustentable, creciente con fuentes de empleo en la economía formal, una seguridad

ciudadana que de confianza, y una política de ingresos digna, haría caer por tierra todo intento del nuevo sistema de seguridad social.

2. Las cuatro preguntas para el sistema

Todo sistema de seguridad debe responder a cuatro preguntas fundamentales: A quién se protege; qué se protege; quién y cómo protege; y cómo se financia. Son preguntas fundamentales.

2.1 A quién se protege

El nuevo sistema señala que se protege a todas las personas. Esto implica el cambio de una concepción laborista a una concepción en función de todas las personas (ciudadanía).

2.2 Qué se protege

Se protege la salud como un derecho social inherente a todas las personas que deberá estar al fin del proceso de modo gratuito a cargo del Estado, (no se excluye la medicina privada para quien desee costárselo, al margen de la SS, a menos que haya un convenio de servicios entre el Estado y la medicina privada), y se protegen las diversas contingencias arriba indicadas.

2.3 Quién y cómo protege

El Estado es el responsable y garante de la efectividad del derecho social a la SS basado en los principios indicados. Ello implica que la suprema rectoría del SS estará en el Presidente de la República en Consejo de Ministros. El sistema de SS está integrado por: a) la Comisión Rectora (presidida por el Vicepresidente, los ministros a cargo de los subsistemas, los ministros a cargo de la planificación, de finanzas y el director del servicio autónomo de recaudación e información de seguridad social); b) el Consejo Nacional de Seguridad Social (órgano consultivo y de participación de los beneficiarios, contribuyentes y sectores vinculados a la SS); c) el servicio autónomo de recaudación e información de la SS (institución fundamental para la recaudación, distribución e información del sistema); d) La superintendencia de SS (necesario para la viabilidad financiera del sistema: supervisión, vigilancia, control etc...); e) órganos públicos o privados que integren los subsistemas.

2.4 Quién financia

El financiamiento proviene de contribuciones directas (cotizaciones) e indirectas (vía fiscal y presupuestaria). No podrá haber transvase entre los diversos fondos que cree el sistema y no podrán ser dedicados a otros fines. Podrán preverse, según las características del sistema, diversas fuentes de financiamiento: contribuciones obligatorias, contribuciones voluntarias (capitalización individual) y aportes del Estado. Así podemos tener sistemas de financiación público o mixto.

2.5 Subsistemas

Con el fin de proveer a las necesidades de salud y a la protección de las diversas contingencias se prevé la creación de cinco subsistemas denominados con los siguientes o similares nombres: salud, pensiones, riesgos laborales, paro forzoso, capacitación laboral y vivienda. Cada uno de ellos tendrá su propia ley, inspirado en los principios normativos de la ley marco.

3. Algunos nudos problemáticos en la eficiencia del sistema:

3.1 El Art. 80 de la Constitución exige el salario mínimo para los ancianos lo cual implicaría el 24% del gasto público (salud y educación gasta anualmente el 24,2%). Si se extendiera el derecho a todos los mayores de 60 años, serían dos millones, lo que implicaría un costo para el Estado de 216.000 millones mensuales o 4 billones al año. Es evidente que ese principio de universalidad atenta contra la viabilidad financiera en el corto plazo, y por tanto, sería necesario estar conscientes de la gradualidad para hacer efectiva la satisfacción de la contingencia.

3.2 La multiplicidad de regímenes y su heterogeneidad con altos niveles de inequidad implican la necesidad de homogeneizarlos en busca de la unidad y equilibrio en las provisiones. Los beneficios para unos sectores significa la desprovisión para las mayorías. Ello comportará presiones de sectores para mantener lo adquirido a costa de la pobreza de otros o hacer cambios en sus regímenes para que dentro de su capitalización, individual o colectiva, puedan mantener lo conseguido. Como en el párra-

fo anterior quizá más que regímenes distintos habría que hablar de transitoriedad en la aplicación, respetando los derechos adquiridos ya causados. Hay un régimen de excepción que es de mandato constitucional, el de la Fuerza Armada.

3.3 Por otro lado, queda vigente el Instituto Venezolano de Seguridad Social (IVSS). Hubo una definición política sobre su reconversión. Esta no se ha hecho efectiva. Ahora debería haber también otra decisión política sobre su futuro que puede tener diversos escenarios, desde su eliminación hasta su delimitación funcional.

El sistema de SS no se puede implantar de la noche a la mañana por mucha buena voluntad que haya junto con una excelente legislación. Requerirán años de transición como ha sucedido en otros países. Pero nada se logrará sino hay voluntad participativa y democrática en su puesta en marcha y mecanismos financieros y actuariales eficientes y honestos.

Los estudios sobre los subsistemas que se están haciendo, y el espíritu participativo que debe estar presente, nos darán nuevas luces sobre el sistema que queremos.

JOSÉ IGNACIO ARRIETA, SJ

Miembro del consejo de redacción de la revista SIC

Miembro de la Comisión Presidencial de Seguridad Social