

REVISTA VENEZOLANA DE ECONOMIA Y CIENCIAS SOCIALES

Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales Dr. Rodolfo Quintero
Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Universidad Central de Venezuela

Tema central:

Seguridad y Previsión
Social en Venezuela

CARACAS, OCTUBRE-DICIEMBRE

4 / 1997

Universidad Central de Venezuela

RECTOR

TRINO ALCIDES DÍAZ

VICERRECTOR ACADÉMICO

Guiseppe Giannetto

VICERRECTOR ADMINISTRATIVO

Julio Corredor

SECRETARIA

Ocarina Castillo

**Facultad de Ciencias Económicas
y Sociales**

DECANO

Rafael Ramírez Camillo

COORDINADOR ACADÉMICO

Víctor Rago

COORDINADOR ADMINISTRATIVO

Tibisay Hung

COORDINADOR DE EXTENSIÓN

Humberto Farfán

**Instituto de Investigaciones
Económicas y Sociales
«Dr. Rodolfo Quintero»**

DIRECTOR

José Rafael Zanoni

COORDINADORA

Flor Maritza Andriani

CONSEJO TÉCNICO

Edgardo Lander, Gisela Hobaica,

Samuel Hurtado, Víctor Córdoba,

Dick Parker, Oswaldo Rodríguez,

Venancia La Cruz

Carlos Padrón, José F. Salinas,

Lady Fonseca, Alberto Camardiel,

Antonio Montilla, Mildred Valera

REVISTA VENEZOLANA DE ECONOMIA Y CIENCIAS SOCIALES

CARACAS, OCTUBRE-DICIEMBRE

Vol. 3, N° 4 / 1997

REVISTA VENEZOLANA DE ECONOMÍA Y CIENCIAS SOCIALES

octubre-diciembre, 1997

Vol. 3, N°4

Director: Dick Parker

Comité Editorial: Vladimir Acosta, Víctor Córdoba, Enzo del Bufalo, Edgardo Lander, Eduardo Ortiz Ramírez, Víctor Rago, Judith Valencia.

Comisión Asesora Venezolana: Rubén Álvarez, Oscar Bastidas, Demetrio Boersner, Miguel Bolívar, Roberto Briceño-León, Elsa Cardozo de Da Silva, Ocarina Castillo, Rosa del Olmo, Gioconda Espina, Lady Fonseca, Luis Gómez, Luis Llambí, Armando Martel, D.F. Maza Zavala, Esteban Emilio Mosonyi, Marisela Padrón, Mario Sanoja, Andrés Serbin, Heinz Sonntag, Magdalena Valdivieso, Héctor Valecillos, Iraida Vargas.

Colaboradores Internacionales: Clóvis Cavalcanti, Emir Sader (Brasil), Gerónimo de Siema (Uruguay), Lidia Girola, Sergio de la Peña (México), Norbert Lechner (Chile), Enrique Oteiza (Argentina), Tomás Palau (Paraguay), Aníbal Quijano (Perú), Marcia Rivera (Puerto Rico), Jorge Vergara (Chile)

Secretario de Redacción: Roberto Pérez León

ISSN-13156411

Depósito Legal: 95-0084

La *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* es una publicación trimestral del Instituto de Investigaciones Dr. Rodolfo Quintero, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Central de Venezuela. Arbitrada e indizada en la Bibliografía Socioeconómica editada por REDINSE. Fundada en 1958 como *Economía y Ciencias Sociales*, el actual nombre se adoptó en 1995.

Manuscritos, correspondencia, suscripciones, etc. deben dirigirse a:
Oficina de Publicaciones. Instituto de Investigaciones, Residencia 1, Piso 3,
FACES-UCV. Apartado Postal No. 54057, Caracas 1051-A, Venezuela.
Tel/Fax (02) 605 2523

Canje al Centro de Documentación "Max Flores Díaz", aptdo. 47703,
Los Chaguaramos, Caracas 1041

Expresamos nuestro agradecimiento al Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico por su aporte al financiamiento de esta edición

EDITORIAL.....	7
----------------	---

ENSAYOS Y ARTICULOS

Modernidad, colonialidad y postmodernidad.....	11
Edgardo Lander	

Las privatizaciones en Venezuela: más allá de lo previsto.....	29
Steve Ellner	

Los nuevos partidos de vocación popular en Venezuela: tras una alternativa política en la transición.....	41
Margarita López Maya	

TEMA CENTRAL: SEGURIDAD Y PREVISION SOCIAL EN VENEZUELA

López Contreras: el primer programa social.....	67
Trino Márquez	

Gremios y la reforma de la seguridad social en Venezuela.....	91
Mildred Valera-Martínez	

Sobre la reforma de la seguridad social en Venezuela.....	111
Absalón Méndez Cegarra	

El financiamiento de la salud en el marco de la seguridad social: del seguro a la seguridad.....	141
Jorge Díaz Polanco	

Los sistemas de previsión social: un ejercicio de simulación.....	155
Carlos Sabino	

Ley orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral.....	169
--	-----

ORIENTACION BIBLIOGRAFICA.....	187
--------------------------------	-----

Luis Mendoza

DOCUMENTOS

Alas: Declaración Final.....195

**Discurso pronunciado con motivo del otorgamiento del
Honoris Causa a Pablo González Casanova y Aníbal Quijano.....198**
Edgardo Lander

RESEÑAS.....203

RESUMENES/ABSTRACTS.....205

COLABORADORES.....210

INSTRUCCIONES PARA LA PRESENTACION DE ORIGINALES.....211

EDITORIAL

Durante los últimos meses, una de las preocupaciones centrales de la Comisión Tripartita y del Congreso de la República ha sido lograr un consenso en torno a la reforma del sistema de seguridad social en Venezuela. Nada niega la urgente necesidad de enfrentar el virtual colapso del sistema vigente. Desde hace tiempo, los medios de comunicación vienen reseñando las deplorables condiciones de los centros hospitalarios públicos y la dramática situación de los jubilados. Sin embargo, el camino hacia una solución consensual parece sumamente difícil, sobre todo en circunstancias en que los recursos financieros potencialmente disponibles son extremadamente limitados. De ahí que el Comité Editorial decidió dedicar el Tema Central de este número al debate suscitado por el problema, consciente de que iba a reflejar precisamente la falta de consenso existente entre los académicos involucrados.

Empezamos con un artículo de Trino Márquez que resume los orígenes del actual sistema durante la administración del general Eleazar López Contreras. En seguida, ofrecemos un análisis de Absalón Méndez que ubica el debate en Venezuela dentro del contexto de las recientes reformas introducidas en el resto del Continente y plantea la necesidad de elaborar un sistema de seguridad social integral. Mildred Valera Martínez, resalta el espinoso problema de como adaptar los actuales sistemas de seguro de los gremios profesionales a cualquier propuesta que pretenda ofrecer una solución global. Los dos últimos artículos incluidos en esta sección examinan el aspecto financiero del problema pero a partir de perspectivas muy distintas. Jorge Díaz Polanco, considera que cualquier sistema basado en fondos de capitalización individual consagra una discriminación entre ciudadanos de primera y segunda, reconoce no obstante que, en el futuro inmediato, no existe la posibilidad de financiar una seguridad social comprensiva exclusivamente sobre la base de impuestos. Propone la búsqueda de una solución descentralizada que eventualmente podría consolidarse en términos financieros ampliando la capacidad impositiva de las gobernaciones. Carlos Sabino, después de comentar las implicaciones y la experiencia histórica de los dos principales modelos de seguridad social (el de reparto y el de fondos de capitalización individual), nos ofrece un ejercicio de simulación de las

implicaciones financieras de un sistema de capitalización individual, arribando a conclusiones sobre las condiciones necesarias para garantizarle una sólida base financiera. Como complemento a los artículos, incluimos el texto de la recién aprobada Ley Marco del Sistema de Seguridad Social Integral y una bibliografía sobre la Seguridad Social en Venezuela, preparada por Luis Mendoza.

La sección de Artículos y Ensayos comienza con un artículo de Edgardo Lander que retoma el debate en torno al modernismo y el postmodernismo, explorando las implicaciones de abordarlo a partir de una experiencia latinoamericana signada por un modernismo inconclusa condicionada por aquella subordinación colonial que ha caracterizado su relación con el núcleo central de la "cultura occidental" desde hace cinco siglos. Los otros dos artículos de esta sección están dedicados a problemas contemporáneos venezolanos. Steve Ellner hace una primera evaluación de los incipientes procesos de privatización de empresas estatales en el país. Constituye un aporte importante al debate más amplio que se generaliza en la medida en que empieza a manifestarse un radical cuestionamiento de los resultados de algunas de las más conocidas experiencias de privatizaciones en los países desarrollados (entre otras la herencia de la Thatcher en Gran Bretaña) y en que se acumula la evidencia de los desastrosos resultados de la aplicación de las recetas del FMI en los países ex-comunistas de Europa oriental. Margarita López Maya analiza los problemas, sobre todo de definición programática, de los nuevos partidos con vocación popular que han irrumpido en el escenario político nacional a consecuencia de la crisis de legitimidad política de los partidos tradicionales, sobre todo a partir de 1989. En el momento de redactar este artículo, ya se había manifestado la importancia de este fenómeno. Lo que no era del todo claro era el impacto que pudiera tener en las elecciones nacionales de diciembre de 1998. El paso de los meses hace pensar que será mayor que en 1993.

ENSAYOS Y ARTICULOS

MODERNIDAD, COLONIALIDAD Y POSTMODERNIDAD

Edgardo Lander

El debate intelectual en América Latina sobre la crisis de la modernidad estaría mal planteado si se constituye en términos de una oposición entre *postmodernidad* y *modernidad*, entre las teorías, interpretaciones, ambiente cultural, posturas políticas y éticas que se identifican como postmodernas en antítesis a las modernas. Formulado en estos términos, hace abstracción de una dimensión básica, constitutiva, de la realidad del continente, y por esa vía contribuye a afirmarla: *su dimensión histórica colonial*. Abordar la comprensión de nuestros tiempos desde el reconocimiento de la constitución colonial del mundo moderno, podría ofrecernos una perspectiva de análisis más fructífera que la que es posible a partir de los dilemas planteados entre la búsqueda de la realización de la *modernidad inconclusa*, de la cual nos habla Habermas, y el desencanto postmoderno.

En la autopercepción occidental hegemónica de la modernidad se destacan dos mitos centrales que hoy están siendo severamente cuestionados. El primero, es el mito de acuerdo al cual la modernidad europea (y en términos más amplios occidental), es la expresión máxima del desarrollo histórico ascendente de la humanidad. Es en este sentido, un proyecto *universal*. No sólo universal porque se plantee la posibilidad o necesidad de su universalización. Es universal porque corresponde a la máxima expresión de las potencialidades humanas, la realización plena de la virtualidad de lo humano como especie y punto de llegada histórico de la humanidad. Esto define a la experiencia histórica europea como esencialmente, ontológicamente, superior a toda otra experiencia cultural. Este mito ha tenido complejas y diversas sustentaciones teológicas, filosóficas y científicas a lo largo de la historia de la modernidad europea.

El segundo, es el mito de acuerdo al cual este proceso universal es un *producto interno* del desarrollo europeo. La civilización, la modernidad, el progreso, el desarrollo de la ciencia y la tecnología modernas, del individuo, la libertad y la democracia son, en sentido estricto, productos de las dinámicas y procesos internos del desarrollo de las sociedades occidentales. En las relaciones de Europa con otros pueblos y culturas, el aporte cultural civilizatorio se da siempre en una dirección, como contribución de la cultura superior (europea u occidental) a la otras culturas que son, y han sido siempre, inferiores.

Estos dos mitos sustentan el carácter superior de Europa (y en términos más amplios de Occidente), y la justificación, por ende, de la misión civilizatoria de Europa para llevar la modernidad -europea y universal- al resto del planeta. Sostenidos cada uno por su lado, o en la mayor parte del tiempo, simultáneamente, estos dos mitos han acompañado los procesos de relación con los otros continentes a lo largo de los últimos cinco siglos, y han sido una dimensión esencial de la constitución colonial del mundo moderno. No se trata de mitos viejos, de interés para una genealogía del pensamiento moderno. Son mitos presentes, actuantes, productivos y eficaces en la construcción discursiva del mundo contemporáneo, y piso de las formas que adquiere hoy el discurso colonial: modernización, progreso, desarrollo, globalización.

Estos dos mitos han servido para ocultar o negar la constitución colonial de la modernidad, las complejas influencias culturales multi-direccionales, y la relación de subordinación/ sometimiento /explotación de los otros continentes que sirvieron de piso al desarrollo tanto de las transformaciones materiales, como del imaginario de la modernidad europea. Son parte de una potente construcción discursiva del mundo que ha organizado a pueblos, culturas y territorios en un orden jerárquico de *primitivo* a *civilizado*, que ha servido para legitimar el dominio colonial.

Pensar hoy la crisis de la modernidad, especialmente desde las regiones y sujetos que han vivido la experiencia histórica de la subordinación colonial, exige desmontar estos mitos. Es otra la lectura que podemos hacer de la crisis de la modernidad, y otra la interpretación que le podríamos dar al debate modernidad-postmodernidad a partir del cuestionamiento de éstos.

La constitución colonial del mundo moderno

La conquista ibérica del continente americano es el momento fundante de los dos proceso que articuladamente conforman la historia posterior: la *modernidad* y la *organización colonial del mundo*.¹ Con el inicio del colonialismo en América comienza no sólo la organización colonial del mundo sino la constitución colonial de los saberes, de los lenguajes, de la memoria² y del imagina-

¹ En palabras de Tzvetan Todorov, "...el descubrimiento de América es lo que anuncia y funda nuestra identidad presente; aún si toda fecha que permite separar dos épocas es arbitraria, no hay ninguna que convenga más para marcar el nacimiento de la era moderna que el año 1492, en que Colón atraviesa el océano Atlántico. Todos somos descendientes de Colón, con él comienza nuestra genealogía -en la medida en que la palabra comienzo tiene sentido". *La conquista de América. El problema del otro*, Siglo XXI Editores, México, 1995 (1982), p. 15.

² Walter Dignolo, *The Darker Side of the Renaissance. Literacy, Territoriality and Colonization*, Michigan University Press, Ann Arbor, 1995.

rio.³ Se da inicio al largo proceso que culminará en los siglos XVIII y XIX en el cual por primera vez se organiza la totalidad del espacio y del tiempo -todas las culturas, pueblos y territorios del planeta, presentes y pasados- en una gran narrativa universal. En esta narrativa, Europa es -o ha sido siempre- simultáneamente el centro geográfico y la culminación del movimiento temporal. En este período moderno temprano/colonial, se dan los primeros pasos en la "...articulación de las diferencias culturales en jerarquías cronológicas."⁴ y de lo que Johannes Fabian llama la *negación de la simultaneidad*.⁵ Con los cronistas españoles se da inicio a la "masiva formación discursiva" de construcción de Europa/Occidente y lo otro, del europeo y el indio, desde la posición privilegiada del *lugar de enunciación* ubicado en el poder.⁶

Esta enunciación desde el poder sirve de piso a la construcción discursiva de las diversas poblaciones y sujetos sociales que han habitado históricamente el mundo moderno/colonial en forma polar entre lo europeo y lo no-europeo. Lo notorio de estas construcciones es su estabilidad en el tiempo a pesar de que sus fuentes de legitimación y sus énfasis se desplacen de una época a otra.⁷

³ Ver: Aníbal Quijano, "Raza, etnia y nación en Mariátegui: Cuestiones abiertas", en Juan Carlos Mariátegui y Europa. *La otra cara del descubrimiento*, Amauta, Lima, 1992.

⁴ Walter Mignolo, op. cit., p. xi.

⁵ *Time and the Other. How Anthropology Makes its Object*, Columbia University Press, Nueva York, 1983. Citado por Walter Mignolo, op. cit. p. xi.

⁶ "La dialéctica entre los europeos como participantes en el proceso de colonización y europeos como observadores del proceso fue constante y persistente. Como *participantes*, los españoles y los europeos en general vivían y actuaban de acuerdo a metas, deseos y necesidades impulsadas por un determinado marco de referencia conceptual. (o marcos de referencia conceptual). Como *observadores* los literatos españoles y europeos se convirtieron en los jueces capaces de comparar y evaluar marcos conceptuales inconmensurables. Uno de los puntos cruciales en la construcción de la alteridad misma residía, precisamente, en el movimiento encubierto entre la descripción de uno mismo como perteneciente a un marco de referencia dado, y la descripción de uno mismo como perteneciente al marco *correcto*... Al desempeñar ambos papeles al mismo tiempo, los intelectuales europeos pudieron implementar (desde Europa o desde el Nuevo Mundo) sus descripciones como observadores y atarlas con el ejercicio del poder imperial." Walter Mignolo, op. cit. p. 328.

⁷ Una expresión temprana de esta construcción polar (siglo XVI) se encuentra en la obra de J. Ginés de Sepúlveda, en su conocido texto *De las justas causas de la guerra contra los indios*. Este contraste tiene en Sepúlveda dimensiones raciales, teológicas, morales y de género. Establece la siguiente "interminable cadena de proporciones": indios/españoles; niños / adultos; mujeres / varones; animales / humanos; crueldad / clemencia; intemperancia / continencia; materia/forma; cuerpo/alma; apetito/razón; bien/mal. Tzvetan Todorov, op. cit., p. 164.

Como señala Fernando Coronil,⁸ el Occidente es una construcción histórica. En la construcción del "Otro" no-occidental, hay, implícitamente, un proceso de construcción de la *mismidad*.⁹

Lo que es distintivo o único del occidentalismo... no es que movilice representaciones estereotipadas de sociedades no-occidentales, ya que la jerarquización etnocéntrica de la diferencia cultural no es un privilegio de Occidente, sino que este privilegio está íntimamente conectado con el despliegue de un poder global. (...) Como sistema de clasificación que expresa formas de diferencia cultural y económica en el mundo moderno, el occidentalismo está inseparablemente ligado a la constitución de asimetrías internacionales sustentadas en el capitalismo global. (...) el occidentalismo es inseparable de la hegemonía occidental no sólo porque como forma de conocimiento expresa el poder occidental, sino porque establece un lazo específico entre conocimiento y poder. El occidentalismo es, por lo tanto, la expresión de la relación constitutiva entre las representaciones occidentales de la diferencia cultural y la dominación global de Occidente¹⁰.

Lo que está en juego en estas representaciones no es sólo la imagen que el colonizador tiene del colonizado, sino igualmente -en un terreno de significaciones e interpretaciones que están en permanente pugna, contestación, resis-

Blaut caracteriza el contraste que se establece a partir del pensamiento histórico difusionista europeo del siglo XIX, en los siguientes términos:

El centro europeo

capacidad de inventar
racionalidad, intelecto
pensamiento abstracto
razonamiento teórico
mente
disciplina
adultez
sanidad
ciencia
progreso

La periferia

imitación
irracionalidad, emoción, instinto
pensamiento concreto
razonamiento práctico, empírico
cuerpo, materia
espontaneidad
infancia
insania
brujería
estancamiento

J.M. Blaut, *The Colonizers Model of the World. Geographical Diffusionism and Eurocentric History*, The Guilford Press, Nueva York, 1993, p. 17.

⁸ "Beyond Occidentalism: Toward Nonimperial Geohistorical Categories", *Cultural Anthropology*, Vol 11, N° 1, febrero 1996.

⁹ Op. cit. p. 56.

¹⁰ Op. cit. pp. 56-57.

tencia, adaptación e hibridación cultural- las propias identidades de los colonizados.¹¹

Colonialismo y saberes modernos

En los siglos XVIII y XIX adquiere su máxima expresión la experiencia colonial. Una alta proporción de la humanidad y de los territorios del planeta pasan a estar sometidos al dominio colonial europeo. Crece la confianza europea en su superioridad y en su "misión civilizadora": ha dejado de tener rivales significativos en el mundo.¹²

Ni el imperialismo ni el colonialismo son simples actos de acumulación y adquisición. Ambos están apoyados y quizás impelidos por impresionantes formaciones ideológicas que incluyen nociones de que ciertos territorios y gentes *requieren*, exigen, dominación, así como formas de conocimiento afiliadas a la dominación: el vocabulario de la cultura imperial clásica de mediados del siglo XIX está lleno de palabras y conceptos tales como razas inferiores sumisas, pueblos subordinados, dependencia, expansión, y autoridad. A partir de estas experiencias coloniales, las nociones sobre cultura fueron clarificadas, reforzadas, criticadas o rechazadas."¹³

En este contexto político cultural, en el cual los centros metropolitanos tienen el "poder de narrar, o de impedir que otras narrativas se formen y emerjan...",¹⁴ se establecen e institucionalizan los saberes modernos. En la constitución de las disciplinas científico-sociales en el siglo pasado es tan clara la noción de que existen diferencias esenciales entre los pueblos y culturas euro-

¹¹ Estas permanentes contestaciones hacen que los binarios que definen la *mismidad* y la *otredad* en el discurso colonial sean, en palabras de H. Bhabha, "crónicamente inestables". Citado por Ali Rattansi, "Western Racisms, Ethnicities and Identities in a postmodern frame", en Ali Rattansi y Sally Westwood (editores), *Racism, Modernity and Identity. On the Western Front*, Polity Press, Cambridge, 1994 p. 39-40.

¹² "...en 1800, los poderes occidentales reclamaban 55%, pero en realidad tenían control de aproximadamente 35% de la superficie de la tierra. Para el año 1878, la proporción era de 67% y la rata de crecimiento de 83000 millas cuadradas por año. Para el año 1914, el ritmo anual había llegado a la extraordinaria cifra de 240000 millas cuadradas por año, y Europa controlaba un gran total de aproximadamente 85% de la tierra, bajo las forma de colonias, protectorados, dependencias, dominios, y mancomunidades." Edward Said, *Culture and Imperialism*, Vintage Books, Nueva York, 1994, p. 8.

¹³ Op. cit. p. 9.

¹⁴ Edward Said, *Culture and Imperialism*, op. cit. p. xiii.

peos y los no-europeos, que para su estudio se crean disciplinas diferentes.¹⁵ Mientras que para las sociedades modernas (Europa Occidental y los Estados Unidos), y sobre la base de la concepción liberal de la realidad histórico social, se demarcan los ámbitos separados del estudio del mercado (la economía), del Estado (la teoría o ciencia política), y de la sociedad civil (la sociología); otras disciplinas se destinan al conocimiento de los pueblos no-modernos.

En los estudios clásicos u *orientalismo* se abordan las "altas civilizaciones" no-europeas, como las musulmanas y china que tuvieron un desarrollo histórico trunco y no llegaron a modernizarse. Se constituye el orientalismo, en palabras de Said, como "...una disciplina enormemente sistemática mediante la cual la cultura europea fue capaz de administrar, incluso crear, al Oriente política, sociológica, ideológica, militar, científica, e imaginativamente en el período post-ilustración."¹⁶

La antropología se dedica al estudio de los pueblos primitivos, sin Estado, sin historia, sin escritura.¹⁷ El tema de las diferencias entre los seres humanos, a partir de la idea de raza se convierte en un eje central de pensamiento social europeo en el siglo XIX. En palabras de Disraeli: "Todo es raza. No hay otra verdad."¹⁸ La existencia de diferencias esenciales entre las razas, la correspondencia entre las características externas de los seres humanos y sus capacidades morales e intelectuales, el carácter jerárquico de estas diferencias, (que coloca a los europeos blancos -masculinos- en la cúspide) se convierte en conocimiento científico riguroso, hegemónico hasta bien entrado el presente siglo.

La teoría racial científica que incorpora el racismo pre-existente se desarrolla precisamente en el período histórico en el cual se está dando con mayor intensidad la ocupación colonial por parte de Gran Bretaña y de Europa, de una alta proporción de la superficie del planeta, estableciéndose así "una conexión obvia entre la teorías raciales de la superioridad blanca y la justificación para esa expansión."¹⁹

¹⁵ Para una discusión crítica del proceso de constitución disciplinaria de las ciencias sociales en el siglo XIX, ver: Immanuel Wallerstein (Coordinador), *Abrir las ciencias sociales. Comisión Gulbenkian para la reestructuración de las ciencias sociales*, Siglo XXI Editores, México, 1996.

¹⁶ Edward Said: *Orientalism*, Vintage Books, Nueva York, 1979, p. 3.

¹⁷ Sobre la construcción del concepto de la sociedad primitiva en la antropología del siglo XIX, ver: Adam Kuper, *The Invention of Primitive Society. Transformations of an Illusion*. Routledge, Londres, 1988.

¹⁸ Citado por Robert J.C. Young, *Colonial Desire. Hybridity in Theory, Culture and Race*, Routledge, Londres, 1995, p. 93.

¹⁹ Robert J.C. Young, op. cit., pp. 91-92.

Uno de los debates principales en torno al problema de las diferencias entre los seres humanos en la antropología del siglo XIX se da en torno al asunto del origen unitario (monogenismo) o múltiple (poligenismo) de las razas humanas.²⁰ Los defensores del poligenismo consideraban que las diferencias entre las razas eran tan básicas, que era indispensable conservar las esencias respectivas. Partiendo del supuesto de que las razas corresponden a especies diferentes, se dan largos debates en torno a la *hibridación*. Sobre la base del concepto de especie se argumenta que los cruces entre razas muy diferentes no producen descendientes y que en los casos en que esto ocurra, los descendientes sólo eran limitadamente fértiles entre sí. Los descendientes híbridos de grupos raciales muy diferentes tendían a ser mental, moral y físicamente inferiores a las razas de sus progenitores.²¹

Stocking afirma que, aparte del tema del poligenismo, los representantes más importantes de la antropología física europea de finales del siglo pasado comparten los siguientes supuestos: a) las diferencias culturales entre los hombres eran un producto directo de las diferencias en su estructura física racial; b) las diferencias físicas distintivas entre las razas humanas son primordiales; c) las más importantes de estas diferencias son aquéllas que tienen que ver con el cráneo y el cerebro; y d) la heterogeneidad de las poblaciones modernas puede ser reconstruida, en "tipos" representativos de las "razas puras" de cuya mezcla se derivaron las poblaciones modernas.²² El legado más significativo de estas interpretaciones ha sido la inmensa legitimación que la ciencia le dio al racismo, más allá de la suerte que corrió en el tiempo cada una de estas teorías científicas.

Las diferentes explicaciones científicas victorianas de la raza se fueron haciendo rápidamente problemáticas, pero lo que fue mucho más consistente, más poderoso y de larga vida fue la construcción cultural de la raza. ... Las teorías científicas que medían las diferencias entre las razas y sus capacidades, podían ir y venir, pero lo que siempre hicieron fue desarrollar ideas previas, de acuerdo a una despiadada economía en la que los múltiples sentidos de raza fueron articulados incrementalmente unos con los otros.²³

Una de las expresiones más notorias de la construcción de este imaginario colonial eurocéntrico, -clasificador de la gente, del tiempo y del espacio- es el

²⁰ Ver: George W. Stocking, Jr., *Race, Culture and Evolution. Essays in the History of Anthropology*, The Free Press, Nueva York, 1968 (Capítulo 3: "The Persistence of Polygenist Thought in Post-Darwinian Anthropology").

²¹ Idem. pp. 48-49.

²² Idem. p. 56.

²³ Robert J.C. Young, op. cit., pp. 93-94.

proceso de transformación de la narrativa histórica europea para acomodarla a las nuevas ideas de la época. En su extraordinario texto, *Black Athena. The Afroasiatic Roots of Classical Civilization*,²⁴ Martin Bernal analiza minuciosamente el complejo proceso mediante el cual, como consecuencia de transformaciones culturales de la sociedad europea, se fue produciendo una radical reinterpretación del origen de la civilización europea, desde un amplio reconocimiento de la influencia egipcia en la Grecia clásica (*modelo antiguo*), hasta una ruptura total entre estas dos culturas. Bernal destaca que para los griegos clásicos la influencia egipcia en su civilización era, en lo fundamental, un asunto no polémico. En el siglo V AC -momento del máximo esplendor de la civilización griega clásica- era generalmente asumido que Grecia había sido colonizada por Egipto.²⁵ Herodoto está interesado en la introducción de la civilización egipcia y fenicia en Grecia y en la continuada influencia del Medio Oriente sobre Grecia después de la colonización inicial.²⁶ Considera que, entre otras herencias culturales, la mayoría de los dioses griegos vienen de Egipto. Este reconocimiento continúa abundantemente en las fuentes posteriores, en Aristóteles y demás pensadores del mundo helénico. Los debates no eran sobre la existencia de las colonizaciones, sino sobre aspectos específicos: la nacionalidad de sus dirigentes, sus lugares de origen, las fechas.²⁷

Bernal asevera que, nadie, hasta el siglo XVI, cuestionaba seriamente ni el que la civilización y la filosofía griega derivaban de Egipto, ni que el mecanismo fundamental por el cual ésta se transmitió fue por la colonización egipcia de Grecia, y por el posterior estudio griego en Egipto²⁸.

De acuerdo a la sólida documentación y argumentación que presenta Bernal, como resultado de la incidencia combinada de la *defensa del cristianismo*, la *idea del progreso*, el *racismo* y el *romanticismo*, este modelo clásico comienza a perder su hegemonía a partir del siglo XVIII. El hecho de que Egipto fuese *anterior* a Grecia, fue motivo para considerarlo inferior desde el punto de vista de los criterios del *progreso*. Su larga y estable historia, antes fuente de

²⁴ Vol. I. *The Fabrication of Ancient Greece 1785-1985*, Rutgers University Press, New Brunswick, 1987.

²⁵ Idem. p. 75.

²⁶ Idem. pp. 98-99.

²⁷ Idem. p. 110. "... los griegos antiguos, a pesar de haber estado muy orgullosos de sus logros recientes, no consideraban que sus instituciones políticas, ciencia, filosofía y religión, eran originales. Por el contrario las derivaron a través de la temprana colonización y estudio posterior de los griegos en el extranjero, del Este en general y de Egipto en particular." Idem. p. 120.

²⁸ "La mayoría de los pensadores del renacimiento creían que Egipto era la civilización original y creativa, y Grecia una transmisora posterior de una parte de la sabiduría egipcia y oriental. La veracidad del modelo antiguo no está en discusión." Idem. p. 160.

admiración, pasó a ser motivo de desprecio, siendo ahora considerada como de una civilización estancada y estéril.²⁹ La inferioridad racial de los egipcios hizo que la colonización por éstos de la sagrada cultura helénica, -cuna de la civilización europea blanca- no sólo fuese de mal gusto, sino *paradigmáticamente imposible*.³⁰ Mientras que para la Ilustración, con su énfasis en el avance y el mejoramiento, no era un gran menosprecio el atribuirle a los egipcios la colonización de Grecia, sí lo era para los románticos, que enfatizaban el carácter diferente y permanente de las esencias nacionales.³¹

Era intolerable, por lo tanto, pensar en la posibilidad de que los griegos alguna vez hubiesen sido más primitivos que los africanos o asiáticos.³² Concluye Bernal que el modelo antiguo cayó, no como consecuencia de nuevos desarrollos en el campo del conocimiento, sino por el hecho de que no cabía en la concepción del mundo prevaleciente. Era incompatible con los paradigmas del progreso y de raza de comienzos del siglo XIX. El nuevo modelo, *modelo ario*, se hizo hegemónico hasta la década de los ochenta de este siglo.³³ Continúa siendo enseñado bajo la forma de Historia Universal en las escuelas del mundo.

J.M. Blaut argumenta que la razón por la cual se supone que Europa siempre ha tenido una ventaja histórica sobre el resto del mundo, tiene poco que ver con la evidencia y mucho que ver con la metodología, la ideología y la teoría implícita, la super-teoría llamada *difusionismo eurocéntrico*, que ha sido hegemónica en el pensamiento europeo sobre la historia y sobre la relación de Europa con el resto de las culturas. Caracteriza sus proposiciones fundamentales en los siguientes términos:

1. "Es natural y normal encontrar a la evolución cultural progresando a través de Europa.

²⁹ Idem. p. 189.

³⁰ Idem. p. 292.

³¹ "De acuerdo a las visiones románticas y progresistas, los pueblos ahora tenían que ser vistos en sus contextos geográficos e históricos. El genio o espíritu racial perteneciente a la tierra y a su gente cambia de forma de acuerdo al espíritu de la época, ... pero los pueblos siempre conservan una esencia inmutable." Idem. p. 206.

³² Idem. p. 292.

³³ Como alternativa a este modelo interpretativo, Bernal propone lo que el llama un *modelo antiguo revisado*, que incorporando aspectos fundamentales del modelo antiguo, que considera ampliamente sustentados por la investigación arqueológica y lingüística contemporánea, da cuenta de nuevas evidencias, sobre todo de carácter lingüístico, para reconocer otras influencias en el desarrollo de la cultura griega clásica.

2. La razón primaria de la evolución cultural dentro de Europa es una fuerza o factor que es, en última instancia, intelectual o espiritual, una fuente de capacidad inventiva (invenciones tanto sociales como tecnológicas), racionalidad, capacidad de innovación, y virtud.

3. Fuera de Europa, no debe esperarse el progreso cultural: la norma es el estancamiento y el tradicionalismo ...

4. El progreso fuera de Europa refleja la difusión desde Europa de rasgos (en su conjunto civilización) inventados en Europa.

5. La forma natural de interacción entre Europa y el mundo no-europeo es una transacción de ideas, valores y gente innovadora de Europa a lo no-europeo. La difusión en sentido inverso de riqueza material, es sólo una compensación de lo no-europeo a Europa.³⁴

En el pensamiento liberal está presente el supuesto, a veces implícito, usualmente explícito, de que las ideas de libertad, individuo, auto-organización, rechazo al despotismo, participación, son una conquista exclusiva, un desarrollo histórico particular, único de la experiencia de Occidente. Desde esta mirada, las formas de organización política de otros pueblos han sido vistas como inexistentes, o necesariamente despóticas. Con excepción de la cultura árabe-islámica, el resto de África carece de historia y de instituciones políticas precoloniales.³⁵ No es posible, desde esta perspectiva, imaginar que

³⁴ J. M. Blaut, 1492. *The Debate on Colonialism, Eurocentrism and History*, Africa World Press, Trenton, 1992, p. 7. Al destacar la importancia de este aspecto de la obra de Blaut no se está asumiendo acuerdo con el conjunto de su interpretación, que en otros aspectos presenta severos problemas. Blaut afirma que antes de 1492 se estaba dando en muchas regiones de Europa, Asia y África una lenta transición al capitalismo y que en los tres continentes se encontraban centros urbanos, en la mayor parte de los casos puertos, con un capitalismo incipiente o proto-capitalismo. (idem., p. 25). Asume un "proceso común de evolución hacia el capitalismo" en los tres continentes, con lo cual parece estar suponiendo la existencia de un patrón universal, lineal, inexorable, de desarrollo histórico en el cual la superioridad e inferioridad se define por la posición lograda a lo largo de ese continuo. (p. 4). No está cuestionando la "superioridad" del desarrollo capitalista. Lo que está poniendo en duda es la existencia de alguna ventaja significativa de Europa en el desarrollo hacia el capitalismo antes de 1492. Dentro de este determinismo histórico global, el éxito del desarrollo capitalista en Europa se atribuye a una ventaja de localización. Con desarrollos sociales y tecnológicos similares a los de los otros dos continentes, los centros proto-capitalistas europeos se encontraban más cerca de América. Fue eso lo que le permitió su conquista, y a partir de ésta, el despegue hacia sus revoluciones burguesas y la transformación capitalista. (pp. 28-31). Es ésta una explicación extremadamente reduccionista y esquemática y de un complejo proceso histórico.

³⁵ Para algunas contribuciones a la reinterpretación no-eurocéntrica de la historia del continente africano, ver: Basil Davison, *The Black Man's Burden. Africa and the Course*

otros pueblos pudiesen haber desarrollado otras nociones y prácticas de organización social democráticas, y menos aún que el desarrollo de las ideas y prácticas de la democracia liberal pudiese tener alguna influencia diferente a la dinámica interna del desarrollo de las ideas y las instituciones europeas.³⁶

Crisis de la modernidad, poscolonialismo y postmodernidad

¿Qué implicaciones tiene para el debate en torno a la crisis de la modernidad y los debates postmodernos el asumir que la modernidad tiene al orden colonial como una de sus dimensiones constitutivas, como una condición de su posibilidad? Aquí es necesario formularse varias interrogantes, comenzando por la pregunta en torno a qué es lo que está en crisis cuando hablamos de la

of the Nation-State, Times Books, Nueva York, 1992; Molefi Kete Asante, *The Afrocentric Idea*, Temple University Press, Philadelphia, 1987; Molefi Kete Asante, *Kemet, Afrocentricity and Knowledge*, Africa World Press, Inc., Trenton, 1992 (1990); Cheikh Anta Diop, *The African Origin of Civilization. Myth or Reality*, Lawrence Hill Books, Chicago, 1974 (1955); Cheikh Anta Diop, *Civilization or Barbarism. An Authentic Anthropology*, Lawrence Hill Books, Chicago, 1991 (1981).

³⁶ Uno de los debates más interesantes de reinterpretación histórica, a partir de la crítica a esta perspectiva liberal-eurocéntrica, es el que se ha venido dando en los últimos años a propósito de la tesis de la influencia de los sistemas políticos de los indios norteamericanos -especialmente de las naciones iroquesas- en el diseño de la Constitución, y en consecuencia, en aspectos centrales de la democracia de los Estados Unidos. Existe una amplia documentación que permite constatar tanto la existencia entre las naciones iroquesas de instituciones políticas estables, descentralizadas y ampliamente democráticas, como del hecho de que estas experiencias fueron conocidas por algunos de los participantes más influyentes en el debate constitucional de la fundación de la nación. Se argumenta que a pesar de que -como consecuencia del racismo y del eurocentrismo dominante- esta influencia no podía ser reconocida explícitamente, el conocimiento de esta experiencia tuvo un peso significativo en el diseño constitucional federativo, descentralizado de la nación norteamericana, para el cual no existían antecedentes ni en la experiencia histórica europea ni en la teoría liberal. Dados los supuestos compartidos por la mayor parte de los historiadores, estas son proposiciones altamente polémicas. Para las posturas hegemónicas en la disciplina no es concebible que aspectos modulares de la tradición política liberal pudiesen tener alguna influencia de los pobladores "primitivos" de este continente. Los textos más influyentes de esta reinterpretación de "las raíces indígenas de la democracia americana", son: Donald A. Grinde, Jr. y Bruce E. Johansen, *Exemplar of Liberty. Native America and the Evolution of Democracy*, The American Indians Center, Los Angeles, 1995; Oren Lyons y otros, *Exiled in the Land of the Free. Democracy, Indian Nations and the U.S. Constitution*, Clear Light Publishers, Santa Fe, 1992; Bruce E. Johansen, *Forgotten Founders. How the American Indians Helped Shape Democracy*, The Harvard Common Press, Boston, 1982; José Barreto (editor), *Indian Roots of American Democracy*, Akwe:Kon Press, Ithaca, 1992. Para una bibliografía exhaustiva de este debate, ver: Bruce E. Johansen, *Native American Political Systems and the Evolution of Democracy. An Annotated Bibliography*, Greenwood Press, Westport, 1996.

crisis de la modernidad. Lo que está en crisis no es el dominio en la relación de los centros metropolitanos con el resto del mundo. La apropiación desigual de recursos, la hegemonía política y militar, el control de las instituciones financieras -que han caracterizado históricamente al orden colonial- continua vigente. En esta dimensión fundante de la sociedad moderna han sido desplazadas las antiguas formas del dominio territorial directo, por el control financiero, comercial, comunicacional e informativo. No es esta dimensión de la modernidad la que ha entrado en crisis.

En el plano del conocimiento científico y su aplicación tecnológica, dimensiones igualmente constitutivas de la modernidad, la respuesta en relación a la profundidad de la crisis es, al menos, ambigua. Desde el punto de vista de la constitución moderna/colonial de los saberes científicos, interesa destacar dos aspectos que sirvieron para establecer la diferencia -superioridad- entre la ciencia moderna y toda otra forma de saber. En primer lugar, los modelos mecanicistas que sirvieron de piso a la confianza en las posibilidades de un conocimiento objetivo, universal -libre de todo condicionamiento político cultural- y la consecuente separación entre objeto y sujeto. El segundo aspecto, igualmente constitutivo del conocimiento científico, es la escisión moderna de las esferas de la razón, la separación del campo del conocimiento científico -y su aplicación instrumental- de todo acotamiento *ético* y *estético*. La crisis de la legitimación epistemológica de los saberes científicos racionales no ha afectado la eficacia transformativa material (y política) de la racionalidad instrumental. El desprendimiento de la razón instrumental del sentido, no es sino la radicalización de las premisas a partir de las cuales se constituye el saber científico, y tiene su origen precisamente en esa separación (original de la cultura occidental) entre las dimensiones de la razón. Lo que permitió la superioridad tecnológica de Occidente, es lo que conduce al desprendimiento de la razón instrumental. Esta ha alcanzado nuevos niveles de autonomización: no requiere de una legitimación como "verdad" porque ya ha desarrollado la capacidad inercial de su auto-reproducción.³⁷

Los procesos de apropiación/control/destrucción de la naturaleza -uso de combustibles fósiles, destrucción de la diversidad genética, de bosques y estuarios, la sobre utilización de los recursos hídricos- no han disminuido, a pesar de las luchas de los movimientos ambientales, la conciencia creciente sobre la necesidad de la viabilidad ecológica, y la parafernalia de conferencias y acuerdos internacionales sobre la preservación ambiental. Tampoco parecen estar en crisis, para todo propósito práctico, las nociones modernas de *desarrollo*, *progreso*, *modernización*. Los Estados de todo el mundo, compelidos por la

³⁷ Ver: Langdon Winner, *Tecnología autónoma. La tecnología incontrolada como objeto del pensamiento político*, Editorial Gedisa, Barcelona, 1987.

compleja institucionalidad internacional del desarrollo,³⁸ miden su éxito en términos de estas metas.

A propósito de estos asuntos esenciales, no tiene sentido hablar del fin de la modernidad.

La crisis caracterizada por las perspectivas postmodernas se encuentra primordialmente en otros ámbitos, en los sujetos, las identidades, el sentido de las relaciones entre presente y futuro, entre lo individual y la vida en común, entre lo público y lo privado, el sentido de la política y la acción colectiva. Pero, aquí, nuevamente, hay que interrogarse: ¿Cuáles son las ideas, identidades, sujetos, e historias que están en crisis? ¿Cómo se experimentan estos desplazamientos en la subjetividad desde diferentes lugares, localizaciones, experiencias en la articulación jerárquica del orden moderno/colonial? ¿Puede ser igual la lectura que se formula desde la academia y los centros culturales metropolitanos y la que se puede realizar desde los sujetos, pueblos, culturas que han estado históricamente subordinados en el proyecto colonial?

El pensamiento postmoderno en sus diversas y complejas teorizaciones y sensibilidades, ha hecho invalorable contribuciones a la comprensión del mundo contemporáneo. Ha cuestionado los sueños de la razón moderna y las seguridades en los saberes fundados en ésta, ha rechazado las narrativas históricas transcendentales, el economicismo y la determinación de ideas y sujetos por las estructuras. Los análisis de poder han permitido develar su presencia incluso en los aparatos conceptuales más críticos. Ha aportado nuevas e invalorable miradas a los temas de las culturas y las identidades, en particular la *des-esencialización* de los sujetos y las identidades individuales y colectivas, abriendo así nuevas y ricas perspectivas al complejo y urgente asunto de las relaciones entre grupos humanos diferentes. Los estudios genealógicos de las tecnologías de normalización y exclusión del Otro en los saberes y disciplinas modernas de Foucault han sido un aporte indispensable para la comprensión de las dimensiones discursivas de la constitución del mundo moderno/colonial.³⁹

Sin embargo, no son suficientes las significativas transformaciones culturales y cognitivas caracterizadas por las teorizaciones postmodernas para concluir que nos encontramos en un mundo que ha ido más allá de la modernidad

³⁸ Para un excelente estudio sobre la institucionalidad internacional del desarrollo, ver: Arturo Escobar, *Encountering Development. The Making and Unmaking of the Third World*, Princeton University Press, Princeton, 1995.

³⁹ Para una discusión más amplia del significado de los aportes postmodernos, y su incidencia política, ver: Edgardo Lander, "Las transformaciones postmodernas de la política", en Raquel Sosa Ellzaga (coordinadora), *América Latina y el Caribe: Perspectivas de su reconstrucción*, ALAS, UNAM, México, 1996.

y de la colonialidad. Tomadas en su conjunto, las posturas y proposiciones teórico-metodológicas y las sensibilidades postmodernas, no nos brindan sino perspectivas parciales, y por lo tanto insuficientes, para abordar los retos que se le plantean hoy al pensamiento social latinoamericano que busca salir de la modernidad colonial. Son varias las razones de esta inadecuación.

En primer lugar puede apuntarse hacia la práctica desaparición de la economía política en las preocupaciones postmodernas. Es tal el énfasis en lo cultural, discursivo y textual que se carece de instrumentos conceptuales para comprender las dimensiones materiales de la vida social. Al priorizarse lo contingente, lo no-determinista y las nociones microfísicas, intersticiales del poder, se dejan afuera de la mirada los procesos organizativos globales que ocurren ante nuestros ojos, los lugares centralizados, concentrados, del ejercicio del poder económico, político y militar, que no son *simulacros*, sino realidades actuantes que afectan la vida de la población de todo el planeta. La explotación económica, la desigualdad social, el autoritarismo y la hegemonía en las relaciones internacionales no han desaparecido porque las preocupaciones postmodernas se dirijan en otra dirección. Al caracterizar al mundo contemporáneo como postmoderno, parece pasarse la página en relación a estos asuntos esenciales de la sociedad moderna.

Igualmente problemática es la concepción postmoderna de la historia. En su versión *fuerte*, la postmodernidad, más allá del invalorable rechazo de las grandes narrativas esencialistas y monocausales, niega todo interés epistemológico en la narrativa histórica de largo plazo.⁴⁰ Sin embargo, la indagación de la constitución histórica del orden moderno/colonial y sus procesos de ordenación, clasificación, jerarquización -tanto en sus aspectos comunes como en sus especificidades espacio-temporales- es un paso sin el cual no sería posible contrarrestar ni la operación material ni el orden discursivo colonial.

Desde la perspectiva de la experiencia histórica de la subordinación colonial, un segundo aspecto que debe ser colocado sobre el tapete de la discusión es el tema del *eurocentrismo*. Si, como se ha argumentado en este texto, la experiencia colonial es constitutiva de la experiencia moderna, no es posible dar cuenta de la modernidad haciendo abstracción de este hecho. La mayor parte de las perspectivas postmodernas permanecen al interior de un marco de referencia eurocéntrico, en la medida en que no captan "el profundo significado del imperialismo, el colonialismo, y sus racismos asociados, como constitutivos de la modernidad."⁴¹ De acuerdo a Gayatri Chakravorty Spivak, algunas

⁴⁰ Seyla Benhabid, "Feminism and Postmodernism: An Uneasy Alliance", *Praxis International*, Vol. 11, Nº 2, julio, 1991.

⁴¹ Ali Rattansi, op. cit., p. 19. "Ahora es notorio que, al escribir las genealogías de las tecnologías de normalización y los procesos de marginalización de los Otros, Foucault permaneció conspicuamente silente sobre los *otros Otros* de Europa, las poblaciones

de las críticas más radicales que se originan en el Occidente en la actualidad son el resultado de un deseo de conservar al "sujeto de Occidente o al Occidente como sujeto", al pretender que éste carece de "determinaciones geopolíticas."⁴² Explorando las posiciones de Foucault y Deleuze, concluye que sus aportes están severamente restringidos por el hecho de ignorar tanto la *violencia epistémica* del imperialismo, como la división internacional del trabajo. Argumenta Spivak que al asumir la versión del Occidente autocontenido, se ignora su producción por el proyecto imperialista.⁴³ En estas visiones la crisis de la historia europea -asumida como universal-, se convierte en la crisis de toda historia. La crisis de los metarrelatos de la filosofía de la historia, de la seguridad en sus leyes, se convierte en la crisis de todo futuro. La crisis de los sujetos de esa historia es la disolución de todo sujeto. A pesar de la insistencia postmoderna en lo contingente, el lugar de enunciación y el sujeto de enunciación privilegiados para hablar sobre el mundo continúa siendo Occidente. No es posible pensar la diversidad del mundo desde este sujeto: del hecho de que la mayoría del planeta esté en contacto con occidente no se deriva que éste sea todo occidental.⁴⁴

Estrechamente ligado a lo anterior, está lo que podría llamarse el tono moral, anímico o existencial desde el cual habla el discurso postmoderno. Algunas de las caracterizaciones básicas que formulan los teóricos postmodernos de la sociedad contemporánea -"la racionalidad instrumental se separa completamente de los actores sociales y culturales"⁴⁵ - se refieren a los mismos asuntos que en Marx, y especialmente desde la Escuela de Francfort, han sido centrales en la crítica a la sociedad tecnocrática. Sin embargo, no se reflexiona sobre éstos como relaciones de dominación o alienación que deben ser alteradas, enfrentadas, cuestionadas, o criticadas, sino simplemente como *la realidad* de la sociedad postmoderna. No es la caracterización lo que cambia, sino la forma como ésta se asume, la ausencia de una actitud evaluativa o cuestionadora, "negativa". Estas son descalificadas a partir de un desencanto profundo en relación a la posibilidad de incidir de alguna forma sobre este orden de cosas. Es el paso de un pensamiento crítico que busca en el presente las potenciali-

nativas sometidas a la fuerza brutal de la esclavitud, la dominación colonial y el racismo." (Idem. p. 26).

⁴² "Can the Subaltern Speak?", en Patrick Williams y Laura Chrismas, *Colonial Discourse and Post-Colonial Theory. A Reader*, Columbia University Press, Nueva York, 1994, p. 66.

⁴³ Op. cit. p, 86.

⁴⁴ Walter Mignolo, op. cit., p. 317.

⁴⁵ Alain Touraine, *Crítique de la Modernité*, Fayard, París, 1992, p. 25. Citado por Martín Hopenhayn, "Los avatares de la secularización: el sujeto en su vuelo más alto y en su caída más violenta", *Relea. Revista Latinoamericana de Estudios Avanzados*, Nº 2, Caracas, enero-abril, 1997, p. 136.

dades de su transformación, con base en el supuesto de que lo que existe podría ser de otra manera, a un pensamiento que se limita a constatar el carácter inexorable e inmodificable de las dinámicas de la sociedad contemporánea.⁴⁶

Pero la historia no es una sola, y no es consistente el nuevo metarrelato postmoderno del paso de la modernidad a la postmodernidad. Lo que parece haber comenzando a entrar en crisis es la pretensión hegemónica de los saberes e imaginarios occidentales -su Historia Universal- constitutivos del mundo colonial. Se están viviendo en diferentes partes del planeta búsquedas y experiencias diversas, enriquecidas precisamente en el enfrentamiento a los disciplinamientos, ordenamientos y exclusiones construidos por el discurso colonial. La amplia extensión de los movimientos y procesos de reconstitución cultural indígenas en América Latina son una destacada expresión. El tono anímico y moral que predomina en el discurso postmoderno corresponde a una experiencia particular -que como ha sido siempre en el caso del eurocentrismo- pretende ser universal. Se formula desde el lugar de enunciación que ha sido a lo largo de los últimos siglos, el lugar privilegiado, maestro, del discurso moderno. No es ese el tono anímico actual de muchos pueblos del planeta. Lo que Mignolo llama la *geografía de las experiencias*⁴⁷ es, en este sentido, vital. No es lo mismo vivir la crisis de la modernidad, y de la razón moderna desde el interior de sus centros intelectuales y políticos -y en particular por parte de las generaciones intelectuales y políticas que apostaron la vida, o por los menos sus ilusiones, a la transformación racional, total del mundo- que vivir la crisis de la modernidad desde la subalteridad y el sometimiento colonial. Mientras que para los primeros la crisis de la modernidad, de su razón y de sus ilusiones, se transforma en *desilusión* y *desencanto*, para los segundos ofrece la posibilidad de la *descolonización* de sujetos, imaginarios, memorias, identidades. Lo que para unos es escepticismo radical en relación a los proyectos colectivos, para otros son momentos de efervescencia intelectual, de recreación de identidades. Mientras que para unos es el *fin de la Historia*, para otros puede ser el comienzo de *otras historias* no-coloniales.

Bibliografía

Asante, Molefi Kete Asante (1992). *Kemet, Afrocentricity and Knowledge*, Africa World Press, Inc., Trenton.

⁴⁶ Esta parte del texto está tomada de: Edgardo Lander, "Las transformaciones postmodernas de la política", op. cit. En algunos autores como Baudrillard es tal el asombro, el regodeo ante la onnipresencia y onnipotencia de los medios, y la sustitución de lo real por lo virtual, que ya al lector se le hace difícil determinar si el propósito del texto es exaltar estas tendencias de la sociedad contemporánea.

⁴⁷ Walter Mignolo, op. cit. p. 330.

- Asante, Molefi Kete (1987). *The Afrocentric Idea*, Temple University Press, Philadelphia.
- Barreto, José (editor) (1992). *Indian Roots of American Democracy*, Akwe: Kon Press, Ithaca.
- Benhabid, Seyla (1991). "Feminism and Postmodernism: An Uneasy Alliance" en *Praxis International*, Vol. 11, Nº 2, julio.
- Bernal, Martin (1987). *Black Athena. The Afroasiatic Roots of Classical Civilization*, Martin Bernal. Vol. I. The Fabrication of Ancient Greece 1785-1985, Rutgers University Press, New Brunswick.
- Blaut, J.M. (1992). 1492. *The Debate on Colonialism, Eurocentrism and History*, Africa World Press, Trenton.
- Blaut, J.M. (1993). *The Colonizers Model of the World. Geographical Diffusionism and Eurocentric History*, The Guilford Press, Nueva York.
- Coronil, Fernando (1996). "Beyond Occidentalism: Toward Nonimperial Geohistorical Categories" en *Cultural Anthropology*, Vol 11, Nº 1, febrero.
- Davidson, Basil (1992). *The Black Man's Burden. Africa and the Course of the Nation-State*, Times Books, Nueva York.
- Diop, Cheikh Anta (1974). *The African Origin of Civilization. Myth or Reality*, Lawrence Hill Books, Chicago.
- Diop, Cheikh Anta (1991). *Civilization or Barbarism. An Authentic Anthropology*, Lawrence Hill Books, Chicago.
- Escobar, Arturo, (1995), *Encountering Development. The Making and Unmaking of the Third World*, Princeton University Press, Princeton.
- Grinde Jr., Donald A. y Bruce E. Johansen (1995). *Exemplar of Liberty. Native America and the Evolution of Democracy*, The American Indians Center, Los Angeles.
- Hopenhayn, Martín (1997). "Los avatares de la secularización: el sujeto en su vuelo más alto y en su caída más violenta" en *Releu. Revista Latinoamericana de Estudios Avanzados*, Nº 2, Caracas, enero-abril.
- Johansen, Bruce E. (1982). *Forgotten Founders. How the American Indians Helped Shape Democracy*, The Harvard Common Press, Boston.
- Johansen, Bruce E. (1996). *Native American Political Systems and the Evolution of Democracy. An Annotated Bibliography*, Greenwood Press, Westport.
- Kuper, Adam (1988). *The Invention of Primitive Society. Transformations of an Illusion*. Routledge, Londres.
- Lander, Edgardo (1996). "Las transformaciones postmodernas de la política" en Raquel Sosa Elizaga (coordinadora), *América Latina y el Caribe: Perspectivas de su reconstrucción*, ALAS, UNAM, México.
- Lyons, Oren et al. (1992). *Exiled in the Land of the Free. Democracy, Indian Nations and the U.S. Constitution*, Clear Light Publishers, Santa Fe.
- Mignolo, Walter (1995). *The Darker Side of the Renaissance. Literacy, Territoriality and Colonization*, Michigan University Press, Ann Arbor.
- Quijano, Anibal (1992). "Raza, etnia y nación en Mariátegui: Cuestiones abiertas" en Juan Carlos Mariátegui y Europa. *La otra cara del descubrimiento*, Amauta, Lima.
- Rattansi, Ali (1994). "Western Racisms, Ethnicities and Identities in a postmodern frame" en Ali Rattansi y Sally Westwood (editores), *Racism, Modernity and Identity. On the Western Front*, Polity Press, Cambridge.
- Said, Edward (1979). *Orientalism*, Vintage Books, Nueva York.
- _____ (1994). *Culture and Imperialism*, Vintage Books, Nueva York.

- Spivak, Gayatri Chakravorty (1994). "Can the Subaltern Speak?" en Patrick Williams y Laura Chrismas, *Colonial Discourse and Post-Colonial Theory. A Reader*, Columbia University Press, Nueva York.
- Stocking Jr., George W. (1968). *Race, Culture and Evolution. Essays in the History of Anthropology*, The Free Press, Nueva York.
- Todorov, Tzvetan Todorov (1995). *La conquista de América. El problema del otro*, Siglo XXI Editores, México.
- Wallerstein, Immanuel (Coordinador) (1996). *Abrir las ciencias sociales. Comisión Gulbenkian para la reestructuración de las ciencias sociales*, Siglo XXI Editores, México.
- Winner, Langdon (1987). *Tecnología autónoma. La tecnología incontrolada como objeto del pensamiento político*, Editorial Gedisa, Barcelona.
- Young, Robert J.C. (1995). *Colonial Desire. Hybridity in Theory, Culture and Race*, Routledge, Londres.

LAS PRIVATIZACIONES EN VENEZUELA: MAS ALLA DE LO PREVISTO*

Steve Ellner

Cuando el congresante y destacado activista por los derechos humanos Walter Márquez deploró el poco efecto que tuvieron las recientes protestas de calle contra el Decreto 1850, el cual autoriza la apertura de la reserva forestal de Imataca a los concesionarios, sin proponerselo él estaba sólo diciendo parte de la verdad. Según Márquez, los manifestantes eran incapaces de influir en el gobierno, porque éste es "autista, ya que asigna más importancia a la inversión multinacional que a la opinión pública" (Márquez).

Sin embargo, los indígenas y los ambientalistas que integraban la masa de manifestantes consiguieron apoyo de los venezolanos en general en parte por las acciones teatrales empleadas. Durante una marcha hacia el Capitolio Nacional en julio pasado, se le unió un grupo de indígenas con arcos, flechas y sus rostros pintados, corriendo detrás de otros individuos vestidos como mineros; cerca, una concentración de mujeres indígenas agitaban banderas de Venezuela y carteles indicando los nombres de sus respectivas tribus, mientras que otros manifestantes sostenían globos verdes en alusión al ambientalismo.

Los manifestantes también tuvieron éxito al influenciar a los congresantes de todos los partidos políticos que, con la excepción del partido gobernante Convergencia, votaron por la censura del Decreto. El Presidente de la Comisión de Ambiente de la Cámara de Diputados, César Pérez Vivas, del Partido social cristiano Copei, marchó a la cabeza de los manifestantes hacia el Capitolio. Al mes siguiente, la Comisión del Ambiente y el Colegio de Sociólogos y Antropólogos introdujeron una demanda, cada uno por separado, pidiendo la anulación del Decreto ante la Corte Suprema de Justicia. Ellos cuestionaban la legalidad del Decreto sobre la base de que éste cedía la explotación de un millón de hectáreas a la minería privada y a intereses madere-

* Este artículo forma parte de un proyecto de investigación sobre la descentralización y la reforma del estado financiado por el Consejo de Investigación de la Universidad de Oriente. El autor agradece a los Profesores Germán Castillo y Graciela Parraga (ambos de la UDO-Anzoátegui) por su colaboración en la revisión de la traducción al español.

ros sin la aprobación del Congreso (requerida tanto por la legislación nacional como la Convención de Washington de 1941), ignorando también los derechos de cinco diferentes grupos indígenas a sus tierras ancestrales. El Decreto no contempla la participación de la población local y tampoco grupos ambientales en los mecanismos de control. Una decisión de la Corte en noviembre suspendió los efectos del Decreto hacia el futuro, aunque no anuló los permisos (en muchos casos de dudosa legalidad) otorgados a más de 300 empresas nacionales e internacionales durante los últimos años para la explotación de la reserva.

Márquez, quien fue electo con el apoyo del Movimiento al Socialismo (MAS), criticó al dos veces candidato presidencial del partido y actual Ministro de Córdiplán Teodoro Petkoff por haber ayudado en la elaboración del Decreto. Márquez, que en el pasado contó con el apoyo de Petkoff en las disputas internas del MAS, dijo "Tengo mucho respeto por Teodoro, pero en este caso está equivocado. La reserva de Imataca es naturaleza en forma pura, y como parte de nuestro patrimonio, necesita ser conservada intacta".

Otro ex-candidato presidencial de izquierda, el asesor Américo Martín, trabajó con Petkoff en el Decreto y poco después de la protesta en frente del Capitolio, los dos viajaron al estado Bolívar donde está localizada Imataca, en búsqueda de apoyo a la medida. Argumentando que el capital foráneo pondrá orden a la minería ilegal y la consecuente devastación ecológica en el área, Petkoff declaró: "Quién ha dicho, como lo sostienen los críticos del decreto, que Imataca es el jardín del Edén, el paraíso terrenal, donde entre pajaritos y sílfides se aman Adán y Eva? Imataca es el reino de la anarquía" (Petkoff).

El Decreto 1850 tiene como meta aumentar la producción de oro de 15 a 50 toneladas por año y en el proceso convertir a Venezuela en uno de los productores principales a nivel mundial.

La controversia sobre Imataca es típica de las diferencias entre los tecnócratas y otros miembros del ejecutivo nacional, por una parte, y de los congresantes, por la otra, en cuanto a los planes para atraer grandes inversiones extranjeras a los sectores claves de la economía. En el Congreso, Acción Democrática, el MAS (a pesar de su apoyo a la administración de Rafael Caldera) Copel, la Causa R y su división de izquierda (Patria Para Todos) (PPT), han escudriñado los esquemas de privatización del gobierno. Las posiciones dentro de los partidos individuales sobre las políticas neoliberales son poco consistentes, pero al menos el Congreso está resistiendo los esfuerzos del FMI por acelerar su aplicación a través de la privatización masiva. Precisamente debido a las vacilaciones y vaguedades de los partidos políticos, el destino del sector estatal de la economía y los términos bajo los cuales se permita actuar al capital foráneo serán determinados en última instancia por los movimientos sociales y la articulación de la opinión pública.

La agenda petrolera oculta

Venezuela adoptó tardíamente el neoliberalismo en gran parte porque los ingresos petroleros liberaron al gobierno de la presión por privatizar. La Ley de Privatización fue aprobada finalmente en 1992 casi al mismo tiempo que la Cantv, así como también los sectores no estratégicos tales como varios bancos pequeños, hoteles, y centrales azucareros fueron pasados a manos privadas.

Estas transferencias, sin embargo, fueron sólo el preludio a las propuestas actuales para la privatización de las joyas de la corona de la economía: la industria petrolera; el aluminio, el acero, y las compañías eléctricas en el estado Bolívar, dirigidas por la Corporación Venezolana de Guayana (CVG); y el sistema de seguridad social.

La privatización del petróleo representa un desafío especial para el neoliberalismo. La celebrada nacionalización de la industria petrolera venezolana en 1976 llenó el orgullo nacional, tal como sucedió en México en 1938. Los políticos venezolanos están reacios a reversar el proceso abiertamente. (El gobierno neoliberal de Carlos Salinas en México también prometió no subastar a la petrolera Pemex, pero de hecho promovió la privatización gradual de la industria).

En Venezuela, se están dando los pasos en esa dirección. El 21 de julio, la revista *Time* publicó un aviso anónimo de 8 páginas titulado "Abriendo la Puerta a las Inversiones Extranjeras: La Apertura Petrolera Venezolana". La esencia del aviso era que los planes de liberalización para la explotación foránea de las reservas, la propiedad privada de las estaciones de gasolina, y la privatización de la industria petroquímica representan "la puerta trasera a la privatización" de Pdvsa. El aviso finaliza con una nota profética: "El trabajo difícil en el futuro radica en convencer al público nacionalista de aceptar lo que es casi inevitable (...) en el futuro Pdvsa será privatizada" (*Time*).

El presidente de Pdvsa, Luis Giusti, ha argumentado que la privatización de la industria petrolera no debería ser un tabú, pero aun él resiste a enfrentar a la opinión pública al proponer formalmente a Pdvsa en venta. De acuerdo con Alí Rodríguez, miembro de Patria Para Todos y ex-vice presidente de la Comisión Bicameral de Energía y Minas del Congreso: "No es del todo sorprendente que nadie reclame el crédito por el aviso del *Time*. Los patrocinantes obviamente querían medir las aguas y preparar a la opinión pública" (Rodríguez). Fundapatria, una organización fundada con el expreso propósito de introducir una demanda en la Corte Suprema, cuestionando la legalidad de la política petrolera del gobierno, ha solicitado que el Procurador General investigue el aviso con el fin de determinar su autoría.

La Causa R (antes del cisma de PPT) fue el único partido importante en el

Congreso en votar en contra de la "Apertura Petrolera", la cual invita al capital privado a participar en la exploración y explotación del petróleo. Apertura tiene tres variantes, dos de las cuales Rodríguez acepta en principio aunque critica ciertos aspectos específicos. Uno es la administración extranjera de los pozos marginales. Rodríguez indica que estos campos no son siempre tan "marginales", ya que la producción algunas veces duplica el límite de los 15.000 barriles diarios, lo cual es lo que define el término en los Estados Unidos. La otra modalidad está diseñada para el petróleo no convencional, específicamente la Faja Petrolera del Orinoco, la cual requiere de grandes sumas de capital y tecnología sofisticada no probada.

El tercer convenio, conocido como "Ganancias Compartidas", abre los campos petroleros convencionales al capital extranjero. Rodríguez lo denomina "la verdadera privatización del petróleo, todo lo demás es secundario". El gobierno de manera engañosa califica el plan como una "inversión de alto riesgo". De hecho, se anticipa que la exploración será muy costosa, pero el riesgo en sí es relativo. Antes de la licitación en enero de 1996, Pdvsa había realizado exploraciones preliminares de los ocho bloques subastados y los hallazgos fueron entregados a los ocho ganadores. Al menos en dos de los bloques, Pdvsa había encontrado reservas probadas, y el rico potencial de todos ellos era ampliamente reconocido (*The Economist*, 1997, 34).

Rodríguez critica el plan de Ganancias Compartidas porque limita la participación del Estado en una cantidad que va del 1 al 35% del capital total de cada operación conjunta. Indudablemente que el arreglo genera ingresos públicos sustanciales, pero la renuncia del Estado a su estatus como inversionista mayoritario apunta en la dirección de años anteriores cuando la Shell y la Standard convirtieron a Venezuela en una verdadera *Banana Republic*. Rodríguez señala: "Alguien ha afirmado que la renta es lo mejor del mundo, pues representa un ingreso para el cual no hay que invertir ni trabajo, ni capital. Verdadera encarnación del ideal hedonista" (Rodríguez).

Pdvsa originalmente propuso una paridad entre sus representantes y los del capital privado en los Comités de Control que toman las decisiones para la explotación de cada bloque. El veterano líder de AD, Carlos Canache Mata, atacó el plan sobre la base de que "si se establece... un comité de control con representación paritaria, es decir a parte iguales (sic), entre la filial de Pdvsa y el ente emisor privado, entonces estamos simplemente sustituyendo el poder de decisión, el control estatal, que de acuerdo con el Artículo 5 debe haber sobre ese convención de asociación, por un simple poder de veto y eso no fue lo que nosotros aprobamos en 1975" (Comisión Bicameral). Canache logró convencer al Congreso de que modificara la proposición y estipulara que representantes nombrados por el Ministerio de Minas ocuparan el cargo de presidente de los Comités de Control y tuvieran el voto decisivo. Rodríguez reconoce la importancia de esta modificación pero insiste en que de todos modos el Estado, como inversionista minoritario, pierde el control efectivo.

AD es el partido que más se ha manifestado en contra de la venta de los bienes de Pdvsa; otros partidos se le unieron en la Cámara de Diputados para presentar una resolución rechazando la privatización de la industria. Canache Mata jugó un rol decisivo al conseguir que su partido se opusiera también a la privatización de la industria petroquímica, la cual era respaldada por los voceros del gobierno y algunos líderes de AD. Sin embargo, al ratificar la Apertura Petrolera, AD y otros partidos en el Congreso ayudaron a abrir un verdadero punto de entrada para el capital extranjero.

La estrategia de la Apertura Petrolera está diseñada para propiciar la salida de la producción petrolera venezolana del sistema de cuotas de la Opep. De hecho, Venezuela es ya el principal infractor entre las naciones de la Opep, pero la intención de Giusti es duplicar la producción para el año 2006 (*The New York Times*).

Privatización más allá del petróleo

La Zona del Hierro en el estado Bolívar incluye un complejo de acero y dos de aluminio, los cuales utilizan el hierro, la bauxita y la electricidad proveniente de la misma zona. Durante muchas décadas, los ambiciosos planes de desarrollo para estas industrias administradas por el Estado fueron motivo de gran orgullo nacional. También en la Zona del Hierro nació un movimiento radical sindicalista conocido como el "Nuevo Sindicalismo", que lanzó al partido Causa R al escenario político nacional.

En el pasado reciente, el Nuevo Sindicalismo ha organizado varias marchas con el fin de demandar que la privatización de las empresas afiliadas con la CVG sea conducida con un rostro humano. Ellos plantean la venta de 20% de las acciones del nuevo consorcio de aluminio a los trabajadores y otro 20% al público en general. De acuerdo con Andrés Velásquez, "Los compañeros del Nuevo Sindicalismo viajaron a otros países en América Latina con el fin de estudiar otras experiencias sobre la privatización. Poca atención ha sido prestada (en Venezuela) a los numerosos trabajadores que sufren de enfermedades industriales. Las personas que dirigen el proceso (de privatización) quieren ofrecer a los trabajadores jubilaciones adelantadas y dejar todo lo demás en el aire. El Nuevo Sindicalismo insiste que o los nuevos dueños o el Estado se comprometan a buscar soluciones a los problemas heredados del pasado" (Velásquez).

Jorge Roig, el vocero de la representación de la Causa R en el Congreso, logró ganar otros miembros de la Comisión de Minas a una proposición también apoyada por el gobernador Jorge Carvajal del estado Bolívar de colocar la mitad de las ganancias derivadas de la privatización de la CVG (después de pagar las deudas pendientes) en un fondo para el "relanzamiento" de la Zona del Hierro. Este dinero estaría asignado a un programa de reentrenamiento de los trabajadores, otro para estimular las pequeñas y medianas empresas y un

tercero que "promueva un nuevo modelo de desarrollo industrial y tecnológico en la región, y esto requiere inversión por parte del Estado" (Roig). La Comisión de Minas también modificó el plan propuesto por la CVG y otros tecnócratas del gobierno al congelar la fuerza laboral en las industrias de acero y aluminio por un año.

Roig objetó, sin embargo, que los tecnócratas del gobierno presentaron a la Comisión un hecho cumplido en la forma de un plan con el cual "los inversionistas extranjeros ya estaban de acuerdo, dejando así al Congreso con pocas opciones excepto agregar algunos ingredientes de menor importancia, pero la oportunidad de idear una nueva estrategia definitivamente se perdió."

Roig afirmó que Venezuela perdió 1.3 millardos de dólares en la privatización de Sidor que se realizó en diciembre, aunque aseguró que su partido no tenía intenciones de buscar la anulación del proceso.

La posición de AD en la Comisión de Energía y Minas es en efecto más combativa que la de la Causa R, ya que el partido blanco está dispuesto a detener el plan para los complejos de aluminio auspiciado por la CVG y el FIV por el tiempo que sea necesario y hacer revisiones básicas que favorezcan los intereses nacionales. El Senador de AD, Virgilio Avila Vivas que encabeza la Comisión Bicameral de Energía y Minas acusó a la administración de Caldera de "incompetente". Según él, los tecnócratas del gobierno "ahora quieren acelerar su plan a través del Congreso después de darle larga por varios años al mismo" (Avila Vivas).

Más importante aún, Avila Vivas (a diferencia de Roig) favorece la división de la industria del aluminio en bloques, en vez de venderla como un todo. Cuestiona la propuesta de la CVG y el FIV de venderla a una compañía de aluminio verticalmente integrada, como la Reynolds (que era un cliente importante de Alcasa y uno de sus accionistas). Avila Vivas previene que el plan patrocinado por la CVG, aunque proporciona al Estado mayores ingresos, excluirá a las 170 compañías venezolanas que procesan el aluminio primario, ya que la producción será exportada a las subsidiarias del nuevo propietario alrededor del mundo. Esta preocupación es compartida por el ex-presidente del MAS, Gustavo Márquez, quien teme que las firmas venezolanas serán despojadas de una fuente confiable de materia prima y no podrán sobrevivir si son obligadas a importar aluminio del extranjero ("El FIV...", 1997; Márquez, 1996).

De hecho, la negativa de AD de actuar con prontitud en el plan de privatizar el aluminio ideado por la CVG obedece a un imperativo electoral y clientelista. Los líderes del partido están renuentes a llegar a un acuerdo que pueda provocar repudio popular antes de las elecciones generales de diciembre de 1998. Esta actitud de indecisión ha sido captada por la comunidad empresarial extranjera. El FMI denomina "Privatización a la Venezuela" como nada más

que las intenciones anunciadas, mientras que *The Economist* señala: "Parece, cada vez más, que las reformas fundamentales serán dejadas al sucesor del Sr. Caldera" (*The Economist*, 1997,13).

Tal como en el caso de las industrias del acero, del aluminio y del petróleo, pocos líderes políticos, si acaso alguno, proponen excluir al sector privado completamente del reestructurado sistema de Seguridad Social. Sin embargo, los neoliberales, como también Fedecámaras, quieren excluir al Estado de cualquier papel significativo en la gerencia de la Seguridad Social y proponen privatizarla al estilo Pinochet en Chile. Fedecámaras apunta a la necesidad de evitar a toda costa la experiencia negativa del Instituto Venezolano de Seguro Social (IVSS), el cual fue un foco de corrupción y que desvió las contribuciones de los empleadores y empleados a otros programas del gobierno e incluso invirtió en bienes raíces. Fedecámaras concluye que el Estado como administrador es inherentemente inepto.

Sin embargo, la indignación de los líderes empresariales oculta su propia responsabilidad por el verdadero colapso del IVSS. Según el Ministro de Hacienda Matos Azocar, el gobierno "detectó" recientemente que la deuda con el IVSS de un estimado 40.000 empresas privadas, todas las gobernaciones y la mayoría de las alcaldías, institutos autónomos y universidades alcanzó proporciones astronómicas. El interés de Fedecámaras en despojar al Estado de los mecanismos institucionales para supervisar el sistema de Seguridad Social puede provenir de un deseo no tan inconsciente de evadir sus obligaciones como deudores. Un líder nacional del sindicato de empleados públicos señaló: "Nosotros tenemos la impresión de que los empresarios esperan una repetición de lo que pasó con los préstamos otorgados por la CVF (Corporación Venezolana de Fomento). Cuando la CVF fue desmantelada, una parte importante de la deuda multimillonaria del sector privado con este organismo fue simplemente condonada y olvidada" (Colinas).

El gobierno y la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV) han insistido en un sistema mixto público-privado, el cual contempla la administración y la supervisión por parte del Estado. Los dos superaron a Fedecámaras en la votación sobre este punto en la Comisión Tripartita que fue creada con el propósito de reestructurar el sistema de Seguridad Social existente. Los líderes laborales cuestionan la confiabilidad de las instituciones financieras que tendrán la responsabilidad de administrar el dinero proveniente de las cotizaciones bajo el nuevo sistema, particularmente las colosales sumas depositadas en cuentas individuales de cada trabajador. La debacle financiera de 1994, cuando el gobierno tuvo que intervenir para salvar la mitad de los bancos de la Nación, es un recuerdo vivo para los sindicalistas, quienes por consiguiente están reacios de dejar al Estado fuera del nuevo sistema.

No obstante la CTV ha demostrado un exceso de confianza en relación con

el sector privado y una falta de firmeza hacia el gobierno. Su ingenuidad se puso en evidencia en la Comisión Tripartita cuando la CTV aceptó la eliminación del sistema de pago de prestaciones sociales retroactivas, calculadas sobre la base de los años de servicio al salario actual del trabajador. Rafael Caldera a la edad de 20 años en 1936 colaboró en el diseño de este sistema, uno de los más avanzados de su tipo a escala mundial. La CTV aceptó ciegamente el argumento de Fedecámaras de que las obligaciones por el pago de prestaciones resultaba muy onerosas a los empresarios, ya que limitaban el capital y desestimulaban a las compañías a emplear nuevo personal e incrementar los salarios. En las palabras de un miembro del Comité Ejecutivo de la CTV, "a nosotros nos hicieron creer que la eliminación del sistema de prestaciones sociales retroactivo, además de aumentar el empleo y los salarios, prepararía de algún modo el terreno para la creación de un nuevo y viable sistema de Seguridad Social" (Iriarte).

Nada de esto pasó. Una huelga general convocada por la CTV el 6 de agosto de 1997 paralizó completamente la economía. La suspensión de actividades estaba dirigida contra aquellas compañías que no aumentaron "sustancialmente" los salarios, tal como el presidente de Fedecámaras explícitamente prometió en la Comisión Tripartita, y contra aquellos que despidieron trabajadores, aunque Fedecámaras había asegurado que ello no sucedería. La decisión de los dirigentes cetevistas de llamar la huelga era una admisión tácita que habían sido engañados.

La Causa R y (sus ex-compañeros) el PPT votaron en el Congreso contra la eliminación del pago de prestaciones retroactivas sobre la base de que la proposición debería estar supeditada a la aprobación de, en palabras del Nuevo Sindicalismo, "un verdadero sistema de seguridad social, amplio y eficiente, que ampare y beneficie a todos" e incluya provisiones para salud, retiro, desempleo, vejez e incapacidad del trabajador y política habitacional (*Correo*). El Nuevo Sindicalismo también insistió en que la huelga general de agosto levantaría la bandera de un aumento salarial decretado o aprobado por el Congreso en vez de escoger como blanco un grupo no especificado de compañías, dejando así prácticamente ileso al gobierno.

Sólo un mes después, en septiembre, la CTV consideró a regañadientes la posibilidad de introducir una legislación para aumentar los salarios. El gobierno sacó partido de la retórica de la CTV que hacía énfasis en la irresponsabilidad del sector privado. El Ministro de Cordiplan, Teodoro Petkoff, dijo que siendo "luchador social" desde hace años, él apoyaba la huelga de agosto. Petkoff insistió en que la suspensión de actividades no estaba dirigida contra el gobierno, el cual había cumplido con sus obligaciones puntualmente al incrementar los salarios para los empleados públicos, sino contra los empresarios, quienes, en general, carecían de la motivación "schumpeteriana" de sus contrapartes en otras naciones.

Las elecciones de 1998 y la privatización

Dos estrategias electorales han surgido para la contienda presidencial de diciembre de 1998. Una intenta aislar a AD, el partido mejor ubicado para ganar las elecciones. Los que sustentan esta visión política acusan a AD de ser el principal enemigo de la descentralización y la profundización de la democracia en general, debido a su tradicional apoyo al intervencionismo del Estado y al poder centralizado. Esta estrategia está promovida por la dirigencia nacional de Copei, que rechaza cualquier entendimiento electoral con AD, a diferencia de las elecciones gubernamentales de 1995 cuando se alió con los adecos en los estados Lara y Amacuro. Al mismo tiempo, los copeyanos están dispuestos considerar alianzas con otros partidos a nivel regional, inclusive con la Convergencia de su archirrival Rafael Caldera y la "Apertura" de Carlos Andrés Pérez.

La tendencia del MAS identificada con el presidente del partido Felipe Mujica, también defiende esta posición. Mujica prevee un nuevo tipo de polarización política en que el partido social cristiano Copei reunificado (abarcando a Copei y a Caldera y a los seguidores de éste) alcance la unidad con el MAS y otros que abogan por la "modernización" (uno de los términos favoritos de los neoliberales). De acuerdo con Mujica, el segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez inició el programa de modernización que "históricamente... era correcto" (Mujica). En el lado opuesto del espectro político está AD que, según Mujica, "está nadando contra la corriente de la historia por respaldar las políticas proteccionistas de los 60".

La Causa R y la tendencia del MAS encabezada por Víctor Hugo D'Paola abraza una segunda estrategia que le da prioridad a las campañas de los candidatos a gobernadores y alcaldes con un fuerte respaldo en sus respectivas localidades. El movimiento propuesto apoyaría a los candidatos del MAS en los cuatro estados donde éste controla las gobernaciones (Aragua, Lara, Portuguesa y Sucre), al candidato de la Causa R en Zulia y a su aspirante en Bolívar (su fortaleza principal), y en otros estados donde los candidatos populares están fuera del dominio de AD y Copei. El movimiento regional serviría para apuntalar al candidato presidencial de la alianza, quien según D'Paola podría ser Petkoff, Andrés Velásquez o Salas Romer, quien recientemente rompió con Copei y como gobernador de Carabobo fue un destacado exponente de la descentralización. El ex Secretario General del MAS, Enrique Ochoa Antich, quien era cercano de D'Paola (antes de su renuncia al MAS) ha dicho "En el lenguaje de la vieja izquierda, el movimiento popular ha decaído y por eso no tenemos el derecho a esperar alcanzar el poder nacional; nuestro campo de batalla debería ser a nivel regional y no nacional" (Antich).

D'Paola rechaza categóricamente la estrategia anti-AD ya que la fragilidad del sistema democrático implica que quien gane en 1998 no podrá gobernar sin el consentimiento del partido más grande del país, el cual domina el

movimiento laboral y la mayoría de las gobernaciones (D'Paola). En un documento escrito para la convención nacional del partido en Rio Chico, D'Paola afirmó que "El MAS debe superar tabúes en relación a Acción Democrática" y asomó la posibilidad de alianzas en estados como Delta Amacuro donde el enemigo principal es Copei y donde los MASistas aspiran volver a ganar la gobernación (D'Paola, "La política...").

Mientras que la primera estrategia de aislar a AD tiene como trasfondo la promoción de políticas neoliberales, la segunda apunta en la dirección de una posición más nacionalista en política económica pero ambas hasta ahora han ignorado los asuntos económicos. Ciertamente, las vacilaciones del MAS, la Causa R y AD (que en septiembre introdujo una legislación privatizando la comercialización de la gasolina al mismo tiempo que consideraba la venta de acciones en la industria petroquímica) no auguran nada bueno para un debate nacional sobre la privatización.

De hecho, algunos neoliberales señalan la falta de diferencias verdaderas sobre política económica entre los más importantes sectores políticos como prueba de la prevalencia del legendario consenso sobre modernización y globalización, las cuales son vistas como deseables e inevitables por parte de los neoliberales. Esta afirmación pasa por alto el debate en el Congreso sobre los términos de la privatización del aluminio y del acero, la oposición a la privatización del petróleo, la producción petroquímica y la energía hidroeléctrica, así como la resistencia de la CTV a la privatización total del sistema de seguridad social.

La Causa R, PPT y la tendencia encabezada por D'Paola en el MAS necesitan insertar, e inclusive enfatizar, planteamientos referente a la política económica en la venidera campaña. No solamente tiene sentido desde un punto de vista electoral, dado el potencial para ganar la opinión pública en favor de las posiciones nacionalistas, sino que también es la mejor garantía de que quien sea el ganador en diciembre, no podrá desestimar la opinión pública descaradamente y decretar un programa de privatización al estilo del FMI.

Bibliografía

- Comisión Bicameral de Energía y Minas (1997), "Debate nacional sobre la Apertura Petrolera", Caracas, pp. 266-267.
- Correo del Caroni* (1997), 21 de marzo, p. A-4.
- "El FIV y CVG venden a precio de gallina flaca la de los huevos de oro" (1997), *Zeta*, N° 1131, 22 de mayo, p. 16.
- Mujica, Felipe (1997), *Lo que define al MAS es su preocupación por la justicia social*, Ediciones Apertura, Caracas.
- Petkoff, Teodoro (1997), Discurso en Ciudad Bolívar, auditorio de la CVG, 20-6-97.
- Rodríguez, Ali (1997), "El proceso de privatización petrolera en Venezuela", p. 74.
- The Economist*, (1997), 14 de junio, p. 34.

The New York Times, A-6.
Times (1997), 21 de julio.

Entrevistas del autor con:

Antich, Ochoa (1997), 8 de septiembre, Caracas.
Avila Vivas, Virgilio (1997), 1 de septiembre, Caracas.
Colinas, Rafael (1997), 9 de septiembre, Caracas.
D'Paola (1997), rueda de prensa, 8 de septiembre, Barcelona, Venezuela.
Iriarte, Freddy (1997), 8 de septiembre, Caracas.
Márquez, Gustavo (1996), 10 de septiembre, Barcelona, Venezuela.
Márquez, Walter (1997), 1 de septiembre, Caracas.
Rodríguez, Alf (1997), 1 de septiembre, Caracas.
Roig, Jorge (1997), 2 de septiembre, Caracas.
Velásquez, Andrés (1997), 2 de septiembre, Caracas.

LOS NUEVOS PARTIDOS DE VOCACION POPULAR EN VENEZUELA¹

Tras una alternativa política en la transición

Margarita López Maya

En este artículo se plantean algunos problemas confrontados por las nuevas organizaciones políticas de vocación popular en Venezuela, en su búsqueda por surgir y consolidarse como alternativas a los actores tradicionales. Siendo Venezuela un país que hasta los años ochenta mantuvo un sistema de partidos fuerte con alta legitimidad, el proceso de crisis y transición hacia el reacomodo o la transformación de la representación política, ha sido especialmente diverso, complejo y hasta ahora de resultado incierto. Un seguimiento de las vicisitudes que vienen confrontando los actores políticos que se esfuerzan por captar la representación popular puede contribuir, tanto a sopesar algunas de las tendencias que vienen insinuándose en el sistema político venezolano, como a iluminar algunos aspectos de la problemática que confrontan organizaciones políticas análogas en otros países del continente.

La problemática de la emergencia y consolidación de partidos populares ha sido ubicado aquí en dos contextos analíticamente distintos, pero inseparables en la realidad. Por una parte, se considera el proceso político "interno", de agotamiento y decadencia del viejo sistema político y sus actores, en el caso de Venezuela, un proceso que sigue su evolución lenta e inexorable.² Por otra parte, la problemática se inserta en el contexto de los cambios de lo político y de la política, que como resultado de las determinaciones del contexto internacional sobre nuestras sociedades, padecen los sistemas políticos del continente y de otras latitudes (Manin, 1992; Lechner, 1994; García Canclini, 1995). Ambos contextos se superponen, acentuando tendencias de rechazo y/o apatía hacia los partidos, hacia la participación en lo público y hacia la valoración del liderazgo político.

Los actores en los cuales nos centramos han expresado explícitamente su vocación popular. Estas son La Causa R, hoy dividida en dos organizaciones políticas: La Causa R (LCR) y el Patria Para Todos (PPT); y el Movimiento Bolivariano-200 (MBR-200), hoy en día operando con dos estructuras: el MBR-200, considerando el movimiento civil-militar matriz, y el Movimiento V República, o MVR, consi-

¹ Este texto fue presentado en el Seminario La Crisis de la Representación Política en América Latina, celebrado en septiembre de 1997 en Villa de Leiva, Colombia.

² Sobre el sistema político venezolano y su decadencia véase, entre otros, López Maya, Gómez Calcaño y Maingón (1989); Álvarez (1996); Salamanca (1997).

derado la estructura política destinada a entrar en la batalla electoral de 1998. Adicionalmente, se harán referencias a otras organizaciones emergentes que si bien se disputan un espacio en el sistema político en construcción, no buscan ser expresiones políticas de los sectores populares. Entre ellas se encuentran: IRENE, la organización de la alcaldesa de Chacao, Irene Sáez; Convergencia, el movimiento electoral que llevó a Rafael Caldera a la Presidencia de la República en 1993; Factor Democrático, una organización de políticos-académicos, que cuenta con alguna cobertura de prensa pero escasa audiencia nacional, y Proyecto Carabobo, convertido por la coyuntura electoral en Proyecto Venezuela, del ex gobernador Henrique Salas Römer, quien también trata de erigirse en una alternativa electoral en 1998.

La estrategia que se ha seguido ha sido la de plantear tres problemas, que como resultado de la génesis y el desenvolvimiento de estos actores, encuentro que influyen sus desempeños en el presente y continuarán desafiándolos en el futuro.³ Cada uno de estos problemas está relacionado con los contextos interno y externo que se señalaron arriba. El primer problema es el viejo, pero muy actual, de cómo construir una organización política perdurable sin perder la vitalidad y frescura de los movimientos sociales o electorales que los impulsaron inicialmente. El segundo problema es el de cómo relacionarse con las nuevas formas, actores y espacios de la política. La tercera se refiere a cómo vienen enfrentando las dificultades presentes para la construcción de identidades colectivas y discursos alternativos. Cerraremos con unas reflexiones breves, tendientes a dejar enunciados algunos otros puntos cruciales.

1. Movimiento versus partido

En Venezuela la desconfianza hacia el partido como estructura de representación política por excelencia ha existido en diferentes coyunturas de este siglo. En 1935, al morir el dictador Gómez, en un escenario sociopolítico caracterizado por la desaparición de los partidos decimonónicos, se abrió un debate sobre la conveniencia o no de fundar nuevamente partidos. Por aquella época las uniones, frentes o movimientos, con su capacidad para agregar el heterogéneo y amplio espectro social que la incipiente modernización venía desarrollando, fueron las organizaciones preferidas. El término "partido" era visto por muchos con grandes reservas, pues la memoria colectiva estaba marcada por imágenes de un siglo de guerras civiles en nombre del partido conservador y los partidos liberales. Sin embargo, poco después, estas agrupaciones dieron paso a los partidos políticos pluriclasistas, pues dirigentes como los que fundaron el Partido Democrático Nacional (PDN), el antecedente inmediato de Acción Democrática, se amiesgaron a reintro-

³ Para una génesis de estos partidos véase entre otros: Zago (1992), Yépez Salas (1994) y López Maya (1995 y 1996).

ducir la estructura partidaria, convencidos de que sólo estas organizaciones podían responder eficazmente a la demanda democrática del pueblo.⁴

Un segundo momento de crítica, aunque esta vez a una determinada estructura partidista, se dio a fines de los años 60, en el contexto de la derrota de la lucha armada, cuando algunos cuadros medios y altos del Partido Comunista de Venezuela (PCV), cuestionaron la concepción y organización de ese partido. La concepción del PCV de estructura vertical y jerarquizada, de fin en sí mismo, en vez de instrumento de la revolución, sus características estalinistas y leninistas, estos fueron elementos cruciales en la derrota, según dos comandantes-intelectuales, que serán los fundadores de dos de los partidos de izquierda más importantes de Venezuela: Teodoro Petkoff fundador del Movimiento al Socialismo (MAS); y Alfredo Maneiro, fundador de La Causa R. Petkoff enfatizó en aquel debate, que el partido debía verse como un "ente histórico", cuyas estructuras, estrategias y tácticas deben ajustarse a las condiciones sociohistóricas y políticas de la sociedad en donde se desenvuelve (Petkoff, 1976: 30). El partido MAS buscó, por tanto, ser una vanguardia, pero no en la acepción de militantes "selectos" separados de las masas propuesto por Lenin para la Rusia zarista, sino como vanguardia "inmersa" en las masas, con una organización con democracia interna, que permitiese la circulación horizontal de las ideas, como correspondía a una sociedad con democracia política (Petkoff, 1976: 31). Petkoff y sus compañeros prefirieron llamar a esta organización política un "movimiento."

Maneiro, por su parte, sostuvo una preocupación casi obsesiva por encontrar una estructura política alternativa a la del PCV, que fuera capaz de darle eficiencia política a una "vanguardia revolucionaria" y preservara al mismo tiempo la calidad, frescura y sensibilidad suficientes para entusiasmar a los sectores populares (Maneiro y otros, 1971: 15-40). Maneiro concibió ese partido como el resultado de un movimiento revolucionario en un cierto grado de su desarrollo (Maneiro y otros, 1971: 39), e insistió que se le considerara en permanente construcción, con cuadros que fueran el producto del encuentro entre grupos que profesaban un marxismo crítico, y el liderazgo del movimiento espontáneo de masas (Maneiro 1986: 149-152). Así nació La Causa R, renuente a encasillamientos ideológicos y estructuras permanentes; a lo sumo conceptualizada como un "movimiento de movimientos" (Faruco 18-11-1993; Melo, 31-1-1996; Matheus, 6-11-1996; Istúriz, 25-3-1996).

Esta concepción de "movimiento de movimientos", en la que insisten todavía hoy, tanto los líderes de La Causa R como los del Patria Para Todos, sin duda, fue uno de los factores que les permitió ser percibidos por la población venezolana, en el período crítico de 1989-1993, como una alternativa al sistema político tradicional y sus actores hegemónicos (López Maya, 1995). La desconfianza y el rechazo hacia los partidos, un fenómeno que comienza a crecer de nuevo en Venezuela

⁴ Para el año 36 y el debate de la época puede verse entre otros (Lengrand y Sosa, 1981: 10; López Maya, 1984: 161-165).

desde finales de la década del sesenta (Alvarez, 1996: 134), fue sorteado por esta organización gracias a su imagen de ser algo distinto al resto de los partidos, incluso puede decirse que se presentó como un anti-partido. Como resultado de ello, en las elecciones nacionales de 1993 se constituyeron en el tercer partido nacional. Igualmente, como organización local y regional, LCR ganó y ha gestionando desde entonces importantes alcaldías y gobernaciones: la alcaldía de Caracas entre 1993 y 1996; la del Caroní, asiento de las industrias básicas del hierro y aluminio, desde 1990 hasta hoy; y las gobernaciones de Bolívar (1990-1996) y Zulia (1996-).

El éxito de LCR y sus nuevas responsabilidades de gobierno, han planteado agudamente el problema de cómo conciliar las funciones de gobernar con las de agitar y movilizar. El fracaso en esta conciliación ha sido esgrimido como factor importante en la división ocurrida en febrero de 1997.

En efecto, entre las acusaciones que desde finales de 1995 se lanzan entre sí los cuadros históricos de la organización, se encuentra lo que consideran unos, el abandono por parte de los otros del carácter "movimienta". En este sentido, pocos días después de los reveses electorales sufridos por LCR en los comicios regionales y municipales de 1995, el ex gobernador y varias veces candidato presidencial, Andrés Velásquez, junto a Lucas Matheus, uno de los fundadores de la organización, acusaron a la dirigencia de Caracas, Pablo Medina, el secretario general, y Carlos Melo, el jefe de la fracción parlamentaria, de darle a la organización una imagen de partido tradicional, de "aparato", actuando como oposición destemplada en el Congreso y olvidándose de la calle, el sitio donde debe hacerse la política según una óptica genuina de LCR (*El Nacional*, 31-12-95: D-5 y 11-2-96: D-2; *El Universal*, 25-2-96: 1-12).⁵ Criticaron también la política de la "triple alianza" promovida después de los reveses electorales, por algunos dirigentes causaeristas en el Congreso. Tal política consistía en aliarse a las fracciones de Copei y el MAS, buscando cambiar a favor de estos tres partidos, la composición partidista de las autoridades del Congreso, hasta entonces favorable al partido AD, así como facilitar la aprobación de algunas reformas de leyes (sufragio, judicial, democratización sindical). Velásquez y sus seguidores argumentaron que se daba demasiada importancia al Congreso, cuando el trabajo de calle "fue postulado por Alfredo Maneiro como la esencia del movimiento" (*El Nacional*, 11-03-96: D-9).

Estas divergencias produjeron un impasse en abril de 1996 alrededor de la elección del nuevo secretario general en la asamblea nacional. De nuevo, el grupo de Velásquez y Matheus caracterizaron sus diferencias con Pablo Medina, Melo y otros dirigentes de Caracas, como una tendencia de éstos a la "cogollización" del partido, así como a establecer políticas y prioridades que no respondían a las aspi-

⁵ Como líderes del estado Bolívar, Velásquez y Matheus residen en Ciudad Guayana, donde se encuentra la base social más importante de la organización: el nuevo sindicalismo. En la confrontación Medina versus Velásquez, ha estado presente una connotación capital versus regiones. Por "aparato" se quiere significar una concepción de la política centrada en los intereses de la estructura partidista y sus funcionarios.

raciones del movimiento (*El Globo*, 2-4-96: 6). Con el término cogollización, aludían a que se estaba produciendo una situación similar a la de los partidos tradicionales, donde la verticalidad y super-concentración del poder ponía en manos de un número escaso de dirigentes las decisiones de la organización. El impasse fue superado temporalmente en una nueva asamblea de mayo, donde Lucas Matheus fue nombrado por consenso secretario general. En sus primeras declaraciones, Matheus habló de recuperar la coherencia, afirmando que su organización seguiría pareciéndose al proyecto concebido por Maneiro (*El Nacional*, 20-5-96: D-7).

Sin embargo, en febrero de 1997, una entrevista hecha a Andrés Velásquez en el diario *El Universal*, produjo la división definitiva de la organización. El contenido de la entrevista sorprendió, no sólo a la opinión pública, sino también a Pablo Medina, Carlos Melo, Alí Rodríguez y Alberto Müller Rojas, figuras centrales del partido, a quienes Velásquez instó a separarse de la organización, por ser sus concepciones "incompatibles" con el proyecto de LCR. Uno de los argumentos centrales que desarrollará Velásquez en esa entrevista es que hay que deshacerse de "esa camisa de fuerza que representan los partidos políticos para la sociedad civil. De un tiempo para acá, mientras hemos tratado de impedir que las decisiones se adopten a semejanza de los partidos, un grupo de compañeros se ha empeñado en imponer el sendero partidista." Según Velásquez, los partidos han pervertido todas las instancias de la vida ciudadana. Esgrimió la candidatura de Víctor Moreno a la gobernación de Bolívar en 1995, como demostración de cómo LCR venía funcionando como un aparato (*El Universal*, 23-2-1997: 1-12).⁶ Velásquez asociaba la forma en que se estaban tomando decisiones en la organización como propias de los partidos tradicionales.

Pablo Medina refutó estas acusaciones y Müller Rojas contraatacó acusando a Velásquez de "purgar" al mejor estilo estalinista a quienes no compartiesen sus ideas políticas (*El Universal*, 24-2-1997: 1-12 y 2-3-1997: 1-12). Añadiendo más leña al fuego, en el mes de abril, en una entrevista vía internet desde México, Ana Brunswick, viuda de Alfredo Maneiro, se coló en el debate, afirmando que lo importante no era el partido, sino el movimiento, y que en América Latina se estaba viviendo un sorprendente auge de movimientos sociales que irrumpían en el plano político, saliéndose del esquema clásico de los partidos. Dirá Brunswick, que la división es algo positivo, pues se dará una discusión con las bases y la recuperación del carácter movimientista de LCR (*El Nacional*, 20-4-1997: D-1). En junio, luego de disputas legales, el Consejo Supremo Electoral determinó que Lucas Matheus era el legítimo secretario general de LCR, con lo cual quedaron bajo su control los emblemas, símbolos y recursos otorgados oficialmente a la organiza-

⁶ Velásquez declaró que los candidatos "naturales" de esa contienda eran Clemente Scotto, el alcalde del Caroní, y Eliécer Calzadilla, su secretario en la gobernación, pero "el partido", ante el enfrentamiento Medina versus Velásquez, que se escondía tras esa disyuntiva, buscó en un típico estilo de aparato partidista la designación de un tercero para salvar la situación interna. Según Velásquez, fue una decisión tomada sin escuchar al pueblo, sin utilizar el "olfato" (*El Universal*, 23-2-1997: 1-12).

ción (*El Universal*, 26-6-1997: 1-12). Pablo Medina y todos aquellos líderes y activistas que en la disputa se pronunciaron contra la división y reconocieron a Medina como secretario general, decidieron en una asamblea con 500 delegados constituirse en una nueva fuerza política (*El Universal*, 29-7-1997: 1-14). Poco después comenzaron a actuar bajo el nombre de "Patria Para Todos" (PPT).

Las acusaciones y la división pusieron en evidencia el malestar que venía acumulándose entre la dirigencia por las dificultades que encontraban para ejercer cuotas de poder a distintos niveles y mantener al mismo tiempo la dinámica "de calle". También hicieron visibles que los miembros de la organización estaban insatisfechos con la forma como venía resolviéndose la relación entre cuadros y movimientos sociales, que de funcionar adecuadamente permitiría que la elaboración y administración de políticas en los diferentes niveles de la administración pública reflejase las aspiraciones populares. Al Velásquez y Matheus criticar la acción de los dirigentes en el Congreso, también se hizo aparente que habían tensiones en torno a cómo actuar en ese espacio institucional. Para Velásquez y sus seguidores, la dinámica de conciliación y pactos que es propia del Congreso, fue aproximando a la organización hacia un partido más del sistema. Es de destacar que en este período constitucional Velásquez no forma parte del Congreso.

En la óptica del ex alcalde Aristóbulo Istúriz, ahora perteneciente al PPT, hubo verdad en la crítica de Velásquez y Matheus a cómo venía desenvolviéndose la organización, pero considera que la responsabilidad era compartida también por estos dirigentes (Istúriz, 20-8-1997). Según este líder, uno de los factores centrales que fue distanciando a LCR de los sectores populares desde 1995, fue la tendencia de sus cuadros a conducirse según la tradicional cultura política del "militantismo" y del "caudillismo". Los cuadros, a diferencia de los militantes, son, según Istúriz, activistas sociales que buscan politizar a la población, son personas con más tiempo o interés en la política que los ciudadanos, pero no están separados de los movimientos o son distintos a la gente común y corriente. Por ello, el modelo organizativo del partido debe permanecer siempre abierto, pues los cuadros son una prolongación del movimiento, que entran y salen continuamente. Para Istúriz, muchos de los cuadros de LCR que accedieron al Congreso, a los cargos en alcaldías y asambleas legislativas, a juntas parroquiales o comités, y aún los cuadros sindicales que ahora se han alineado con el ex gobernador Velásquez, fueron dejándose conducir por la mentalidad del militante, es decir, como funcionarios partidistas separados y distintos de la gente común. Fueron convocando asambleas populares que terminaron siendo asambleas de militantes. Se fue cerrando la participación, se fue votando y asumiendo posiciones que en todo semejaban las actitudes de "aparato" propias de los partidos tradicionales. En sus palabras: "Cuando el nuevo sindicalismo tomó la posición de negarle apoyo a Clemente Scotto para gobernador del estado Bolívar, por considerar que ellos lo que apoyaban era el proyecto de Andrés Velásquez, actuó como un buró sindical ¿Cómo es eso de que el nuevo sindicalismo toma una posición respecto a los candidatos? Eso lo hace es el buró sindical de AD [no el movimiento del nuevo sindicalismo]." (Istúriz, 20-8-1997). Por otra parte, sostiene también Istúriz, se ha

ido promoviendo un liderazgo personalista y de lealtades personales que guarda con el caudillismo importantes similitudes. Para Istúriz los rasgos caudillistas que hoy exhibe Andrés Velásquez, también es una responsabilidad compartida por los cuadros de la LCR. Paradójicamente, aquello que buscaron con esfuerzo superar, el personalismo y la política de "aparato", los atrapó. La ruptura viene ahora promoviendo una reflexión y discusión más abierta.

En contraste con la situación y el debate que sobre esta cuestión se ventila en estas dos organizaciones, el liderazgo del MBR-200 apenas tiene conciencia del problema. Esto se debe a su corta vida y las características de su nacimiento. El MBR-200 fue inicialmente una organización militar clandestina, conformada por oficiales de mediana y baja graduación, los cuales organizaron el fracasado golpe de Estado del 4 de febrero de 1992, que llevó a Hugo Chávez Frías, el teniente coronel al mando de la acción, a la fama y la popularidad. En 1994, al ser liberado de la cárcel Chávez y los principales dirigentes del movimiento, y al pasar éstos a la vida civil, comenzó a construirse el MBR-200 como una organización política de carácter cívico-militar⁷. En 1995, Francisco Arias Cárdenas, el segundo oficial de importancia en el golpe del 4 de febrero de 1992, con el apoyo de LCR ganó la gobernación del estado Zulia, asiento principal de la industria petrolera. El MBR-200, su base política natural, no lo apoyó pues Chávez Frías se negó a concurrir al proceso electoral por considerarlo fraudulento. Chávez insistió en la alternativa de disolver el Congreso para llamar a Asamblea Constituyente, espacio desde donde tendría lugar una refundación de la república.

La actitud del MBR-200 con respecto a las elecciones cambió a mediados de 1997. En una asamblea extraordinaria de la organización, efectuada el 19 de abril, fecha conmemorativa del inicio del proceso de independencia de Venezuela, el MBR-200 depuso su posición abstencionista y los delegados resolvieron participar en el proceso electoral que se dará en diciembre de 1998 (MBR-200, 1997). En estos comicios serán reemplazados todos los cargos de elección en los tres niveles de la administración pública.⁸ Como consecuencia de esta nueva posición, poco después se constituyó una estructura político-electoral, que inició sus pasos hacia el reconocimiento del movimiento como partido nacional en el Consejo Supremo Electoral bajo el nombre de "Movimiento V República" (MVR) (*El Universal*, 30-7-1997: 1-16).

El liderazgo de esta organización ha planteado claramente la diferenciación del MBR-200 de la estructura organizativa por construir para competir en la arena electoral. Según uno de sus miembros, el MVR estará integrada en un 60% por miembros del MBR-200 y en un 40% por independientes (Nuñez Tenorio, 19-8-1997). Paralelo a los círculos bolivarianos, que constituyen la unidad organizativa

⁷ Para una síntesis de la génesis del MBR-200 véase (López Maya, 1996).

⁸ En 1998 van a coincidir las elecciones nacionales de Presidente de la República y Congreso, con las regionales de gobernadores y asambleas legislativas, y las locales de alcaldes y concejos municipales.

de su movimiento, se constituyen ahora los círculos electorales, que se ocuparán de todo lo conducente a la campaña de Hugo Chávez Frías y sus seguidores. Donde ha habido tensión es en la discusión abstencionismo-participación electoral. Allí los argumentos tienen que ver con el dilema de no ahogar el movimiento por la rigidez del juego político-electoral, pues quienes han adversado la concurrencia a elecciones alegan que de ir, el MBR-200 declinará como en su momento le pasó al MAS y en el presente le está sucediendo a LCR (Nuñez Tenorio, 19-8-1997). También algunos han sostenido la necesidad de llegar al poder a través de la insurrección. Sin embargo, en el presente ha predominado la idea, avalada por el líder máximo Chávez Frías, de que no concurrir en un momento de coyuntura política, donde entran en juego todos los cargos políticos, sería apostar al congelamiento en el mito del movimiento (Nuñez Tenorio, 19-8-1997). La coyuntura se aprovechará, entre otras cosas, para enraizar el movimiento a todo lo largo del país mediante la constitución de los círculos.

Más allá de lo expresado por los documentos y declaraciones públicas, el MBR-200 dista mucho de ser algo más que un movimiento impulsado por una figura carismática, la de Hugo Chávez Frías, cuya actuación el 4 de febrero de 1992 al frente del golpe contra el presidente Carlos Andrés Pérez, le dio un respaldo popular inusitado.⁹ Si bien esa popularidad vino decayendo desde su libertad en 1994, en las últimas encuestas de opinión se ha venido fortaleciendo, posiblemente atribuible a que es percibido por algunos sectores populares como una figura adversa a la política tradicional e intocada por ella (*El Universal*, 2-7-1997: 1-12 y 7-7-1997: 1-12; López Maya, 1996: 50-51). En tal sentido, el movimiento se sostiene y hasta es posible que crezca bajo el calor de la campaña electoral de 1998.

Chávez representa para ciertos sectores del electorado venezolano, especialmente ubicados en los estratos de pobreza y exclusión, una imagen que combina la expectativa hacia una salida milagrosa, con los deseos de llevar una nueva generación al poder, y castigar a la dirigencia política tradicional. En este sentido, el caso de la alcaldesa de Chacao, Irene Sáez es análogo, aunque quienes la respaldan se ubican en todos los sectores sociales, tendiendo la ex Miss Universo a ser imagen más propia de sectores sociales medios y altos. Sáez añade además otro componente nuevo en la política venezolana, la imagen de una gerente que ha sido exitosa en su municipio. Este último rasgo lo comparte el ex gobernador Henrique Salas Römer, quien también viene construyendo sobre su personalidad y gestión regional, un movimiento que busca alcanzar el poder nacional. De ellos tres, Salas Römer es quien tiene más formación política, procediendo de las filas del partido socialcristiano Copei. Pero candidatos como Sáez y Salas se sostienen por movimientos electorales que obedecen a proyectos personales, lo cual hace

⁹ Los titulares de prensa y algunas encuestas posteriores al golpe del 4 de febrero reflejaron la popularidad que adquirió el comandante al frente de la asonada. Para un análisis de los resultados de encuestas, véase entre otros (Templeton, 1995: 105-106; Álvarez, 1996: 138-141).

irrelevante el dilema movimiento-partido, por cuanto el problema de la perdurabilidad de las fuerzas políticas nucleadas alrededor de ellos, no les es relevante. En cambio para el MBR-200, que busca enraizarse y consolidarse como organización política representativa de los sectores populares, atender esta tensión es crucial, toda vez que los desafíos se presentarán en el futuro, cuando obtenga cuotas de responsabilidad y se desempeñe en distintas instancias de poder. Mantener la vitalidad del movimiento en esas nuevas condiciones lo confrontará con nuevos problemas que parecen estar ausentes de sus reflexiones actuales.

2. Nuevos espacios, nuevos problemas

Como resultado de las transformaciones socioeconómicas y políticas derivadas de los procesos de globalización, se ha producido un desfase en las sociedades latinoamericanas entre la idea que tienen los ciudadanos de la política y lo político, y la realidad actual de estos asuntos (Lechner 1994: 34-35). Autores latinoamericanos, sobre todo de los países que vivieron fuertes dictaduras en los años sesentas y setentas, observan que como resultado del cambio de las estructuras productivas y de las referencias cognitivas, se están dando fenómenos como la ruptura de las solidaridades, el quiebre de las identidades colectivas, el desdibujamiento de lo nacional, el encogimiento de los espacios públicos. Todo ello incide en la dificultad de volver a articular acción colectiva de naturaleza política (Lechner, 1994: 36-37; García Delgado, 1994: 181-206; García Canclini, 1995). Se ha venido produciendo en muchos países un alejamiento del hombre común y corriente de la esfera pública y del interés en lo político. La confianza en el Estado se ha perdido tanto, fruto de los años de terrorismo y represión, como por la realidad objetiva de una aparato estatal que por lustros ya, no ha podido responder a las expectativas de sus ciudadanos.

Pero dentro de esta situación general debe evaluarse las especificidades de cada nación. En el caso de Venezuela, debe resaltarse, por una parte, que su sociedad no atravesó el trauma autoritario de las décadas pasadas. Por otra, su condición de país petrolero, le ha permitido posponer en el tiempo la aplicación del ajuste macroeconómico y la reestructuración de la economía (Karl, 1995), con el consiguiente retardo de sus consecuencias de empobrecimiento y exclusión social. Por otro lado la condición petrolera-rentista del Estado, hizo de la modernización substitutiva y la democracia política un proyecto exitoso para la mayoría de la población, tanto en la producción de bienes tangibles, servicios y derechos a los que tuvo acceso el venezolano común, como en la creación de una cultura compartida a lo largo de los clivajes sociales y a lo ancho del espacio geográfico (Rey, 1991; López Maya y Lander, 1996). El Estado venezolano, moldeó una sociedad con fuerte cultura centrista y estatista, cuyo deterioro sostenido desde los años ochenta, no alcanza aún a producir un viraje de la cultura popular de la magnitud observada en otros países. Con ello planteo como hipótesis, que en la sociedad venezolana no ha surgido nítidamente un nuevo sentido común en los sectores

populares, que se construya a partir de principios liberales, como el individualismo o la preeminencia de la iniciativa privada sobre la del Estado.¹⁰

Pero pese a que la sociedad venezolana no se ha visto afectada por procesos de ruptura democrática y ha contado con recursos más holgados que otras sociedades en la transición, los cambios en los problemas y espacios de la política están presentes. Estos nacen en un primer momento alrededor de ciertos procesos de descentralización político-administrativa desencadenados por la reforma del Estado a fines de la década del ochenta. Lo local, urbano y regional, como lugares nuevos de la política, han cobrado interés e importancia preeminente en la sociedad venezolana. Por otra parte está el proceso creciente de pérdida, por parte del gobierno, de su capacidad para controlar el aparato del Estado (González Fabré, 1997: 128) y el deterioro de la acción estatal en servicios que antaño proporcionaba con alguna eficiencia: degradación ambiental, deterioro de los servicios de educación, salud, vivienda y violación de derechos humanos. En estos ámbitos aparecen nuevos actores que se comportan de manera diferente a los partidos, como las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, asociaciones vecinales y diversas organizaciones asociativas. El deterioro de los partidos también ha motivado que iniciativas políticas, antes responsabilidad exclusiva de éstos, ahora provengan de organizaciones asociativas distintas, como en el caso de la reforma del sufragio propulsado en la década pasada por las organizaciones del movimiento vecinal. Otro campo que viene emergiendo tiene que ver con el reconocimiento de ciertos problemas de dominación antes desapercibidos, como los de género y étnicos, que vienen tomando algún realce.

¿Los nuevos actores políticos como LCR, el PPT o el MBR-200, tienen alguna reflexión o posición frente a estos nuevos problemas, espacios y actores?

En los documentos y declaraciones del MBR-200, el espacio privilegiado de acción política es el espacio nacional. Los espacios locales y regionales, u otros ámbitos, son considerados en cuanto instancias de organización y en tanto ámbitos donde se desarrollan la estrategia y tácticas necesarias para alcanzar el poder nacional. Por ejemplo, lo local es el ámbito donde se constituyen los círculos bolivarianos del MBR-200, o los círculos electorales del MVR. De allí, y desde los "corredores", el segundo nivel de organización que también es local, suben las ideas y decisiones que han de alimentar el proyecto "Simón Bolívar" o la "Agenda Bolivariana" a las coordinaciones regionales y al Directorio Nacional.¹¹ Pero estrategias para insertarse en la política local o regional hasta la fecha no han merecido atención. Más aun, no existe una posición oficial del MBR-200 en torno a los procesos de descentralización, pero algunos dirigentes los ven con reticencia, pues piensan que de llegar al poder en 1999, habrá de producirse una re-centralización

¹⁰ Véase el estudio que de estos fenómenos hace Manin (1992) o García Delgado (1996).

¹¹ Esto se corrobora en las entrevistas a Barrera (18-1-1996) y Chávez (25-3-1996). Pueden verse, entre otros documentos: (MBR-200 y MBR-200, Coordinadora Nacional, 1994).

para llevar adelante las transformaciones profundas que tienen planteado como proyecto (Nuñez Tenorio, 19-8-1997).

El liderazgo del MBR-200 sostiene la necesidad de obtener primero el poder nacional para desde allí desarrollar el proyecto político bolivariano. Los movimientos sociales y distintas formas de participación y organización popular, son considerados como fuerzas independientes y esenciales al proyecto político representado por el MBR-200, que convergen para articularse, junto al MBR-200, en un gran "Frente Bolivariano" (MBR-200, 1994). En contraste con los partidos, los movimientos son vistos de manera positiva, pues propician la participación popular y promueven relaciones horizontales (Barrera, 18-1-1996). En algunos documentos, el MBR-200 se percibe como la "vanguardia" conductora y orientadora de los movimientos sociales (MBR-200, 1993?). A partir de la decisión tomada de concurrir a las elecciones de 1998, la política de alianzas considera a los movimientos sociales como aliados principalísimos del MVR para alcanzar la victoria en los comicios nacionales (Nuñez Tenorio, 18-8-1997). No obstante, no se ha dado un debate sobre las formas de relación que deban propiciarse entre ambas, ni sobre el carácter de sus reivindicaciones, más allá de considerarlas como parte de la protesta popular que llevará a la transformación revolucionaria. Para algunos miembros de la organización, algunas organizaciones no gubernamentales son estructuras burocráticas, que no interesan al MBR-200, pues éste busca relacionarse con organizaciones de masas (Nuñez Tenorio, 18-8-1997).

El liderazgo de LCR y el PPT tienen una visión más compleja de esta problemática, fruto de un largo debate en el seno de la organización, así como de la experiencia en la agitación social, en el desarrollo del movimiento popular y en la gestión local y regional. Por la característica de cuadros abiertos de la organización, no hay una visión uniforme, ni igual apreciación de los nuevos espacios, problemas y actores, dependiendo las ópticas de la formación política previa, así como del activismo social y político que se ha desarrollado.

Un caso en cuestión es el de los nuevos espacios promovidos por el proceso de descentralización. Como se ha señalado en trabajos anteriores, la descentralización le permitió a LCR, no sólo constituirse en gobierno local y regional, sino saltar desde esos espacios a la política nacional. La crisis política vivida en Venezuela en el período de 1989 a 1993, favoreció a LCR en relación al resto de las organizaciones políticas, porque su estilo de hacer política correspondía con el contexto que se creaba. A diferencia de los partidos tradicionales, LCR era una organización que se caracterizaba por focalizarse en ámbitos específicos; se había concentrado por cerca de dos lustros en el trabajo sindical localizado en el estado Bolívar, zona donde se encuentran las industrias básicas no petroleras del Estado venezolano. Por extensión, se había venido vinculando a la problemática de vida de los trabajadores, desarrollando trabajo político en los barrios donde éstos vivían en la misma zona. Antes de esto, en sus años iniciales, LCR había escogido tres áreas donde desarrollar trabajo político: el sindical de la zona del estado Bolívar ya mencionado, el estudiantil de la Universidad Central de Venezuela y de la Univer-

sidad de los Andes en Mérida y en barrios de Catia al oeste de Caracas. Esta orientación del liderazgo de LCR de insertarse en espacios de la sociedad con potencial político, relacionarse allí con los activistas y movimientos, propiciando la politización de la gente común y corriente, probó ser adecuado a los nuevos tiempos.

Sin embargo, la división se produce, en cierta forma por el éxito mismo de la estrategia local y regional de la organización, pues quien la promueve y ejecuta es justamente el ex gobernador del estado Bolívar, Andrés Velásquez, y muchos de los dirigentes residenciados en la zona de Guayana, que consideran que desde Caracas y en el espacio nacional, se trazan estrategias que perjudican a la organización y la vuelven una más del espectro político tradicional. Sin duda, también, la diversificación de la política, más allá de Guayana contribuyó a la división, toda vez que viene impulsando la emergencia de nuevos espacios y líderes que compiten con el exclusivo del estado Bolívar y Andrés Velásquez.

Esta tensión entre lo nacional y los espacios de la descentralización, aunque ha sido resuelta provisionalmente por la separación definitiva del grupo liderado por Velásquez del resto, se mantiene intacta en su contenido. Una de las quejas más sostenidas de los alcaldes que ha tenido LCR, que ahora forman parte del PPT, es justamente la poca importancia que los dirigentes nacionales, y en general los cuadros, le dan a los nuevos espacios de la política:

Uno de los problemas de LCR es que sólo hacía o sólo le interesaba la política nacional, costaba muchísimo que entendieran a la ciudad como un espacio político importante. Clemente [Scotto] y yo dábamos esa batalla. No es lo mismo el espacio de la ciudad que el espacio nacional. Las políticas urbanas es muy difícil que los partidos las entiendan, no les parece que eso es un problema político, les parece académico, de arquitectura, de urbanismo. La urbanización como una realidad, a LCR le costaba mucho ver eso, no lo admitía, le parecía reaccionario. Por ejemplo, las acciones políticas locales que hay que desarrollar versus los grandes problemas nacionales. Cuando los cuadros debatían y se decidía qué vamos a hacer, cuando pedíamos una acción local, los compañeros decían...están parroquializando la política, porque los grandes problemas, el desempleo, la Agenda Venezuela, la política económica eso es lo que importa, el agua eso es parroquializar. Venía el gran choque... Los nuevos problemas han desatado confrontaciones terribles... (Istúriz, 20-8-1997).

Esta problemática que actualmente se debate en el PPT, por ahora no parece afectar a LCR, toda vez que al quedarse centrada en la dirigencia de Guayana y más específicamente en el liderazgo de Velásquez, obtiene una coherencia interna sin tensiones (Benítez, 25-8-1997). Donde pueden comenzar a desarrollarse dificultades para LCR es en la construcción de la plataforma política electoral para los comicios de 1998, pues tiene planteado unirse con otros liderazgos regionales no provenientes de la vieja Causa R, para promover una alianza entre fuerzas regio-

nales (*El Universal*, 21-8-1997: 1-16). Aunque las conversaciones y la discusión de cómo se articulan estas fuerzas en un proyecto nacional se encuentran en pleno desarrollo, algunos dirigentes de LCR reconocen las dificultades por la falta de visión de largo plazo y "pensamiento de Estado" de ex gobernadores (Benítez, 15-8-1997), acostumbrados a gestionar lo cotidiano de las entidades federales con visiones de corto plazo, orientados por proyectos que han sido básicamente de carácter personal. Es el caso del ex gobernador Salas Römer y su Proyecto Venezuela. El cómo construir proyectos políticos nacionales a partir de la alianza de liderazgos y fuerzas regionales es una problemática que apenas comienza y puede contribuir a desdibujar la vocación popular de LCR, toda vez que los otros liderazgos regionales casi nunca construyen su discurso alrededor de sectores pobres y/o excluidos, ni siquiera de los trabajadores.

Volviendo al PPT, que se ha quedado con la mayoría de los cuadros de LCR (*El Universal*, 22-8-1997: 1-16), en el seno de esta naciente organización, la división tuvo como efecto revivir debates que estuvieron pospuestos en los años anteriores, por la atención que se puso en las distintas gestiones de gobierno, en detrimento de la reorganización interna del partido. Ahora, para el ex alcalde de Caracas, Aristóbulo Istúriz, una de las tareas ineludibles será renovar el modelo de organización del PPT de manera que se adapte mejor a los nuevos tiempos, de grandes y rápidas transformaciones de la sociedad. Se debe buscar un máximo de flexibilidad organizativa que le permita al PPT abrir los espacios políticos necesarios para propiciar la politización de los nuevos problemas y actores sociales. Istúriz ve la necesidad de propiciar para esos nuevos actores un espacio de discusión en el PPT, que no les signifique una vinculación o adhesión al partido que ellos no desean; espacios donde grupos ecológicos, sindicales, urbanos, vecinales, de género, étnicos, puedan entrar y salir de la organización. En esos espacios se iría en conjunto elaborando, siguiendo y evaluando las políticas sectoriales o específicas. Le correspondería al PPT asumirlas como actor político con acceso a los ámbitos de las tomas de decisiones. En ese proceso se iría moldeando el proyecto alternativo de la sociedad, el cual sería resultado del trabajo con grupos y activistas de derechos humanos, con ambientalistas, con movimientos de mujeres, con trabajadores formales o informales, etc. Para Istúriz lo que se plantea es la apertura de espacios y no la construcción de estructuras (Istúriz, 20-8-1997).

La compatibilización y coordinación de la política local y regional con la nacional plantea uno de los retos más difíciles para el PPT, consciente algunos de sus líderes del descuido y fracaso que en este terreno han tenido desde cuando formaban parte de LCR (Melo, 31-1-1996; Rodríguez, 18-3-1996). ¿Cómo conciliar la autonomía que necesitan estos niveles con la necesidad de cohesión interna que necesita la organización a nivel nacional? En Venezuela, la experiencia del partido MAS es un espejo donde otras organizaciones pueden ver el debilitamiento que aguarda en el futuro, de no conseguirse un equilibrio satisfactorio. Los liderazgos regionales del MAS, que tuvieron total independencia dentro de la concepción abierta y tolerante del partido, hoy en día se enfrentan a los líderes históricos de vocación nacional, con limitadas posibilidades de una recomposición de la organi-

zación, que preserve un planteamiento de vocación popular.¹² Hasta la fecha, la discusión en el PPT apenas comienza, planteando líderes con experiencia de gestión local, como Clemente Scotto e Istúriz, la necesidad de un acuerdo suficiente en el nivel nacional, pero salvaguardando la independencia de los proyectos regionales o municipales. Al decir de Istúriz, el PPT de cada entidad regional o municipal debe sentirse comprometido políticamente en un proyecto nacional de referencia frente al neoliberalismo; pero el partido ha de garantizarles a los gobernadores o alcaldes libertad dentro de sus proyectos regionales. Ello quiere significar entre otras cosas, la posibilidad de construir en el espacio regional alianzas que convengan a sus proyectos. Esos proyectos regionales son fundamentales para lograr el país deseable (Istúriz, 20-8-1997).

Otros espacios de la política donde las organizaciones populares emergentes se pueden jugar su sobrevivencia como tales, son el laboral y sindical, sacudidos por los procesos de desempleo, flexibilidad laboral, retracción del Estado de sus compromisos de seguridad social y privatización. Para LCR y el PPT, que han tenido como apoyo central el movimiento del nuevo sindicalismo, esto es un reto especialmente difícil. Por la información hasta ahora recabada, no existe una diferencia muy pronunciada ante estos nuevos problemas por parte de la dirigencia de las dos organizaciones. Sin embargo, sí parece estar dándose un cierto tono del discurso, y algunos énfasis, que pudieran apuntar hacia una profundización de las diferencias entre ambas organizaciones, en la medida en que avance el proceso de reestructuración económica.

Antes de producirse la división, los dirigentes de LCR y el PPT rechazaban las medidas económicas, la forma en que se estaba llevando a cabo la privatización de industrias básicas en Guayana y las opciones que manejaba el gobierno para reformar lo concerniente a las prestaciones sociales de los trabajadores (*El Nacional*, 18-4-1996: D-2; 4-6-1996: D-4 y 7-7-1996: D-5). Sin embargo, para febrero de este año, en pleno debate sobre la modificación de la Ley Orgánica del Trabajo con el fin de modificar los contenidos relativos a las prestaciones sociales, Andrés Velásquez introdujo énfasis nuevos:

...lo importante es la construcción de un nuevo régimen de seguridad social. Que la discusión se ha ceñido a montos y fórmulas pero no ve por ningún lado la discusión sobre seguridad social. A la pregunta de si es inviable la propuesta de la CTV, como lo afirman los empresarios, dice que cree que fue hecha como estrategia para discutir lo relativo a la seguridad social, y si es así, está de acuerdo. Los montos reconoce que son excesivos. Giusti [el periodista] le dice que es extraño oírlo decir eso, a lo que responde: 'En este caso debemos buscar un punto de equilibrio porque la crisis no ha afectado a los trabajadores, a los pobres, quienes siempre han pelado. Esta crisis convirtió a los profesionales en trabajadores, proletarizó

¹² Esta afirmación se basa en un seguimiento de la información aparecida en prensa durante esta año, en especial a partir de junio.

a la clase media y los empresarios han sido víctimas de todo esto. Me refiero al pequeño y mediano empresario, *en cuyos zapatos me coloco cuando hablamos de las propuestas de la CTV*" (*El Universal*, 23-2-1997: 1-12)¹³

La atención a los pequeños y medianos empresarios, tanto en el tema de la seguridad social y las prestaciones sociales, como en otros tópicos por parte de LCR, es un sesgo nuevo. Ha sido enfatizado especialmente por Jorge Roig, un empresario de Guayana y diputado de LCR, quien ha adquirido mayor protagonismo a partir de la división. Para Roig, la columna vertebral de la nueva Causa R son sus trabajadores, pero es necesario integrar otros sectores. Su papel en el partido es el de contribuir a acercar la clase media y los empresarios (*El Universal*, 22-5-97; 1-12). El realce a estos sectores sociales ha estado ausente en el discurso del PPT, pese a que pudiera no ser diferente a la óptica que tienen sobre sus responsabilidades en la representación popular en estos nuevos tiempos. Sin embargo, en lo substantivo del problema laboral, LCR y el PPT parecen compartir una posición crítica ante lo que fue la reforma a la ley del trabajo que se aprobó en el Congreso en mayo de este año. Ambas organizaciones se negaron a aprobar dicha ley (*El Nacional*, 27-5-1997: D-2).

En el caso de la política de privatización el problema va más allá del énfasis distinto. Desde antes de la división, Andrés Velásquez declaró su oposición a la posición oficial de LCR en el Congreso relativa a negarle apoyo a la política de "apertura petrolera", propiciada por el gobierno. Esta política estaba destinada a crear las condiciones jurídicas necesarias para promover inversión privada en algunas áreas de la industria (Lander, 1997). Velásquez y Roig incluso criticaron abiertamente a los dirigentes de la organización que participaron en la demanda de nulidad intentada por ante la Corte Suprema de Justicia, por un grupo de ciudadanos, una vez que la ley fue aprobada.¹⁴ El PPT continúa sosteniendo esta posición adversa a la política de apertura petrolera. En relación a la privatización de las industrias de Guayana también el desencuentro es importante. En oposición a unas declaraciones de Pablo Medina, donde éste solicitaba diferir la privatización de las empresas de la Corporación Venezolana de Guayana (CVG), mientras el Congreso investigaba la conveniencia o no de la licitación del sector aluminio, Velásquez se pronunció por una aceleración del proceso de privatización, alegando que su posición contaba con el respaldo de los trabajadores (*El Universal*, 2-4-1997: 1-17).¹⁵ Sin embargo, preguntados con más cuidado y detalle, dirigentes de

¹³ Cursivas mías.

¹⁴ Durante todo este período constitucional la Comisión de Energía y Minas de la Cámara de Diputados ha estado presidida por militantes de la Causa R y ahora del PPT (Alf Rodríguez y Bernardo Álvarez). Este hecho le ha conferido un papel relevante en toda la discusión sobre la nueva política de apertura petrolera.

¹⁵ Tello Benítez, quien al igual que Velásquez comenzó su carrera política como dirigente de Sutiss, el sindicato de la industria siderúrgica y afines, y quien hoy sigue en LCR, aseguró que ni los dirigentes, ni los trabajadores de las industrias de Guayana estaban por

ambas organizaciones dicen no estar cerrados al proceso de privatización en sí, sino a la manera en que el gobierno lo ha venido manejando (Istúriz 20-8-1997; Alvarez, 19-8-1997; Benítez, 25-8-1997).

En la medida en que estos nuevos espacios, problemas y actores vayan ampliándose y multiplicándose, seguirán ampliándose las diferencias de diagnóstico, óptica y posiciones por parte de ambas organizaciones. El mayor de los retos será sin duda, lograr mantener algún grado satisfactorio de solidaridad en el seno de cada una, sin que se produzca una fragmentación de tal naturaleza que la sobrevivencia se vuelva imposible. La división de febrero de 1997 puede ser el inicio de un debilitamiento irreversible. Pero también pudiera conducir a la construcción de organizaciones más flexibles y tolerantes, que, sin perder coherencia, se presenten ante el electorado como opciones populares válidas y alternativas a las organizaciones tradicionales y a las de nuevo cuño que no tienen vocación de representar los intereses de los sectores más vulnerables de la sociedad.

3. Identidad popular y democracia

Uno de los problemas centrales de las nuevas organizaciones político-populares, a raíz de los cambios profundos que vienen transformando el ámbito societal, es el de cómo construir nuevas identidades colectivas, que permitan reunir la cohesión y fuerza necesaria para interpelar al poder. Los procesos de globalización conspiran contra la posibilidad de unidad y reconstrucción de un sujeto popular (García Canclini, 1995: 107-116). La reestructuración económica produce desindustrialización, desempleo y un crecimiento de la informalidad, fenómenos todos estos que propician la fragmentación social y debilitan la posibilidad de formación de referentes normativos y simbólicos estables (García Delgado, 1994: 188-189). Como efecto de la invasión de la racionalidad económica en la política, ésta se mercantiliza, se desdibuja lo público y lo privado, se encoge el Estado y con él los espacios colectivos que se comparten (Lechner, 1994: 37-39). En el plano de la cultura, el hombre común se siente en un medio hostil, con la impresión de que la política no puede controlar más los procesos sociales, ni puede resolver los problemas que lo acosan. El futuro y la idea de construirlo colectivamente se desvanecen. Las soluciones individuales prevalecen, reforzadas por una globalización comunicacional, que sustituye al Estado, los partidos y los sindicatos en la socialización de las masas, obstruyendo la posibilidad de construir identidades colectivas diferenciadas que resguarden los intereses de las grandes mayorías en pobreza (Lechner, 1994: 38-39; Novaro, 1996: 124-126; García Canclini, 1995).

En países donde estos procesos han sido más profundos y prolongados, se ha producido, según algunos autores, un cambio radical de la cultura popular. En el caso de Argentina, por ejemplo, se habla de un "consenso difuso" en la cultura popular que incluye la internalización de los principios liberales de la política y la

la privatización; pero llegarían a la sensatez porque las consecuencias de adversar esta política serían peores para ellos (Benítez, 25-8-1997).

despolitización de los ciudadanos. La política adquiere característica de "ajenidad" para los sectores populares, se la considera incomprensible, esencialmente corrupta e inservible y, sobre todo, completamente ajena a los problemas cotidianos. Los sectores populares se constituyen como "pobres", difícilmente subsumibles en categorías más precisas; ya no demandan poder y participación, sólo protección de sus derechos elementales y seguridad mínima (Novaro, 1996: 126-127).

En Venezuela, como hemos señalado arriba, este proceso ha sido más lento, reciente y con algunas especificidades. Al no haberse dado interrupción del orden democrático, ni haberse experimentado recientemente experiencias de dictadura y/o terrorismo de Estado, y al existir una cierta holgura relativa del fisco nacional, la desconfianza hacia el Estado y lo público si bien aumenta, se produce sin las posturas antiestadistas extremas que caracterizan las transformaciones de la cultura popular de otros países. En Venezuela se critica implacablemente al Estado, pero se le sigue exigiendo que responda a las obligaciones que había contraído en la fundación de la democracia (López Maya, en prensa). Igualmente, la defensa del liberalismo político, de la legalidad y los derechos humanos, en Venezuela no llegan a desplazar las nociones de igualdad y derechos sociales, permaneciendo una idea de democracia que se vincula estrechamente con la igualdad social y que tiende a valorar poco el principio democrático si éste no la contempla. En las encuestas recientes, una mayoría reconoce que la democracia es el mejor de los sistemas de gobierno, pero también un número significativo de venezolanos rechaza a los partidos o al sistema político y se inclina por un gobierno "de mano dura" o por "un militar" (Alvarez, 1996: 135-136; Welsh, 1996: 6). Es sobre estos referentes que los nuevos partidos populares construyen sus planteamientos.

En el caso del MBR-200, el discurso y los símbolos constituyen ingredientes fundamentales de su acción política, estando imbuidos de un acentuado nacionalismo y bolivarianismo. Los orígenes de su pensamiento político, según reiterados documentos y declaraciones, se comprende mediante el símbolo del "árbol de las tres raíces": por una parte, el pensamiento de Simón Rodríguez, maestro de Simón Bolívar, quien buscó la originalidad en las formas de organización social y política de la sociedad; el pensamiento mismo de Bolívar, que según ellos, aporta un carácter alejado de extremos ideológicos y proclive al equilibrio; y las ideas de Ezequiel Zamora, caudillo de la Guerra Federal, que, según dicen, determinan los ingredientes reivindicativos y democráticos de su ideología ("Tierras y hombres libres, elección popular y horror a la oligarquía").

El "pueblo", expresó Chávez Frías en 1993, es el protagonista de las grandes transformaciones de la historia (MBR-200, abril 1993). Emerge como sujeto al compartirse las costumbres y al propiciarse una comunicación intensa entre sus miembros. Ese pueblo se asocia de diversas maneras, dando lugar a una *solidaridad metafísica*. El MBR-200 rechaza la concepción elitista de la historia, diagnosticando ser esa la situación actual de la historia oficial; es por ello que critica profundamente al sistema político representativo, a los partidos tradicionales y al mecanismo principal de legitimación de éstos que es el sufragio. De allí deriva su

posición abstencionista hasta 1997. Por otra parte, los bolivarianos justificaron el golpe de Estado de 1992 contra el presidente Pérez argumentando que era un gobierno anti-constitucional, por tener un carácter oligárquico y corrupto. Siguiendo a Rousseau, los documentos del MBR-200 afirman que la democracia es fundamentalmente el gobierno del pueblo y la soberanía de éste no puede ser delegada. Proponen por tanto, propender a una democracia directa mediante la ampliación de los espacios de la participación popular.

Forma parte del estilo del MBR-200 la utilización permanente de símbolos que apelan a la historia patria y a los próceres que son considerados por ellos como "populares". Recuerdan constantemente las luchas y movilizaciones sociales libradas desde el inicio de la era republicana y el líder máximo, Chávez Frías, evoca la tradición: "¡El cielo sigue encapotado!" declara al salir de la cárcel en 1994, utilizando un famoso verso de una canción popular de los liberales en la Guerra Federal del siglo XIX (MBR-200, 1994). "Solo el pueblo salva al pueblo, y yo seré instrumento de ustedes ... pero si hay que derramar sangre, Cristo dio el ejemplo", pronuncia al concurrir en julio de este año al Consejo Supremo Electoral para iniciar la legalización del MVR (*El Universal*, 30-7-1997: 1-16). Sus mensajes son llamados *bolivarianos*, su programa la *Agenda Bolivariana*, su proyecto nacional se llama *Simón Bolívar*. La unidad básica de la organización es el *círculo bolivariano*. Pueden pertenecer al movimiento todos aquellos *patriotas* que se oponen a los *vendepatria*, es decir a los neoliberales (Nuñez Tenorio, 19-8-1997). Se llaman entre sí *compatriotas*. El nombre V República con el cual Chávez y sus seguidores inscribieron el movimiento en el CSE alude a una república que se fundará en el año 2001. Las anteriores son las dos fundadas y destruidas durante las luchas independentistas, la tercera fue la fundación de la Gran Colombia de 1824, la IV, la fundada por Páez y sus seguidores, "sobre los huesos de Bolívar y Sucre, por una clase de oligarcas y banqueros", que es la que perdura hasta hoy (*El Universal*, 30-7-1997: 1-16). La V República se proyecta hacia el próximo milenio, oponiéndose al proyecto neoliberal que liderizan las "oligarquías en el poder."

Estas imágenes bastan para ilustrar un discurso que busca reafirmar en los sectores populares un sentimiento de dignidad y heroicidad acudiendo a los antepasados. Subyace en ellas una percepción de extrañamiento o ruptura entre Estado y pueblo, una ruptura que comienza con la IV república de Páez y que se ha agudizado desde 1989, cuando el gobierno comenzó a implementar formalmente políticas de ajuste y reestructuración económica.¹⁶ El MBR-200 responde a la situación de malestar reinante desde una "Venezuela profunda".¹⁷ En términos

¹⁶ Muchos estudios se han realizado para interpretar los motivos que llevaron a la explosión social conocida como el "caracazo" de febrero de 1989 y la intensa movilización popular que se produjo en Venezuela durante el período 1989-1993. Para la idea de la ruptura de los lazos vinculantes entre pueblo y Estado, en términos simbólicos, véase (Coronil y Skurski, 1991).

¹⁷ Esta imagen fue utilizada por Diego Bautista Urbaneja, en una exposición que hiciera de las tendencias políticas en marcha en Venezuela en el Centro Gumbel en enero de 1996.

más concretos, en los documentos más recientes, la organización ha asentando de manera inequívoca su carácter anti-neoliberal. La "Agenda Alternativa Bolivariana" presentada a la opinión pública en 1996, propone recolocar al "ser humano en el centro del quehacer económico, social, cultural y político". Entre sus ocho lineamientos estratégicos se destacan la definición del Estado como propietario promotor y regulador; la "internalización" (en oposición a la "apertura") de la actividad petrolera; la democracia económica como modelo de propiedad y gestión del aparato productivo y la renegociación de la deuda externa. La agenda habla de un conjunto de políticas económicas mixtas, expansivas y selectivas para restituir y conservar los equilibrios macroeconómicos, haciendo énfasis en los equilibrios *macrosociales* para satisfacer las necesidades básicas de la población. Esta agenda constituye el primer eslabón para la elaboración del proyecto nacional de largo plazo (MBR-200, 1996; *El Nacional*, 23-7-1996).

El PPT por su parte, ha comenzado a construir un discurso que tiene como nociones claves los de "patria", "democracia" y "justicia social" (Istúriz, 20-8-1997). Aunque los contenidos y la jerarquización de estos tres conceptos sigue siendo un asunto abierto al debate, la escogencia del nombre "Patria Para Todos", parece poner a la patria en el centro de la construcción discursiva y de identidad. En este sentido guarda afinidad ideológica con el MBR-200.

El PPT parte de un diagnóstico, según el cual, la realidad nacional y mundial tiende hacia una polarización cada vez mayor entre quienes apoyan la globalización, con su desdibujamiento de lo nacional, y los que se inclinan por la permanencia de lo nacional (Müller Rojas, 1-8-1997). El PPT no rechaza la modernización que se está desarrollando, pues piensa que es inevitable para todas las sociedades del planeta, pero sí considera que los países débiles como Venezuela, deben salvaguardar su viabilidad en estos procesos a través de la preservación de ciertos recursos estratégicos que constituyen su "patrimonio". Los procesos de globalización conllevan actualmente a la exclusión y marginalización de muchas sociedades del tercer mundo. Para enfrentarse a esto es necesario mantener y desarrollar una capacidad de negociación en el ámbito internacional. La industria petrolera, la del acero, aluminio, las represas hidroeléctricas como el Guri, constituyen el *patrimonio nacional* con que cuenta Venezuela para su sobrevivencia.¹⁸ Para algunos altos dirigentes de la organización, como Pablo Medina y Alberto Müller Rojas, el problema de la patria en su acepción de patrimonio es prioritario para los venezolanos, anteponiéndose incluso a la democracia, toda vez que sin ella no puede existir ésta. Las privatizaciones, la deuda externa, los problemas fronterizos, todos contribuyen a poner en peligro la viabilidad de Venezuela como

Con ella buscaba hacer una analogía con otros fenómenos políticos en América Latina, quizás el más conocido, el de Chiapas en México.

¹⁸ Este planteamiento es compartido por la mayoría de los dirigentes de la organización. Ha sido formulado aquí a partir de declaraciones de prensa, como la entrevista a Pablo Medina (*El Universal*, 2-3-1997: 1-12) y de conversaciones y entrevistas realizadas por mí en 1997 a algunos dirigentes (Alvarez, Müller Rojas e Istúriz).

nación. El PPT busca ser la expresión política de todos aquellos que comparten esta preocupación (Müller Rojas, 1-8-1997).

Este discurso deja ver una desvalorización de la democracia política por parte de algunos de los dirigentes del PPT. De hecho, Pablo Medina en unas declaraciones que dio con posterioridad a la división, alabó a quien fuera el último dictador que tuvo Venezuela, Marcos Pérez Jiménez (1952-1958), afirmando que fue el único en los últimos cincuenta años en tener un plan económico para el país (*El Universal*, 2-3-1997: 1-12). Poco después Medina invitaba al ex dictador a participar en un evento latinoamericano sobre la deuda externa que él coordinaba.¹⁹ Esta postura de poco aprecio por la democracia política, también está presente en el MBR-200, que sostuvo en 1993 y 1995 el abstencionismo ante los procesos electorales, considerando que los procesos eran fraudulentos, y el sistema anti-popular.

En contraste, la democracia es para otros dirigentes del PPT el problema prioritario y debe equipararse en rango al problema del patrimonio. Es el caso de Aristóbulo Istúriz, quien entiende la democracia no sólo en su acepción de disfrute de las libertades públicas, sino de manera primordial, como acceso de la gente a la información y disfrute de la riqueza.²⁰ Istúriz coincide con Medina y Müller Rojas en decir que en la situación actual, a los sectores populares venezolanos les importa poco el problema de la democracia; el deterioro de sus condiciones de vida y los escándalos de la corrupción los ha desilusionado con respecto a ella, pero insiste en que por ese mismo motivo debe hacerse énfasis en este principio. Argumenta que se pueden tener todos los recursos del mundo, pero sin democracia no hay posibilidad de disfrute para todos de esas riquezas; igualmente considera que el acceso a la educación, la salud y otros servicios que prestó el Estado rentista en el pasado, contribuyeron a la estabilidad institucional del país y debe hacerse énfasis en su recuperación. Va más lejos y afirma que los problemas de la democracia sólo se solucionan con más democracia (Istúriz, 20-8-1997). La diferencia entre ambos discursos constituye un punto urgido de aclaración, y es un foco de tensiones que puede generar conflictos en el futuro inmediato.

Entre otros elementos que tienen relevancia en la construcción del discurso del PPT están las vinculaciones que establecen entre la descentralización y la democracia. La descentralización y los gobiernos locales y regionales como pilares de una democracia más genuina fueron elementos del discurso de LCR atractivos en el pasado, y siguen siendo centrales para dirigentes del PPT como Clemente Scotto (Álvarez, 19-8-1997). Igualmente, se mantiene de manera explícita la vocación de representar a los sectores sociales pobres y más afectados por las transformaciones societales en marcha. En ese sentido, el PPT viene participando activa-

¹⁹ Marcos Pérez Jiménez vive en Madrid desde 1968, después de pagar una condena por peculado y malversación de fondos del Erario Público (Fundación Polar, 1988: T. P-Z: 92).

²⁰ En la entrevista al diputado Bernardo Álvarez, colocó en esta posición también a Clemente Scotto y Ali Rodríguez (Álvarez, 19-8-1997).

mente en las discusiones de sueldos y salarios, prestaciones y seguridad social, democracia sindical, y apoya, acompaña o impulsa movimientos como el de derechos humanos, asociaciones vecinales de barrio, movilizaciones anti-neoliberales de distinto cuño, todos dirigidos a sostener su imagen de organización popular alternativa.

En contraste, en las declaraciones de los máximos dirigentes de la nueva Causa R, se está produciendo un reajuste del discurso cuyo objetivo es limar la imagen de la organización de aristas que los actuales líderes consideran demasiado confrontacionales, conflictivas y exclusivas de los sectores pobres. Se busca hacer más explícito la vocación de inclusión de los sectores sociales medios, especialmente de los pequeños y medianos empresarios. Arriba citamos declaraciones de Andrés Velásquez en este sentido. Posteriormente, también Matheus ha dejado en claro que LCR no es un partido de izquierda y tiene diferencias "abismales" con el PPT. Tanto Matheus, como Velásquez, Jorge Roig, Tello Benítez, Víctor Moreno, Antonio José Herrera, las cabezas más visibles de la organización, se refieren al estilo político del PPT como "estridente" "extremista" y de "tirapiédismo" (*El Universal*, 26-6-1997: 1-14; Benítez, 25-8-1997). La reiteración de esta acusación contra el PPT deja ver que constituye uno de los rasgos que consideran importante de resaltar en el proceso de diferenciación entre una y otra organización.

Por otra parte, en la nueva Causa R el discurso democrático es más uniforme que en el PPT, declarándose una vocación firme hacia ella (*El Universal*, 23-2-1997: 1-12). La relación entre democracia y descentralización es muy estrecha tendiendo por momentos a identificarse entre sí. Velásquez ha declarado que la organización se encuentra haciendo esfuerzos por construir una organización política de "centro", que ponga su énfasis en un liderazgo nuevo, joven, procedente del proceso descentralizador y alejado de los partidos tradicionales (*El Universal*, 23-2-1997: 1-12 y 23-3-1997: 1-20). En tal sentido, el discurso causaerista no busca aglutinar a sus seguidores en derredor de un mensaje nacionalista ni anti-neoliberal, con lo cual está en proceso de deslindarse claramente de organizaciones políticas como el PPT y el MBR-200, para aproximarse a organizaciones políticas emergentes como IRENE y Proyecto Venezuela. Incluso en su seno se están dando posiciones de apoyo a políticas neoliberales, como es el caso del dirigente y empresario Jorge Roig, quien se adhiere de manera franca a la política de apertura petrolera, y aún a la posibilidad de privatizar la industria (*El Universal*, 22-6-1997: 1-12). Roig también ha evidenciado posturas empresariales respecto a temas como el de las prestaciones sociales. De tomar fuerza su discurso en el seno de la organización, se hará contradictorio con la vocación de defensa de los sectores trabajadores que hasta ahora ha buscado representar LCR. Por otra parte, la organización también ha procedido a buscar alianzas políticas con otros ex gobernadores para construir una plataforma electoral que impulse a alguno de ellos a la Presidencia de la República (*El Universal*, 23-3-1997: 1-20). Dichas alianzas de no manejarse cuidadosamente, también pueden implicar un desdibujamiento de la vocación popular, toda vez que se trata de conciliar proyectos regionales muy disímiles, en algunos casos personales y de escasa sensibilidad social.

A modo de conclusión

Los procesos de globalización están repercutiendo honda e irreversiblemente en la forma como discurió en el pasado la acción política y sus actores. Las organizaciones que buscan articular las demandas populares hoy en día se ven en dificultades para pensar hacia adelante e idear estrategias. El MBR-200 ha respondido, hasta ahora, con un nacionalismo fundamentalista, una reacción política primaria, si se quiere, ante una situación que se percibe de atropello hacia la dignidad y los derechos de las mayorías populares. El PPT y LCR articulan sus comportamientos a partir de visiones poco elaboradas: el PPT, por una parte, prevé para Venezuela una agudización de las condiciones de pobreza, exclusión y por tanto de malestar, construyendo a partir de esas premisas un mensaje también de resistencia nacionalista, si bien sin el fundamentalismo del MBR-200: en su caso, se busca preservar un mínimo indispensable del patrimonio nacional como arma con que defenderse en la nueva fase capitalista. LCR de manera distinta, prevé una situación donde lo relevante en política no serán los pobres sino los sectores medios, tanto los empobrecidos, como aquellos sostenidos precariamente en la transformación societal, así como los empresarios pequeños y medianos. En este sentido, construye un discurso menos confrontacional ante los procesos en curso, esperando con ello captar un electorado descontento pero moderado políticamente, que le permita alcanzar en lo inmediato cuotas de poder. En este estudio se ha visto, que el MBR-200 y el PPT coinciden en el nacionalismo y la radical postura antineoliberal, mientras el MBR-200 y LCR coinciden en concentrarse en un escenario inmediato, las próximas elecciones de 1998, contando con un liderazgo personal y carismático representado por Hugo Chávez Frías y Andrés Velásquez respectivamente. El PPT parece más bien jugar a un plazo más largo, contando con un reservorio representado por la calidad de sus cuadros, algunos con liderazgo regional y local, y aún con potencial nacional.

Estas respuestas siguen siendo insuficientes para los retos que presentan los tiempos. La mayoría de los cuadros y líderes de estas organizaciones, bien por su experiencia previa o bien por la poca instrucción o valoración que del estudio y la producción intelectual tienen, dan respuestas políticas reactivas y coyunturales ante una problemática estructural y sumamente compleja. Los estudios más recientes sobre los procesos socioculturales y sociopolíticos en América Latina constatan como consecuencia de la globalización en marcha, que "lo popular", entendido como la historia de quienes tienen un pasado territorial y cultural común, es una identidad que se desvanece y debe reconstruirse a partir del reconocimiento, entre otros muchos aspectos, de la diversidad cultural, de la constitución de comunidades ligadas, ya no a territorios y épicas comunes, sino a procesos de comunicación masivos y planetarios, y relaciones de consumo globalizados. Las organizaciones estudiadas se contentan con reconocer los aspectos más superficiales de la transición, como el fenómeno del fortalecimiento del personalismo y el autoritarismo, practicando en consonancia un inmediateismo y pragmatismo político; en algunos casos prestan atención a los nuevos espacios de la descentralización, pero hasta ahora, se han desentendido del diagnóstico estructural, de lo que

pasa en estas sociedades. Ha estado ausente el debate del modo como todos estos procesos contribuyen a alterar la identidad de lo "popular" y de la política de otros tiempos. Sin esta conciencia y atención, la construcción de proyectos sociopolíticos que construyan identidad, y comprendan y resguarden los intereses de las mayorías se hace inviable, y aquellas organizaciones y cuadros, que con sus esfuerzos buscan representar estos intereses, se ven frustrados al quedar sometidos a movimientos espasmódicos de fuerza popular, que muy pronto refluyen haciendo a las organizaciones políticas populares debilitarse y/o desaparecer.

Bibliografía

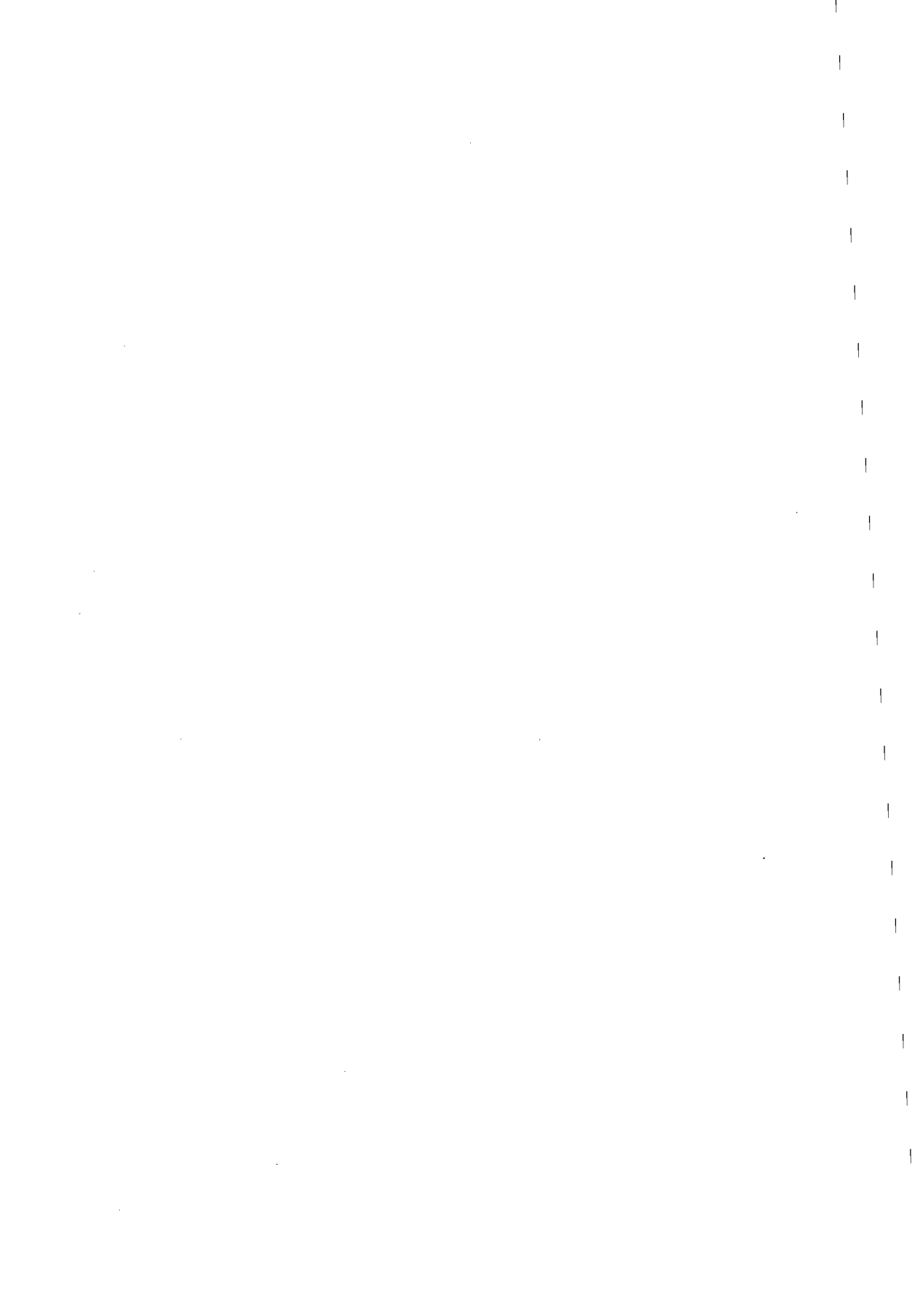
- Alvarez, Angel Eduardo (1996): "La crisis de hegemonía de los partidos políticos venezolanos", en Ángel E. Alvarez (coord.) *El sistema político venezolano: crisis y transformaciones*, Caracas, Ediciones de la Universidad Central de Venezuela.
- Coronil, Fernando & Julie Skurski (1991): "Dismembering and Remembering the Nation: The Semantics of Political Violence in Venezuela", *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 33, N° 2, abril.
- Chávez, Hugo (1993): *Pueblo, sufragio y democracia*, Caracas, publicación del MBR-200, documento de 12 pp.
- Fundación Polar (1988): *Diccionario Historia de Venezuela*, Caracas, Editorial Ex Libris.
- García Canclini, Néstor (1995): *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*, México, Editorial Grijalbo.
- García Delgado, Daniel (1994): "Argentina: de la movilización de masas a los nuevos movimientos sociales", en: Gerónimo de Sierra (compilador), *Democracia emergente en América del Sur*, México, Ediciones de la UNAM.
- González Fabrè, Raúl, s.j. (1997): "De la crisis institucional a la crisis cultural: ida y vuelta", *Cuadernos del CENDES*, No. 34, enero-abril, pp. 127-152.
- Karl, Terry Lynn (1995): "The Venezuelan Petro-State and the Crisis of 'Its' Democracy" en Jennifer McCoy, Andrés Serbin, William C. Smith y Andrés Stambouli, *Venezuelan Democracy Under Stress*, New Brunswick (USA), Transaction Publishers.
- Lander, Luis E. (1997): *La apertura petrolera en Venezuela: de la nacionalización a la privatización*, ponencia presentada en el XXI Congreso de ALAS en Sao Paulo, Brasil, septiembre.
- Lechner, Norbert (1994), "Los nuevos perfiles de la política: un bosquejo", *Nueva Sociedad*, N° 130, marzo-abril, pp. 32-43.
- Lengrand, Eloi y Sosa, Arturo (1981): 1936: año 1o de la democracia en Venezuela. Lo primeros meses, nacimiento de ORVE y PRP, Caracas, (mimeo)
- López Maya, Margarita (1984): "Organizaciones asociativas de la Venezuela en transición (1900-1945)", *Cuadernos del Cendes*, No 4, septiembre-diciembre.
- _____ (1995): "El ascenso en Venezuela de la Causa R", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, N° 2-3, abril-septiembre, pp. 205-239.
- _____ (1996): "Nuevos actores en la crisis de legitimidad del sistema político venezolano: La Causa R, Convergencia y el MBR-200", *Cuadernos del CENDES*, No. 32, mayo-agosto.
- _____ (1997): "El repertorio de la protesta popular venezolana entre 1989 y 1993", *Cuadernos del CENDES*, No. 36, sep-dic.

- López Maya, Margarita, Luis Gómez Calcaño y Thais Maingón (1989): *De Punto Fijo al Pacto Social. Desarrollo y Hegemonía en Venezuela (1958-1985)*, Caracas, Editorial Acta Científica Venezolana.
- López Maya, Margarita y Edgardo Lander (1996): "La transformación de una sociedad 'petrolera-rentista': desarrollo económico y viabilidad democrática en Venezuela" en Pilar Gaitán, Ricardo Peñaranda y Eduardo Pizarro, *Democracia y reestructuración económica en América Latina*, Bogotá, CEREC-IEPRI.
- Maneiro, Alfredo y otros (1971): *Notas negativas*, Ediciones Venezuela 83, Caracas.
- _____ (1986): *Notas políticas*, Ediciones del Agua Mansa, Caracas.
- Manin, Bernard (1992): "Metamorfosis de la representación" en Mario Dos Santos (coord.), *¿Qué queda de la representación política?*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad.
- MBR-200 (1993?): *De la estrategia y línea de masas*, Caracas, documento de 12 pp.
- _____ (1994): *La esperanza en la caña*, Caracas?, panfleto.
- _____ (1996): *Agenda Alternativa Bolivariana con presentación de Hugo Chávez*, documento de 24 pp., julio.
- _____ (1997): *1a. Asamblea Nacional Bolivariana Extraordinaria. Resoluciones*, Caracas (hoja suelta).
- MBR-200, Coordinadora Nacional (1994): *Conferencia de Organización*, Caracas, documento de 15 pp.
- Novaro, Marcos (1997): "El liberalismo político y la cultura política popular" en *Nueva Sociedad*, No. 149, pp. 114-129.
- Petkoff, Teodoro (1976): *Proceso a la izquierda*, Barcelona, Editorial Planeta.
- Rey, Juan Carlos (1991): "La democracia venezolana y la crisis del sistema populista de conciliación", *Revista de Estudios Políticos*, No. 74, pp. 553-578.
- Salamanca, Luis (1997): *Crisis de la modernización y crisis de la democracia en Venezuela*, Caracas, Ediciones ILDIS-Universidad Central de Venezuela.
- Templeton, Andrew (1995): "The Evolution of Popular Opinion", en Louis W. Goodman, Johanna M. Forman, Moisés Naím, Joseph Tulchin y Gary Bland, *Lessons of the Venezuelan Experience*, Washington, the Woodrow Wilson Center Press.
- Welsch, Friedrich (1995): "The Political Impact of Public Opinion Studies in Venezuela", *ponencia presentada en el XIX Congreso Internacional de LASA*, Washington, D.C., (mimeo), septiembre.
- Yépez Salas, Guillermo (1994): *La Causa R. Origen y poder*, Caracas, Fondo Editorial Tropykos.
- Zago, Angela (1992): *La rebatón de los ángeles*, Fuentes Editores, Caracas.

Entrevistas

- Bernardo Alvarez, Caracas, 19-8-1997.
- Maigualda Barrera, Caracas, 18-1-1996.
- Tello Benítez, Caracas, 25-8-1997.
- Farruco, Caracas, 18-11-1993.
- Aristóbulo Istúriz, Caracas, 25-3-1996 y 20-8-1997.
- Lucas Matheus, Caracas, 6-11-1996.
- Carlos Melo, Caracas, 31-1-1996.
- Alberto Müller Rojas, Caracas, 1-8-1997 (conversación informal).
- J. R. Núñez Tenorio, Caracas, 19-8-1997.
- Alí Rodríguez, Caracas, 18-3-1996.

**TEMA CENTRAL:
SEGURIDAD Y PREVISION SOCIAL EN
VENEZUELA**



LOPEZ CONTRERAS: EL PRIMER PROGRAMA SOCIAL

Trino Márquez

1. El período final de la dictadura de Juan Vicente Gómez

Juan Vicente Gómez asume el poder en diciembre de 1908, luego de quedar como encargado del Ejecutivo Nacional, tras el viaje al exterior del presidente de la República, general Cipriano Castro, para practicarse unos exámenes médicos. A partir de esa fecha se inicia el período denominado Rehabilitación Nacional. A lo largo de esas casi tres décadas que ejerce el mando, hasta su muerte en 1935, Gómez elimina a los caudillos locales, culmina la unificación del país, y concluye el proceso de integración nacional y consolidación del Estado, que se había iniciado con Cipriano Castro y la llamada Revolución Liberal Restauradora de 1899. Gómez, combatiendo contra los gamonales de la provincia, logra conformar un Ejército Nacional que se convierte en sostén del poder central.

El dictador ejerce un férreo e inalterado control de la situación política del país hasta febrero de 1928, cuando se producen las célebres protestas estudiantiles y populares que sacuden a Caracas y a otras importantes ciudades del país en aquel momento. Luego de estas movilizaciones, Gómez se ocupa de perseguir y exterminar todos los vestigios de organización popular que el movimiento estudiantil y sindical habían logrado articular. La Federación de Estudiantes de Venezuela (FEV), organizador y bujía del movimiento disidente, es proscrita. Sus dirigentes, encarcelados y desterrados. Los pocos sindicatos que existen son acosados hasta casi eliminarlos.¹

La revuelta estudiantil y la movilización popular de 1928, no obstante, crean el ambiente para que se concreten varias iniciativas significativas en el plano social ese mismo año: la creación del Banco Agrícola y Pecuário y del Banco Obrero, por una parte, y la promulgación de la Ley del Trabajo, por la otra.

¹ Sobre los acontecimientos del año 28 y la generación del 28, ver: Juan Bautista Fuenmayor (1979), 1928-1948. *Veinte años de política*, Caracas, Tipografía de Miguel Ángel García e hijo; María de Lourdes Acedo de Sucre y Carmen M. Nones Mendoza (1967), *La generación del 1928. (Estudio de una élite política)*, Caracas, Ediciones Ariel.

El Banco Agrícola y Pecuario se funda con el fin de concederles préstamos a los terratenientes y, por esta vía, intervenir en la economía del país fortaleciendo la agricultura y la cría. Esta medida se hacía indispensable para Gómez, pues un grueso sector de la oligarquía terrateniente y de los campesinos ricos productores de café estaba descontento con el Gobierno, por los efectos devastadores causados por la política gubernamental de abandono de la explotación agrícola en favor del negocio petrolero, y por la canalización de la inversión hacia la esfera de las finanzas y el comercio. Para Gómez resulta imperativo reducir las tensiones con estos segmentos. Este giro significa la probabilidad de anular las posibilidades de que esas capas se conviertan en aliados de los estudiantes y del proletariado petrolero, sectores en pleno proceso de consolidación y expansión. Por su parte, el Banco Obrero se diseña con el propósito de construir viviendas para la clase media, el naciente proletariado industrial y otros grupos pobres de la ciudad y el campo.

La Ley del Trabajo del 26 de junio de 1928 deroga la Ley de Talleres y Establecimientos Públicos de 1917, y unifica las leyes y ordenanzas que en materia laboral se habían producido en el país.² La primera reivindicación que se señala en aquella ley es declarar días feriados los días domingos, el 1º de enero, las fiestas nacionales y las festividades religiosas. En el texto se indica que en los días feriados no está permitido desempeñar ningún tipo de trabajo, salvo aquél que hubiera que realizar en las empresas, que por razones de interés público o por causas técnicas, están compelidas a seguir funcionando en esas fechas. El artículo 9 establece la jornada laboral en nueve horas diarias. Prohíbe el trabajo extra, y señala que las labores que exijan más tiempo serán ejecutadas por trabajadores distintos a los que hayan cumplido con las nueve horas reglamentarias. Este mismo aparte, no obstante, permite a los trabajadores a destajo continuar en las tareas que demanden más de nueve horas, una vez pasado este límite. Sin embargo, se apunta que no está permitido obligar a un trabajador efectuar una tarea, cuya ejecución reclame más de nueve horas al día. Este artículo incluye, también, a las minas, donde la jornada laboral se extienda hasta doce horas por día. Para las minas, el trabajo efectivo se reduce a ocho (8) horas diarias.

El artículo 12 prohíbe de forma absoluta el trabajo de menores de catorce años en empresas, explotaciones y establecimientos de distinta índole. Para los jóvenes cuyas edades estuvieran comprendidas entre los catorce y los dieciocho años, la jornada no debía exceder las seis horas al día, fraccionada en lapsos de tres horas cada uno. Igualmente, se prohíbe el trabajo de las mujeres en el interior de las minas, y se fijan dos descansos al día para las mujeres que estuvieren amamantando.

² Julio Godio (1985): *El Movimiento Obrero Venezolano. 1850-1944*, Caracas, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), pp. 103-107.

El artículo 19 también obliga a los patronos indemnizar a los trabajadores por accidentes laborales. Les impone, del mismo modo, algunas obligaciones a los patronos, en cuanto a las condiciones higiénicas que deben cumplir las empresas. La ley no establece sueldo o salario mínimos. Señala que éstos deben ser fijados de común acuerdo entre los patronos y los obreros o empleados.

Junto a estos artículos progresistas, la ley contiene otros -el 38, 40 y 42- que favorecen abiertamente a los patronos, especialmente en el aspecto relacionado con las medidas punitivas que pueden adoptar contra los trabajadores. Aquí resulta ilustrativo citar textualmente lo que señala Julio Godio en su libro *El movimiento obrero venezolano 1850-1944*.

"Así, por ejemplo, el artículo 38 autorizaba a las empresas a contratar nuevos obreros luego de haber suspendido el trabajo. El artículo 40 explícitamente legitimizaba el *lock out* patronal. El artículo 42 señalaba que las organizaciones obreras "no podían federarse con asociaciones ni partidos extranjeros ni inscribirse en ellos y tampoco podrán hacerse representar en congresos o juntas internacionales sin el previo permiso del ejecutivo federal; la contravención de esta disposición acarreará sanción por vía administrativa de la asociación que la infrinja, y multas de 100 a 1.000 bolívares a los directores de éstas, que hubieran incurrido en la contravención, sin perjuicio de las penas establecidas en el artículo 232 del Código Penal cuando hubiere lugar a aplicarlas (...) el mismo procedimiento de disolución se observará en el caso de las decisiones que se trata, hicieran propaganda comunista o de cualquier otro modo contraria al orden público, a las buenas costumbres, sin perjuicio de las penas que incurrieren a tal respecto según las disposiciones pertinentes."³

Este último artículo penaliza todo tipo de actividad política en el interior de los sindicatos, sobre todo aquella vinculada con el fantasma del "comunismo". Por esta vía, se persigue mantener al movimiento sindical alejado de las expresiones democráticas que se habían asomado. Como dice Godio, "se trataba de una ley que fundamentalmente buscaba sujetar los sindicatos al aparato del Estado y a las empresas."⁴

Esta ley, particularmente sus aspectos más progresistas, fueron un gesto de Gómez para complacer las presiones internas que se habían desbordado con las jornadas estudiantiles de 1928, y las que ejercía la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), por formar Venezuela parte de esa federación. Sin embargo, debido a las trabas que el Gobierno pone para constituir sindicatos independientes, el sector laboral carece de los instrumentos para obligar a los

³ Idem. p. 106.

⁴ Idem. p. 107

patronos a cumplir con las reivindicaciones establecidas. Por otra parte, no se dictaron los procedimientos especiales para resolver los conflictos laborales, y los tribunales ordinarios seguían atendiendo los casos de diferendos laborales. El Ministerio de Relaciones Interiores, a través de la policía, fue el encargado de velar por el cumplimiento de lo establecido en la ley. Por lo tanto, no se designaron funcionarios públicos especialmente encargados de hacerla cumplir en todo el territorio de la República. Además, el Estado gomecista se cuidó de no señalar claramente las sanciones que serían aplicadas a los patronos en caso de violar la reglamentación. A pesar de todo esto, esa ley puede ser vista como el prólogo de la que será aprobada en 1936, ya desaparecido el dictador.

La timidez de las iniciativas que cristalizaron con la creación del Banco Agrícola y Pecuario y del Banco Obrero, así como con la promulgación de la Ley del Trabajo, reflejan la fragilidad de la sociedad civil y la debilidad de las clases populares frente al Estado personalista conducido por J.V. Gómez.

Después de los acontecimientos de febrero del año 1928, Gómez asume el control total de la situación política del país. Aunque otorga las concesiones antes señaladas, ejerce con mayor firmeza aún su condición de amo absoluto del poder. La vigilancia y represión aumentan, con lo cual las posibilidades de organización popular se anulan o reducen a su mínima expresión. En el escenario político, lo que se impone es la voluntad indiscutida del patriarca. Así se mantiene la situación hasta el día de su muerte, en las postrimerías de 1935.

2. El país cuando muere Gómez

Gómez muere el 17 de diciembre de 1935, después de haber gobernado dictatorialmente a la nación durante 27 años. Al momento de su desaparición, Venezuela es un país con un Estado relativamente rico, si se le compara con lo que había sido durante las décadas finales del siglo XIX y las primeras del XX.⁵ La base económica del Estado y la sociedad se ha desplazado desde la producción agrícola hacia el petróleo. La industria petrolera opera como un enclave sólidamente encadenado al exterior, aunque con escasa conexión con el resto de la economía interna. El petróleo que se extrae del subsuelo es pagado a precios viles por las compañías transnacionales que controlan ese negocio. No obstante, a pesar de que la renta es exigua si se toma en consideración el volumen de la extracción del crudo, resulta suficiente para conferirle inmenso poder al Estado de una nación poco poblada, como era la Venezuela de esa época. Es precisamente sobre la plataforma proporcionada por la renta petrolera, que el Poder Nacional logra unificar la

⁵ Sobre la Venezuela de esta etapa, ver: Domingo Alberto Rangel (1969), *Capital y desarrollo*, Caracas, Instituto de Investigaciones Económica y Sociales, UCV.

nación y centralizar el gran poderío político y militar que tiene al desaparecer físicamente el anciano dictador.⁶

Otros dos aportes importantes de Gómez a la unificación y centralización del país son la unificación de la Hacienda Pública y la construcción de vías terrestres de comunicación. La primera se logra fundamentalmente a través de la aprobación y aplicación de la Ley Orgánica de Hacienda, instrumento jurídico que introduce el concepto de la Unidad del Tesoro Nacional, el cual legitima que el Ejecutivo Nacional concentre la recaudación y administración de los tributos de carácter nacional, especialmente los provenientes del petróleo. En este campo resulta fundamental el trabajo realizado por Román Cárdenas.⁷

Por otra parte, durante el largo dominio de Gómez, se construyeron numerosas carreteras y caminos que fueron enlazando las diferentes regiones y estados del país, hasta terminar dándole definitivamente a Venezuela el perfil de nación. El Ministerio de Obras Públicas -creado en 1874- cumplió la tarea de emprender y dirigir la construcción de esas vías. En este sentido, el ministerio "... conservó su característica de Ministerio del Desarrollo y cruzó a Venezuela de carreteras y caminos. Es probable que ellos no fuesen muy buenos, y que el trazado dejase mucho que desear y precisara de numerosas e importantes rectificaciones, como fue señalado por los técnicos después de la muerte del presidente Gómez, pero es incuestionable que ellas cumplieron la fundamental misión de unir al país y le dieron esa unidad física de que había carecido."⁸

⁶ Sobre el impacto provocado por el petróleo en la economía y en el país en su conjunto, ver: Roberto Briceño-León (1960), *Los efectos perversos del petróleo*, Caracas, Fondo Editorial Acta Científica Venezolana; Luis Pedro España y Osmel Manzano (1995), *Venezuela y su petróleo. El origen de la renta*, Caracas, Fundación Centro Gumilla, Curso de Formación Sociopolítica No. 10; Domingo Alberto Rangel (1970), *Capital y desarrollo, El Rey Petróleo*, Caracas, UCV, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales; Chi Yi Chen (1973), *Distribución espacial de la población venezolana: Diagnóstico y perspectiva*, Caracas; Julio Páez Celis (1974), *Ensayo sobre demografía económica de Venezuela*, Caracas, Dirección General de Estadística y Censos Nacionales, Ministerio de Fomento.

⁷ Sobre la relación entre gestión fiscal y la centralización, ver: Miriam Kornblith (1981), *Gestión fiscal y centralización del poder político en los gobiernos de Cipriano Castro y Juan V. Gómez*, *Revista Politeia*, No. 10, 1981, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas.

⁸ Ministerio de Obras Públicas (1974), *Centenario del Ministerio de Obras Públicas*. Caracas, p. 248.

Frente a la maquinaria centralizada y autoritaria ensamblada por el gomecismo, existe una sociedad civil débil, poco tramada en el plano organizativo y escasamente diferenciada desde el punto de vista de su estructura social. Los grupos y clases sociales carecen de los instrumentos organizativos, que les permitan ejercer presión sobre las autoridades estatales, para así obtener los beneficios económicos y de otro orden que un reparto equilibrado de la renta petrolera hubiese permitido otorgar.

De acuerdo con el censo de 1936, la población total del país es de 3.467.839 habitantes, de los cuales 103.492 son indígenas. De aquel total, 34,7 % vive en zonas urbanas, y 65,3% en zonas rurales. La densidad es 3,80 habitantes por km². El coeficiente de mortalidad infantil por cada mil nacimientos es 106. En tanto la esperanza de vida es 38 años. Estos indicadores, especialmente el de la esperanza de vida, muestran de qué manera las enfermedades infecto contagiosas y endemias como la malaria, provocadas por la insalubridad generalizada, habían diezmando a la población. Muestran, también, la poca importancia que habían tenido durante el mandato de Gómez, los aspectos directamente vinculados con la atención a la salud. En materia sanitaria no existía un organismo nacional específico que fuera el rector de este campo. Los planes en este esfera se adelantaron durante casi todo el gobierno de Gómez a través de la Oficina de Sanidad Nacional, creada en 1811, la cual era una dependencia del Ministerio de Relaciones Interiores (MRI). Sólo en la fase final del período gomecista, en 1930, se crea el Ministerio de Salubridad, Agricultura y Cría. Con esta decisión, por un lado, se separan del MRI las funciones relacionadas con la salud, y, por el otro, del Ministerio de Fomento las áreas conectadas con la actividad agrícola y pecuaria. Esta extraña mezcla de funciones del despacho recién creado es otra evidencia del lugar que Gómez le concede a la salud.⁹

El balance en el campo educativo igualmente arroja cifras alarmantes. El censo de 1936 indica que 57,5% de la población total del país era analfabeta. La tasa de asistencia escolar en la población entre 7 y 14 años era 27,8%. El porcentaje de los gastos en educación dentro del presupuesto general del Estado apenas alcanza 4%¹⁰ Por otra parte, aunque el ingreso per capita es Bs. 1 460,00 mensuales, debido a la creciente renta petrolera percibida por el Estado, el salario promedio mensual apenas llega a Bs. 125,00 pues el ingreso se encuentra muy desigualmente distribuido y concentrado de forma altamente regresiva.¹¹ En numerosos estados del país, el sistema vigente es el de las

⁹ Claudia Cova, *Realidad social de Venezuela*, Caracas, Fundación Centro Gumilla. Curso de Formación Sociopolítica. No. 6, p.11.

¹⁰ Censo de 1950 en Claudia Cova, op. cit. p.16, y pp. 20-22.

¹¹ Ver: Julio Páez Celis, op. cit. Citado por Claudia Cova, op. cit. p.29.

fichas y vales que sólo funcionan en los establecimientos del dueño de la hacienda.

Venezuela durante los tres decenios del "gomezalato", tal como Rómulo Betancourt denomina a este período,¹² se halla sumida en una enorme miseria y en un profundo atraso. La riqueza está concentrada en manos de Gómez y del reducido grupo de familias que le son afectas. El Estado se encuentra básicamente al servicio de ese pequeño núcleo que se apropia mayoritariamente de los beneficios de la renta producida por el petróleo. No existe una política dirigida a atender de forma sistemática los problemas sociales básicos del país, ni el Estado se plantea crear las instituciones que permitan adelantar los ambiciosos programas que el cuadro social demanda. Los pocos organismos que se ocupan de atender aspectos ligados a la educación, salud, protección del trabajador y sus familiares, vivienda popular y otros ámbitos del área social, cuentan con pocos recursos presupuestarios. De allí que en el Plan de Barranquilla, se diga que en la época de Gómez, Venezuela es un país con una "organización político económica semi feudal". Caudillismo y latifundismo son "... los dos términos de nuestra ecuación política y social."¹³

La respuesta del dictador frente a las desigualdades e injusticias es la indiferencia o la represión, según los casos. Los sectores sociales y políticos que abogan por un régimen social más justo y moderno son perseguidos y silenciados. El Benemérito sostiene la tesis de que la mano firme es el mejor antídoto contra las protestas.

El Estado se ha construido como una maquinaria autocrática, destinada a garantizar que el enclave petrolero funcione eficazmente, de modo que el dinero que mantiene al aparato gomecista fluya permanentemente. Como se ha dicho en muchas ocasiones, al momento de morir Gómez, el siglo veinte todavía no había hecho su entrada en Venezuela.¹⁴

¹² Ver: Rómulo Betancourt (1967), *Venezuela, política y petróleo*, Caracas, Editorial Senderos, p. 93.

¹³ Ver: Marco Tulio Bruni Celli (1980), *Acción Democrática y los primeros programas políticos. Plan de Barranquilla a la Candidatura Simbólica de Rómulo Gallegos. 1931-1941*, Caracas, Ediciones Centauro pp.51-53. Ver, igualmente: Germán Carrera Damas (1994), *Emergencia de un líder. Rómulo Betancourt y el Plan de Barranquillas*. Comentaristas: Arturo Sosa Abascal, Luis M. Salamanca y Naudy Suárez Figueroa, Caracas, Editorial Fundación Rómulo Betancourt.

¹⁴ En los años recientes aparecen algunas publicaciones que sin desconocer el ejercicio despótico del poder por parte de Juan Vicente Gómez, han cuestionado la visión tenebrosa que de el Benemérito y el Gomecismo presentan el Plan de Barranquilla autores como Carlos Irazábal y Miguel Acosta Saignes. Sin pretender ser exhaustivo, algunas de esas obras son: Manuel Caballero (1995), *Gómez, el tirano liberal (Vida y muerte del siglo XIX)*, Caracas, Monte Ávila Editores Latinoamericana; Yolanda Seg-

3. Llega López Contreras

El general Eleazar López Contreras -Ministro de Guerra y Marina durante la etapa final del régimen gomecista- es designado por el Gabinete en la madrugada del 18 de diciembre de 1935, Encargado del Poder Ejecutivo, de acuerdo con lo establecido por la Constitución de 1931, para entonces vigente.¹⁵ Este interinato debía durar hasta que finalizara, en el mes de abril de 1936, el período constitucional iniciado en 1929 por Juan Bautista Pérez y continuado, en 1931, por Juan Vicente Gómez, luego de que aquél renunciara a una presidencia que era sólo simbólica. El 19 de abril del 36 López Contreras dirige un mensaje al Congreso en el que anuncia formalmente la finalización del lapso constitucional.¹⁶ Poco tiempo después, en las sesiones ordinarias de ese año, el Congreso lo elige Presidente de la República para el período comprendido entre el 36 y el 41. Cargo para el cual se juramenta el 26 de abril de 1936.

Como Encargado del Poder Ejecutivo, López Contreras tiene que enfrentar el estallido de violencia popular que se desata en diversas partes de la nación tras la desaparición del caudillo. Del mismo modo, se ve obligado a encarar las movilizaciones de los grupos sociales que exigen la apertura de Venezuela a las corrientes democratizadoras que existen en el mundo.

La respuesta de López Contreras ante las demandas del pueblo, evidencian un viraje significativo con respecto a lo que había sido la política permanente de Gómez. No apela al expediente puro y simple de la represión o el hostigamiento. Al contrario, impulsa una política de reconciliación nacional y

nini (1990), *Las luces del gomecismo*, Alfadil Ediciones; Tomás Polanco Alcántara (1990), *Juan Vicente Gómez. Aproximación a una biografía*, Caracas, Grijalbo. Sin entrar en un debate que no está dentro de los límites de este trabajo, sí debo señalar que cuando se examina la era gomecista desde el punto de vista de las condiciones materiales de existencia (educación, salud, nutrición, salubridad, crecimiento poblacional, tasa de mortalidad, esperanza de vida y desarrollo humano en general), el balance resulta muy negativo. Ver: Miguel Bolívar Chollett (1994), *Población y Sociedad en la Venezuela del siglo XX*, Caracas, Fondo Editorial Tropykos. Ediciones FACES/UCV.

¹⁵ La Constitución de 1931, en su Artículo 97, establecía que las faltas absolutas del Presidente de la República, debían ser suplidas por el ministro que el Gabinete designase.

¹⁶ Ver: "Mensaje que el General Eleazar López Contreras, Presidente de los Estados Unidos de Venezuela, presenta al Congreso Nacional en 1936" en *Gobierno y época del Presidente Eleazar López Contreras. Mensajes y memorias. 1935-1941. Pensamiento Político Venezolano del Siglo XX. Documentos para su estudio*. Tomo VIII. Vol I. N° 17. Congreso de la República, Caracas, 1985. pp 95-101.

se convierte en interlocutor de los sectores democráticos movilizados, abriendo el diálogo, y creando la atmósfera para la negociación y búsqueda de acuerdos basados en concesiones mutuas. Esta apertura amplía su plataforma política, permitiéndole aislar a los gomecistas más retrógrados, liderizados por Eustoquio Gómez, quienes pretenden mantener inalterado el Estado autocrático erigido por el desaparecido dictador. Dentro de este clima, se producen los célebres acontecimientos de febrero de 1936.

4. El Programa de febrero

El primer viraje importante de lo que sería la actitud del nuevo gobernante, se evidencia con motivo de los sucesos del 14 de febrero del 36. Las continuas movilizaciones y protestas del pueblo en Caracas y algunas ciudades de la provincia, pidiendo mayor participación y la instrumentación de planes que beneficiaran a las clases más empobrecidas, fueron respondidas por López Contreras con el denominado Programa de febrero. En esa oportunidad, el gobierno no aplica una política punitiva, ni de castigo contra los sectores que liderizan la oleada popular, sino que resuelve instrumentar un plan para atender las necesidades más urgentes del país.

Dentro de las fronteras de este trabajo, lo que más interesa destacar es lo que ese programa formula en materia social. En este ámbito, se plantea lo siguiente:¹⁷

- En materia laboral. El Gobierno propone adaptar a las condiciones peculiares de la República, la legislación internacional del trabajo. A tales fines, decide crear una Oficina Nacional del Trabajo(ONT), encargada de velar por la aplicación de la legalidad en esa materia y de emprender, al mismo tiempo, el estudio metódico de las reformas que en dicha esfera deben introducirse.

- En higiene pública y asistencia social. El Gobierno resuelve la adopción de un vasto plan de higiene pública, y que se preste especial atención a las instituciones de asistencia social. El plan comprende:

- Crear un Instituto de Higiene, con el objeto de atender la formación de los técnicos sanitarios, el surgimiento de la Administración Sanitaria Venezolana y la estadística vital.

- Higiene rural. Combatir la anquilostomiasis, el paludismo y la tripanosomiasis.

¹⁷ Ver: Naudy Suárez Figueroa (Comp) (1983), *Programas políticos venezolanos de la primera mitad del Siglo XX*, Caracas, Publicaciones del Colegio Universitario Francisco de Miranda.

- Higiene urbana. Aprovisionar de agua potable y de leche pura a la población. Luchar contra el zancudo y contra la mosca. Construir cloacas, y llevar el control sanitario del personal obrero y del medio donde vive.
- Protección a la madre y el niño. Edificar maternidades donde se efectúen consultas prenatales y consultas externas para niños de pecho. Levantar hospitales para niños, casas-cunas, colonias de vacaciones, preventorios y sanatorios marítimos. Inspección sanitaria escolar.
- Lucha antituberculosa nacional. Elevar antituberculosos y sanitarios suburbanos y de latitud.
- Lucha contra las enfermedades venéreas, especialmente la sífilis. Edificar dispensarios antivenéreos.
- Reformas de la sanidad marítima para llevarla al nivel de los requerimientos exigidos por la Convención Sanitaria Panamericana.
- Creación de una sección de estudios sobre alimentación nacional, con el fin de elaborar el plan económico práctico regional de alimentación adecuada.
- Creación de una sección especial de propaganda sanitaria y de educación pública sanitaria, especialmente conectada con la instrucción pública y con el servicio militar obligatorio.
- Reorganización de los institutos de beneficencia y de previsión social.
- Educación nacional. En este campo el programa señala que la educación es una de las áreas que el Gobierno considera como fundamentales. Además, que las escuelas valen lo que valgan sus maestros. De acuerdo con ello, resulta indispensable que el Estado atienda, en primer lugar, la formación de los maestros y profesores. En este sector, el programa comprende:
 - Luchar contra el analfabetismo. Reorganizar las escuelas normales existentes y crear otras nuevas. Fundar jardines de infancia. Reorganizar las escuelas primarias, tanto urbanas como rurales, en vista de las necesidades de cada región. Establecer escuelas primarias experimentales. Construir edificios para escuelas primarias modelos. Divulgar la cultura mediante escuelas ambulantes, conferencias de especialistas, el libro y la radio. Proteger las iniciativas privadas que tiendan a extender la educación popular. Fundar bibliotecas populares. Educación física de la raza. Establecimiento de un instituto de educación física, para la formación de los enseñantes en el ramo. Apoyo a los *boys scouts* y organizaciones similares. Reorganización del liceo con vista en la formación del carácter y de la adecuada preparación

científica para el ingreso a las universidades y escuelas técnicas. Creación de un Instituto Pedagógico para formar los profesores de los liceos. Creación de escuelas de arte y oficios adecuadas a las necesidades de cada región. Reorganización de las escuelas de comercio.

- Reorganización de las universidades oficiales, con inclusión de facultades de ciencias económicas y sociales. Estudio de un sistema que salvaguarde los intereses superiores del Estado y asegure, al mismo tiempo, la autonomía de las universidades en lo concerniente a su régimen interno.

- Creación de un Instituto Politécnico que comprenda una escuela de química aplicada, mecánica aplicada, minas, etc. Ayuda a las sociedades científicas y a las conferencias científicas y educacionales. Creación de un Consejo Nacional de Investigaciones, dependiente del Ministerio de Instrucción Pública, para el estudio de los grandes problemas técnicos nacionales.

- Agricultura y Cría. Con relación a este sector se propone: Crear una Escuela Superior de Agricultura y Veterinaria, y escuelas agrícolas en puntos centrales de las diversas zonas del país. Fundar cátedras ambulantes de agricultura. Levantar el catastro de tierras baldías. Formular una política de venta y distribución de tierras, acomodada a las varias zonas del país. Estudio de los problemas relacionados con el latifundio y su aparciamiento. Reorganizar el Banco Agrícola y Pecuario y establecer otras instituciones de crédito agrícola. Proteger las organizaciones cooperativas de producción y venta de géneros agrícolas.

Como se puede apreciar, el Programa de febrero coloca el énfasis de la acción estatal en el área laboral, higiene pública, asistencia social y educación. Se entiende que sea así, pues son los campos donde el país arrastra los mayores y más graves déficits, tal como muestran los indicadores señalados en el punto anterior.

Con ese programa, por primera vez en la historia contemporánea, el Estado confecciona un conjunto de medidas orientadas a solucionar de manera sistemática algunos de los problemas sociales más agudos que confronta la nación. En tal sentido, representa en este siglo la primera iniciativa, desde el Estado, orientada a elaborar un plan orgánico para responder a ese tipo de exigencias. No puede afirmarse que el Programa de febrero fije una estrategia de largo plazo en el área social. Sin embargo, sí traza los rieles para una relación completamente nueva y distinta del Estado con la sociedad. Se define un compromiso del Estado con los ciudadanos, que hasta ese momento nunca se había enunciado taxativamente. Desde esta perspectiva, puede señalarse que el diseño de acción estatal bosquejado en él, constituye el origen más remoto del moderno Estado Social en Venezuela.

Las proposiciones contenidas en el Programa de febrero son confirmadas por E. López Contreras en su comparecencia ante el Congreso el 19 de abril del 36, para anunciar la culminación del período constitucional, y, posteriormente, en el discurso de juramentación como Presidente Constitucional de Venezuela.¹⁸

En la primera de esas intervenciones destaca la importancia de atacar sistemáticamente las dificultades en las áreas de educación, salud, higiene y asistencia social. Con relación a la instrucción pública dice:

Precisa confesaros que su solución es de lo más arduo y delicado que tiene a su cargo el Gobierno en las actuales circunstancias. Se impone sin tardanza la adopción de métodos científicos en todos nuestros institutos de enseñanza. El Ministerio del ramo ha comenzado sus labores renovadoras y persigue como fines inmediatos la educación del campesino y del obrero, la formación de maestros y el estudio de una legislación eficiente que abarque desde la escuela rural hasta la modernización de nuestras universidades.¹⁹

Al finalizar el período de López Contreras, el Programa de febrero se ha cumplido en una medida importante. Incluso, en algunos rubros se alcanzan metas adicionales. Por ejemplo, se crean mercados populares en las principales ciudades de la nación, con el fin de fomentar la producción agrícola y evitar que las "roscas" que controlan la distribución de los alimentos, los encarezcan artificialmente. Con el establecimiento de estos mercados se busca que los productores distribuyan directamente sus productos, y que así se beneficien ellos mismos y los consumidores.

Ya como presidente constitucional de la República, López Contreras decreta la separación del Ministerio de Salubridad y Agricultura en dos despachos: el de Sanidad y Asistencia Social y el de Agricultura y Cría. El MSAS tendría como propósito el adelantar planes para combatir de manera permanente el grave problema de salud que confronta el país. Por otra parte, promulga la Ley de Defensa contra el Paludismo, con la finalidad de erradicar una de las enfermedades que diezman a la población venezolana. En ese instrumento legal se establece:

¹⁸ Ver: "Discurso del General Eleazar López Contreras en el Acto de Juramentación como Presidente Constitucional de los Estados Unidos de Venezuela, el 26 de abril de 1936" en Gobierno y época del presidente Eleazar López Contreras... op. cit. Tomo VIII. Vol I- Nº 17. pp. 107-113.

¹⁹ "Mensaje que el general Eleazar López Contreras, Presidente de Estados Unidos de Venezuela, presenta al Congreso Nacional en 1936", Op cit. p 100.

por su difusión y elevado índice de mortalidad, se declara la extinción del paludismo problema nacional de urgente solución. Por tanto, las autoridades federales, las estatales y las municipales, y en general todo ciudadano venezolano o extranjero, residente en el territorio de la República, está en el deber de intervenir y cooperar a este fin.²⁰

En el mismo año 1936 López Contreras crea el Consejo Venezolano del Niño (CVN), adscrito al Ministerio de Sanidad y Asistencia Social. El Consejo tendría por finalidad atender la alarmante mortalidad infantil que se registra en el país, estudiar y tratar de remediar el grave problema de la niñez abandonada, y desplegar una amplia labor preventiva, como acciones prenatales orientadas a proteger a la madre y al niño.

Como se puede apreciar, en este año el Estado adopta medidas e instrumenta resoluciones de gran importancia en el plano social.

5. El Plan Trienal

El 7 de mayo de 1938, poco días después de haber presentado su segundo Mensaje al Congreso Nacional, el general Eleazar López Contreras somete a la consideración del mismo Congreso, el Plan Trienal que su Gobierno se propone llevar a cabo durante la fase comprendida entre esa fecha y el momento en el que culmina su mandato como presidente de la República.²¹ Este documento reviste particular interés en la historia del Estado venezolano, pues constituye el antepasado más distante de los planes de la nación que se diseñan en el período democrático que se inicia en 1958. Con ese proyecto, López Contreras busca dar orientación estratégica y coherencia a su gestión gubernamental. Puede afirmarse que el Plan Trienal representa la continuidad, en un nivel más elaborado e integral, del Programa de febrero. Cubre un conjunto amplio de áreas que van desde la construcción de cloacas hasta el trazado de ferrocarriles. Aquí sólo nos ocuparemos de las obras y programas relacionados con el sector social.

En las primeras páginas del documento López Contreras afirma:

²⁰ "Ley de defensa contra el paludismo (1936)" en *Documentos que hicieron historia. siglo y medio de vida republicana. 1810-1961*. Tomo II. *De la Revolución Azul a nuestros días*. Presidencia de la República, Caracas, Ediciones Conmemorativas del Sesquicentenario de la Independencia, 1962. p. 208.

²¹ Ver: Plan Trienal. Mensaje Especial que presenta el Presidente de la República al Congreso Nacional. Caracas, 7 de mayo de 1938. Cooperativa de Artes Gráficas, Caracas, sin fecha (Cto. de Doc. del Min. Secret.).

Mi experiencia de dos años al frente del Poder me han llevado al convencimiento de que nuestras necesidades públicas más esenciales estriban en una mayor producción y rendimiento de la economía nacional, en el abaratamiento del costo de la vida y en esa trilogía inseparable: sanear, educar y poblar.²²

En efecto, el Plan se orienta a atender las necesidades del país en cada uno de esos campos: construcción de vías públicas que faciliten y abaraten los transportes; mejoramiento de la producción agropecuaria; saneamiento del hombre y de su medio ambiente; edificación de hospitales y centros de asistencia en salud; atención a las instituciones protectoras de la madre y el niño; construcción de viviendas para los obreros y las clases medias. El Gobierno se compromete a solucionar los problemas básicos de la higiene pública, tales como educación sanitaria, profilaxia de endemias y epidemias, provisión de aguas, saneamiento del suelo, eliminación de desperdicios y asistencia médica a los grupos sociales más necesitados. También, se obliga a intensificar las campañas de educación sanitaria por medio de revistas, folletos, carteles, radiodifusiones, cines y conferencias, y por la acción directa del Cuerpo de Enfermeras Visitadoras, Higienistas Escolares y las Brigadas Rurales de Propaganda Sanitaria. Se contempla mantener la lucha a fondo contra la tuberculosis, las enfermedades venéreas, el paludismo, el alcoholismo y las enfermedades tropicales. Se plantea efectuar estudios permanentes de la alimentación de los obreros y campesinos, con la finalidad de reducir al mínimo el porcentaje de mortalidad y las deficiencias biológicas provocadas por las dietas defectuosas.

El programa de protección materno infantil se propone fundar centros de higiene y dispensarios de puericultura y educación que se distribuyan a lo largo de toda la nación, y establecer colonias sanitarias y reformatorios infantiles en las principales ciudades del país.

Con relación a la educación, el Plan proyecta promover intensamente la escuela primaria a través de la incorporación a ella del mayor porcentaje posible de la población en edad escolar; incremento de la edificación de centros escolares y aumento de la reproducción de materiales didácticos; amplia formación de los maestros; y lucha contra los factores que se oponen al avance de la instrucción, entre los que se destacan el analfabetismo, las enfermedades contagiosas y previsibles, el rezago tecnológico, la desnutrición y el pauperismo económico. A la escuela primaria y secundaria se les asigna la tarea de erradicar los complejos de inferioridad que derivan del atraso, y promover la capacitación social y económica de los niños, jóvenes y adultos que asistan a los centros diurnos y nocturnos en los que se imparta enseñanza humanística y tecnológica.

²² Idem. p.7.

Se fija la protección del obrero urbano y del campesino. A este último, se le asegura proveerle parcelaciones rurales sobre bienes de la nación, y otorgarle una vivienda modesta dotada de todos los servicios básicos.

Estos son los aspectos más importantes que señala el Plan Trienal en el ámbito social. Al final del gobierno de López Contreras, el balance del Programa de febrero y del Plan arroja un saldo altamente positivo. La mayoría de las obras e iniciativas propuestas se materializan o se hallan en vías de instrumentación. El Estado venezolano durante ese quinquenio había experimentado un giro notable con respecto a lo que había sido su función durante la dictadura de Juan Vicente Gómez.

Conviene destacar dos indicadores importantes que reflejan los avances que se logran en el plano social. El primero tiene que ver con la educación primaria. En este nivel en 1935 había 2.161 escuelas. En 1940 esta cantidad se ha elevado a 5.499. Esto es, su número crece más de 154% en sólo cinco años. La población escolar que señala el Censo Nacional de 1936 es de 689.288 personas, mientras la inscripción alcanza 137.126 alumnos, o sea, 19, 9%. Para 1940 la población en edad escolar se calcula en 720.000 personas, en tanto que la matrícula es de 295.462 alumnos, es decir 41,03%.²³

El segundo indicador son los nacimientos. En 1935 se registran 91.836 en todo el territorio nacional. En 1939, la cifra se incrementa a 129.482; es decir, 41%. Este porcentaje revela el éxito obtenido en el combate contra la insalubridad.²⁴

Estos logros en el plano de las realizaciones materiales y educativas del período de López Contreras, se combinan con notables avances en materia constitucional y legal.

6. La Constitución de 1936, la Ley del Trabajo y la Ley de Seguro Social Obligatorio

Durante este quinquenio se introducen al Congreso Nacional y se sancionan tres instrumentos jurídicos que serán de gran importancia:

²³ Ver: *Mensaje que el ciudadano General Eleazar López Contreras, Presidente de los Estados Unidos de Venezuela, presenta al Congreso Nacional en sus Sesiones Ordinarias de 1940 (s/f)*, Caracas, Litografía Comercio, (Cto. de Doc. del Min. de la Secret.), p.22.

²⁴ Idem. p. 25. Ver, además: Miguel Bollívar, op. cit.; Chi Yi Chen, op. cit.; Julio Páez Celis, op. cit.

a) La Constitución de 1936

El 16 de julio de 1936 el Congreso de los Estados Unidos de Venezuela sanciona la nueva Constitución Nacional. El texto de esta Carta introduce algunos cambios importantes con relación a la Constitución vigente para ese momento, que era la aprobada durante la fase final de la dictadura gomecista, el 7 de julio de 1931. Dentro de los objetivos de este trabajo, la modificación más significativa es la que se refiere a la protección laboral. En el Título II, de los venezolanos y sus deberes y derechos, artículo 32, aparte 8, se establece lo siguiente:

"La ley dispondrá lo necesario para la mayor eficacia y estímulo del trabajo, organizándolo adecuadamente y estableciendo la protección especial que deberá dispensarse a los obreros y trabajadores, para proveer al mejoramiento de su condición física, moral e intelectual, y al incremento de la población.

El Estado promoverá el amparo de la producción y establecerá las condiciones del trabajo en la ciudad y en el campo, teniendo en vista la protección del obrero y del jornalero y los intereses económicos del país... La legislación del trabajo observará los siguientes preceptos, además de otros que concurren a mejorar las condiciones del obrero o trabajador:

1. Reposo semanal, de preferencia los domingos
2. Vacaciones anuales remuneradas.

Para los efectos de estos preceptos, no se distinguirá entre el trabajo manual y el intelectual o técnico.

3. La nación fomentará la enseñanza técnica de los obreros (...)

El trabajo agrícola será objeto de reglamentación especial del Poder Ejecutivo. El Estado tratará de fijar al jornalero en el campo, cuidará de su educación rural y asegurará al trabajador venezolano la preferencia en la colonización y aprovechamiento de las tierras nacionales.

La Nación favorecerá un régimen de participación de los empleados y trabajadores en los beneficios de las empresas y fomentará el ahorro entre los mismos."²⁵

²⁵ Ver: "Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 1936. Art. 32" en *Las Constituciones de Venezuela, (Estudio preliminar de Allan Brewer-Carías)*, Madrid, Coedición de Ediciones de la Universidad Católica del Táchira, Instituto de Estudios de la Administración Local y Centro de Estudios Constitucionales Madrid, pp. 808-811.

Estos postulados establecidos en la Constitución de 1936, reafirman las propuestas enunciados por López Contreras en el Programa de febrero. De otro lado, por primera vez en la historia constitucional del país, una Carta Fundamental consagra de forma tan clara los derechos del trabajador y señala las obligaciones del Estado con la clase laboral.

b) La Ley del Trabajo

Los preceptos constitucionales se complementan con la Ley del Trabajo que se promulga el 16 de julio de 1936, el mismo día que se sanciona la Constitución. Esa Ley fue resultado de la instrumentación del Programa de Gobierno que el general Eleazar López Contreras expone a la nación el 21 de febrero de ese año. Tal como se señala en dicho Programa, el Ejecutivo decreta la creación -el 28 de febrero de 1936- de la Oficina Nacional del Trabajo (ONT), adscrita al Ministerio de Relaciones Interiores, y de cinco Inspectorías Especiales del Trabajo, dependientes del mismo Despacho. Tanto la Oficina como las inspectorías debían velar por el cumplimiento de las disposiciones legales sobre el trabajo, contenidas en la Ley de 1928. Por primera vez en la historia del país, el gobierno crea órganos legales para proteger los derechos de los patronos y, particularmente, de los obreros.

La actividad fundamental de los funcionarios de la Oficina Nacional del Trabajo consiste en la preparación del Proyecto de Ley del Trabajo, el cual fue introducido a la Cámara del Senado y acogido en casi todos sus detalles en la Ley promulgada el 16 de julio. Este Proyecto es preparado bajo la conducción de Alonso Calatrava y Rafael Caldera, Director y Subdirector, respectivamente, de la ONT. Los aspectos básicos de ese instrumento jurídico, siguiendo la exposición de motivos que contiene el Proyecto, se resumen en las líneas que siguen.²⁶

- Exención de impuestos fiscales y gratuidad del Servicio Oficial del Trabajo. Se dispone la gratuidad de estos servicios, porque se juzga que las finalidades de la Ley del Trabajo son tan fundamentales para la vida nacional, se extienden a personas ordinariamente desprovistas de recursos y requieren tal celeridad, que el cobro levantaría barreras económicas incompatibles con los propósitos de la Ley.

- Contrato de trabajo. Se le da a esta materia una reglamentación especial, que modifica sustancialmente los preceptos respectivos de la Ley de 1928. Se le presta la mayor atención a lo relacionado con el contrato colectivo, pues se le considera una institución de singular importancia en el desarrollo de la vida moderna del trabajo.

²⁶ Ver: "Exposición de motivos del proyecto de Ley del Trabajo (1936)" en *Documentos que hicieron historia*, op. cit. pp. 199-207.

- El porcentaje de trabajadores nacionales es objeto de atenta consideración. Esta defensa de la mano de obra autóctona, trata de armonizarse con las necesidades técnicas del aparato económico y con el problema de inmigración.

- Se establecen cláusulas irrenunciables por los contratantes, con el objeto de evitar que el protocolo de trabajo quede supeditado a las imposiciones de los patronos.

- Se fijan avisos previos e indemnizaciones proporcionales al tiempo de trabajo servido, en los casos de extinción del contrato.

- Días y horas de trabajo. Se dictamina la duración máxima de ocho horas en la jornada de trabajo. Y de cuarenta y ocho (48) horas por semana.

- Empleados y obreros domésticos. Estos no estarán sometidos a horario, pero deberán tener un descanso absoluto mínimo de nueve horas; no tendrán los mismos días feriados de los demás trabajadores, pero gozarán de un descanso semanal de medio día; y en vista de que su trabajo los coloca en condición de mayor continuidad en sus labores, gozarán, en recompensa, de una vacación anual de quince días, con derecho a sueldo íntegro y a compensación de mantenimiento cuando ordinariamente vivan en la casa del patrono. Esa vacación será ganada por el doméstico cuando tenga más de un año sin interrupción al servicio del patrono. Esta medida favorecerá la estabilidad del contrato entre el doméstico y su patrono, por el estímulo que provocará en aquél.

- Mujeres y menores. Estos son objeto de cuidadosa reglamentación para defenderlos, en razón de su mayor incapacidad en la lucha social. Para la conservación y desarrollo de la raza, se protege especialmente a la mujer embarazada y a la madre lactante; y se crean salas-cunas que emplean determinado número de mujeres. Con el mismo fin, se cuida a la mujer, aun cuando no esté embarazada, liberándola de labores peligrosas, insalubres o pesadas, que puedan traer consecuencias dañinas para la maternidad.

- Higiene y seguridad industrial. Esta materia se reglamenta ampliamente. Se le imponen al patrono medidas sobre higiene y seguridad, con el propósito de reducir los riesgos profesionales. Una de las áreas que es objeto de mayor control es la relacionada con los campamentos de trabajadores. Para fijar las normas de control se toman, en primer lugar, las necesidades nacionales, y, además, las pautas sentadas por otros países que han legislado sobre el asunto.

- A las empresas petroleras y mineras se les imponen obligaciones para que faciliten a los obreros y sus familias, viviendas higiénicas, cuidados médicos e instrucción adecuada.

- Con el objeto de estimular a los trabajadores y mejorar la técnica de sus oficios, se crean becas a cargo de los patronos que tengan a su servicio más de 400 obreros. Mediante esas recompensas, uno de sus trabajadores o hijo de trabajador podría seguir estudios técnicos, industriales o prácticos relacionados con su oficio, en centros de instrucción especiales, nacionales o extranjeros.

- Trabajo nocturno. Los artículos que se refieren a este asunto, tratan de reducir al mínimo el trabajo nocturno y de mejorar su condición.

- Seguro social obligatorio. Se considera conveniente para el país la institución del seguro social obligatorio, que deberá comprender los riesgos profesionales, invalidez, maternidad, vejez y muerte, cualquiera sea la causa de ésta. El seguro será mantenido por las cotizaciones de los asegurados y de los patronos, así como por las subvenciones del Estado.

- Organizaciones sociales del trabajo. Se reglamenta el derecho sindical siguiendo las normas contenidas en legislaciones de diversos países con tradición en ese campo. La orientación predominante es la de fortalecer el espíritu de agremiación, manteniendo los derechos y libertades individuales de los agremiados.

- Conflictos colectivos. Se establecen como normas la conciliación obligatoria y el arbitraje facultativo.

- Tribunales del trabajo. Se crean estas organizaciones judiciales para atender los conflictos laborales.

- Sanciones. Se reconoce que una de las debilidades mayores de la Ley del Trabajo de 1928 es la falta casi absoluta de castigos para los infractores de las normas prescritas. Esta falla se supera desarrollando un Título relativo a las sanciones que sufrirán quienes quebranten las disposiciones legales.

Estas son las materias fundamentales que contiene la Ley. Desde el punto de vista del movimiento laboral, hay que destacar dos aspectos de enorme trascendencia. En primer lugar, el que se refiere al derecho de los trabajadores a asociarse en sindicatos. En tal sentido, en el artículo 171 se establece que esa prerrogativa podrán materializarla las personas de uno u otro sexo que ejerzan un mismo oficio o profesión u oficios y profesiones similares o conexos, sean de carácter intelectual o manual. En el artículo 172 se define que el objetivo de los sindicatos debería ser el estudio, defensa, desarrollo y

protección de los intereses profesionales de los afiliados, al igual que su mejoramiento social, económico y moral.

El otro tema fundamental se refiere al derecho de huelga. En el artículo 8 se le reconoce y reglamenta. Se establece el período de conciliación obligatoria que se abre al recibir el Inspector el pliego de peticiones de los trabajadores. Se define el órgano de la Junta Conciliadora y se precisa el procedimiento del arbitraje. Por último, se habla del recurso de la huelga. Los trabajadores podrán apelar a este instrumento una vez transcurridas 120 horas de haberle informado al Inspector acerca de las peticiones en disputa.

El conjunto de derechos que contiene esta Ley, coloca a la legislación laboral venezolana como una de las más avanzadas del mundo. Su promulgación hay que interpretarla como un paso audaz del Gobierno de López Contreras para ganarse las simpatías del sector laboral, que había sido severamente golpeado durante las casi tres décadas de dictadura gomecista. Es, a su vez, una iniciativa que busca dejar sin asidero la filosofía marxista propagada por el Partido Comunista y las tesis de otras organizaciones partidistas que propician el desarrollo organizativo del movimiento obrero venezolano.

Sus fuentes básicas de inspiración son la Ley Federal de la República de México, del 18 de agosto de 1931, y el Código de Trabajo de la República de Chile, del 11 de mayo de ese mismo año. Por lo tanto, se nutre de los avances legales más notables logrados en América Latina.²⁷ Es, precisamente, este grado de desarrollo lo que hace que la Ley del 36 se mantenga vigente con pequeñas modificaciones introducidas en 1945, 1947, 1966, 1974, 1975 y 1983- hasta 1990, cuando un nuevo texto es aprobado por el Congreso de la República.

La Ley del Trabajo se complementa con un conjunto de acciones que emprende el Gobierno.²⁸ Una de las primeras es la creación del Ministerio de Trabajo y Comunicaciones, el 12 de marzo de 1937. El Gobierno reconoce que el avance de la organización del trabajo y los problemas laborales del país, hace necesario atenderlos con especial cuidado, por ello decide la creación de aquel Despacho, el cual complementa las funciones de la Oficina Nacional del Trabajo.

²⁷ Ver: J. Godio, op. cit. p.159; v. t. Richard Parker, "Consideraciones en torno a la Ley del Trabajo del año 1936" en *Estudios Laborales en Homenaje al Profesor Rafael Alfonso Guzmán*, pp.201-218.

²⁸ Sobre la informaciones que siguen, ver: *Mensaje que el ciudadano General Eleazar López Contreras, Presidente de los Estados Unidos de Venezuela, presenta al Congreso Nacional en sus Sesiones Ordinarias de 1941*, Caracas, Litografía del Comercio, (Cto. de Doc. del Min. de la Secret.), pp. 189-201.

Debido a los crecientes reclamos judiciales por cuestiones laborales en las zonas obreras más activas del país, el Gobierno decreta -el 15 de noviembre del mismo año 1937- la constitución de Tribunales Especiales del Trabajo. Se crean dos Juzgados de Primera Instancia del Trabajo en el Distrito Federal y uno en el Estado Zulia, así como un Tribunal Superior del Trabajo con jurisdicción en toda la República, y cuya sede estaría en Caracas. Más tarde, en 1940, esta medida se complementa con la aprobación de la Ley Orgánica de Tribunales y de Procedimientos del Trabajo, igualmente presentada por el Ejecutivo. Con esta Ley se organiza la Judicatura del Trabajo, y se pautan las normas procesales para dilucidar materias relacionadas con el Derecho Social.

En 1938 el gobierno introduce a las Cámaras Legislativas el Proyecto de Código del Trabajo, que se elabora a partir de la experiencia adquirida durante el período de aplicación de la Ley del Trabajo y de diversas observaciones a su texto. Mediante el Código se trata de sustituir la Ley, y regular con mayor precisión aún todos los temas relacionados con el trabajo. El Proyecto es rechazado por el Congreso.

Debido a este fracaso, el Gobierno opta por apresurar la reglamentación de la Ley del Trabajo. El 30 de noviembre de 1938 se dicta el Reglamento de la Ley del Trabajo, cuya elaboración se inicia desde el momento en que entra en vigencia la Ley. De este Reglamento había sido excluido el régimen de participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, contemplado en el artículo 63 de la Ley del Trabajo. El Gobierno decidió tratar esta materia tan delicada a través de Comisiones Consultivas. Sobre la base de las discusiones que se realizan en esta instancia, el 17 de diciembre dicta el Decreto que dispone la distribución de las utilidades entre los trabajadores y los patronos. Se da, así, un paso de trascendental importancia en el campo del Derecho Social.

En esa misma fecha, se elabora un Decreto promulgando la creación de las Procuradurías de Trabajadores. Con este servicio público, se intenta lograr la igualdad de patronos y trabajadores ante la Judicatura del Trabajo, y frente a los otros organismos legales que se ocupan de dirimir los asuntos laborales. Se reconoce que los trabajadores, generalmente, carecen de los recursos financieros y de la instrucción adecuada para afrontar con éxito los conflictos con sus patronos y la defensa de sus derechos. En esas procuradurías se pone a la orden de los trabajadores, los servicios de abogados especializados en Derecho Social, para que los representen y dirijan en las disputas ante los Tribunales del Trabajo, así como para que asuman su defensa, en caso de que se cometan infracciones contra determinadas disposiciones legales.

Todas estas medidas vienen a complementar la Ley del Trabajo, y convierten la legislación laboral y social venezolana, en una de las más avanzadas de América Latina, junto con la de países como Chile y México.

c) La Ley de Seguro Social Obligatorio

Este es otro logro importante del período de López Contreras. La Ley del Trabajo en su artículo 127 señala:

El Ejecutivo Federal, para la protección de los empleados y obreros, en los casos de riesgos profesionales, instituirá el Seguro Social Obligatorio a cargo del patrono y mediante organismos o entidades que funcionen legalmente en el país.²⁹

Más adelante, el artículo 130 establece:

el seguro se extenderá también a la invalidez, maternidad, vejez y muerte no provenientes de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. En estos casos, el seguro será alimentado por las cotizaciones de los asegurados, las cotizaciones de los patronos y las subvenciones del Estado.³⁰

Para la elaboración del proyecto el Gobierno encarga al Servicio de Seguro Social de la Oficina Nacional del Trabajo, y por intermedio de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) contrata a una comisión de técnicos para que, conjuntamente con el personal venezolano competente, elabore un sistema de seguros sociales. Producto del trabajo de estos grupos, en 1940 se presenta el Proyecto de Ley de Seguro Social Obligatorio, que es sancionado ese año por el Congreso, convirtiéndose en Ley de la República.

El motivo que inspira ese instrumento legal es que el sistema político y económico proponga una "solución satisfactoria al problema social de la inseguridad del trabajador" y lo proteja "contra los riesgos que lo amenazan a cada paso."³¹

Se parte de la tesis de que los ahorros acumulados por el trabajador no le permiten afrontar las consecuencias de los accidentes profesionales y sociales a los cuales está permanentemente expuesto. Por otra parte, los trabaja-

²⁹ Tomado de: "Exposición de motivos del proyecto de Ley de Seguro Social Obligatorio (1940)" en *Documentos que hicieron historia*, op. cit. p.288.

³⁰ Idem. p.288.

³¹ Idem. p. 288.

dores jóvenes no pueden protegerse a sí mismos y a sus familiares de los peligros diversos que los acechan. Estos avatares y contingencias que rodean al trabajador no pueden ser afrontados por el trabajador considerado individualmente, debido a su escasa capacidad de ahorro. Esos riesgos tampoco pueden ser encarados por las organizaciones benéficas promovidas por iniciativas particulares y por el seguro social voluntario, pues ambos tipos de instrumentos son insuficientes. A la clase trabajadora sólo le queda "... mancomunar sus recursos financieros para hacerles frente a los riesgos que les son comunes a todos, es decir, la creación del Seguro Social Obligatorio."³² La tesis fundamental de la Ley es muy sencilla:

Es más fácil soportar colectivamente las consecuencias de los riesgos sociales, que individualmente. Los riesgos no afectan a todos los asegurados a un mismo tiempo, y así es como el Seguro Social descansa sobre la generalidad del riesgo opuesta a la particularidad del siniestro.³³

Oswaldo Stein, Jefe del Servicio de Seguro Social de la Oficina Internacional del Trabajo, resume los beneficios del Seguro Social Obligatorio de la siguiente manera:³⁴

- Aumenta la seguridad de los trabajadores y mejora la estructura de la sociedad.
- Repara las pérdidas de la capacidad productora del trabajo y las previene.
- Conserva el factor humano y aumenta sus principales valores que son: la salud y la capacidad para el trabajo.
- Influye sobre el mercado del trabajo, aumentando las posibilidades de colocación, e influye sobre el nivel de los salarios.
- Modifica la acumulación de capitales, y por medio de sus cuantiosas reservas, puede dar una orientación nueva a la política inversionista de un país.
- Tiende a hacer desaparecer las divisiones sociales provenientes de la desigual repartición de los medios de producción, y restituye a la vida eco-

³² Idem. p. 290.

³³ Idem. p. 291.

³⁴ Idem. p. 291.

nómica y social a las personas que están privadas de su capacidad laboral y productiva, asegurándoles una parte modesta, pero suficiente de bienes para una existencia decente.

Estas ventajas, junto con los principios arriba anotados, son las ideas fundamentales recogidas en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley. La Ley se formula siguiendo las convenciones y recomendaciones adoptadas por las conferencias generales de la OIT en materia de reparación de los accidentes de trabajo; reparación de las enfermedades profesionales; seguro de enfermedad de los trabajadores de la industria, del comercio y del servicio doméstico; importe mínimo de las indemnizaciones relacionadas con la reparación de los accidentes del trabajo; y principios generales del seguro de enfermedad.³⁵

La aprobación de este instrumento jurídico constituye otro logro importante de la administración de Eleazar López Contreras, pues introduce un régimen de seguridad social que favorece a la clase trabajadora.

El Programa de febrero, el Plan Trienal, la Constitución de 1936, la Ley del Trabajo y la Ley de Seguro Social Obligatorio conforman los aspectos centrales de lo que comienza a ser una nueva relación del Estado con la sociedad, particularmente con la clase trabajadora. El gobierno de López Contreras, con todos estos cambios, inaugura un sistema de conexiones entre la sociedad civil y el Estado, completamente desconocido. Se perfila una estrategia para encarar los problemas sociales más acuciantes. De otra parte, el ordenamiento jurídico va adquiriendo solidez y transparencia. Comienzan a superarse la arbitrariedad y el abuso típicos de la era gomecista. Este tránsito beneficia de modo especial a la clase laboral.

³⁵ *Idem.* p. 292.

GREMIOS Y LA REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN VENEZUELA

Mildred Valera-Martínez

Las reflexiones que aquí presentamos, surgen en el marco de la crisis y los cambios actuales que atraviesa la seguridad social y tienen como fundamento el trabajo realizado sobre el movimiento sindical y la seguridad social en Venezuela. De acuerdo con los estudiosos del tema, los antecedentes de estas categorías se ubican, por una parte, en los gremios medievales, y por la otra, en la previsión social, elementos que se transforman en la modernidad, en sindicatos y en formaciones gremiales (colegios, asociaciones, etc.), adecuadas a la nueva situación para organizar y acoger en su seno a los sectores de trabajadores excluidos de la organización sindical, contribuyendo al desarrollo y actualización de la modalidad precursora o clásica ya mencionada de la seguridad social, la previsión social.

Estas dos instituciones, el gremio y la previsión social de eficiente funcionamiento hasta el presente, ante los cambios inducidos por la implementación del nuevo modelo de desarrollo, han ido perdiendo su eficacia como instrumentos generadores de Bienestar Social, de allí la necesidad de pensar y establecer salidas que permitan mantener los beneficios logrados, e incidan en avances y mejoras prestacionales.

1 Los gremios y la previsión social en nuestra historia

El desarrollo social y humano ha estado íntimamente relacionado con la historia del trabajo. El proceso civilizatorio nutre su fuente transformadora de los cambios en las formas de producción. En concordancia con lo planteado, las instituciones, formas o modalidades generadoras de seguridad social, precursoras o modernas, por lo general, aparecen ligadas a la actividad laboral.

Las corporaciones o gremios surgen como tales en la Edad Media. Fueron organizaciones privadas constituidas por artesanos de una misma especialidad, y contaban con una organización interna jerárquica. En primer término y con la mayor jerarquía, estaban los maestros artesanos; luego, los oficiales; y, por último, los aprendices, ubicados en el más bajo escalón de la estructura. Se regían por "El Libro de Oficios", legislación general, y por reglamentos que expresaban las particularidades de cada oficio, normativa que regulaba las relaciones laborales en el taller artesanal, y contemplaba medidas de previsión social ante las contingencias materiales y espirituales que devenían de la actividad laboral y de la cotidianidad. Por la fuerza social del ideario religioso

de la época la reglamentación de dichas organizaciones se ocupaba, también, del aspecto espiritual y ético a cumplir por los agremiados, observándose en sus objetivos la protección moral y religiosa. Parece importante señalar que las corporaciones o gremios contribuyeron efectivamente al crecimiento y consolidación de la ciudad medieval.

La decadencia de los gremios se hace presente en el marco social del tránsito del feudalismo al capitalismo; ello se sucede, por una parte, ante la prevalencia de una ideología de lo individual y del retorno de la concepción del envilecimiento del trabajo manual; por los cambios de la estructura social de clases; por la aparición, como forma de producción, de la manufactura y la posterior industrialización. Todo ello, en concordancia con nuestra afirmación inicial, produjo el establecimiento y desarrollo de nuevas modalidades e instrumentos de acción social, tales como asociaciones de ayuda mutua, cooperativas, mutualismo, etc. Por otra parte, también, contribuyó a dicha decadencia la presencia de componentes monopólicos en el seno de las corporaciones o gremios.

Estas instituciones, en su momento histórico, nacen y se desarrollan con el fin de organizar y establecer las relaciones laborales en las mejores condiciones para sus agremiados, lo cual llevó de manera natural a la necesidad de orientar sus esfuerzos hacia la formulación de medidas preventivas y protectivas ante los riesgos inherentes al trabajo y a la vida humana.

En América y particularmente en Venezuela, la situación originaria y existencial de los gremios, cofradías y colegios observa sutiles diferencias que pareciera necesario reseñar, por cuanto en ellas está la explicación de la vigencia actual de esta forma de acción social. Si bien, los gremios al ser trasladados de Europa a nuestras tierras conservaron su función organizativa y protectora, sin embargo la realidad socio política de América, en su momento, obliga al establecimiento de restricciones en los privilegios y franquicias usufructuadas en el viejo continente.

En este mismo contexto, las cofradías que fueron en Europa e inicialmente en Venezuela modalidades básicamente religiosas y de protección espiritual, se van transformando, y asumen actividades protectoras en lo material. Bajo esta denominación también se cobijaron organizaciones gremiales y corporativas en un primer momento.

Posteriormente, "el ideario social europeo se hace presente a través de múltiples manifestaciones, desde los movimientos preindependentistas hasta los diversos matices del pensamiento liberal del siglo pasado" (Valera-Martínez, 1995, p.59). Lo cual tuvo su expresión más evidente en las luchas por la independencia política, social y económica; en la difusión de bibliografía y artículos de prensa sobre los planteamientos defendidos por los socialistas utópicos; la abolición de la esclavitud (1854); la creación como tal del primer

gremio de artesanos en 1869, con carácter federativo en su organización, protectivo en lo social, de fomento o desarrollo empresarial en lo económico; el Decreto de 1870 sobre la Instrucción Pública, Gratuita y Obligatoria; la creación del Hospital Vargas y el Hospital Militar; el Decreto de 1893, creando el Colegio de Artesanos y la Escuela de Artes y Oficios bajo la dirección de dicho Colegio y, también, durante el siglo XIX, la aparición de formas organizativas como las sociedades de ayuda mutua, cooperativas y sociedades benéficas entre otros.

Estos cambios y avances se producen en un ámbito de profunda inestabilidad política y social.

Los factores protectivos del período reseñado se concretan en una incipiente estructura institucional, denominada por los especialistas precursora o clásica, a través de las modalidades de caridad, beneficencia y previsión social.

El establecimiento de los elementos transformadores descritos, de una u otra forma, se tradujo en mejores condiciones de vida y de trabajo, objetivo fundamental de la seguridad social.

Durante las primeras décadas del siglo XX el contexto prestacional e institucional se mantiene de igual manera, con muy pocos avances; sin embargo, debemos señalar que durante este período aparecen dos importantes instrumentos legales, que hoy configuran un aporte invaluable para la seguridad social, se trata de la firma del primer contrato colectivo en 1919 y la promulgación de la primera ley del Trabajo en 1928, ésta muy poco conocida y de casi nula aplicación, pero, es evidente que la misma, representó un paso de avance en la legislación social en Venezuela.

Como se puede observar, este es el marco histórico que da origen a los gremios y sindicatos y a la previsión social y seguridad social que hoy tenemos, con sus debilidades y fortalezas.

2. Consideraciones generales en torno a los gremios y la previsión social y sus aportes a la seguridad social de la Venezuela de hoy

A. Factor primigenio de su consolidación

A la luz del proceso transformador generado por la dinámica social y política que vive Venezuela a partir de 1936, se observa el resurgir de los gremios, aproximadamente en la década de los años 40, para llenar el vacío organizacional dejado ante la sustitución de los viejos gremios por los sindicatos, los cuales, por sus características, excluyen un estrato de la población trabajadora (profesionales y técnicos) cualitativamente significativo.

Los profesionales de las distintas ramas del saber y actividad laboral se ven en la necesidad de agruparse en busca de protección y seguridad social, ello da lugar a la creación de los colegios profesionales¹, asociaciones e institutos de previsión, la mayoría de éstos últimos, creados dentro del ámbito institucional de los colegios y asociaciones, otros no, como es el caso del Instituto de Previsión Social de las Fuerzas Armadas (IPSFA) creado en 1949 y el Instituto de Previsión Social para el personal del Ministerio de Educación (IPASME 1949).

B. Características definitorias de los gremios y la previsión social de hoy

La solidaridad y el ahorro son las bases filosóficas en que se inspira la previsión social para el logro de sus objetivos, utilizando al mutualismo como estructura jurídica para organizar y administrar el conjunto previsional mínimo, medio o máximo (de acuerdo al nivel de logros alcanzados por el gremio) bajando los costos protectivos al eliminar intermediaciones lucrativas mercantiles y sólo asumiendo los estrictos gastos de administración.

Los gremios en la actualidad son formaciones de acción social de profesionales o trabajadores unidos por una actividad común, organizándose con el objeto de alcanzar mayores niveles de vida y mejores condiciones laborales, y para tal fin han desarrollado en su seno los distintos instrumentos de la previsión social.

Desde el punto de vista del Derecho, el mutualismo se define como:

Movimiento cooperativo que tiende a la creación y fomento de las sociedades de ayuda mutua o socorro mutuo en lo profesional, en la industria, la agricultura, los seguros y cuantas actividades son objeto de explotación lucrativa, que el mutualismo tiende a suprimir o aminorar, prescindiendo de intermediarios, comisionistas, etc. En el mutualismo predomina la iniciativa privada; aun cuando en ciertas concepciones anarquistas, se eleve nada menos este impulso al rasgo innato del mundo orgánico. (...)

Las expresiones más frecuentes del mutualismo las constituyen los seguros en sus diversas formas y también la atención médica y farmacéutica (Cabanellas, 1964, p 762).

¹ Se tiene información, que ya para el siglo XVIII, existía en Venezuela el Colegio de Abogados, con normativa de colegiación para el ejercicio de la profesión. (Archivo de la Nación, 1965, p 10.). Pero es el 03 de Agosto de 1942 que se promulga la ley de Monte pío de abogados de la República al igual que se promulgan las leyes de ejercicio profesional contentivas de elementos previsionales de los farmacéuticos (1928); de los médicos (1942); y la más tardía la de los ingenieros, arquitectos y profesiones afines en 1958.

Su principio de acción fundamental está en ser un ..."régimen de prestaciones recíprocas basadas en la igualdad, en la cooperación y un sentido de solidaridad humana, social" (Cabanellas, 1964, p 761).

Como se puede observar, formas arcaicas de organización y previsión social, son transformadas en el tiempo para adecuarlas a las nuevas exigencias que impone la dialéctica social (cambios del proceso productivo; aparición de nuevos estratos sociales; nuevas formaciones de participación de la sociedad civil, etc.).

La previsión social privada, modalidad clásica o antecesora de la seguridad social, en la actualidad constituye el instrumento de mayor peso en el desarrollo de los objetivos de bienestar para los estratos medios de la población, organizados en agrupaciones gremiales. Esta modalidad producto del proceso transformador ya descrito también la encontramos presente en otros sectores, ya no bajo la agrupación sobre la base de actividades comunes, sino dirigidos a grupos específicos de la población en estado de disminución o debilidad (niños, ancianos) y se definen como previsión social pública.

Estas instituciones sociales en lo referente a las fuentes de financiamiento se clasifican en: públicas, entendiéndose por éstas, aquellas financiadas por el sector público que otorgan beneficios prestacionales sin que el beneficiario sea sujeto, necesariamente, de afiliación formal y contributiva; privada, son aquellas instituciones financiadas, algunas, exclusivamente por sus miembros y, otras, con aportes estatales, en ambos casos dirigidas y administradas por los agremiados y; mixtas, definidas así porque presentan un financiamiento de carácter contributivo por parte de sus miembros y del Estado como tal y/o como empleador.

En este mismo contexto, parece importante destacar que de acuerdo al carácter de la afiliación puedan clasificarse en obligatorias o voluntarias, entendiéndose por obligatoria la afiliación establecida en legislaciones vigentes (leyes de colegiación) o normativas internas que así lo precisen y; la afiliación opcional o voluntaria definida por la posibilidad real de decidir, de acuerdo a intereses personales y sin menoscabo profesional, su afiliación o no a la institución de previsión social o gremial de que se trate.

De acuerdo al tipo y alcance prestacional se clasifican en régimen parcial (solo prestaciones a largo plazo y en dinero) y régimen general (prestaciones a corto, mediano y largo plazo y en servicios, especies y dinero). se entiende por prestaciones en servicio aquellas de carácter médico, jurídico, recreacionales, crediticios, etc., las prestaciones en dinero se refieren a las pensiones en sus distintas formas (de vejez, invalidez, etc.), ayudas, subsidios, indemnizaciones,

zaciones, créditos para la adquisición de bienes muebles e inmuebles, entre otros; y prestaciones en especies, se caracterizan por el suministro o abaratamiento de medicinas, prótesis, etc.

C. Aporte de los gremios y previsión social a nuestro sistema de seguridad social

Los gremios y la previsión social al igual que los sindicatos han contribuido al desarrollo y consolidación en el marco de la Seguridad Social, de instrumentos contenidos y definidos en:

la legislación laboral y económica, que han venido siendo incluidos por los tratadistas y/o estudiosos como instrumentos constitutivos del ámbito privado de la estructura del Sistema de Seguridad Social; entre ellas creemos importante considerar las cooperativas, las cajas de ahorro y la contratación o convención colectiva (Valera-Martínez, 1995, p. 157).

Las cooperativas son asociaciones que tienen como fin la obtención de ventajas económicas para quienes las conforman. Estas "...instituciones presentes en el ámbito nacional desde el siglo pasado, son incluidas como modalidad complementaria del marco institucional de la seguridad social"... (Valera-Martínez, 1995, p. 159); y, en este sentido "son instituciones que desarrollan su actividad en el campo socio-económico, descansan en la solidaridad de sus miembros y en la ejecución de programas de (...) vivienda, recreación, servicios y producción, de tal manera, que en el contexto de la Política Social juega un papel importante y ejercen en la práctica una función complementaria de los programas ejecutados por la Seguridad Social". (Uzcátegui, 1995, p. 310).

La previsión social privada y mixta se ha apoyado en esta modalidad para garantizar a sus beneficiarios el abaratamiento en la adquisición de bienes y servicios, con el objeto de ampliar la capacidad adquisitiva de sus miembros y con ello, el logro de mayores niveles de bienestar.

El ahorro es fuente originaria de la previsión ante los fenómenos naturales y riesgos propios de la vida y, del trabajo ante la evidente imposibilidad real, de la mayoría de la población, de acumular reservas monetarias para atender eventualidades posibles y ciertas en el futuro, surge la modalidad denominada cajas de ahorro, "se caracterizan por ser entes receptores de una cuota porcentual del salario del trabajador y de un aporte del patrono igual o mayor al realizado por el trabajador, calculado en base al salario en cuestión. Este aporte se entiende como contribución a la capacidad de ahorro del trabajador o, como una compensación a salarios siempre injustos y deficitarios" (Valera-Martínez, 1995, p. 158).

La contratación o convención colectiva, instrumento jurídico plasmado en la legislación laboral, se ha convertido en un instrumento o modalidad del sector privado de los sistemas de seguridad social, situación que deviene de la acción común, de este instrumento y de la seguridad social, en torno al logro de objetivos de bienestar y justicia social.

La Convención Colectiva es un mecanismo o instrumento legal a través del cual los trabajadores y sus sindicatos se apoyan para complementar y obtener nuevos beneficios o prestaciones sociales, sobre los que establece la legislación vigente de un país, de igual manera, y, por medio de esta acción, la Convención Colectiva contribuye al enriquecimiento del espectro de las prestaciones sociales existentes en el Sistema de Seguridad Social (Valera-Martínez, p. 161).

Si bien, lo reseñado muestra las virtudes y aportes de la previsión social y los gremios al sistema de seguridad social en nuestro país, también debemos plantear la coincidencia de los especialistas en la materia en señalar que, la proliferación de instituciones de previsión social privada, con el consecuente cabalgamiento en lo atinente a campo de aplicación y marco prestacional, ha debilitado o restringido la posibilidad de desarrollo de modalidades de mayor alcance e importancia, definiendo, lo antes dicho, como uno de los factores incidentes en la problemática global que hoy presenta nuestro sistema de seguridad social. Sin embargo, y así hay que reconocerlo, la previsión social ha sido y es la modalidad que ha otorgado mayor calidad prestacional y protectora a sus asociados.

3. Crisis y reformas de la seguridad social en Venezuela

A. Consideraciones generales

A partir de 1966, Venezuela cuenta con una ley del Seguro Social Obligatorio que: incorpora las prestaciones a largo plazo (invalidéz, vejez, incapacidad parcial, sobrevivientes y asignación por nupcias); fusiona los seguros de enfermedad y maternidad y los de accidentes en el trabajo y enfermedad profesional, con el objeto de establecer el seguro de asistencia médica integral. Dicha ley estableció dos tipos de regímenes de cobertura: el general, que incluye todo el marco prestacional que ofrece el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS) y; el parcial que sólo protege contingencias cubiertas por las prestaciones dinerarias de largo plazo.

También, reduce las exclusiones contenidas en la anterior legislación llevándola sólo a tres (3) grupos de trabajadores: a domicilio, temporeros y ocasionales. Establece la implementación y posterior vigencia del seguro de paro forzoso.

En lo administrativo, acuerda transformaciones en el sistema de recauda-

ción de las cotizaciones y de los mecanismos de identificación de los asegurados.

De acuerdo a lo descrito, y en concordancia con las expectativas planteadas por la aprobación de la nueva Ley (...), era de esperarse un salto o avance cualitativo y definitivo en el espectro de la Seguridad Social y de la Política Social en Venezuela. Es pues, el hito o momento histórico de la Seguridad Social donde presenta su más alto nivel de desarrollo (Valera-Martínez, 1995, p 156).

Expectativas frustradas por un aparente quietismo de los agentes sociales involucrados directamente en dicha problemática: el movimiento sindical imbuido en la problemática nacional (nacionalización del petróleo, política de pacificación, apoyo al sistema democrático, etc.), sólo se ocupa de las contrataciones colectivas de sus trabajadores a través de logros fundamentalmente económicos y de alguna producción de materiales netamente declarativos en torno a la seguridad social; los empresarios subvencionados por nuestro Estado financiero, tampoco ejercieron presiones en referencia a la consolidación de la seguridad social y particularmente del IVSS por medio de la puesta en práctica de los mandatos de la ley del Seguro Social Obligatorio y en la ejecución de controles administrativos y financieros; y el Estado, de acuerdo al gobierno de turno, no ejerció con propiedad sus funciones. Agravando de una u otra forma (por acción u omisión), la crisis que hoy presenta la seguridad social en Venezuela la cual se origina en el fracaso del modelo económico existente y en el proceso de instauración del nuevo modelo de desarrollo. Por su parte, los gremios constituidos por sectores de los estratos medios de la población, continuaron desarrollando y consolidando la previsión social privada a través de los instrumentos o modalidades ya descritas (cooperativas, cajas de ahorros, contratación colectiva).

En la década de los ochenta, es cuando se observa con cierta claridad la crisis socio-económica que hoy nos golpea con indiscutible violencia. Ello se hace presente, a nuestro modo de ver, en el "manifiesto de Porlamar" contenido de los acuerdos tomados por el 8º Congreso de la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV) en 1980, el cual tiene como planteamiento central, la cogestión como instrumento fundamental para el desarrollo económico-social de nuestro país. Dicho planteamiento fue elaborado y presentado por el Dr. D. F. Maza Zavala, en su condición de asesor de la CTV, lo cual evidencia que los estudiosos de estas problemáticas avizoraban la crisis que posteriormente se hizo patente, con la devaluación del bolívar por el presidente Herrera Campins en el tristemente famoso "viernes negro" de febrero de 1983.

A partir de allí, los neoliberalistas y los organismos financieros internacionales comenzaron a señalar la necesidad de instrumentar en Venezuela políticas de ajuste dirigidas a desarrollar un nuevo modelo económico que nos

permitiría incorporarnos en "igualdad de condiciones" al proceso económico mundial. Situación que no se concreta, hasta 1989 con el ascenso a la presidencia de la república de Carlos Andrés Pérez quién inicia la implementación de dichas políticas de ajuste con los efectos que todos conocemos.

B. Economía de mercado y seguridad social

a. El neoliberalismo

El neoliberalismo, ... "además de ser una teoría económica, es una teoría política normativa que estipula las modalidades que debe asumir el Estado y los sistemas políticos para garantizar el máximo despliegue de potencialidades del mercado." (Lander 1993, p 2). Tiene como fundamento teórico el individualismo posesivo de Macpherson, el cual plantea que los seres humanos son intrínsecamente individualistas y con un sentido innato de apropiarse de los elementos de su entorno, lo cual lleva a los teóricos del neoliberalismo a señalar que el orden natural es el mercado, que la noción de justicia social es irrelevante y peligrosa. Irrelevante por cuanto "el mercado recompensa a la gente de acuerdo a su contribución a otros" (Waligorski, en Lander 1993, p 4) y peligrosa por cuanto esta noción está muy arraigada en el seno de las organizaciones gremiales y sindicales, y de acuerdo a esta teoría esta organización, el sindicato, es el único ente privado negativo por su capacidad coercitiva.

El neoliberalismo manifiesta como principio fundamental la libertad porque el mercado es la fundamentación de la libertad en todos los ámbitos, incluso en el político, en concordancia con la afirmación relativa a que las relaciones económicas son libres y de cooperación voluntaria, de acuerdo a ello, la coerción es lo único que limita a la libertad, de acuerdo a lo cual el Estado, representado por el gobierno, tiene suficiente poder para ejercer coerción, por tanto y ejercitando la lógica formal, el Estado amenaza a la libertad.

En lo antes señalado está la explicación de las propuestas que restringen las funciones del Estado a tres: seguridad personal y propiedad privada; igualdad y seguridad jurídica; y fomento de la competencia.

En concordancia con ello se afirma que "el grado de libertad existente en una sociedad es directamente proporcional a los límites existentes a la acción del gobierno" (Lander 1993, p 7).

Los efectos reales, ya observables en otros países de Latinoamérica están contenidos en la siguiente afirmación: "La apertura de las economías nacionales hacia un mercado común provoca que las fronteras políticas y económicas del Estado nación tanto en lo social como en lo laboral sean cada vez menos importantes". (Wannoffel 1995, p 11). Los Estados en América Latina en el intento de rescatar el control de lo financiero y lo económico se

han plegado a las exigencias del neoliberalismo reduciendo el gasto social y laboral interno, a través del mecanismo de la flexibilización en lo social y lo laboral². De no hacerlo y tomar ..." una decisión política a nivel nacional hacia una mayor regulación social y laboral no tendría éxito, pues solamente mejoraría la posición de otros competidores, naciones y regiones comerciales en el mercado mundial". (Wannoffel, 1995, p 8). Lo cual describe lo que está sucediendo, induciéndonos a pensar en un proceso transformador del Estado nación en un Estado netamente competidor³.

Pero lo más preocupante de esta situación, se nos muestra en la actitud de los científicos sociales y nuestra clase política, de conformismo en unos casos y de aceptación beligerante en otros, ante el modelo económico en cuestión⁴, a pesar de la claridad con que se explican y comprenden los graves efectos negativos del mismo en el contexto de lo social, ocupándose solo de crear mecanismos e instrumentos para minimizar o paliar dichos efectos lo cual no han logrado, de ello tenemos los ejemplos de conflictividad social en México, Argentina y muy recientemente en Chile.

b. La política social y la seguridad social

El Estado es el organismo generador de la política social en todos sus aspectos (diagnóstico, planificación, ejecución, evaluación y control) con el fin

² "Los Estados nacionales actualmente tratan de reconquistar su soberanía perdida en lo económico y lo financiero a través de la reducción de los costos a nivel micro (empresa) y a nivel macro-económico (sociedad) para enfrentarse a la competencia internacional. Pero cuando parámetros económicos centrales, como los tipos de cambios, las tasas de interés y los precios de los productos no se controlan más con políticas nacionales, el alcance de la política estatal se reduce a los costos internos, sociales, ambientales y laborales". (Wannoffel 1995 p. 8) esto explica que la reducción de costos sociales por la flexibilización laboral esté en el centro de las políticas estatales en nuestro continente.

³ "El Estado-nación interpreta como su tarea central aplicar, ante todo, una política monetaria restrictiva para atraer capital global y mantenerlo en su territorio a consecuencia de que la competencia entre Estados-nacionales durante los años ochenta aumentó drásticamente y obligó a todos los aparatos políticos nacionales a crear permanentemente condiciones atractivas para que llegara el capital global. Por lo anterior, el Estado-nación se encuentra bajo una presión permanente y se ha convertido en un "Estado de competencia" (Wannoffel 1995. p. 16).

⁴ "El segundo propósito de este libro es pronunciarse en contra de una cierta resignación en el pensamiento académico y político, en el sentido de que el liberalismo de la época actual es el basamento de la estructura de la economía internacional, así como de las instituciones orientadas al libre comercio..." (M. Wannoffel p. 12) señalamiento que refuerza el autor con un análisis de la obra de varios autores, tal situación venía siendo observada empíricamente por nosotros con preocupación y con este texto denotamos su confirmación.

En este sentido, el nuevo orden económico ha promocionado la descentralización o redistribución funcional del aparato Estatal, y la privatización de las empresas estatales para descargar al Estado de su excesiva diversidad funcional y hacerlo más eficiente en las funciones que se le asigna, (Inversión social, seguridad personal y seguridad jurídica) este último planteamiento pareciera confiable si no se hubiese observado en Venezuela que la primera empresa que se privatiza no era de las más onerosas, y que dicha privatización no ha dado los mejores resultados (se mantienen los niveles de ineficiencia o los cambios, en este sentido, no han sido significativos; la innovación tecnológica la pagó el usuario por adelantado; se encareció el servicio, etc), particularmente y en el ámbito de interés de estas reflexiones, desmejoró las condiciones socio económicas de sus trabajadores y produjo despidos en el marco de la última discusión del contrato colectivo.

En este mismo sentido la privatización de VIASA empresa de aviación internacional venezolana se concretó en la desaparición de dicha empresa en condiciones de quiebra con el consecuente despido de todos sus trabajadores, ello permitió un abaratamiento de los beneficios sociales adquiridos por éstos. Dentro del contexto de la privatización también se ha propuesto la administración privada de prestaciones sociales fundamentales de la seguridad social, tales como la de los fondos de pensiones y hospitales (contemplados en la ley marco de seguridad social) mercantilizando y encareciendo estos beneficios. todo ello en nuestra opinión es negativo en el ámbito de lo social.

La descentralización político-administrativa si bien se pensaba como un instrumento democratizador y generador de eficiencia, se ha convertido en una limitante al interés nacional en servicio de la particularidad de intereses regionales, y pensamos que a mediano plazo, los estados de mayor desarrollo y riqueza ahogaran a aquellos estados más deprimidos (Ley de Asignaciones Especiales), es más, por los resultados descritos, estas políticas macro económicas, parecieran mecanismos para restringir el poder del Estado con la consecuente restricción de lo político-social y en concordancia con las propuestas del modelo.

Al igual que la privatización la descentralización muestra su cara negativa cuando se observa el carácter desigual del desarrollo de los estados de la nación, lo cual se reflejaría en su misma medida en la calidad y oportunidad de las prestaciones o beneficios sociales que ofrece una seguridad social descentralizada.

En este orden de ideas creemos necesario señalar que con estas reflexiones, no nos estamos oponiendo a ultranza al proceso modernizador, sólo queremos indicar, en nuestra modesta opinión, que estas medidas no pueden ni deben ser implementadas en todos los ámbitos y particularmente en lo social porque distorcionaría su deber ser, la justicia social.

Todo ello, da lugar a una nueva conceptualización de la política social a través del Estado, lo cual se define como inversión social y se concreta en las obras de infraestructura para la creación de servicios (hospitales, escuelas, carreteras, etc.) generadores de riqueza, y eliminando obstáculos para el crecimiento económico (seguridad personal, comunicaciones, etc.), de igual manera, se privilegian los subsidios directos solo en caso de eventualidad transitoria y puntual. Los demás elementos constitutivos, hasta ahora, de la política social deben ser privatizados y/o descentralizados (Seguro Social, pensiones de vejez, servicios hospitalarios, educacionales, comunicacionales, etc).

La nueva definición de política social evidencia una propuesta de ruptura con los principios sustentadores de la seguridad social⁵, solidaridad y universalidad.

C. Factores generadores de la crisis de la seguridad social

El elemento global de dicha crisis se encuentra en la economía nacional por cuanto la seguridad social es un subsector de la economía y todos los indicadores negativos de dicho sector afectan directamente a la seguridad social en términos de inflación, empleo-desempleo, tasas de interés, etc.

Los elementos propios o intrínsecos de la crisis de la seguridad social, los encontramos: en el déficit financiero y la escasa cobertura, problema ya planteado 30 años atrás por el Programa de Ottawa de 1966; impacto inflacionario en las finanzas de la seguridad social; campo de aplicación del IVSS limitado al sector formal de la economía; el desempleo y la depauperación del salario producto de su bonificación como factor restrictivo de ingresos al Sistema de seguridad social; mala recaudación y administración en tanto evasión, retardo y desviación de los dineros recaudados o acumulados y por último; el cabalgamiento de modalidades jubilatorias del sector público, en su mayoría no contributivas a pesar de la vigencia y previsiones contempladas en la ley del Estatuto sobre Régimen de Jubilaciones y Pensiones. Son pues, estos los elementos o factores de mayor peso en la crisis que atraviesa la seguridad social en Venezuela. Algunos de estos factores están afectando a la previsión social privada fundamentalmente en lo atinente a su depauperación del salario, y el impacto inflacionario, el segundo encareciendo los costos y el primero restringiendo los aportes financieros de los agremiados a su sistema prescricional.

⁵ La seguridad social es el régimen de protección social y la forma de acción social de los tiempos presentes. Ella realiza la política social del Estado y de la sociedad..." (Méndez 1992. p. 157). Lo cual evidencia que es la política social definida por el Estado la que orientará la acción de la seguridad social y determina la caracterización de la acción social privada (previsión social) que realizan los gremios.

D. Concepciones y salidas de reformas al sistema de seguridad social venezolano

a. Propuestas del neoliberalismo

Como ya señalamos anteriormente el nuevo modelo económico exige: que el Estado nacional asuma lo que ellos han llamado el gasto o inversión social; la descentralización de la asistencia social; eliminación del IVSS y su sustitución por entes privados; creación de Fondos de Jubilación privados e individualizados; eliminación de los subsidios directos o indirectos y; la eliminación del beneficio laboral de antigüedad y cesantía llamado en nuestro país las prestaciones sociales.

b. Concepciones y propuestas de especialistas

El doctor D.F. Maza Zavala retoma su propuesta cogestionaria de los años 80, para aplicarla en el ámbito de la seguridad social en términos de gestión mixta y autogestión; señala la necesidad de evitar que los empresarios reviertan a los costos de producción su aporte o cotización a la seguridad social para que ésta signifique, como debe ser, un verdadero mecanismo de compensación estructural; plantea para la eficiencia de las operaciones financieras de las cuales son objeto los beneficios a largo plazo la economía de escala y, por último, propone el Estado Social entendiendo por éste la ... idea causada por un notable economista argentino ya desaparecido, que fue Raul Prebisch (sic), que habla del excedente social ..., que sea un fondo de desarrollo y que sea una categoría distributiva del ingreso nacional."... (Maza Zavala, 1995, p 44).

En torno a lo que nos ocupa, el doctor Rafael Uzcátegui connotado especialista, a muy grandes rasgos, plantea: un nuevo modelo de financiamiento del Seguro Social Obligatorio que incorpore al actual modelo ... "una fuente adicional de ingresos a fin de poder atender la demanda de la población necesitada representada en las obligaciones pactadas con los asegurados, esta fuente podría ser un impuesto específico destinado a tal fin, como por ejemplo el impuesto al crédito bancario" (Uzcátegui, 1996, p 29); aumento salarial que se traduciría en un aumento del monto de las cotizaciones; aumento del período de calificación o edad jubilatoria; aplicación de la ley sobre Régimen Jubilatorio, el cual tiene carácter contributivo y; la creación de un ente coordinador del sistema de seguridad social.

En este mismo contexto conceptual, el Doctor Absalón Méndez, promueve la creación de un Sistema Integral de Seguridad Social, el cual estará constituido por dos subsistemas: el de salud, definido operativamente como el que ... "comprende toda la prestación de servicios de salud en los términos consagrados en la ley Orgánica del Sistema Nacional de Salud, por consiguiente, debe garantizar atención médica, preventiva, curativa y de rehabilitación,

oportuna y de buena calidad, además del suministro de medicamentos y prótesis, en los casos necesarios, a toda la población y territorio nacional". (Méndez, 1993, p 39); y el subsistema de los seguros sociales entendiendo por éste ... "a la parte del sistema de seguridad social que se encarga de brindar atención y otorga prestaciones (pensiones, subsidios, asignaciones y asistencia técnica), a la población general del país en las áreas de protección al trabajo, familia y vejez" (Méndez, 1993, p 42). En su propuesta establece en forma desagregada y para cada uno de los subsistemas: el ente rector, el campo de aplicación, las prestaciones, la organización funcional, la gestión administrativa, tipo y fuentes de financiamiento, caracterización de otros regímenes y su relación con el subsistema de que se trate, e implementación de un sistema de información integrable entre los subsistemas. Y por último, en otro contexto, propone, la creación de un Fondo de Prestaciones Sociales (antigüedad y cesantía) a la vista con posibilidad de retiro periódico, manteniendo como fórmula para calcularlas la retroactividad.

c.- Concepciones y propuestas de entes gubernamentales y no gubernamentales

El gobierno creó una Comisión Presidencial para el estudio de mecanismos sustitutivos del beneficio de las prestaciones sociales y la implementación de los fondos de pensiones dando como conclusión inicial que no existían entre las propuestas estudiadas por dicha Comisión ningún mecanismo o modalidad que superara el beneficio de las prestaciones sociales, sin embargo, ofrece una propuesta alterna que une dicho beneficio a la creación de los fondos de pensiones.

La Comisión de Asuntos Sociales de la Cámara de Diputados, solicitó e impulsó la elaboración de una ley en torno al Sistema de los Seguros Sociales en Venezuela cuya autoría corresponde a Getulio Romero, Urimare Capote, Erick Rodríguez y Absalón Méndez.

De igual manera, la CTV, Fedecámaras y Consecomercio han emitido sus opiniones y posiciones en torno a lo planteado: La CTV y otras Centrales Obreras, en línea general, han expresado su rechazo a la eliminación del Seguro Social y a la discusión de las prestaciones sociales, en términos de la eliminación de la retroactividad y de la sustitución de dicho beneficio por la creación de los fondos de pensiones sin antes discutir y reformular el sistema de seguridad social.

Fedecámaras y Consecomercio con pequeñas y puntuales diferencias entre sí, han hecho propia la propuesta neoliberal.

Ante la diversidad de propuestas y posturas en relación con la reforma de la seguridad social y la flexibilización laboral por una parte, y por otra, la presión de los acuerdos asumidos con entes internacionales, el gobierno venezo-

lano promueve la creación de una Comisión Tripartita constituida por los actores sociales (centrales obreras y organizaciones patronales) afectados directamente por el modelo de desarrollo en implementación y el propio gobierno (ministros y otros representantes del gobierno en el área de lo económico y de lo social).

Ello expresaba una búsqueda de acuerdo o consenso entre las partes interesadas y una aparente actitud mediadora del gobierno como aporte para el logro de dichos acuerdos, asumiendo así el gobierno, ante la población una cuota menor de responsabilidad de la que en realidad le corresponde.

La problemática a resolver por la Tripartita fue la de reformar la legislación laboral para flexibilizarla en consonancia con los lineamientos de los organismos internacionales con el fin de facilitar nuestra incorporación al proceso de la globalización; y la creación de un nuevo sistema de seguridad social que en nuestro país funciona de manera deficiente por los vicios de todos conocidos y por el deterioro del modelo de desarrollo.

Los acuerdos logrados por la Comisión Tripartita se expresan en la reforma (16-06-97) de la ley Orgánica del Trabajo promulgada en 1990, en términos de salarización de las prestaciones sociales y la eliminación de la retroactividad para su cálculo, además de otros cambios de menor cuantía y, los acuerdos de establecer un sistema integral de seguridad social manteniendo los principios de universalidad y solidaridad.

La creación de este sistema de seguridad social fue discutido y aprobado por las Camaras Legislativas, y contarán para ello con dos propuestas de ley Marco para la seguridad social, la primera de ellas, realizada por un grupo de especialistas coordinados por el economista José Miguel Uzcátegui, Presidente del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales y Ministro de la Seguridad Social; la otra propuesta de Ley Marco de Seguridad Social, fue presentada ante el Congreso Nacional por la Asociación de Profesores de la Universidad Central de Venezuela y elaborada por investigadores adscritos a la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la referida universidad.

Dichas propuestas recogen de una u otra forma las particularidades del acuerdo tripartito, el cual planteó la creación de seis sub-sistemas diferenciados para gerenciar las distintas áreas prestacionales de la seguridad social en la atinente a: *Pensiones*: formulado en un régimen mixto constituido por un sistema solidario o de reparto y un sistema de ahorro individual obligatorio, su financiamiento tendrá carácter tripartito o bipartito de acuerdo al sistema de que se trata, en el primero tendrá participación el Estado y, en el otro, sólo el trabajador y el patrono; *Asistencia médica*: gerenciada por medio de diversas modalidades, entre otras, por entes descentralizados o privados en concesiones y su financiamiento se realizará a través de los aportes de trabajadores y empleadores, los usuarios o asegurados tendrán la posibilidad de seleccionar

la institución médica de su preferencia; *Paro forzoso*: será administrado por un ente propio, para su recapitalización el Estado hará un aporte inicial y luego su financiamiento estará a cargo de los trabajadores y patronos mediante la creación de dos fondos uno de carácter solidario y otro de contribución individual. Para el acceso al primero deberá estar agotado el segundo, los otros tres sub-sistemas, el de Formación profesional, Política habitacional y Recreación no fueron desarrollados en los acuerdos de la Comisión Tripartita. Estos tres aspectos de la seguridad social han formado parte del sistema actual de seguridad social a través de instituciones y normativas que los administran y los caracteriza (INCE, Ley de Política Habitacional, Inavi, Incret); de acuerdo a ello pareciera que el camino a seguir para su instauración como sub-sistema será por medio de reformas legislativas, sin embargo en un proyecto preliminar de Ley sobre el paro forzoso se incorpora a éste el sub-sistema de formación profesional.

El Instituto Venezolano de los Seguros Sociales ente que hasta ahora ha gerenciado y administrado las pensiones, el paro forzoso y la asistencia médica, deberá asumir un nuevo rol de evaluación y seguimiento; de asesoría y de generación de políticas de seguridad social.

Se hace pertinente señalar que a partir de la aprobación de la ley Marco de la Seguridad Social, que como su nombre lo expresa, contiene los lineamientos generales que orientan y caracterizan a la seguridad social venezolana será necesario para la consideración de los sub-sistemas que la integra, la continuación del trabajo legislativo, el cual producirá la normativa específica que ordenará y guiará los sub-sistemas en cuestión. Con ello queremos significar que el trabajo de transformación de la seguridad social apenas se está iniciando y, que, a pesar de los acuerdos tripartitos reseñados, no todo está totalmente definido.

4.- Los gremios ante la nueva situación

Como ya lo planteamos, los gremios habían logrado su objetivo fundamental de alcanzar y mantener mejores niveles de vida y trabajo. Sin embargo, las transformaciones que sufre nuestro país en el ámbito de lo económico-social ha deteriorado el poder adquisitivo de los salarios con el consecuente debilitamiento de los beneficios sociales y económicos que otorgaba la previsión social privada en que, hasta ahora, se habían apoyado las formaciones gremiales para el logro del bienestar de sus agremiados, lo cual obliga a los gremios a plantearse nuevos retos para abordar con propiedad la nueva situación a enfrentar, garantizando así el mantenimiento de la eficiencia demostrada para obtener y cumplir con los objetivos que orientan y sustentan su existencia o razón de ser.

Los desafíos o retos de mayor pertinencia, ante lo descrito, se refieren a la necesidad ineludible de renovación de las formaciones gremiales y del rescate

de los mecanismos de participación en los procesos sociales, políticos y de la producción.

Por el proceso de deterioro y los vicios que devinieron del viejo modelo y las incapacidades de justicia y equidad social, la sociedad civil ha generado una profunda desconfianza ante las organizaciones de acción social y política (sindicatos, partidos) y en menor medida, lo descrito, a tocado también a los gremios, y sus líderes. Ello a su vez ha contribuido al debilitamiento de estas instituciones dejando a la sociedad sin organizaciones con credibilidad para el logro del interés común. Con la finalidad de producir cambios positivos en el seno de dichas formaciones debemos establecer mecanismos democratizadores para restituir la credibilidad y confianza, no sólo en la organización sino también en su líderes, ampliando la participación en la toma de decisiones ya sea en la selección del liderazgo o en la generación de políticas y acciones.

En este mismo sentido, los gremios deben promover la unidad de acción para incidir efectivamente en las transformaciones, a través del establecimiento de instrumentos organizacionales democráticos que permitan una integración gremial en base a situaciones o necesidades comunes sin desechar la diversidad que no afecte la consecución de lo común.

Y, por último, la participación activa y continua de los gremios en los procesos sociales de la producción de bienes y servicios y de la construcción y propuesta de políticas de desarrollo social. La participación activa en los procesos de producción por medio de modalidades ya utilizadas y establecidas, como la cogestión y la autogestión, les facilitará la comprensión de dichos procesos y los calificará en las discusiones de las posibles negociaciones que se avecinan, para superar las distorsiones y limitaciones del modelo económico instaurado. La contribución, en la construcción y propuestas de políticas de desarrollo social, de las formaciones y sus agremiados, además de incidir positivamente en los cambios y ampliar el espectro de propuesta para superar los escollos, fortalece su posición, en términos de igualdad, de los gremios en relación a los otros actores sociales, para orientar la conflictividad social y los consecuentes procesos de consenso social.

Si bien, estos retos favorecen el fortalecimiento, desarrollo y consolidación de los gremios en la tarea de enfrentar las actuales y venideras transformaciones socio económicas, ya existen elementos de juicio, para iniciar acciones concretas y pertinentes en la consecución de mantener y ampliar los beneficios sociales ya logrados en el ámbito de la seguridad social.

En concordancia con lo establecido por la tripartita y los acuerdos alcanzados entre los diferentes fracciones políticas actuantes en el Congreso Nacional, se conoce que el principio de la universalidad será norma orientadora plasmada en la ley Marco de Seguridad Social definiendo el campo de aplicación de los nuevos instrumentos que regirán el sistema de la seguridad so-

cial, por una parte y, por la otra, los claros señalamientos en torno al aumento de las cotizaciones como factor fundamental para garantizar con eficiencia, el cuadro prestacional de la seguridad social.

Ello induce la reflexión en torno a la necesidad actual de valorar la certeza de aumento de los costos de la previsión social en lo relativo a planes de salud, vivienda, adquisición de vehículo, etc., relacionándolo con la capacidad numérica y contributiva de los agremiados para mantener, ampliar y mejorar la calidad de los beneficios prestacionales existentes. La realidad ha mostrado que prestaciones que hasta muy poco tiempo eran suficientes y oportunas ya no presentan estas características. Por ejemplo, los montos de los planes prestacionales citados no cubren en la actualidad los costos de estos bienes y servicios, lo cual nos permite afirmar que más tarde o más temprano, los gremios y sus agremiados deberán romper con su ancestral resistencia⁶ de incorporarse al viejo S.S.O. después al IVSS y seguramente al actual Sistema Integral de Seguridad Social, con el objeto de abaratar los costos de los servicios, de favorecer una equitativa distribución de los ingresos, además de cumplir con la nueva normativa. En este orden de ideas, los gremios deben continuar desarrollando y fortaleciendo los instrumentos de la previsión social (cooperativas, cajas de ahorro y contratación colectiva) que permitirán paliar, en alguna medida, los efectos negativos de la reforma laboral realizada en el país. De igual manera, y, en este contexto será necesario asumir la previsión social, que hasta ahora había sustituido con eficiencia otras modalidades de la seguridad social, como ente complementario y nivelado de los beneficios prestacionales ya alcanzados.

Tal propuesta es coherente con la convicción expresada a lo largo de este trabajo, entorno a la pertinencia de ofrecer a la población un sistema de seguridad social sustentado en los principios de solidaridad y universalidad, los cuales se fortalecen y se complementan. Si creemos en una seguridad social que proteja a todos los habitantes de este país, oportuna y suficiente se hace necesario que el aporte contributivo al sistema, para su financiamiento, descanse en toda la población activa y productiva de la nación, ello con el fin de garantizar eficientemente la cobertura de las contingencias que ampare. Las propuestas de excepcionalidad sólo van a contribuir con el debilitamiento del sistema de seguridad social en detrimento de sus beneficiarios y también de

⁶ La resistencia inicial de los gremios a incorporarse a los sistemas generales de seguridad social (SSO-IVSS) está relacionada con las limitaciones prestacionales que ofreció el sistema originario, las restricciones especiales y las exclusiones de grupos de trabajadores pueda mentalmente de carácter clasista, que contenía en legislación en lo referente al ámbito de su campo de aplicación y por último, la eficiencia y oportunidad de los beneficios prestacionales alcanzados por la previsión social privada, organizada y dirigida por los gremios. Esto, a grandes rasgos explica la persistente búsqueda de exclusión y auto exclusión, en lo atinente a pertenecer a ser beneficiarios de las modalidades más importantes y desarrolladas de la seguridad social, propiciada por los gremios y apoyada por sus agremiados.

los beneficiarios de la excepción, por cuanto éstos y sus patronos tendrán que financiar una previsión social encarecida por la crisis económica con un salario debilitado por las causas conocidas, con aportes mucho más altos que los que sumarían las cotizaciones a los dos sistemas (Seguridad Social Integral y Previsión Social) por tratarse de una población de agremiados muy restringida en razón de que, a menos contribuyentes mayor el monto de la contribución.

Bibliografía

- Archivo General de la Nación (1965) "Los Abogados de la Colonia". Caracas-Venezuela. Edita Archivo General de la Nación.
- Cabanellas, Guillermo (1962) Diccionario de Derecho Usual. TT I y III. Buenos Aires-Argentina, Ediciones Satillana.
- Lander, Edgardo (1993) *El Proyecto Neoliberal, Neoconservador en América Latina (Reforma del Estado y Democracia)*, Caracas, FACES-UCV, CODEX-FACES.
- Maza Zavala, Domingo Felipe (1995) *Estado, Política Social y Seguridad Social*, Caracas, Cátedra Pio Tamayo - IVSS - UCV.
- Méndez C., Absalón (1992). *Estado y Política Social en Venezuela*, Caracas. UCV, FACES-Unidad de Publicaciones.
- _____. (1993) *Seguridad social para todos. Ficción o realidad*", Caracas, FACES-UCV, CODEX-FACES.
- Portella de Castro, María Silvia y Achim Wachendorfer (Coord.) (1995) *Sindicalismo latinoamericano. Entre la renovación y la resignación*, Caracas-Venezuela. ILDES-FES (BRASIL), Editorial Nueva Sociedad.
- Sabino, Carlos. (1996) "Concepciones y tendencias actuales en la definición de políticas sociales", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Caracas, N° 1, pp. 71-84.
- Uzcategui, Rafael (1995), *De la política social a la seguridad social*,. Caracas, Academia Nacional de Ciencias Económicas, 4° edición.
- _____. (1996), *Alguna Reflexiones sobre política social*, Caracas, FACES-UCV. CODEX-FACES.
- Valera-Martínez, Mildred (1995), "El Movimiento Sindical y la Seguridad Social en Venezuela: Proceso de Consolidación". Caracas, mimeografiado. FACES-UCV.
- Wannoffel, Manfred (Coord.) (1995), *Ruptura en la Relaciones Laborales*, Caracas-Venezuela. Fundación Friedrich Ebert (México), Editorial Nueva Sociedad.

SOBRE LA REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN VENEZUELA

Absalón Méndez Cegarra

Venezuela en 1997 pasó a formar parte del grupo de países latinoamericanos reformadores de sus sistemas de seguridad social. Una década aproximadamente duró en el país el forcejeo para imponer definitivamente los cambios sociales que integran el proyecto neoliberal. La reforma parcial de la Ley Orgánica del Trabajo (19-06-97) y la promulgación de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral (30-12-97), cierran un ciclo histórico de lucha social reivindicativa en pro del mejoramiento de la calidad de vida del trabajador en Venezuela y abren otro que, a juzgar por la experiencia de los países que nos antecedieron en la reforma social, luce incierto y con grandes interrogantes sobre su viabilidad y efectividad.

En el presente artículo pretendemos dar cuenta muy sucintamente de tres aspectos relacionados con la reforma de la seguridad social en Venezuela. En primer lugar, una rápida visión de los principales elementos que caracterizan el auge y debilitamiento de los sistemas de protección social creados en los países de mayor y menor grado de industrialización, básicamente, en el presente siglo, lo cual nos sirve como telón de fondo para ubicar el proceso de reforma en Venezuela. En segundo lugar, presentamos una lista de las principales propuestas de reforma de la seguridad social hechas en el país y que bien pueden considerarse como antecedentes de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral (LOSSSI); y, en tercer lugar, un comentario muy somero y preliminar sobre la novísima ley de Seguridad Social.

1.- Los sistemas de seguridad social en los países con mayor grado de industrialización y en los países menos industrializados¹

El desarrollo de los sistemas de seguridad social no ha sido rectilíneo. En cada país, la seguridad social presenta características propias las cuales marcan sus diferencias, aún en contextos poco susceptibles a la diversificación, como es el caso de Latinoamérica.

¹ La elaboración de este punto se fundamenta en una síntesis, de los documentos siguientes:

Oficina Internacional del Trabajo. *La seguridad social en los países industrializados. El Trabajo en el Mundo*. Editorial Nueva Sociedad, Caracas-Venezuela, 1990. Cap.6. Vol 1. pp. 163-186; Carmelo Mesa-Lago. "Aspectos Económico-Financieros de la Seguridad Social en América Latina y el Caribe: Tendencias, Problemas y Alternativas para el año 2.000" en *Memoria del II Congreso Interamericano Jurídico de la Seguridad Social*. Montevideo, Uruguay, Octubre de 1990, pp. 479-626.

En los países denominados industrializados, particularmente los del continente europeo, la seguridad social, al menos hasta antes de la crisis económica de los años 80, siguió un proceso de evolución caracterizado, entre otros aspectos, por los siguientes:

a.- Creación de un sentimiento colectivo sobre la importancia y necesidad de la protección social, es decir, una cultura de la seguridad social que da arraigo y confianza en la población. La base de sustentación es un sentimiento de solidaridad colectiva organizada.

b.- Definición como un elemento o componente esencial de las políticas nacionales de desarrollo.

c.- Amplitud del campo de aplicación. En lo que respecta a la población tiende al establecimiento de regímenes universales y en cuanto a las contingencias cubiertas se orienta por lo establecido en la Norma Mínima de Seguridad Social, Convenio 102 de la OIT (1952).

d.- Creada para procurar protección eficaz a la población, con énfasis en el mantenimiento de los ingresos y adaptando los programas prestacionales, en especial los dinerarios, al crecimiento del costo de la vida.

En los países de menor industrialización, tal es el caso de los latinoamericanos, la creación de los sistemas de seguridad social, igualmente, antes de la crisis económica de los años 80, se orientó por la institución de los Seguros Sociales. Por consiguiente, en estos países, la seguridad social difiere en cuanto a características, de las apreciadas en la naciones europeas. En América Latina, la seguridad social, globalmente considerada, ha presentado las características siguientes:

a.- No fue concebida como componente básico de las políticas nacionales de desarrollo, sino como una actividad subordinada a lo económico, al igual que toda la política social.

b.- No ha logrado desarrollar una cultura de la previsión, por lo tanto carece de arraigo entre la población, lo que explica la ausencia de pertenencia y defensa de sus instituciones.

c.- El campo de aplicación ha sido limitado. Ha predominado el criterio sectorial y no el universal; con énfasis en los enfoques laborales formales y en respuesta a la presión ejercida por los sectores de avanzada o mejor organizados de la población. Este hecho explica el gran porcentaje de población excluida de los esquemas formales de protección social.

d.- La protección social resulta ineficaz en atención a la parcialidad e inoportunidad de sus modalidades prestacionales.

e.- Marcada tendencia a la multiplicidad institucional y retardo en su unificación, aún cuando destacan el seguro social y la asistencia social.

f.- El sistema de financiamiento es tripartito, con enormes facilidades para la evasión y la mora; y, por el carácter laboral-sectorial, con baja capacidad contributiva.

g.- Por las características de la dinámica poblacional, ha resultado funcional, hasta ahora, el sistema intergeneracional.

h.- Sin haber alcanzado la madurez plena, presenta desequilibrios actuariales, debido, entre otras razones, a los costos del cuidado integral de la salud.

i.- Excesiva tendencia a la dispersión en materia de normatividad jurídica.

j.- Inadecuados e insuficientes sistemas de información y contabilidad.

1.1 La crisis de los sistemas de seguridad social

La situación de estancamiento económico que se hizo presente en la mayoría de países del mundo a finales de la década de los años 80, aunado a otros factores, en especial, demográficos, precipitó la discusión sobre la viabilidad y perennidad de las formas de protección ideadas como bases instrumentales de la seguridad social.

Si el desarrollo de la seguridad social, como hemos visto, se ha manifestado de diversas maneras, sus desequilibrios actuales tratan de homogeneizar sus impactos en la calidad de vida de los pueblos.

Es así, que tanto en los países industrializados como en los de menor crecimiento económico, encontramos las causas generales de lo que podemos denominar la crisis de la seguridad social, las cuales podemos ubicar en cinco dimensiones: económica, fiscal, laboral, socio-demográfica y seguridad social propiamente dicha.

En el aspecto puramente económico tenemos que la recesión económica mundial de finales de la década de los años 70 determinó la necesidad de impulsar cambios en los procesos productivos y en la dinámica del mercado internacional. El aumento de la productividad en las unidades de producción como imperativo para alcanzar mayor posición competitiva, ha alimentado la transformación en los patrones tecnológicos (reconversión industrial), la flexibilización de los mercados laborales, la transnacionalización del capital y de las inversiones y la apertura del mercado mundial (globalización). En lo que corresponde al papel del Estado, tenemos graves desequilibrios económicos del sector público, lo cual es consecuencia, por un lado, del endeudamiento

público e incremento del gasto, y, por otro, de las tendencias (neoliberales) a disminuir la intervención del Estado en la vida económica y social de la población, a reducir su tamaño y poder fiscalista, lo cual se traduce en menores recursos públicos, particularmente, para ser aplicados al sector social.

En el aspecto laboral, nos encontramos con una situación dramática. Las políticas económicas definidas y aplicadas han generado un mayor desempleo abierto y encubierto (subempleo) y una pérdida en el poder adquisitivo de los ingresos e, inclusive, una tendencia en el sector empleador privado, al igual que lo hace el Estado, a transferir la responsabilidad por la protección social a manos de los propios individuos, al mismo tiempo que se estimulan relaciones laborales atípicas e individualizadas y comienza a diluirse las nociones de empleo, puesto de trabajo, salario y contribuciones o cotizaciones (empleo precario).

En el área socio-demográfica sobresale la tendencia al envejecimiento de la población como resultado de una menor mortalidad y una mayor esperanza de vida al nacer; la aparición de nuevos cuadros de morbilidad acompañados de un incremento no controlable de los costos en salud en virtud de una compleja y sofisticada tecnología médico-farmacéutica creada básicamente para actuar en lo curativo-restitutivo y en menor proporción en lo promocional-preventivo.

Todo lo anterior tiene su corolario en los sistemas de seguridad social. El envejecimiento de la población, la separación de los trabajadores de la relación laboral tanto por razones de edad (jubilación) como por razones tecnológicas y de cierre de unidades productivas (desempleo y subempleo), el incontrolable costo de la atención médica, el reforzamiento de la conducta previsiva individual y la reducción del gasto público social, han creado una situación difícil en los sistemas de seguridad social tradicionales, lo cual se expresa en forma paradójica, pues, al mismo tiempo que se incrementan los estados de necesidad (contingencias) que debe atender, disminuyen los recursos financieros para hacerlo (aportes o contribuciones). Cada vez existen menos trabajadores cotizantes y contribuyentes (desempleo, sub-empleo y jubilación) y mayores demandantes de prestaciones sociales (desempleados, ancianos, enfermos). Situación crítica de desequilibrios financieros y actuariales que han obligado a revisar dichos sistemas de seguridad social para incorporar cambios o modificaciones en los requisitos para tener derecho a las prestaciones ("límites a las transferencias sociales") y en los modelos, regímenes y métodos de financiamiento y de gestión, tal como sucede en algunos países europeos (España, Italia, Francia) y en los latinoamericanos que han intentado reformas profundas en sus sistemas de seguridad social, tal es el caso de Chile, Argentina, México, Perú y Colombia.

Estas tendencias que se aprecian en la evolución de la seguridad social en las postrimerías del siglo veinte, las resume el Secretario General de la Aso-

ciación Internacional de la Seguridad Social (AISS), en los puntos siguientes:

a.- Un reexamen de la seguridad social en las sociedades contemporáneas. El peso del financiamiento de la seguridad social en el costo total de producción y servicios y, de manera más general, el porcentaje del producto bruto nacional asignado a los gastos sociales, han pasado a ser una de las mayores preocupaciones en gran número de países. Este reexamen ha renovado el interés en dos métodos alternativos para resolver los problemas de la seguridad de los ingresos en la vejez y en los casos de incapacidad y fallecimiento. En el extremo del espectro se encuentran aquellos proponentes que desean sencillamente dismantelar los sistemas de seguridad social y optar por soluciones privadas, con la responsabilidad de hacer una planificación prudente para enfrentarse con las vicisitudes de la vida, apoyándose principalmente en los individuos ... El segundo y más ingenioso enfoque es el que consiste en transformar progresivamente la seguridad social en programas que proporcionan una "red de seguridad" mínima para la protección.

b.- El problema de la dependencia y los incentivos en los programas de seguridad social. Otras de las principales tendencias, es la preocupación sobre el problema de la dependencia y la cuestión estrechamente relacionada del programa de incentivos, o sea qué medidas pueden adoptarse para estimular activamente a los beneficiarios de la seguridad social a que se retiren de las listas de prestación y regresen a un empleo retribuido.

c.- Mejoras administrativas y evolución de las relaciones con el beneficiario. Otra tendencia notable y significativa para el futuro es el interés mundial por el mejoramiento de la administración de los programas de la seguridad social sometidos a la presión de rendir más recursos día en día menores, los administradores vuelcan crecientemente su energía y su creatividad en la tarea de descubrir los medios para suministrar prestaciones y servicios a menor costo y con mayor precisión.²

Lo expuesto es el contexto en el cual se desarrolla la seguridad social a escala mundial en las puertas de un nuevo milenio. Pasemos revista a continuación y con un poco más de detalle, a la situación particular de América Latina.

² Dalmer D. Hoskins. Secretario General de la Asociación Internacional de la Seguridad Social. "Evolución y Tendencias de la Seguridad Social 1990-1992". *Revista Internacional de Seguridad Social*. N° 4/92. Vol. 45. Ginebra, 1992, pp. 11-15.

1.2 Algunos aspectos de los diagnósticos de la seguridad social en América Latina y el Caribe. Lineamientos básicos para su transformación

1.2.1 La visión de un experto internacional

En el año 1991, en el marco del movimiento reformista de la seguridad social en latinoamérica, Carmelo Mesa-Lago, experto en seguridad social, amplia e internacionalmente reconocido, elaboró para el Banco Interamericano de Desarrollo (B.I.D.) un extenso y detallado diagnóstico de la situación de la Seguridad Social en América Latina y el Caribe³. Los aspectos conclusivos de este Informe, coinciden, como lo veremos más adelante, con los señalamientos que, sobre el mismo tema, formulara el Director de la Oficina Internacional del Trabajo, en evento celebrado en Venezuela, durante el año 1992, y, con lo expuesto por el Director General de la AISS, también, en 1992.

Entre los problemas más acuciantes que presenta la seguridad social en la región, a juicio de Mesa-Lago, destacan los relativos a su escasa cobertura y déficit financiero. En cuanto a la cobertura, los distintos regímenes han adoptado la modalidad del seguro social y, en consecuencia, los criterios seguidos para desarrollar su campo de aplicación en lo atinente a cobertura poblacional, han sido los siguientes: a) nivel de ingreso; b) calificación laboral; y, c) poder de los grupos sociales. Y, respecto a la cobertura territorial: a) zonas industrializadas; b) zonas sindicalizadas; c) zonas urbanas; y, d) zonas con mayor porcentaje de asalariados e ingresos per cápita más altos. Estos criterios adoptados tienen como eje vertebrador la figura del trabajador asalariado, dependiente, característico de los denominados sectores modernos de la economía. Por lo tanto, tal criterio se muestra excesivamente excluyente, sobre todo en nuestras sociedades atrasadas, rurales y con grandes índices de desocupación, sub-ocupación y trabajadores autónomos.

Este hecho determina que sólo el 61% de la Población Económicamente Activa de la región (PEA), esté cubierto por el subsistema más importante de la seguridad social: el seguro social. Este 61%, incluye a Brasil. Al excluir este país, el porcentaje de cobertura de la población trabajadora baja sensiblemente (43% de la PEA). Clasificados los países de la región, atendiendo a la cobertura de la seguridad social, un primer grupo, formado por Cuba, Brasil, Argentina, Chile, Uruguay, Costa Rica y Panamá, registra una cobertura superior al 60% de la PEA; un segundo grupo de países, en el cual se ubica Venezuela, tiene cobertura superior al 30%; y, por último, un tercer grupo, integrado por más de la mitad de los países de la región, con cobertura inferior al 25%. Si el criterio determinante para definir el campo de aplicación del seguro social es, como hemos visto, el de trabajador asalariado, bajo relación de

³ Carmelo Mesa-Lago. "La Seguridad Social en América Latina". En: *Progreso Económico y Progreso Social en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C. Estados Unidos, 1991.

dependencia, es fácil comprender por qué el alcance de la seguridad social en la región se limita a los centros urbanos, polos de crecimiento y zonas industrializadas, es decir, los espacios donde se ubica la mano de obra o fuerza de trabajo asalariada y, por lo tanto, zonas con población trabajadora organizada, sindicalizada, mejor remunerada y con mayor capacidad crítica.

En lo que respecta al financiamiento de la seguridad social en la región, Carmelo Mesa-Lago, diagnostica la situación deficitaria de los distintos regímenes. Atribuye, el autor, este déficit, entre otros factores, a la escasa contribución derivada de la falta de crecimiento económico, desocupación, bajos salarios, excesivos gastos administrativos de los órganos gestores y generosidad de las prestaciones que ofrecen dichos órganos a sus afiliados. Como salidas al problema de la financiación se recomienda: a) aumentar las cotizaciones; b) controlar la evasión y la mora; c) recobrar la deuda del Estado; d) mejorar la política de inversiones; e) reducir los costos de administración; f) reducir la generosidad de las prestaciones y liberalidad de las condiciones de adquisición.

La situación deficitaria en materia de financiamiento de la seguridad social en la región, como es lógico, se presenta en momentos que la economía latinoamericana sufre los embates de un desequilibrio estructural y la puesta en marcha de políticas de ajuste que se materializa en apertura de mercados; liberación de políticas públicas relativas a control de precios, intervención económica, fijación de salarios, etc.; reconversión industrial; privatización y transferencia de bienes y servicios del sector público al sector privado; lo cual se traduce en inflación, costo de la vida, bajos salarios, desempleo, subocupación, hambre y miseria. Este cuadro, como es de suponer, es el menos indicado para intentar cambios o transformaciones en el débil régimen de protección social. Sin embargo, estos cambios lucen como fundamentales en la estrategia del ajuste, de ahí que se citen como propuestas para ampliar la cobertura y mejorar la equidad de la seguridad social en América Latina, las siguientes: a) conservar varios subsistemas de protección social (públicos, privados y mixtos), con financiamiento acorde a la capacidad contributiva de los afiliados y prestaciones igualmente proporcionales; b) creación de un sistema mixto, integrado por un subsistema universal de prestaciones básicas, fundado en el principio de solidaridad; y, un subsistema de prestaciones públicas o privadas, fundado en la idea de la justicia conmutativa; c) privatización de la seguridad social, creación de subsistemas de prestaciones privadas, basados en la conmutación y el individualismo.

Esta última modalidad comienza a ser una referencia importante en el proceso de reestructuración de la seguridad social en la región. Países como Chile, Argentina, México, Perú y Colombia, la han adoptado para gerenciar importantes prestaciones de la seguridad social, tal es el caso de las jubilaciones, pensiones de vejez y por invalidez permanente. Sin embargo, es necesario destacar que en la mayoría de los países, Venezuela, entre ellos, el mo-

vimiento organizado de los trabajadores ha opuesto relativa resistencia a tales propósitos gubernamentales y patronales, sin que ello se haya traducido en obstáculo al avance reformista.

Los logros científico-técnicos, las nuevas realidades políticas y los desequilibrios económicos y sociales que afectan al mundo de nuestros días, obligan a introducir reorientaciones en la dinámica y comportamiento de la vida nacional e internacional. Tanto los pueblos atrasados como los desarrollados, en mayor o menor medida, han resultado afectados por el peso de los cambios y transformaciones presentes. La seguridad social es un área en extremo sensible a las transformaciones políticas, económicas y sociales. Ella, en tanto política social pública y privada, se comporta como una caja de resonancia que registra y da cuenta de la gravedad de los sonidos de la dinámica poblacional, del empleo, el crecimiento económico, la productividad y competitividad, la inflación, la pérdida del valor de la moneda, de los procesos de integración, en fin, de los conflictos y realidades del mundo.

La tendencia a crear una economía interdependiente y mercados internacionales abiertos, competitivos, sometidos con exclusividad a sus propias reglas, por lo tanto, ajenos a esquemas reguladores, sobre todo de origen externo al mercado, ha dejado su impronta en los sistemas de protección social creados después de la primera guerra mundial. En la actualidad, tales sistemas comienzan a ser revisados. El denominador común que inspira tales revisiones, como hemos visto en puntos anteriores, es el relativo al desbalance entre gastos e ingresos como consecuencia, entre otros factores, de un incremento en las cargas sociales y una disminución de los recursos como resultado de los procesos de reconversión industrial, desempleo, inflación, envejecimiento de la población, generosidad de algunas prestaciones disfrutadas por grupos especiales de población, excesivos gastos de administración por parte de los órganos gestores y multiplicidad de instituciones con programas sociales.

1.2.2 La visión de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT)

El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, en Memoria presentada a la Décimotercera Conferencia de los Estados de América Miembros de la Internacional del Trabajo, celebrada en Caraballeda-Venezuela, en septiembre-octubre de 1992, refiriéndose a la "reestructuración económica y el mundo del trabajo", dijo lo siguiente:

Las transformaciones económicas que afectan a la economía internacional han introducido nuevos factores que inciden sobre el orden prevaleciente. En particular, el ámbito económico ha adquirido un alto grado de prioridad y se ha producido una redefinición de la política económica al reconocerse, por un lado, la necesidad de integrarse a la economía mundial como mecanismo para asegurar el crecimiento -lo

que llevó al auge de las políticas de apertura- y, por otro, el mayor papel que debe desempeñar el mercado en la asignación de los recursos. El cambio en lo económico tuvo lugar de manera concomitante con la introducción de un nuevo sistema de producción y de reglamentación. La producción se lleva a cabo de manera cada vez más individualizada, y el consumo de modo más diferenciado. La tecnología provocó a su vez cambios importantes en el proceso de trabajo. Hay una polarización por calificaciones y responsabilidades, y aumenta el empleo transitorio bajo modalidades cambiantes de contratación y formas diversas de remuneración. Junto con ello se redujo la cohesión interna de los trabajadores y se debilitó la figura del "obrero colectivo", lo cual dificulta más la negociación colectiva de los salarios y las condiciones de trabajo. Paralelamente, en los países desarrollados se emprendió un proceso de flexibilización del mercado de trabajo, mediante la eliminación o la modificación de las reglamentaciones con objeto de facilitar la adaptación al nuevo modelo de funcionamiento económico y evitar rigideces que resten dinamismo y competitividad.⁴

Con absoluta claridad el Director General de la OIT, sintetiza lo esencial del proceso que algunos gustan calificar como "ajuste" macroeconómico y, otros, de "política" o "modelo" neoliberal. Cualquiera sea el calificativo, lo concreto es que estamos frente a un cambio liderizado por lo económico, por el mercado, la iniciativa particular y el individualismo. Dicho cambio subordina la política social a la política económica y condena al olvido la intervención estatal, la prioridad del bien público sobre el privado, la conducta solidaria del hombre en sociedad, las formas tradicionales o típicas de relación laboral y, junto con ellas, el movimiento organizado de los trabajadores, sus luchas por justas reivindicaciones y la contratación o convención colectiva de trabajo, como mecanismo favorecedor del equilibrio entre las partes que intervienen en la relación laboral.

Estas transformaciones que la mayoría de la población, particularmente, los trabajadores, no entienden ni comprenden en su verdadera y profunda significación, por cuanto, en ocasiones las auspician y estimulan, inciden negativamente en el establecimiento y conversión de regímenes de seguridad social fundados en la solidaridad y orientados hacia la universalización. El mismo Director General de la OIT, en correspondencia con lo anteriormente citado, diagnostica, al igual que Carmelo Mesa-Lago, la seguridad social en América Latina y el Caribe y sugiere las medidas y soluciones que deben adoptarse con urgencia. En tal sentido, aborda lo relacionado con los aspectos económicos y financieros, aportes y contribuciones, inversión de los fondos,

⁴ Oficina Internacional del Trabajo. *Memoria del Director General*. Décimotercera Conferencia de los Estados de América Miembros de la Internacional del Trabajo. Caracas, septiembre-octubre de 1992, pp. 552-53.

las prestaciones, la dinámica demográfica y la administración de los programas. En cuanto a las "perspectivas y posibles orientaciones de la seguridad social en el marco de la reconversión económica", luego de indicar los objetivos de la seguridad social, trata lo relativo a la extensión de la cobertura, extensión a la población de las zonas rurales y cobertura de los trabajadores del sector no estructurado e independientes.

Entre los posibles cambios y adaptaciones que debe aplicar la seguridad social en la región, cita los siguientes:

a.- Actitud de los afiliados: descentralización y participación.

En este proceso de cambio y reestructuración indispensable de la seguridad social, el acceso a las prestaciones se podría mejorar con el recurso a métodos de descentralización orientados a obtener una participación efectiva de los interesados.

b.- Modalidades de la administración: función del Estado.

Sin dejar de reconocer que el Estado tendrá que mantener su intervención en tanto lo requieran los aspectos sociales de la cuestión, convendría que en las políticas de reconversión económica las funciones quedasen asignadas de tal modo que se deje el mayor espacio posible al despliegue de actividades por parte de los propios interesados, de organismos intermedios o privados (con carácter lucrativo o sin él) o de gobiernos regionales o locales.

c.- Régimen de capitalización individual como posible método de financiación.

La posibilidad de modificar los regímenes de pensiones generales con base en la capitalización individual merece ser analizada desde diferentes puntos de vista la capitalización individual es indispensable para financiar regímenes complementarios, sean voluntarios u obligatorios, que cubran a una parte de la población.

d.- Regímenes complementarios podrían dejarse a cargo de entidades privadas, con fines lucrativos o sin ellos, o de organismos intermedios creados por los propios interesados, sin fines de lucro.⁵

Los señalamientos del Director de la OIT, constituyen el primer punto de la agenda del debate de la seguridad social en la región. Si tomamos como ejemplo a nuestro país, Venezuela, no es de extrañar, entonces, que en los últimos años, lo relacionado con la materia laboral y la seguridad social, junto con la reforma del Estado, la privatización y la reconversión industrial, hayan ocupado buena parte del discurso económico y político. La Ley Orgánica del Trabajo ha sido atacada desde diferentes frentes; reivindicaciones económi-

⁵ Oficina Internacional del Trabajo. *Ob. cit.*, pp. 72-111.

cas y sociales importantes logradas por los trabajadores, como es el caso de las prestaciones sociales y la convención colectiva, son objeto de permanente cuestionamiento, inclusive, de propuestas de eliminación; la intervención del Estado en la fijación de salarios mínimos y remuneración al trabajo en general, es, igualmente, criticada; las principales instituciones sociales del país, entre ellas, el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, son blanco de críticas y de procesos reestructuradores, orientados, a su eliminación y, en otros, a su privatización o delimitación a funciones muy específicas desvirtuando su naturaleza y razón de ser original.

Esta situación impone y exige a la clase trabajadora un despertar y un cambio en las formas tradicionales de lucha y en el contenido de las reivindicaciones laborales. Si la tendencia es, por ejemplo, a intensificar los regímenes complementarios de las formas típicas o tradicionales de la seguridad social, la contratación o convención colectiva debe convertirse en el instrumento fundamental. Ella debe constituirse en el mejor medio para lograr la seguridad social de los trabajadores y defender, por la vía de los derechos adquiridos, los programas y prestaciones conquistados hasta el presente. Igual situación ocurre con las propuestas de una mayor participación de los afiliados y con los cambios en los regímenes de financiación, tal es el caso de la capitalización individual como método para financiar las prestaciones de la seguridad social.

1.3 La orientación del cambio en los sistemas de seguridad social

La seguridad social, como lo hemos advertido, ha sido llevada al "banquillo de los acusados". Su juicio tiene como acusadores un sector empleador privado que en aras de alcanzar la eficiencia para asegurar su competitividad y, por supuesto, su espacio en el mercado, busca liquidar todo aquello que según sus cálculos significa costo de la fuerza de trabajo, entre otros elementos, la salud y protección social de los trabajadores;⁶ y, un Estado arrinconado, sometido y subordinado al chantaje del no intervencionismo, de la liberación

⁶ Veamos como se está abordando la reducción de los gastos en salud en los Estados Unidos de América. "¿Quiere cobertura médica? Adelgace. Cada vez más firmas imponen un estilo de vida a sus empleados. Los empleados y sus compañías mantienen una batalla sin precedentes sobre lo que en otra época era un asunto privado: la salud personal...A medida que las administradoras de servicios de salud están presentes en todas partes ... las empresas encuentran más difícil reducir sus costos de cobertura médica. Ahora, la única manera que tienen de obtener ahorros adicionales es conseguir que sus empleados estén más sanos. Para las compañías que pagan por la cobertura de salud de sus empleados, el 80% de las facturas viene del 20% de los empleados. Estos empleados suelen sufrir de sobrepeso, fuman o no cuidan su salud ... Rita del Rey, quien trabaja como secretaria en un estudio de abogados de Portland, Oregón, recibió hace tres años un ultimátum de su firma: o bajaba de peso o perdía la cobertura de salud de la empresa".

The Wall Street Journal Americas. *El Nacional*. 04-02-98. E/5.

de las fuerzas del mercado y de la libre voluntad del ser humano, que le hace el juego a las fuerzas de la dominación para arremeter contra los fines que, teórica y formalmente, le son esenciales: el bien común y la justicia social.⁷

Imposible dudar de la serie de fallas, deficiencias y problemas que presenta la seguridad social; pero, ellas, como hechos reales, han servido de cemento para apuntalar posiciones ideo-políticas revisionistas de los fundamentos filosóficos doctrinarios y prácticos de las formas e instrumentos de protección social. En el marco del debate sobre el nuevo rumbo que debe adoptar la seguridad social es posible distinguir tres posiciones.

La primera, se inscribe en un pensamiento profundamente solidario, colectivista que, sin negar las deficiencias de las formas tradicionales asumidas por la seguridad social, estiman necesario, antes que propiciar su desaparición, su fortalecimiento y modernización, incorporando reformas que permitan superar los problemas existentes, en especial, los financieros y de cobertura, pero sin dismantelar las bases de la solidaridad social. El fundamento de esta posición lo encontramos en diversidad de documentos, pero el que mejor la expresa, por su contenido formal y universalismo, es la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 22, a saber:

Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y el libre desarrollo de su personalidad.⁸

Lo expuesto en la Declaración de Derechos Humanos es la consagración y reconocimiento universal de uno de los más importantes y significativos derechos sociales del ser humano en la contemporaneidad. Esta Declaración ha sido el norte para configurar lo que bien pudiera denominarse Derecho Inter-

⁷ "Existe un consenso en que las soluciones de mercado y el accionar del sector privado en salud, si bien no son perfectos, rinden mejores resultados que otras alternativas conocidas. (El autor se refiere a la participación del Estado en la creación de los llamados "monopolios legales -red pública de salud- "los cuales tienden a ser ineficientes en términos administrativos, al no contar con competencia en la actividad" Salvador Valdés P.). Así, se introducen incentivos para que las instituciones que manejan seguros privados actúen como un intermediario entre consumidores y prestadores de servicios compartiendo el riesgo financiero de la enfermedad. Dada la naturaleza compleja del bien se sugieren marcos regulatorios mínimos para el funcionamiento del sistema previsional privado de salud". Cristian Aedo I. "El Sector Privado de Salud y los Procesos de Reforma en Latinoamérica". *Las ISAPRES. Hacia la Modernidad en Salud*. Editado por CIEDESS. Santiago de Chile. 1996. pp. 44-45.

⁸ Declaración Universal de Derechos Humanos. Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU) el 10-12-1948.

nacional de la Seguridad Social y el Derecho Interno de la Seguridad Social, es decir, el Derecho propio, de cada país o sociedad en particular.

La segunda posición, totalmente opuesta a la primera, se inscribe en las corrientes de pensamiento que propugnan el liberalismo y el fortalecimiento de la libertad individual. Para esta corriente, la seguridad social es una amenaza para el mercado, la acumulación y la libre expresión de la voluntad individual. El tutelaje protectorio del Estado debe cesar y el gasto social, a su juicio improductivo, debe canalizarse hacia la inversión productiva; por consiguiente, el Estado está en la obligación de minimizar el gasto público y jerarquizar la responsabilidad del individuo frente a sus propios problemas de desenvolvimiento social y focalizar la atención social en los grupos de población más necesitados. Para el liberalismo o neoliberalismo, la seguridad social, en su versión solidaria y universal, debe desaparecer para dar paso a nuevas formas de protección fundadas en la capacidad económica de los individuos.

Múltiples pensadores han abrazado esta posición. La siguiente cita sintetiza lo fundamental de este pensamiento.

Los sistemas existentes -se refiere a los sistemas de seguridad social- surgieron entonces sobre la base de tres grandes principios que se consideraron hasta hace poco incontroversibles: ellos son los de solidaridad, redistribución y universalidad. Como nuestro análisis parte de premisas diferentes, es decir, de una perspectiva donde se ponen de relieve la importancia de la libertad individual y la escogencia personal, no estará demás que nos detengamos a examinar las ideas que se sintetizan en esas tres imprecisas palabras.⁹

Si asumimos, en cambio, que cada persona tiene el derecho irrenunciable a decidir por sí misma, estaremos en mejores condiciones para construir un orden social más libre, donde cada uno puede trabajar para procurar su propio bienestar, pero donde también tiene la responsabilidad plena por las decisiones que toma y las acciones que realiza.¹⁰

En la anterior cita observamos que el "derecho a la seguridad social, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional" que proclama la Declaración de Derechos Humanos se transmuta en el "derecho irrenunciable de la persona a decidir por sí misma", inclusive, a no ser protegida, cuidada o atendida, por ejemplo, ante una enfermedad que pone en serio peligro la salud pública.

⁹ Carlos Sabino y Jesús E. Rodríguez Armas (1991). *La Seguridad Social en Venezuela*. Editorial CEDICE y PANAPO. Caracas, p. 27.

¹⁰ C. Sabino y J. Rodríguez. *Ob. cit.* p. 32.

La tercera posición, es intermedia o ecléctica. No toma partido por la solidaridad ni por el individualismo. Al contrario, aboga en favor de un no antagonismo entre esa polaridad, auspiciando un espacio entre polos extremos. El propósito es propiciar una mayor y mejor seguridad social mediante el fortalecimiento de los regímenes tradicionales y la creación de nuevas modalidades de protección social.

Exponente de esta corriente de pensamiento es el Director General de la Organización Internacional del Trabajo, quien al analizar la situación actual de la seguridad social, señala:

Los objetivos de la seguridad social en períodos de reconversión de la economía son, al parecer, los siguientes:

iii) Adaptar su funcionamiento para contribuir a la flexibilización del mercado de trabajo sin reducir el nivel actual de la protección social basada en la solidaridad nacional.¹¹

Tarea difícil la que propugna el Director de la OIT, por cuanto la adaptación a la realidad del mercado significa renuncia de derechos sociales.

En el punto siguiente, reseñaremos algunos de los cambios introducidos en los sistemas de seguridad social en países latinoamericanos y el lector podrá concluir cuál de las tesis o posiciones comentadas tiende a imponerse.

1.4 Aspectos más sobresalientes de las reformas de la seguridad social en algunos países de América Latina

En América Latina, más que en otros lugares del mundo, han encontrado eco las tesis que propugnan un cambio en los sistemas y regímenes de seguridad social. Estos cambios integran el conjunto de medidas de ajuste macroeconómico impuesto por los organismos financieros multilaterales para crear economías de mercado abiertas e integradas a la dinámica y pautas que establece la estrategia de la globalización económica mundial.

En los países europeos industrializados, en los cuales encontramos sistemas de seguridad social muy sólidos, aún cuando existen razones objetivas que presionan sobre su reforma, tal es el caso del envejecimiento de la población, altas tasas de desempleo y una desequilibrada relación activos-pasivos, las propuestas de reforma, en el pasado inmediato, es decir, antes del triunfo de gobiernos influenciados por el pensamiento neoliberal, se orientaron por la modernización de los sistemas de seguridad social, tal es caso de España durante el gobierno del Partido Socialista Obrero Español (PSOE).

¹¹ Director General de la OIT. Memoria. Ob. cit. p. 99.

En este país, la reforma de la seguridad social perseguía construir "un modelo de Seguridad Social viable, integrador y progresista", como se advierte en el texto que reproducimos a continuación.

Los objetivos del PSOE en materia de protección social para la legislatura que ahora ha finalizado era garantizar el nivel alcanzado en los cuatro años anteriores y ampliar la oferta de servicios sociales, para dar respuesta a las demandas de los mayores y de las personas que presentan dificultades de inserción o estuvieran en situación de necesidad. Durante estos dos años y medio de legislatura la Secretaría General para la Seguridad Social ha seguido trabajando para avanzar en los cuatro ejes fundamentales sobre los que se ha construido el nuevo modelo de Seguridad Social desde 1982. En primer lugar, la consolidación de los niveles de protección alcanzados en épocas anteriores. En segundo término, la reforma de la estructura financiera y el perfeccionamiento de los distintos ámbitos protectores de la esfera contributiva del sistema. Un tercer punto lo ha constituido la extensión de la protección, ampliando el campo de acción de su ámbito contributivo, universalizando el acceso a la asistencia sanitaria, los servicios sociales, las pensiones de jubilación e invalidez y las prestaciones de protección a la familia.

El cuarto y último de estos ejes ha sido la mejora de la actividad gestora, objetivo que se contiene en el Plan Integral de Modernización de la Gestión de la Seguridad Social, que sienta las bases para sustentar un aparato gestor eficaz capaz de prestar una adecuada gestión al ciudadano, además de hacerla más transparente y eficiente y con mayor rigor en la lucha contra el fraude.¹²

En los actuales momentos, las reformas del tipo anunciada sufren estancamiento para ceder lugar a las que propugna el neoliberalismo. Pero, el arraigo que tiene la seguridad social en la población europea ha determinado que ésta oponga severos obstáculos a los programas reformistas que constituyan amenazas a las conquistas sociales alcanzadas. En Europa, cuando la modernización de los sistemas de protección se acompaña de desmejoras tropieza con la muralla de un colectivo dispuesto a luchar por defender lo que estima más valioso de su sistema socio-económico: la seguridad social. Demostraciones contundentes de esta disposición son los recientes conflictos huelgueros y las manifestaciones públicas protagonizados por millones de trabajadores alemanes, franceses, italianos y españoles, motivados por los intentos de modificación o eliminación de los regímenes previsionales, a requerimiento del pensamiento económico neoliberal, los cuales fueron construidos durante décadas de dura lucha social.

¹² Un Modelo de Seguridad Social Viable, Integrador y Progresista". *Revista MAR*, N°336, febrero, 1996. Madrid-España, p 19.

Es más, mientras en Latinoamérica causan furor los fondos pensionales fundados en la capitalización individual, en Europa se habla de "El Engaño de los Planes de Pensiones y otros Sofismas"¹³, para referirse a los ataques que recibe el Estado, la Hacienda Pública, por parte del pensamiento antifiscalista del neoliberalismo económico, como resultado de la vigencia de programas previsionales públicos; de ¿Trabajadores o Mercancías?¹⁴, para reclamar por el deterioro de los mercados laborales y precarización del salario y del empleo; y, de "coartada perfecta"¹⁵, para referirse al hegemonismo e ideologización de la estrategia neoliberal de la globalización y de la "unión de intereses" entre trabajadores y empleadores.

América Latina, en cambio, posiblemente, por la ausencia de una bien desarrollada cultura de la seguridad social, ha resultado presa fácil para introducir reformas que cambian radicalmente la concepción de la seguridad social. Esta deja de ser un "servicio", para transformarse en un "negocio".^{16,17}

A partir de 1980 comienzan las experiencias reformistas latinoamericanas en el campo de la seguridad social. Por razones básicamente ideopolíticas y financieras y en menor medida por causas objetivas de mal funcionamiento de los programas de seguridad social, se genera en nuestros países una conducta proclive a desmontar las formas tradicionales constitutivas de la seguridad social en latinoamérica. El énfasis es colocado en los regímenes pensionales y en menor escala en los regímenes de salud.

Chile, es el primer país de América Latina en producir cambios importantes en su sistema público securista. Con la promulgación del Decreto - Ley N° 3500, de fecha 11-04-1980, se crea un nuevo sistema de prestaciones de

¹³ Juan Francisco Martín Seco. "El engaño de los planes de pensiones y otros sofismas", *El Viejo Topo*. Enero 1996. N°92. España, pp. 26-32.

¹⁴ Jesús Albarracín. "¿Trabajadores o Mercancías?" *El Viejo Topo*. Ob. cit., pp. 33-36.

¹⁵ Pedro Montes. "Coartada Perfecta", *El Viejo Topo*. Ob. cit., pp.37-39.

¹⁶ Leonardo Cañón Ortégón. *Seguridad Social. ¿Un negocio o un servicio?* Instituto de Estudios Sociales Juan Pablo II. Bogotá, Colombia.

¹⁷ El Banco Bilbao Vizcaya, el mayor accionista del Banco Provincial (Venezuela) espera lograr una reducción de los costos operativos de la Institución apelando a la política de cesión a terceros de actividades no modulares, conocida en el argot internacional como "outsourcing". Emilio Ybarra. Presidente de la Entidad Española, comentó sobre los próximos pasos del BBV en Venezuela... Junto con el "outsourcing", Ybarra predice que 1998 será un año excelente para el Provincial, y estamos a la espera de que se levante la bandera legal para tomar parte en el negocio de los fondos de pensiones, pues en todos los demás países donde operamos en la banca, también tenemos participación en ese tipo de fondos".

Banco Bilbao Vizcaya. Aplicará OUTSOURCING en el Provincial". *El Nacional*. 06-02-98. P. e/2. (Subrayado AMC).

vejez, invalidez y sobrevivientes, el cual deroga el tradicional régimen pensional de los seguros sociales y otros de similar naturaleza.

El nuevo régimen pensional chileno entra en actividad en el año 1981 y se caracteriza, entre otros aspectos, por lo siguiente:

- a.- Es sustitutivo a largo plazo del régimen pensional público.
- b.- La afiliación es obligatoria.
- c.- El financiamiento corre a cargo exclusivo del trabajador, con aportes iguales al 10% del monto de lo pagado como remuneración al trabajo, más un 3% para costear los seguros (invalidez y sobrevivientes) y la comisión de la Administradora de Fondos de Retiro (AFR).
- d.- La administración de los fondos depositados por los trabajadores está a cargo de un ente especializado conocido con el nombre de Administradoras de Fondos de Retiro, fiscalizadas y reguladas por el Estado a través de una Superintendencia especial.
- e.- El régimen de financiamiento es el de cuentas de capitalización individual. El monto depositado en la cuenta, administrado por la AFR seleccionada libremente por el trabajador, determina la cuantía de la pensión, la cual podrá ser solicitada al cumplir los requisitos para el retiro (65 años de edad en el hombre y 60 años de edad en la mujer) a seleccionar entre una renta vitalicia o una renta programada.
- f.- A los efectos de subsanar las insuficiencias de los depósitos hechos por el trabajador para tener derecho a una pensión mínima vital, el Estado asume la responsabilidad por tal concepto.
- g.- El Estado, igualmente, estableció la figura del "Bono de Reconocimiento", como mecanismo para transferir al nuevo régimen pensional privado los aportes hechos por el trabajador en el anterior régimen.

El nuevo régimen pensional chileno, instaurado bajo el gobierno dictatorial del general Augusto Pinochet, se ha constituido en el modelo o paradigma de la reforma previsional y, específicamente, pensional, en América Latina, con pretensiones de extenderse, como hemos visto, al viejo continente.

Los restantes países que han producido reformas en los sistemas de seguridad social, incluyendo a Venezuela con ligeras variantes, han seguido el modelo chileno.

Perú, bajo el gobierno de orientación neoliberal del ingeniero Alberto Fujimori, inició su reforma pensional en el año 1993. Mediante Decreto - Ley

Nº25897, del 27-11-1992, se crea el Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones (SPP) a través de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

La reforma pensional peruana se caracteriza por lo siguiente:

a.- Vigencia a partir del mes de junio de 1993.

b.- Régimen privado alternativo al régimen pensional público administrado por el Instituto Peruano de los Seguros Sociales. El régimen pensional privado es administrado por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), mediante la creación de cuentas de capitalización individual, las cuales tienen como fuente el aporte del 13% aproximadamente del salario del trabajador que decida voluntariamente afiliarse a una AFP, para cubrir la pensión de jubilación, seguro de invalidez y sobrevivencia y la comisión a la AFP.

c.- Se establece el "Bono de Reconocimiento", para el trabajador que cambie de régimen; no existe pensión mínima vital y se unifica la edad para la jubilación de hombres y mujeres a 65 años.

Como se observa, con excepción del carácter alternativo, el nuevo régimen pensional peruano es casi idéntico al modelo chileno.

Colombia, durante el mandato presidencial de César Gaviria, entre 1993 y 1994, desarrolla una profunda y general reforma del sistema de seguridad social. Mediante la Ley Nº100, del 23-12-1993, se establece un sistema de Seguridad Social Integral, el cual contempla, como razón principista, que:

La seguridad social es un servicio público obligatorio, cuya dirección, coordinación y control está a cargo del Estado y que será prestado por las entidades públicas o privadas, de conformidad con la Ley.¹⁸

La Ley 100 en 289 artículos, organizados en cinco libros (Sistema General de Pensiones, Sistema General de Seguridad Social en Salud, Sistema General de Riesgos Profesionales, Servicios Complementarios y Disposiciones Finales)¹⁹ desarrolla el nuevo sistema de Seguridad Social colombiano:

a.- Vigencia del régimen pensional a partir del mes de abril de 1994.

b.- Régimen pensional privado alternativo al estatal. Se crean dos regímenes: prima media con prestación definida, régimen solidario administrado

¹⁸ Fuente: NATLEX. 1995. Base de Datos sobre Legislación Laboral de la Organización Internacional del Trabajo. OIT. Ginebra. Suiza. 1995.

¹⁹ Oscar Peña Alzate. Sistema de Seguridad Social Integral. Ley 100 de 1993. Editora Señal. 2ª Edición, 1994. Bogotá-Colombia.

por el Instituto Colombiano de los Seguros Sociales; y, régimen de cuentas de capitalización individual con solidaridad, administrado por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), supervisadas por la Superintendencia Bancaria.

c.- El financiamiento es compartido entre empleadores (75%) y trabajador (25%) del monto del salario mensual, en un 13,5% del salario mensual, el cual cubre: pensión de jubilación, costo de seguros y comisión de la AFP.

d.- Se establece una pensión mínima vital a cargo del Estado y la pensión mínima en ningún caso será inferior al salario mínimo legal.

e.- En el régimen privado (AFP) no existe edad límite para el retiro, aún cuando el derecho para la pensión mínima nace a partir de los 57 años; el monto de la pensión depende de los aportes depositados en la AFP. En el régimen público, se aumentan los requisitos para obtener el beneficio. (El número de cotizaciones se eleva a 1.000 semanas cotizadas y la edad se incrementa hasta ubicarse en el año 2014, en 62 años para el hombre y 57 para la mujer.

f.- Se establece el "Bono de Reconocimiento" para los afiliados al viejo sistema pensional que cuenten con más de 150 cotizaciones y deseen cambiarse.

Colombia, como hemos visto, es el país que introduce mayores innovaciones y procura diferenciarse del modelo chileno, pero con resultados poco significativos en lo que respecta a la administración de los fondos pensionales privados.

Argentina, bajo el mandato del presidente Carlos Menem, realiza su reforma pensional en el año 1993. Mediante Ley N° 24241, del 13-10-1993, se crea un Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones.

Entre las características principales del régimen argentino tenemos:

a.- Vigencia a partir del mes de mayo de 1994.

b.- Régimen complementario al estatal. El sistema en consecuencia, se integra por: 1) "un régimen previsional público, fundamentado en el otorgamiento de prestaciones por parte del Estado que se financiará a través de un sistema de reparto (régimen de reparto) y 2) un régimen previsional basado en la capitalización individual (régimen de capitalización)"²⁰. El financiamiento del sistema privado está a cargo del trabajador, 11% del salario, pero el empleador paga el 16% del salario al sistema de reparto. El porcentaje pagado por el

²⁰ Fuente: NATLEX, 1995. Ob. cit.

trabajador incluye el pago del coste de seguros y comisión de la Administradora de Fondos. La afiliación al régimen privado es libre al igual que la selección de la Administradora.

c.- La administración de los fondos en el régimen de capitalización está a cargo de sociedades anónimas denominadas "Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP)", creadas tanto por el sector público como por el Banco de la Nación. La Ley regula en detalle su funcionamiento y crea, a su vez, un Consejo Nacional de Previsión Social, tripartito, como órgano rector del sistema.

d.- Se establece una "prestación compensatoria" (PC) y la Prestación Básica Universal (PBU), en alguna medida equivalentes al "bono de reconocimiento" y a la "pensión mínima vital" de otros sistemas.

La reforma argentina es la de cambios menos impactantes, por cuanto concibe la participación de los regímenes pensionales privados como complementarios al régimen de carácter público.

México, uno de los países latinoamericanos que logró impulsar con mayor fuerza el régimen de los seguros sociales se incorporó a la lista de reformadores de los regímenes pensionales en 1996. En el año 1992, el Presidente de la República, Carlos Salinas, presentó un proyecto de ley modificatorio de la Ley del Seguro Social, en el cual se establecía un "sistema de ahorro para el retiro".²¹

El 25-04-96, fue promulgada la Ley que crea el nuevo régimen pensional, el cual entró en vigencia en enero de 1997. La nota más resaltante de la Ley mexicana es que el nuevo régimen pensional de capitalización individual no presenta opciones, sustituye de inmediato al régimen pensional previsto en la vieja Ley de Seguro Social.

En lo que respecta a la reforma mexicana, ya comienzan a escucharse voces disidentes.

Entre ellas tenemos la de Norahenid Amexcua Ornelas, quién sostiene que:

La imposición triunfó por ahora sobre la justicia. El DOF del 21 de diciembre de 1995 publicó la llamada "nueva" ley del Seguro Social.

Nueva no por mejor, sino porque abroga la anterior Ley. Contra la opinión de la mayoría de la sociedad civil informada y los especialis-

²¹ Ver, José Robles. *La Seguridad Social Mexicana en los albores del Siglo XXI*. Fondo de Cultura Económica. México. 1993.

tas, los fondos de pensiones se privatizan como negocio de las Afores (administradoras de fondos para el retiro) y las aseguradoras; los servicios médicos se transformarán en comercio con base en los convenios de subrogación que mantuvieron sólo con suaves retoques.²²

Otro de los países que no ha podido substraerse a la euforia reformista de la seguridad social es Bolivia, cuyo modelo incorpora el régimen de capitalización individual y su administración por parte de las Administradoras de Fondos de Pensiones.

Uruguay, Ecuador y Venezuela, se cuentan entre los últimos países latinoamericanos que han sucumbido al proceso reformista de su seguridad social. En Venezuela, el proceso se ha dado, incluso, como parte de un compromiso gubernamental con organismos internacionales. En la Agenda Venezuela, (1996) especie de plan operativo del Gobierno Nacional se asume el compromiso de "reestructurar integralmente el Sistema de Seguridad Social". La citada "reestructuración" contempla:

a.- Eliminar el régimen legal de prestaciones sociales. Hecho que se materializa con la reforma parcial de la Ley Orgánica del Trabajo (19-06-97).

b.- Crear un sistema pensional fundado en cuentas o fondos de capitalización individual administrados por el sector privado (fondos de pensiones), cuyos lineamientos generales ya han sido aprobados en la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral (LOSSSI 30-12-97).

c.- Transformar el IVSS en un organismo financiero y por lo tanto no oferente de servicios o prestaciones en forma directa". Propuesta superada por cuanto la LOSSSI, en su régimen transitorio, Título IV, fija la desaparición definitiva del seguro social para el 31-12-99.²³

En síntesis, podemos afirmar que la reforma de la seguridad social en América Latina se inclina por los derroteros indicados por el neoliberalismo y no apunta a resolver los verdaderos problemas que confronta la población en cuanto a su seguridad social, entre ellos, el de la escasa cobertura poblacional. Las reformas en marcha enfatizan, en mayor medida, en el aspecto pensional, y, en menor medida, en salud, es decir, en las prestaciones a largo plazo, en cuyos regímenes es posible el manejo de grandes sumas de dinero; en la transferencia al trabajador de la carga económica que significa el financiamiento de la protección social; en el incremento de los requisitos para tener derecho a las prestaciones; en la incorporación del sector privado a la admi-

²² Norahenid Amezcua Ornelas. "Nueva Ley del Seguro Social. Disposiciones Generales y Seguro de Retiro, Cesantía y Vejez". *Laboral*. Año IV, 1996. Número 40, México.

²³ Absalón Méndez Cegarra. "La Seguridad Social en la Agenda Venezuela". *Economía Hoy*. 25-06-96, p. 8.

nistración de los fondos de retiro y de salud; y, en la responsabilidad del Estado por los casos no lucrativos del negocio (pensión mínima vital) y asistencia pública en salud para las personas de escasa o nula capacidad económica para aportar al financiamiento de sus prestaciones con lo cual las concepciones universalistas, solidarias, unitarias e integralistas de la seguridad social tienden a debilitarse hasta desaparecer.

2- Las reforma de la seguridad social en Venezuela: antecedentes de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral²⁴

En Venezuela, al igual que en los restantes países de América Latina, desde finales de la década de los años 1980, se viene desarrollando un intenso proceso orientado a reformar las instituciones de seguridad social, el cual, como hemos señalado, tiene su punto culminante con la aprobación de la LOSSSI.

Durante más de una década varias personalidades e instituciones incursionaron sobre el tema y dieron a conocer sus propuestas, las cuales tienen grados diversos de sistematización y elaboración. Estas propuestas, hoy día, se registran como antecedentes de la LOSSSI.

Un primer intento por clasificar y agrupar las propuestas de data más reciente, es decir, posteriores a 1989, nos permite identificar dos (2) grupos:

A.- Propuestas orientadas a reformar o modificar parcialmente algunos de los instrumentos o modalidades de la seguridad social; y,

B.- Propuestas orientadas a transformar radicalmente los instrumentos o modalidades de la seguridad social con miras a crear un sistema integral.

En el grupo "A" identificamos una serie de propuestas entre las que destacan las siguientes:

1.- Informe de la Comisión Reestructuradora del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (Decreto Presidencial N° 60 del 13-03-1989).

2.- Proposición de un nuevo sistema laboral y de seguridad social. Fedecamaras, 1990.

3.- Ante-proyecto de Ley de Prestaciones Sociales y de Fondos de Retiro de los Trabajadores. Ministerio del Trabajo. 1990.

4.- Respuesta de la C.T.V. a Fedecamaras, sobre la propuesta de modificar el régimen legal de prestaciones sociales. 1990.

²⁴ Este punto forma parte de un trabajo de mayor extensión que desarrolla el autor sobre el tema de la reforma de la Seguridad Social en Venezuela.

5.- Informe de la Comisión Especial del Senado de la República, designada para el estudio del Anteproyecto de Ley de Prestaciones Sociales y de Fondos de Retiro. 1991.

6.- Informe de la Comisión Reestructuradora del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales. 1992.

7.- Anteproyecto de Ley de Reforma de la Ley del Seguro Social. I.V.S.S. 1993.

8.- Anteproyecto de Ley que crea los Fondos de Retiro. Ministerio del Trabajo. 1993.

9.- Anteproyecto de Ley que modifica el Régimen de Prestaciones Sociales. Ministerio del Trabajo. 1993.

10.- Propuesta de los Doctores Guillermo Seijas y Antonio Clemente. "Seguridad Social: De la reflexión a la acción". 1994.

11.- Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos (Provea). "Las Prestaciones Sociales: Derechos Humanos Inalineables". 1994.

12.- Cámara Venezolana de Empresas Consultoras (Caveçon). Documento presentado a la Comisión Presidencial para la Reforma de la Seguridad Social y las Prestaciones Sociales. 1995.

13.- Banesco. "Modificación del Sistema de Seguridad Social en Venezuela. 1995.

14.- Informe de la Comisión Presidencial para la Reforma de la Seguridad Social y las Prestaciones Sociales. Decreto N° 419 del 09-11-94. 1995.

15.- Anteproyecto de Ley de Prestaciones Sociales, Ajustes Salariales y Previsión Social. Ministerio del Trabajo. 1996.

16.- Anteproyecto de Ley de Prestaciones de Antigüedad, Auxilio de Cesantía y Previsión Social. Ministerio del Trabajo. 1996.

17.- Proposición para crear el Fondo de Previsión de Vejez o Fondo de Retiro basado en un sistema de fideicomiso. Manuel L. Núñez Matos, Inaesin, 1995.

18.- La agenda Venezuela "Política laboral y de empleo". Cordiplan 1996.

19.- Anteproyecto de ley de Fondos de Retiro. Comisión Especial del Senado de la República. 1996.

En el Grupo "B", incorporamos otra serie de propuestas, también de data reciente, entre las que tenemos:

- 1.- El Sis. de Seguridad Social. Ministerio del Trabajo y Cordiplan, 1989.
- 2.- Octavo Plan de la Nación. "Compromiso Social". Cordiplan, 1990.
- 3.- ¿Cómo mejorar la situación de inseguridad social de la población en Venezuela? Propuesta presentada por Absalón Méndez C. ante la Comisión Presidencial para la Comisión Presidencial para la Reforma de la Seguridad Social y las Prestaciones Sociales. 1994.
- 4.- Informe de la Comisión Presidencial. Prestaciones Sociales y Diseño de un Sistema de Seguridad Social. Decreto Presidencial Nº 672. 1990.
- 5.- "Lineamientos para la creación de un Sistema Integral de Seguridad Social en Venezuela" Programa Integrado de Postgrado en Seguridad Social. Faces-UCV. Absalón Méndez Cegarra. Coordinador. 1993.
- 6.- Noveno Plan de la Nación. "Construcción de un Sistema eficaz de Seguridad Social. Cordiplan, 1995.
- 7.- Un Sistema de Seguridad Social Integral. Programa Integrado de Postgrado en Seguridad Social. Absalón Méndez C., R. Pinto y J. Ferrer. 1994.
- 8.- Anteproyecto de Ley Orgánica del Sistema de los Seguros Sociales. Comisión de Asuntos Sociales de la Cámara de Diputados. 1995.
- 9.- Diseño de una Política Social Integral. Partido COPEI. 1996.
- 10.- Un Nuevo Sistema de Seguridad Social. Fedecamaras, 1996.
- 11.- Acuerdo Tripartito sobre la Reforma Laboral y la Seguridad Social Integral. Comisión Tripartita. 1997.
- 12.- Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral. Asociación de Profesores de la Universidad Central de Venezuela. 1997.
- 13.- Anteproyecto de Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral. Ejecutivo Nacional. 1997.

La anterior lista evidencia un esfuerzo creativo de algunos sectores del país, preocupados por la orientación que se viene dando en los distintos lugares a la transformación de las instituciones de seguridad social, con ánimo de que la misma se ventile ante la opinión pública para propiciar espacios y

oportunidades de participación sobre una materia que involucra a toda la comunidad nacional. Lamentablemente, tal apertura no se dió en el país y lo más importante de la reforma, la LOSSSI, fue el resultado, en lo fundamental, de los acuerdos tripartitos.

3 La Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral

3.1 Una visión de conjunto

La Cámara de Diputados del Congreso Nacional, en fecha 19-11-97, aprobó, en segunda discusión el Proyecto de Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral (LOSSSI). Inmediatamente, fue remitido a la Cámara del Senado para la discusión correspondiente. La materia fue declarada de urgencia por esta Cámara y el 13-12-97, es sancionada la ley por el Congreso Nacional y remitida al Señor Presidente de la República para su promulgación, hecho que ocurre el día 30-12-97. La Ley es publicada en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 5.199, extraordinario, del 30-12-97.

Los actores intervinientes en la Comisión Tripartita asumieron frente al país el compromiso de darle a los trabajadores mayor y mejor seguridad social a cambio de la renuncia de una serie de conquistas laborales. Una materia que, al inicio de las deliberaciones tripartitas se consideró fácil, se ha evidenciado, a lo largo del tiempo, extremadamente compleja. Fácil resultó modificar sustancialmente, por la vía de una reforma a la ley Orgánica del Trabajo, importantes instituciones laborales: reconocimiento de la antigüedad, estabilidad en el empleo y salario, no así el diseño, construcción y puesta en marcha de un sistema de seguridad social concebido para brindar protección social a todos los habitantes del territorio nacional. La tarea ha resultado ardua y la improvisación, ignorancia sobre el asunto y la presión de poderosos intereses económicos y políticos que pugnan por hacerse cargo de lo que conciben como gran negocio, no han sido buenas compañeras. La Ley aprobada contiene elementos tomados de varias fuentes, a saber: acuerdo tripartito sobre seguridad social (Comisión Tripartita 14-03-97), Proyecto de Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral (Asociación de Profesores de la U.C.V., 13-05-97), Proyecto de Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral (Ejecutivo Nacional, 15-05-97); y, de no menos de diez (10) versiones elaboradas por la Comisión Especial de la Cámara de Diputados para la Reforma Laboral y de la Seguridad Social. La Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral, como toda obra humana, tiene aciertos y desaciertos. Los primeros, atribuibles al esfuerzo de un minúsculo grupo de parlamentarios y especialistas que se entregaron con pasión y buena fe a elaborar las bases de un sistema de seguridad social para una Venezuela en proceso de transformación. Los segundos, fruto del apresuramiento y la influencia ejercida por sectores políticos, económicos, gremiales y sindicales, quienes han visto en la reforma de la seguridad social la oportunidad para incursionar en la actividad mercantil y la obtención de recursos que permitan financiar la promoción par-

tidista y las campañas electorales y proseguir en el usufructo de cargos de representación con voluminosos beneficios. Una rápida revisión del texto legal permite identificar, prescindiendo de la técnica legislativa utilizada para ordenar y clasificar el contenido normativo, tres (3) grandes partes.

La primera de ellas, está referida a las disposiciones generales y fundamentales y a la rectoría del sistema. Comprende los 13 artículos iniciales, los cuales versan sobre el cuadro de contingencias a proteger o amparar por el sistema segurista: enfermedad y accidente, cesantía, desempleo, maternidad, incapacidad temporal y parcial, invalidez, vejez, nupcialidad, muerte, sobrevivencia, cargas familiares, necesidad de vivienda, recreación, formación profesional y otro tipo de necesidad susceptible de ser prevista; la determinación de la responsabilidad o deber del Estado por el derecho a la seguridad social consagrado en la Constitución Nacional para todos los habitantes del territorio patrio; la definición de la seguridad social como servicio público, de afiliación obligatoria y carácter contributivo; los principios orientadores del sistema protectorio; los regímenes prestacionales en concordancia con las contingencias cubiertas; los criterios de afiliación; fundamentos del financiamiento y rectoría o dirección del sistema. En fin, un conjunto de disposiciones normativas de gran importancia que expresan una filosofía de avanzada en el campo de la protección de los seres humanos y en la extensión e intención de la seguridad social como sistema técnico-administrativo de previsión social.

El segundo cuerpo, menos filosófico y doctrinario, y más técnico, enuncia, por una parte, las reglas técnicas que norman el sistema; y, por otra parte, desarrolla en sus aspectos esenciales los subsistemas integrantes del sistema, a saber: pensiones, salud, paro forzoso y capacitación profesional, vivienda y recreación. Apróximadamente, 50 artículos, están dedicados a sentar las bases de orientación técnica para que leyes especiales den desarrollo normativo a un esquema que, en cuanto a estructura organizativa se refiere, luce complejo, abigarrado, atomizado y con escasa viabilidad práctica. Esta parte de la Ley, posiblemente por su especificidad, especialidad y alto contenido técnico, pero, también, porque recoge lo más profundo de las presiones para que la seguridad social se convierta en negocio lucrativo, es, en algunos de sus puntos, contradictoria con lo dispuesto en la primera parte. El esquema sistémico que propusimos en el Proyecto Apucv es modificado sustancialmente. Los sistemas de salud, seguros sociales y asistencia social, ceden lugar a favor de los subsistemas de salud, pensiones, paro forzoso y formación profesional, vivienda, y recreación, los cuales, en propiedad, no son subsistemas sino regímenes prestacionales creados para atender las contingencias que constituyen el campo de aplicación del Sistema de Seguridad Social Integral.

Finalmente, el último cuerpo de la Ley, artículos 64 al 79, está dedicado a desarrollar el proceso de transición entre el llamado viejo régimen-entiéndase seguro social y regímenes pensionales del sector público- y el nuevo sistema de seguridad social. Este conjunto normativo es de extraordinaria importancia,

procura preservar y defender derechos adquiridos o consolidados de la población trabajadora afiliada al seguro social y otros regímenes, así como a sus familiares calificados, para que dichos derechos no sufran mengua alguna, especialmente, los de aquellas personas que, definitivamente, por su edad, número de cotizaciones o inactividad laboral, no ingresarán al nuevo sistema. Esta parte de la ley contiene disposiciones de singular importancia, como por ejemplo, el cobro de las acreencias, la creación de fideicomisos, los fondos durante la transición, la transferencia de los bienes muebles e inmuebles propiedad del IVSS, por consiguiente de los afiliados, y la manera de hacer efectivo el pago de los pasivos laborales y jubilaciones del funcionariado al servicio del Instituto, las cuales pueden convertirse en letra muerta si no se prevén dispositivos con la debida coercitividad, viabilidad financiera y estructura operativa.

Esta última parte de la Ley, desestimada en un primer momento, es el resultado, un tanto dispar de un complejo proceso de negociación entre los enemigos declarados del IVSS y los defensores de la importancia de los seguros sociales en la consolidación de un sistema de seguridad social: Triunfó, sin lugar a dudas, la tesis propugnadora de la eliminación de los seguros sociales, pero se ganó en la defensa de los derechos adquiridos de los actuales asegurados.

3.2 Principales características de los distintos subsistemas integrantes del sistema de seguridad social integral

La LOSSSI en general y, particularmente, los subsistemas o componentes que comprenden el Sistema de Seguridad Social Integral, esperan por su desarrollo tanto por la vía legislativa, como por la reglamentaria y administrativa.

En los actuales momentos no es posible caracterizar a plenitud el nuevo sistema de seguridad social; sin embargo, la LOSSSI nos aporta los grandes lineamientos y orientaciones que servirán de base al trabajo legislativo y administrativo. Por la importancia que revisten los diferentes subsistemas, hemos considerado conveniente incorporar en este artículo las principales características que la LOSSSI les otorga.

Subsistema de pensiones

a.- El régimen pensional y, en general, la seguridad social, es un servicio público, de afiliación obligatoria y carácter contributivo.

b.- Tiene por objeto la cobertura de las contingencias de invalidez, vejez, muerte, asistencia funeraria, nupcialidad y sobrevivencia.

c.- El subsistema pensional es único y lo integran dos regímenes: capitalización individual y solidaridad intergeneracional, ambos obligatorios y contributivos.

d.- El subsistema es mixto en su configuración, fuentes de financiamiento y administración. Para el manejo de los recursos se crean las Administradoras de Fondos de Retiro.

e.- El Estado garantiza una pensión mínima vital a los afiliados que durante su historia laboral no logren aportar lo suficiente para tener derecho a una pensión de cuantía superior.

f.- El monto o cuantía de la pensión depende de los aportes efectuados.

Subsistema de salud

a.- Tiene por objeto garantizar el financiamiento y la prestación de los servicios de salud en los casos de enfermedad y accidente cualquiera sea su origen y en la maternidad.

b.- El sistema es único y lo integran dos regímenes: el solidario (obligatorio) y el complementario (voluntario).

c.- El afiliado tiene libertad para seleccionar la institución prestataria de servicios de salud de su preferencia.

d.- La función aseguradora está a cargo de las Administradoras de Fondos de Salud (AFS) y la prestación del servicio de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPSS), las cuales pueden ser públicas, privadas o mixtas.

e.- Los fondos solidario, especial y complementarios son las entidades captadoras de los recursos financieros del subsistema.

f.- El subsistema incorpora el régimen de prevención y riesgos en el trabajo.

g.- Un fondo asistencial, con cargo al presupuesto público, garantiza la atención a los habitantes no afiliados al sistema por carecer de capacidad económica.

Subsistema de paro forzoso y capacitación profesional

a.- Tiene por objeto la protección por la pérdida involuntaria del trabajo, mediante prestaciones en dinero, capacitación profesional e intermediación laboral.

b.- El financiamiento es bipartito (trabajadores y empleadores). Se crea un fondo obligatorio de capitalización colectiva.

c.- La gestión está a cargo de entidades públicas, privadas o mixtas.

Subsistema de vivienda

a.- Tiene por objeto generar facilidades para el acceso a una vivienda.

b.- El sistema es único y comprende dos regímenes: ahorro habitacional (obligatorio) y aportes del sector público.

c.- La gestión está a cargo de entidades públicas, privadas o mixtas.

Subsistema de recreación

a.- Tiene por objeto, mediante convenios y fondos especiales, promover e incentivar al desarrollo de programas de recreación, utilización del tiempo libre, descanso y turismo social para la población afiliada.

En conclusión, la Losssi, marca el inicio de un nuevo sistema de seguridad social en Venezuel, el cual, a pesar de los esfuerzos tripartitos y parlamentarios para incorporar elementos diferenciadores e innovadores respecto de los modelos tomados como referencia (Chile, Argentina, Colombia y Uruguay, en pensiones y salud; y, España, en paro forzoso, capacitación profesional e intermediación laboral), no se observan cambios importantes sino la repetición e influencia de un modelo de protección social que, nacido en la dictadura chilena, es asumido como propio por el pensamiento económico neoliberal e impuesto como condición a los pueblos que acuden en solicitud de ayuda económica ante los organismos financieros multilaterales.

EL FINANCIAMIENTO DE LA SALUD EN EL MARCO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

DEL SEGURO A LA SEGURIDAD

Jorge Díaz Polanco

Algunos elementos de contexto

En los años setenta, el Dr. Miguel Zúñiga Cisneros escribió un artículo el cual nunca me enteré si llegó a publicar, pero aún lo conservo (Zúñiga Cisneros, 1975). Sus planteamientos en ese artículo, nos han permitido algunas reflexiones acerca de la situación de la actual discusión sobre la seguridad social y el destino del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS) que se intentan plasmar aquí.

Aparte de las diferencias que se podrían encontrar entre los fundamentos ideológicos de aquel escrito con el pensamiento actual sobre seguridad social y salud, quedaba claro en él que la base de financiamiento de un sistema de seguridad social, era la fiscal, es decir, el pago de impuestos por los ciudadanos. Y aquí comienza el problema. Nosotros nunca tuvimos *seguridad social*, sino *seguros sociales*, asunto que demuestra que la ciudadanía no existe en forma plena para todos, como no sea formalmente en la letra de la Constitución y de la estructura jurídica que soporta el sistema político.

Esta diferenciación entre ciudadanos y no ciudadanos o ciudadanos de segunda no sería aceptada por ningún funcionario público a quien se le plantease tal distinción. Sin embargo, ella existe en la práctica cotidiana y se expresa en las relaciones sociales de manera a veces dramática.

Hoy día, y en virtud de las recomendaciones de la Comisión Tripartita, tenemos una situación en la cual Venezuela se encuentra a punto de estrenar nueva legislación, aprobación coincidente con el proceso electoral y, al mismo tiempo, impulsada desde el Ejecutivo con tal fuerza, que las objeciones que el Ministro para la Reforma del IVSS alguna vez tuvo para con las decisiones de

la Comisión Tripartita, llevaron a su renuncia a solicitud del Presidente mismo. Frente a esa discusión, muchos actores han elevado su protesta y se está planteando una situación similar a la que ocurrió en 1987, con ocasión de la aprobación de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Salud (LOSNAS), la cual jamás pudo funcionar y, al no hacerlo, allanó el camino para que surgiesen todas las deformaciones que hoy día conocemos en el terreno de la prestación de servicios de salud, tales como los *sistemas de recuperación de costos*, entendidos éstos como formas de pago directo, en dinero o en insumos necesarios para la atención que se demanda y que han tenido la nefasta consecuencia de restringir el acceso de los ciudadanos al cuidado y mantenimiento de su salud, al menos por las vías oficialmente reconocidas. Tales "sistemas" han sido legitimados por el MSAS desde 1979, como una manera de descargarse de responsabilidades. Esta presión ha contado con el apoyo técnico del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), organismo que ha actuado junto con el gobierno, para sancionar los acuerdos a que se ha arribado en las discusiones de la Comisión Tripartita.

En varios foros internacionales celebrados en Caracas y en otras regiones del país, por la prensa, mediante cartas dirigidas a los líderes políticos y a las fracciones del Congreso Nacional, varios científicos y actores dentro de este terreno, han manifestado las razones de su oposición al proyecto de ley de *seguridad social integral*. Pero, además, numerosas y cada vez más claras evidencias internacionales, dentro y fuera de América Latina (la más notoria, la de Chile) dejan igualmente claro, que la forma en que se está planteando la mencionada ley generaría tal cantidad de iniquidades, que sería mejor tratar de remozar el IVSS.¹

Esta polémica ha sido posible por las reacciones se han producido frente a una disposición legal que afecta el futuro de todos los venezolanos y cuyas decisiones fueron dejadas en manos de una comisión que supuestamente representa los intereses de todo mundo, en un sistema político seriamente afectado en su legitimidad y, por tanto, en la representatividad de sus cúpulas dirigentes.

Esta discusión sobre la seguridad social se da en un contexto caracterizado por entidades federales que, al menos en el terreno de la salud, han asumido casi plenamente, la gestión y administración de servicios y establecimientos sanitarios, que antes pertenecían al Ministerio de Sanidad y Asistencia Social

¹ La Comisión de Salud del Senado de la República, conjuntamente con la Oficina Panamericana de la Salud y la Gobernación del estado Aragua, recientemente convocaron un taller en el Banco Central de Venezuela, ocasión en la cual se presentaron las evidencias que se mencionan. Asimismo, la Federación Médica Venezolana ha hecho públicos muchas veces, sus puntos de vista acerca de la perversión implícita en el proyecto de Ley del Subsistema de Salud de la Seguridad Social y de la Ley Marco que lo informa.

(MSAS) y que han desarrollado variados esquemas de financiamiento y organización de sus sistemas de salud, acordes con aquellas posibilidades que les permitieron, tanto las limitaciones locales, como las provenientes de los incumplimientos del gobierno central. En este contexto social y político nos proponemos un análisis de la situación actual de las posibles opciones políticas, de sus implicaciones a futuro y de las opciones posibles.

La producción social de la pobreza y el papel de la seguridad social

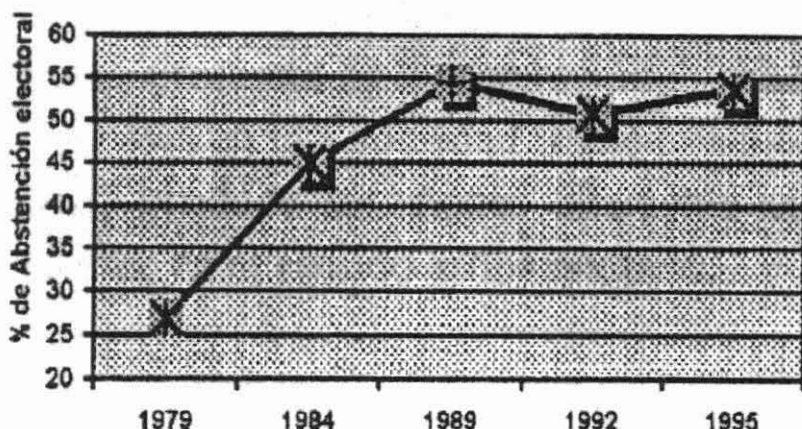
La experiencia de inviabilidad y la escasa sustentabilidad que hoy día tendría una propuesta como la de revivir el IVSS, ha llevado a nuestros actores políticos a plantear un sistema que llaman de *seguridad social integral*. A nuestro juicio, tal propuesta, en lo que hasta ahora se conoce a través de los diferentes proyectos de ley, es bastante lejana a lo que se podría aspirar en relación a la seguridad social propiamente dicha, si nos basamos en la concepción que, como arriba indiqué, ha inspirado estas líneas. Ello es así, porque la base financiera de dicho sistema, es la cotización y, por ende, restringida a aquella porción de la población que por el hecho de recibir ingresos periódicamente, es capaz de entregar un porcentaje de dichos ingresos para ser administrado en función de la previsión de problemas de salud y necesidades sociales de supervivencia y del logro de aceptables condiciones de vida.

La pobreza, la miseria y el desamparo son fenómenos históricamente producidos, en los cuales, las relaciones entre los diversos grupos y clases sociales se expresan de manera dramática en las desigualdades y en las formas socialmente diferenciadas de producir y distribuir la riqueza. Esta perversa relación, fruto de las iniquidades de la organización social y de las desventajas culturales, no pueden ser entendidas como males sempiternos y sin posibles soluciones y respuestas. Esta visión es oficialmente aceptada como válida. Uno de los aportes de las ciencias sociales a este conocimiento, que puede ser enfocado desde diversas perspectivas teóricas, es el de explicar el origen y la profundidad de la pobreza, mediante el recursos metodológico de acudir a la distribución del ingreso, a la lucha de clases, a la contradicción capital-trabajo y a otras categorías de interpretación, pero que tienen en común el apuntar hacia esas desigualdades como socialmente producidas, es decir, como fruto de las relaciones específicas que se establecen entre las categorías sociales, llámense ellas clases, grupos, estratos, etc. en torno al proceso de producción de bienes y servicios y de la distribución de lo así producido.

Entender la pobreza como producto social conduce, en la mejor lógica, a elaborar hipótesis acerca de cómo enfrentarla para reducir sus efectos y mejorar sustancialmente las condiciones de vida de la población. Y aquí empieza la discusión. A raíz de la crisis económica de los 80 en Venezuela, se responsabiliza a la clase política de todos los males y se genera una especie

de retraimiento indiferente que se expresa, entre otras cosas, en el rechazo factual a la participación política por la vía electoral. Los datos de la creciente abstención electoral muestran esta tendencia. Estos porcentajes varían desde un 30% en 1979 hasta las últimas elecciones locales de 1995, en las cuales alcanza el 53,8%. El gráfico 1 muestra esta tendencia.

**GRAFICO 1. ABSTENCION EN LAS ELECCIONES
LOCALES. Venezuela, 1979-1995**



Por esta misma vía se "deslegitima" el sistema político y se cuestiona las bondades de la democracia para garantizar el bienestar colectivo. Hasta ahora, ni siquiera las respuestas dadas desde el Estado, tales como la descentralización político-administrativa, han sido capaces de mejorar esta situación. Nuevamente, si la entre las entidades federales que recibieron transferencia de competencias medimos a través de la participación en las elecciones, no existen diferencias en materia de salud y aquellas que no fueron objeto de tal transferencia, tal y como se observa en la tabla siguiente. Aquí, y dada la forma en que ha ocurrido la transferencia de competencias desde el gobierno central a las entidades federales, se considera sólo la referida a las competencias en salud. Pero aún así, ello no deja de ser relevante a nuestros propósitos, ya que la salud se ha convertido en muchos de los estados descentralizados, en espacio para la participación social relacionada con la gestión y control de los establecimientos de salud. El hecho de que las competencias en salud sean concurrentes y no exclusivas, plantea la necesidad de la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno involucrados y, por tanto, la viabilidad de un "sistema intergubernamental" en materia de salud.

Esta especie de "anomia" a la cual se suma la ineficiencia de la administración pública, genera una desesperanza y falta de identificación con

metas comunes y deseables. Con relación a los servicios, la administración pública ha practicado, explícitamente o no, la estrategia de la "muerte lenta" y estimulado el "sálvese quien pueda", apropiado para entender que los males de la pobreza son responsabilidad de quienes la sufren, que nadie es responsable y que no queda otro camino que buscar soluciones individuales y proteger, a sangre y fuego, aquello que pueda ser rescatable de entre los escombros de la sociedad de la abundancia. La estrategia de la "muerte lenta" se encuentra fundamentalmente en el sector productivo, pero se expresa en el área de los servicios sociales como "desregulación" (Díaz P., 1997). Quizá parcialmente ello pueda ser la explicación del preocupante recrudecimiento de la violencia social y de la violencia cotidiana, porque, en virtud de esta explicación, el otro es el enemigo, entendiéndose la competencia como conflicto social abierto. Esta ideología particular, producto de la inspiración neoliberal de los ajustes en una sociedad tradicionalmente solidaria, produce reacciones altamente conservadoras, en el sentido arriba anotado.

ABSTENCION ELECTORAL POR ENTIDADES FEDERALES				
	1989	1992*		1995
Distrito Federal	68,59	63,4		69,67
Amazonas	*	35,8		36,69
Anzoátegui	53,00	49,6	72,00	47,07
Apure	54,00	53,7		43,87
Aragua	50,89	51,5		62,26
Barinas	48,00	47,0	43,08	42,06
Bolívar	56,82	49,9		53,13
Carabobo	57,40	54,2		59,56
Cojedes	45,00	36,0		34,12
Delta Amacuro	*	34,6	85,69	35,20
Falcón	45,00	41,3		45,95
Guárico	55,00	46,4		52,56
Lara	55,51	45,8		52,14
Mérida	50,00	43,0		44,68
Miranda	61,53	55,5		62,25
Monagas	47,00	41,0		43,35
Nueva Esparta	43,00	36,8	44,60	36,73
Portuguesa	52,00	39,2		43,22
Sucre	58,00	48,5	51,92	48,54
Táchira	46,00	45,6		48,41
Trujillo	52,00	43,6		45,37
Yaracuy	49,00	40,8		39,68
Zulia	46,91	53,2		52,28
TOTAL	54,80	50,8		53,85

Fuente: Politeia, N° 19. Instituto de Estudios Políticos, UCV. Caracas, 1996

Todavía, sin embargo, el discurso político enarbola la ciencia social para explicar la producción social de la pobreza y adopta un esquema neoliberal para enfrentarla, asunto que resulta a todas luces contradictorio pero, sobre todo, increíble para la gente. Esta contradicción es clave para entender la naturaleza de los pactos sociales que se intenta generar, especialmente en torno a la Ley del Subsistema de Salud de la Seguridad Social. Las características de la mencionada ley se podrían sintetizar de la siguiente manera:

- División de los fondos de salud de la seguridad social para crear dos regímenes de cotizaciones (régimen solidario y régimen complementario) destinados a salud los cuales, a su vez, se subdividen en varias cuentas, una de las cuales contempla la posibilidad de transferencia de fondos a los no cotizantes.

- La atención de los desempleados y de los pobres a cargo del Estado, vía un fondo de asistencia social administrado por el MSAS.

- Entrega de los fondos a Administradoras de Fondos de Salud (AFS), las cuales, según se especifica en la mencionada Ley, pueden ser públicas, privadas o mixtas.

- Complejidad organizativa ya que se crean un conjunto de instancias burocráticas de control entre las cuales destaca el Consejo Nacional de la Seguridad Social Integral, al cual correspondería la rectoría del sistema.

Son muchas más las características de la Ley, pero este aspecto es básico, en la medida en que los recursos de los cotizantes pasarán a formar parte del sistema financiero, ya que las instituciones autónomas de salud de los estados, perderán la función de financiamiento y regulación del sector, pues ninguna de ellas podrá administrar tales fondos por sí misma, sino que deberá recurrir al sector financiero privado para hacerlo por dos razones: la primera tiene que ver con las capacidades de gestión que van a ser súbitamente impuestas a las AFS y, la segunda, es que el artículo 24 del anteproyecto de Ley del Subsistema de Salud de la Seguridad Social, establece que "No podrán ser promotores ni directores principales o suplentes de las (AFS): a) Quienes ejerzan una función pública...", entre otras restricciones²

Esta decisión involucra el mantenimiento de la actual desregulación e imposibilita a los estados para ejercer autónomamente tal regulación. En otras palabras, atenta contra la descentralización político-administrativa. Esta es la razón por la cual la discusión del tema financiero es clave en el diseño de las políticas de salud dentro de la seguridad social. A diferencia de cuando se

² Véase el documento anteproyecto de "Ley del Subsistema de Salud" preparado por la Comisión Tripartita, de fecha 05/12/97, pág. 12 art. 24, literales a,b,c, y d.

aprobó la LOSNAS en 1987, el tema de los fondos ocupa aquí el aspecto central, tanto por su magnitud, como por la forma que se propone para administrarlos.

Los "actores"

¿Cuál es la explicación de que, contrariamente a todas las experiencias internacionales y a sus balances, así como a la opinión adversa de actores expresamente excluidos de la Comisión Tripartita, se haya pretendido impulsar la aprobación del anteproyecto de *ley del subsistema de salud de la seguridad social integral*?

Creemos que es importante entender la lógica política que ha llevado a esta alianza, en la cual el gobierno pareciera ser un tímido espectador que apuntala las propuestas con el apoyo técnico de expertos internacionales y de los aseguradores privados.

En primer lugar, el adscribir a esta Comisión y a sus asesores el rol de definir los proyectos de ley, resulta excluyente lo cual, en las condiciones sociales y políticas arriba mencionadas, no constituye una consulta democrática y, mucho menos, existen en ese espacio las condiciones para arribar a un pacto entre todos los actores involucrados. Este punto es, pues, esencial: no son todos los que están ni están todos los que son. Pero, además, los intentos de que otros actores inicialmente no considerados participasen, han sido claramente rechazados, no sólo por la Comisión, sino que ello ha ocurrido con el visto bueno de las autoridades de salud, especialmente el Viceministro de Salud, quien personalmente ha objetado y prohibido la presencia de otros actores en la discusión de los mencionados anteproyectos de leyes.

Tal ha sido la exclusión, que en recientes visitas a los estados Sucre, Mérida, Táchira, Trujillo, Carabobo y Aragua, hace pocos meses, casi ningún funcionario de alto nivel o de nivel medio, conocía los anteproyectos de ley que se estaban discutiendo en la Comisión Tripartita. De esta manera, el sólo hecho de hacérselos conocer, ha generado una reacción amplia de todos los sectores en las regiones, en contra de la aprobación de la mencionada ley del subsistema de salud. Igualmente, el asesor de la CTV antes mencionado, ha señalado que la creación de un fondo único de salud, sería repetir la experiencia del IVSS, cuando lo que ocurre es que la propuesta de la Tripartita, hace sobrevivir dicho Instituto, al separar entre cotizantes y no cotizantes y al introducir la lógica del beneficio financiero en la región de las políticas sociales del Estado venezolano y separa, además, a quienes pueden acceder a buenos servicios de salud, de quienes no pueden hacerlo y deberán seguir accediendo a ellos, con las limitaciones por todos conocidas, en función de la caridad del Estado o de la empresa privada. La solidaridad queda así

definida entre quienes poseen trabajo asalariado. Lo demás, dependerá de la caridad pública.

Ese esquema de seguridad social tiene la virtud de encuadrar el rol del Estado, en materia de política social, dentro de la más estricta racionalidad económica, al entregar los fondos de cotizantes a la administración del capital financiero pero, sobre todo, porque dicha entrega se justifica en términos de la eficiencia del sector privado y de la ineficiencia del Estado como administrador. Frente al fracaso histórico de la clase política, aparece la opción de la privatización de los fondos de la seguridad social y ello se entiende como la defensa de los intereses de asegurados.

Esta suerte de pacto político entre CTV y Fedecamaras, así como el rol desempeñado por las Comisiones Técnicas, requiere de explicación. ¿Cómo es que fuerzas aparentemente opuestas como empresarios y trabajadores, coinciden en la necesidad de privatizar la seguridad social?

El temor justificado de la CTV a entregar las cotizaciones a un fondo que en el pasado ha demostrado ser, no sólo ineficiente, sino corrupto, se ha unido a los intereses financieros de los asesores de la tripartita que no son otros que la cámara de aseguradoras y el BID. El manejo de los fondos por parte de las AFS abriría hacia el sector privado financiero, el manejo de Bs. 44 millardos mensuales³, de manera que el lucro se genere en este espacio, con discutibles beneficios para la población y disminución de los niveles de efectividad de los servicios de salud, tal y como ha ocurrido con las Isapres en Chile.⁴

La cotización, como esquema financiero de la seguridad social, conlleva, ella sí, a la reedición del IVSS, con un nombre más llamativo, porque es eminentemente excluyente y responde a la lógica neoliberal de preservar lo que se tiene a toda costa mejorando la gestión del proceso, es decir, su eficiencia. Esa es la razón por la cual una reforma de la salud dentro de l esquema de la verdadera seguridad social, hace necesario también ir eliminando progresivamente los sistemas de copago o de recuperación de fondos, que plagan de vicios administrativos a la red de servicios públicos y reproducen las condiciones de iniquidad y exclusión que actualmente se observan siendo, a fin de cuentas, otro mecanismo reproductor de la pobreza. En los gráficos que siguen, se muestra la forma en que se ha ido produciendo el "desfinanciamiento" del sector salud, que no es diferente al resto del sector

³ La estimación de esta cantidad, procede de una estimación inicial formulada por la Federación Médica Venezolana.

⁴ Véase a este respecto, la evaluación del sistema de las ISAPRE hecha por el Dr. Daniel Titelman en el taller al cual se aludió anteriormente, celebrado en el Banco Central de Venezuela.

público (gráfico 3), así como la forma en que privadamente, la población ha ido enfrentando los costos de la prestación de servicios (gráfico 4).

GRAFICO 3
PRESUPUESTO EN SALUD COMO PORCENTAJE
DEL PRESUPUESTO NACIONAL.
Venezuela, 1970-1995

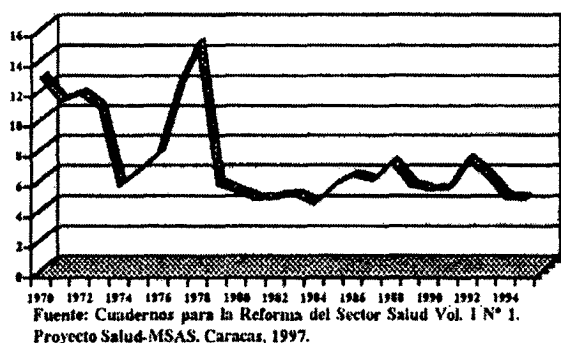
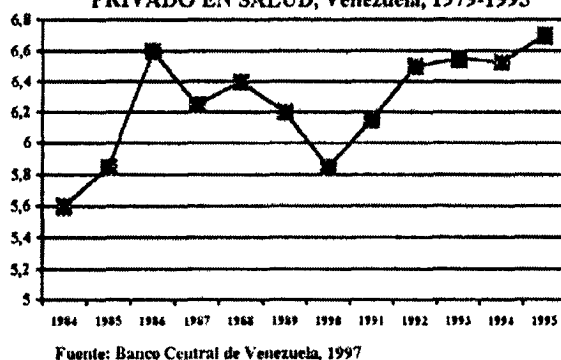


GRAFICO 4 EVOLUCION DEL GASTO
PRIVADO EN SALUD, Venezuela, 1979-1995



Considérese con respecto al gráfico 4 que este gasto privado incluye los pagos del bolsillo de los usuarios, no sólo a servicios privados propiamente dichos, sino aquellos efectuados a servicios públicos que cobran por la prestación, ya sea en forma de "colaboración", ya sea mediante el aporte de insumos por parte de los usuarios. Asimismo, no se incluye en estos datos, el gasto efectuado por la vía de los seguros privados contratados, de manera que el impacto de estas erogaciones sobre el presupuesto familiar de los hogares de menores ingresos debe afectar aún más sus ya precarias condiciones de vida.

En el marco de la redefinición del rol del Estado, pensar en un nuevo esquema financiero de la seguridad social y de la salud dentro de ella, no

puede recurrir al expediente de reeditar errores del pasado por la vía de estatuir una modalidad del estado benefactor. La sacralización de la pobreza puede darse de múltiples formas, una de ellas aquella que establece, de una vez y para siempre que, como todos somos "culpables" de la pobreza, tenemos que darle a quienes se les quitó. Los procesos que convierten a una sociedad tradicional caudillesca como la venezolana en una sociedad moderna, dinámica y con altos niveles de productividad, se relacionan con gestión económica del gobierno general. La creación de empleos y el aumento de la inversión productiva, son tareas que corresponde a otros niveles de gobierno. Uno entiende que estos asuntos caminan por la vía de la solución a los problemas macroeconómicos, el servicio de la deuda y el estímulo a las inversiones que deben producirse para que la economía crezca y se produzca, por la vía de la creación de políticas fiscales y sociales adecuadas, una redistribución importante de la riqueza así generada.

¿Tiene nuestra clase dirigente conciencia de esta tarea transformadora o está limitada a la pequeña discusión del mantenimiento del poder como en los tiempos pasados? Este es una pregunta que deberá responderse por la vía de la constatación del mejoramiento de las condiciones de vida, de la disminución del desempleo y del acceso a los bienes sociales y colectivos de manera equitativa y no por la de los discursos políticos.

Pensar en el futuro significa elaborar una imagen de lo que queremos ser a, digamos 10 años plazo, y trabajar coherentemente hacia esa meta elaborando políticas que no pueden ser, ciertamente, aquellas que se pretende aprobar en las leyes como la ley Marco de la Seguridad Social Integral.

Las opciones

Por estas razones, el comienzo de la reforma del IVSS por la formulación de una Ley Marco y de las leyes de los diferentes subsistemas, sin contar con un conocimiento y análisis sistemático de las experiencias regionales y locales, constituye un enorme riesgo que puede llevar al fracaso de la seguridad social, como ocurrió con la LOSNAS en el pasado reciente. Es posible que esas actitudes de los actores involucrados, además de las motivaciones ya señaladas, obedezcan a un gran desconocimiento de las experiencias de otros países y a la falta, en Venezuela, de un cuerpo orgánico de conocimientos sobre economía y políticas de salud que pudiese haber desempeñado un papel importante en la orientación de los procesos de reforma, tanto a nivel del MSAS como del IVSS.

Pero, ¿qué hacer entretanto y qué hacer específicamente en lo que se refiere al financiamiento de la salud?. En el marco de la descentralización de los sistemas de salud, las entidades federales están trabajando para la construcción de fondos únicos de salud, de manera de garantizar, no

solamente suficiente recursos financieros, sino una asignación justa y equitativa de los mismos a los establecimientos de salud, en función de la productividad, en el marco de la autonomía de la gestión de tales servicios. Estas iniciativas están destinadas a lograr un consenso diferente al tripartito. Un consenso que brota de los gobiernos locales y que pone de manifiesto la capacidad de conducir el sistema de salud con sentido de equidad y sin exclusiones. Estas iniciativas no son producto de reacciones políticas sin fundamento. La forma en que se llevó a cabo el proceso de descentralización de los servicios de salud en Venezuela, con la más absoluta falta de liderazgo del gobierno central en materia de salud, trajo como consecuencia la generación de respuestas novedosas por parte de los gobiernos regionales y locales. Muchos de los estados descentralizados crearon instituciones autónomas para el manejo y gestión de los servicios de salud, antes en manos del MSAS. Si bien es cierto que el cobro a los usuarios sigue siendo la forma fundamental de financiamiento de la red pública de servicios. También lo es el hecho de que ese fenómeno se produce por la ineficiencia del gobierno central en proporcionar oportuna y suficientemente los recursos financieros, de manera que los estados se vieron forzados a perpetuar esa figura ya previamente legitimada por el MSAS.

En Aragua, Lara, Mérida y Trujillo, por citar sólo algunos casos, la calidad de la atención ha mejorado radicalmente y muchos estados muestran hoy logros que no se conocen por la prensa escrita pero que la gente sabe apreciar. Al lado de ello, existe la conciencia de la necesidad de eliminar los cobros directos a los usuarios de los servicios, asunto que, en algunos casos, puede resultar una ardua tarea política y organizacional.

A diferencia de otros países en los cuales la carencia de criterios políticos llevó al fracaso de múltiples programas de cooperación, como es el caso de algunos países africanos (Ferguson, 1994), en Venezuela parece ser la carencia de elementos técnicos y científicos incorporados en la discusión política, uno de los factores que explicaría la forma en que se están tomando las decisiones relativas a la seguridad social.

Por otra parte, aunque el "nuevo pacto social" se esté dando en torno a algunos asuntos, la CTV no presenta homogeneidad frente a las recomendaciones de la tripartita. Si bien ha sido recientemente aprobada la *Ley Marco de Seguridad Social Integral* por el Congreso Nacional, ella no será operativa sino en la medida en que los diferentes subsistemas sean igualmente normados por la misma vía. Una importante fracción de la CTV tiene objeciones de fondo en relación al rol de las AFS, de manera que esta aprobación abre el espacio para que otros actores de fuera de la tripartita entren a la discusión y pueda modificarse sustancialmente la reglamentación de los subsistemas que integran la llamada *seguridad social integral*.

La tarea de la discusión acerca del salario mínimo que recién comienza, se supone creará las bases de la cotización y, por tanto de la factibilidad económica y financiera de la propuesta que se desprende de la Ley Marco. Parece difícil que ese salario llegue siquiera a cubrir la canasta básica de consumo, porque la reducción de la inflación es prácticamente un compromiso nacional y porque parece difícil que Fedecamaras acepte más allá de un topo de Bs. 120.000. De esta manera, las bases financieras en las cuales se asienta la propuesta tienden a parecerse cada vez más a un nuevo IVSS.

Si se piensa la seguridad social con una base financiera fiscal, como ocurre en la mayor parte de los países desarrollados, ello tiene implicaciones para el presente. Es obvio que no es posible construirla en este momento, por lo menos a nivel nacional. Pero si en el futuro las entidades federales adquieren la capacidad jurídica de recabar y administrar sus propios impuestos, es seguro que los procesos de descentralización deberán garantizar una porción de tales impuestos para el sector salud. Sin embargo, esa posibilidad, descansa en la capacidad de lucha que hayan desarrollado los poderes regionales y locales. Hay dos espacios políticos que han sido poco aprovechados por los gobiernos locales para estos fines. Uno, es el constituido por el Consejo Territorial de la Salud que es una reunión periódica de todos Directores Generales de Salud (en el caso de los estados no descentralizados) y los Presidentes o Directores Generales de las instituciones autónomas de salud de los estados (en el caso de los estados descentralizados), en la cual se discuten los problemas comunes y se fijan estrategias y políticas. En los últimos tiempos ese espacio ha sido desaprovechado, dirigiéndose más a solucionar problemas administrativos que asuntos de fondo. Su nivel de institucionalización es escaso y urge su reforzamiento por parte de los actores políticos regionales y locales.

El otro es el constituido por la Convención de Gobernadores. Estos deberían asumir el problema de la descentralización de los servicios de salud como uno de los asuntos más estratégicos para su gestión, pues se trata del bienestar de sus poblaciones. Hasta ahora este problema no ha tenido el peso que merece en las agendas de dichas convenciones. Sólo recientemente, gracias a las iniciativa de los Gobernadores de Mérida y Aragua, se intenta colocar este tema en el centro de las discusiones, sobre la base de un modelo en el cual la gestión de los recursos financieros y el financiamiento mismo, pasarían a ser públicos, es decir, quedarían en manos de las instituciones autónomas de salud de los estados.

En este modelo, las actuales instituciones rectoras de salud en los estados pasarían a ser las financiadoras del sistema con o sin el auxilio del sector financiero privado, asegurando la accesibilidad económica de toda la población a los servicios, entendiendo por éstos incluso aquellos de carácter preventivo, en un sistema de servicios autónomo, con participación del subsector privado de prestadores, quienes podrían entrar a competir con el

subsector público, cuyos establecimientos actuarían autónomamente, recibiendo una asignación desde el gobierno del estado que obedecería a los niveles de desempeño y a la productividad. Esto implica que las instituciones rectoras de salud en los estados dejarían de ser prestadoras de servicios y éstos pasarían a ser directamente gestionados por los municipios o por organizaciones de la sociedad civil, ante la cual deberán rendir cuentas y asumir las correspondientes responsabilidades.

¿No es esta visión posible en una sociedad en la cual se pretende profundizar la democracia? La diferencia estriba en que el control establecido sobre el proceso de prestación de servicios, cuantitativa y cualitativamente, sigue siendo pública, aún cuando no sea el gobierno quien ejerza dicha función. En salud, es éste el sentido que tiene la reforma del Estado, no el de la privatización y el de la conversión de la salud en un bien transable, fenómeno que se produciría si se entiende la reforma del Estado como su desaparición y no como la asunción de las funciones de gobierno por la sociedad civil, proceso en el cual, los organismos de gobierno son facilitadores de la gestión.

Es obvio cómo éste o cualquier otro esquema financiero tiene un gran poder organizador sobre el sector salud ya que perfila el papel de los diferentes niveles del Sistema Intergubernamental de Salud⁵, asigna sus funciones y delimita responsabilidades en relación a los logros y a las fallas de dicho sistema.

Para este esquema se asume una mejora sustancial en las condiciones socio-económicas de la población, mediante el acceso a trabajo justamente remunerado, y satisfacción de las necesidades básicas. Esto debe quedar muy claro porque no se está hablando de gratuidad de los servicios sino de pagar por ellos lo que realmente cuestan, asegurando una justa remuneración a los agentes del proceso de prestación de los servicios pero, al mismo tiempo, asegurando el acceso a toda la población sin distinción alguna. Esta condición es la que hace un sistema de seguridad social realmente solidario. La solidaridad no se da entre grupos específicos, sino en la sociedad globalmente considerada, porque no puede haber solidaridad entre cotizantes, como no sea la de compartir los beneficios excluyentes de disfrutar de un nuevo Seguro Social. Pero eso poco tiene que ver con la seguridad social.

Bibliografía

Díaz P., Jorge (1989). El proceso de toma de decisiones en políticas de salud en los 80. El caso de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Salud". Cendes, Caracas.

⁵ Este concepto ha sido tomado del trabajo que actualmente realiza el Dr. Marino González para el Proyecto Salud del MSAS y que se dirige a evaluar el desempeño de las instituciones públicas de salud, antes y después de la descentralización.

- _____ (1997). "La Reforma del Sector Salud en Venezuela: entre la Política Económica y la Banca Multilateral". Ponencia presentada en el I Congreso Venezolano III Andino y IV Iberoamericano de Epidemiología. Caracas.
- González, Marino (1997). "Evaluación del Sistema Intergubernamental de Salud de Venezuela". Informe final de consultoría. Proyecto Salud MSAS-BID-BM. Caracas.
- Ferguson, James (1994). *The Antipolitics Machine. Development, Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho*. Cambridge University Press.
- Proyecto Salud-MSAS (1997). *Cuadernos para la Reforma del Sector Salud*. Vol I N° 1, Caracas.
- Ley del Subsistema de Salud (versión de la Comisión Tripartita del 05-12-97)
- Maingon, Thais y Sonntag, Heinz: (1996). "Entre la abstención y la normalidad: Las elecciones locales y regionales de 1995 en Venezuela", *Politeia*, N° 19 Instituto de Estudios Políticos, UCV. Caracas.
- Revello, Waldo (1997). "La privatización de los servicios de salud en Venezuela". Trabajo de Ascenso a Profesor Agregado. Facultad de Medicina, UCV
- Zúñiga Cisneros, Miguel (1975). "Del Seguro a la Seguridad" (mimeo) UCV. Facultad de Medicina.

LOS SISTEMAS DE PREVISION SOCIAL: UN EJERCICIO DE SIMULACION

Carlos Sabino

1.- Definiciones operativas

Los sistemas de previsión social, tal como los definiremos seguidamente, constituyen el segmento más significativo, del amplio espectro de lo que suele llamarse la seguridad social. Entendemos por previsión social, en este artículo, las normativas e instituciones que se establecen, a nivel nacional, para garantizar que los trabajadores puedan disponer de una jubilación o pensión que les garantice su supervivencia con una calidad de vida socialmente aceptable al término de su vida laboral, o si ésta se interrumpe por razones de invalidez. Las pensiones de viudez, para el cónyuge o descendientes menores del asegurado, integran también la previsión social en el sentido restringido al que nos estamos refiriendo. La seguridad social, por otra parte, incluye además todo el amplio subconjunto de la protección a la salud, los programas destinados a otorgar fondos de desempleo, entrenamiento laboral, recreación, etc. La política social, un concepto todavía más amplio, abarca programas destinados a paliar o combatir la pobreza, las inversiones públicas en salud y educación, iniciativas respecto a la vivienda y, en general, una gama tan amplia de campos de acción que muchas veces resulta imposible delimitarla con precisión.

El otorgamiento de jubilaciones y pensiones a la población trabajadora, a través de diferentes medios, ha sido el eje alrededor del cual creció históricamente la seguridad social. Tanto en el sistema alemán implementado ya en 1889, como en la posterior versión inglesa, el seguro de vejez e invalidez ha actuado como una pieza maestra capaz de organizar toda la seguridad social a su alrededor (Rösner, 1997). Ello se debe en parte a razones financieras, pero también a motivos más complejos, directamente vinculados a la percepción del futuro que tiene el trabajador.

En el primer sentido cabe apuntar que los aportes regulares de cientos de miles o millones de trabajadores suelen acumularse hasta generar fondos de enorme cuantía, que no sólo permiten dinamizar y ampliar la cobertura de los sistemas sino hasta influir en la marcha de la economía nacional en su conjunto. En cuanto a la importancia que subjetivamente se asigna a las jubilaciones y pensiones creemos que ésta, difícilmente, puede ser exagerada: toda persona, de un modo u otro, llega a preocuparse en algún momento de su vida por la forma en que habrá de afrontar los años de su vejez, cuando ya no esté en condiciones de generar los ingresos que solía producir y se vea ante la inevitable declinación de sus energías. Por eso la existencia de cualquier tipo de

cobertura resulta un elemento muy valioso para estabilizar el mercado laboral y elevar la calidad de vida de la población.

2. Sistemas de reparto y de capitalización individual

2.1. Concepto

Como es bien sabido dos son los sistemas básicos que, con las muchas variantes que tiene cada uno, existen para afrontar el problema de la previsión social: el sistema llamado de "reparto" y el sistema de capitalización individual. La idea esencial del primero es la de un "fondo común", una gran caja donde se depositan los aportes de las personas que están laboralmente activas y de la cual se retiran las pensiones, jubilaciones y otros beneficios de los asegurados que tienen derecho a ello. La capitalización individual, como su nombre lo indica, procede a través de cuentas personalizadas en las que cada trabajador va realizando aportes hasta el momento en que, de acuerdo a la normativa que se haya establecido, tenga derecho a retirarlos, obtener una pensión vitalicia o una combinación de ambas posibilidades.

2.2. Transferencias y solidaridad

En el primer sistema existe una transferencia intergeneracional explícita: los aportes que el trabajador realiza hoy no cubren sus necesidades futuras sino los gastos que, al presente, benefician a quienes ya se han retirado; los beneficios de este trabajador sólo podrá recibirlos si la generación siguiente continúa aportando al fondo de la misma manera en que lo han hecho él y sus coetáneos. Pero también existe una transferencia intrageneracional implícita: los beneficios que recibe un determinado trabajador no dependen de la cuantía de los aportes que haya realizado, sino de normas generales que determinan cuánto debe aportar, durante cuánto tiempo, su edad de retiro y la pensión que habrá de recibir.

Estas transferencias, tanto en la bibliografía como en la práctica política, han llevado a destacar el principio de solidaridad sobre el que este sistema se asentaría. Pero a nuestro juicio ésta es sólo una petición de principio, frecuentemente no corroborada en la práctica efectiva: si bien existen transferencias implícitas entre un asegurado y otro, nada garantiza que éstas se efectúen desde los más favorecidos hacia los más pobres, pues muchas veces, por razones técnicas, los sistemas funcionan claramente al revés. Estudios hechos en Venezuela (Márquez, 1992) muestran que la existencia de un límite al salario máximo sobre el cual se realizan los aportes funciona produciendo una sistemática transferencia de fondos de tipo regresivo.

Aparte de este problema técnico -que se repite, con variantes, en muchos otros casos conocidos (Banco Mundial, 1994) existe una cuestión de fondo, ideológica o filosófica si se quiere, y poco debatida generalmente, que a

nuestro juicio impide hablar en propiedad de solidaridad: la solidaridad, como sentimiento, actitud o conducta, nunca es un compromiso que no puede rehusarse, una práctica obligatoria de la que no es posible escapar (Sabino, 1991, 28). Hablar de una "solidaridad obligatoria" tiene algo de contradicción en los términos: o la gente actúa solidariamente, por su propia voluntad, como en el caso de las instituciones primarias que existen en toda sociedad, o las personas actúan bajo la compulsión, como cuando pagan impuestos, existiendo siempre la amenaza de una sanción si no cumplen.

En los sistemas de capitalización individual no hay, en principio, ninguna transferencia entre los afiliados. Cada uno de ellos deposita sus aportes en cuentas personales de instituciones creadas *ad hoc*; éstas, que se llaman Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) o tienen otra denominación semejante, manejan los fondos de las que resultan depositarias y otorgan, después de un lapso predeterminado, las pensiones vitalicias o las sumas globales que correspondan al asegurado de acuerdo a las cantidades disponibles en la cuenta de cada uno. Al no haber transferencias de ningún tipo no hay, en principio, tampoco solidaridad: ni la solidaridad real de las antiguas "Cajas de Socorros Mutuos" (Uzcátegui, 1990) típicas de las sociedades pre-industriales ni la ficticia y forzada de los sistemas nacionales posteriores. Por diversas razones que luego examinaremos, sin embargo, es usual que exista un sistema de seguridad social mayor, que engloba la labor de las AFP y otros programas, y donde el Estado sí realiza transferencias específicas.

3. Fortalezas y debilidades de los sistemas

3.1. El sistema de reparto

El sistema de reparto se organizó sobre "ciertos supuestos sobre la forma y función de la familia... y de una cierta biografía laboral.." (Rösner, 1997, 16) que eran aproximadamente ciertos hasta hace algunas décadas pero que hoy ya no tienen la misma vigencia anterior. "La familia tipo en la que se basan los seguros sociales consta de un jefe de familia masculino que obtiene ingresos de una relación laboral formal", dice el autor al que venimos siguiendo en este punto, mientras que su mujer e hijos no participan en el mercado laboral y por lo tanto no realizan aportes al seguro. La relación laboral mencionada, además, se caracteriza por una alta estabilidad, de modo que "una persona trabaja a lo largo de 30 años o más, en forma continua y a tiempo completo, tal como era el caso usual en el proceso de industrialización europeo a lo largo de muchos años." (Rösner, 1997, 18). Otro supuesto fundamental a los sistemas de reparto es una cierta estructura demográfica caracterizada por un elevado porcentaje de población joven y una tasa de crecimiento alta o media.

Los supuestos mencionados, en mayor o menor medida, han dejado de corresponderse con las realidades del mundo laboral actual. La incorporación masiva de la mujer al mundo del trabajo, la desaparición de la rígida estructu-

ra empresarial prevaleciente en la época de la industrialización y la aparición de un sector informal en la economía en gran parte de las sociedades modernas, especialmente en las menos desarrolladas, son apenas algunos de los factores que han producido este efecto. De decisiva importancia, además, son los cambios producidos en la pirámide de edades debido a la tendencia secular al descenso de la tasa de natalidad.

Este último factor, junto con el constante incremento en la esperanza de vida de la población, han llevado a un cambio dramático en el llamado coeficiente de dependencia, indicador crucial para evaluar los costos y la viabilidad de un sistema de reparto. El coeficiente de dependencia es una proporción que se obtiene dividiendo el número de personas ancianas entre el número de personas en edad de trabajar. Normalmente, a efectos de las comparaciones internacionales, se consideran personas ancianas a aquéllas que tiene 60 o más años y personas en edad de trabajar a quienes poseen entre 20 y 59 años, inclusive. (Banco Mundial, 1994, xxi y 33-40). El coeficiente de dependencia es, como se observa, una medida demográfica de tipo global; cuando nos referimos a un sistema en concreto debemos dividir, en realidad, el número de personas pensionadas entre las personas que efectivamente están trabajando en un momento dado. En este caso obtenemos lo que se suele llamar el coeficiente de dependencia del sistema, para diferenciarlo del coeficiente anterior, al que suele denominarse de dependencia de las personas de edad.

Estos coeficientes han sufrido, como decíamos, grandes variaciones históricas desde que se establecieron los sistemas de reparto y son también muy diversos según los diferentes países que se estudien. Así, para 1990, (Banco Mundial, 1994, 37) Alemania y Francia tenían coeficientes de 35,2% y 35,3%, Estados Unidos de 30,3, Venezuela de 12,2, Brasil de 14,1, Chile de 17, los países de Africa Subsahariana un promedio de 11,7 y algunas pequeñas naciones del Golfo Pérsico cifras inferiores al 10%. Para entender la importancia de estos valores conviene imaginar una situación simplificada que permita visualizar el modo en que funciona un sistema de reparto.

Supongamos que, en una cierta sociedad, el salario mensual medio de los cotizantes es de 100 unidades monetarias (UM), que existe un número de 1000 cotizantes y que cada uno aporta el 10% de sus ingresos. Esta situación permite calcular que, en un período determinado, el total de los aportes es de 10.000 UM. Si las pensiones y jubilaciones, en promedio, fuesen de 60 UM, tendríamos las siguientes situaciones:

- *Para un coeficiente de dependencia de 10:* esto implica que existen 100 beneficiarios del sistema ($10\% \text{ de } 1.000 = 100$) que, consumiendo una jubilación de 60 UM, representarían un gasto total de 6.000 UM (100×60). El sistema, en tal caso resulta superavitario ($10.000 - 6.000 = 4.000 \text{ UM}$) y puede no sólo cumplir holgadamente con sus compromisos sino además extender su cobertura a un conjunto de riesgos inicialmente no previstos.

- *Para un coeficiente de dependencia de 30:* existirían en este caso 300 beneficiarios ($30\% \text{ de } 1.000 = 300$) que, en conjunto reclamarían pagos equivalentes a 18.000 UM (300×60). El sistema, en estas condiciones, resulta prácticamente insostenible. La solidaridad intergeneracional no puede funcionar si la generación que trabaja tiene que asumir una carga desproporcionada (en este caso casi tendría que doblar los aportes que realiza). En tal caso o se llega a una situación de quiebra o el Estado, a través de los impuestos generales que recibe, tiene que asumir un compromiso cada vez mayor con el rescate del sistema.

El siguiente cuadro resume la simulación anterior, agregando un caso intermedio:

Cuadro No. 1

Coefic de depen	No. cotizantes	Salario medio	% cotizado	Total cotiz. (1)	Valor pensión	No. pensionados (2)	Total pensiones (3)	Superávit o déficit
10	1.000	100	10	10.000	60	100	6.000	4000
20	1.000	100	10	10.000	60	100	12.000	-2000
30	1.000	100	10	10.000	60	100	18.000	-8000

(1) = No. de cotizantes x salario medio x % cotizado

(2) = Coeficiente de dependencia x 100/No. de cotizantes

(3) = Valor pensión x No. de pensionados.

Este simple ejercicio matemático permite entender claramente dos cosas: la primera que, en la etapa inicial de un sistema de reparto, al ser pocos los beneficiarios y muchos quienes trabajan, es posible cumplir holgadamente con los compromisos contraídos y aún extender notablemente la cobertura del seguro; generalmente surgen en ese momento planes de vivienda, recreación, desempleo, etc. que dependen financieramente de los aportes mencionados, y los analistas y dirigentes políticos y sindicales actúan como si el sistema fuese a durar indefinidamente en condiciones de estabilidad. El segundo punto es que, una vez llegada la madurez del sistema, lo cual hasta ahora ha coincidido con un cambio muy claro en las variables demográficas, el sistema se hace inviable. Como los aportes de los trabajadores no pueden -por razones políticas y sociales- aumentarse más allá de cierto punto, y como el costo recae entonces sobre presupuestos públicos ya muy recargados, la solución que se busca es reducir de algún modo el coeficiente de dependencia: para ello suele aumentarse la edad mínima de la jubilación, hacer algo más difícil obtener pensiones vitalicias por invalidez o reducir el monto de las pensiones. Cualquiera de estas soluciones, como lo saben muy bien los actuales gobiernos de Francia y Alemania, es sumamente difícil de aceptar por la población: por su

propia naturaleza los sistemas de previsión social, al generar expectativas alimentadas durante muchos años, resultan en la práctica casi inmodificables. Sólo puede cambiárselos muy gradualmente, en pequeños pasos sucesivos, aunque no por eso sin un elevado costo político.

La situación financiera en países con coeficientes de dependencia menores es, por supuesto, mucho mejor. Pero es en ellos, sin embargo, donde paradójicamente se han producido quizás las peores situaciones, tal como ha ocurrido en varios países de Latinoamérica. Para entender por qué naciones como Venezuela, con una alta proporción de población joven, pueden haber llegado a situaciones realmente extremas en cuanto a la previsión social, es preciso examinar ahora el comportamiento de otras variables.

Las fundamentales son el concepto de "caja única"¹ y la administración estatal de los fondos. La idea de centralizar millones de aportes en un sólo fondo general pareció tener, durante muchos años, virtudes evidentes: ello permitía, dentro de los conceptos prevalecientes, una solución que facilitaba la acumulación de recursos y su racional utilización. Pero esta concepción, unida a la administración estatal de los fondos, produjo algunos gravísimos problemas que, andando el tiempo, obligaron a la modificación radical del sistema en varios países de Latinoamérica.

Los primeros problemas, históricamente hablando, fueron el desvío de fondos y la corrupción. La corrupción se refiere, obviamente, a la apropiación de los fondos previsionales por parte de los funcionarios que trabajan en las instituciones que los gestionan y, además, a las diversas formas ilegales que encuentran ciertos asegurados para obtener mayores pensiones, conseguirlas en un tiempo menor, o disfrutar de cualquier otro beneficio indebido. Es casi imposible, metodológicamente, cuantificar aún en términos relativos los alcances de este pernicioso fenómeno, pero en ningún caso puede desestimarse no sólo el efecto económico de tales manejos dolosos sino el impacto moral que produce, en la masa de asegurados, la percepción de que sus aportes son apropiados o malversados precisamente por quienes tienen la responsabilidad de cuidarlos, o que el sistema es injusto porque premia conductas que se apartan de las normas establecidas y de la justicia distributiva.

El desvío de fondos no implica en principio una conducta delictiva, pues se refiere a la utilización de éstos para fines que no son los originalmente asignados. Aquí existe también un riesgo moral de no poca importancia. Como los administradores de los fondos son funcionarios gubernamentales, y como los gobiernos, por lo general, tienen apremios financieros o planes ambiciosos de desarrollo, la tentación de usar los ingentes fondos de la previsión social para otros fines no resulta poca. En toda Latinoamérica hemos visto reiteradamen-

¹ Utilizamos deliberadamente esta expresión, que se ha puesto de moda en el debate venezolano, para destacar los riesgos de la administración centralizada de fondos.

te cómo se utilizan estos ingresos -que no son, en propiedad, del gobierno, sino de los asegurados- para gigantescos planes de infraestructura, vivienda o transporte, planes que son en general a muy largo plazo y que normalmente no revierten los beneficios esperados. El resultado es que el seguro social se descapitaliza y, aunque aún dispone de las cantidades necesarias para funcionar, pierde las reservas que necesitará en tiempos de dificultades, contraviniendo con ello la norma básica de lo que es en sí la seguridad social.

El último problema, pero quizás el decisivo en muchos casos, como el venezolano, es que los fondos del seguro social pierden valor a largo plazo debido a los efectos insidiosos de la inflación. Ya sea porque son colocados en instrumentos de baja rentabilidad, ya sea porque determinadas manipulaciones estatales producen tasas de interés reales negativas, lo cierto es que los aportes de los asegurados van disminuyendo en valor, a veces rápidamente, lo cual contribuye decisivamente al colapso del sistema. Venezuela es un ejemplo casi paradigmático al respecto: hace apenas quince años el IVSS disponía de alrededor de 6.000 millones de dólares en su cuenta; a comienzos de 1997 ese saldo había bajado a 50 millones.

3.2. El sistema de capitalización individual

Todos estos problemas, agravados en ocasiones por la limitada cobertura de los sistemas y el escaso monto de los salarios reales, han llevado a pensar que el sistema de reparto adolece de fallas estructurales que obligan a su sustitución. A comienzos de los ochenta, en Chile, se inició una experiencia particularmente interesante destinada a crear un nuevo modelo de seguridad social basado en fondos de capitalización individual que reemplazara la pluralidad de sistemas de reparto que existían al momento en ese país. La transición, a diferencia de lo ocurrido en otros casos que posteriormente siguieron el ejemplo chileno, fue llevada a cabo con suma prudencia: por una parte se reconocieron totalmente y sin restricciones los derechos que los trabajadores habían adquirido en el sistema anterior; por otro lado se dispuso que la contribución patronal al seguro, que se elevaba al 10%, quedase eliminada, transfiriéndose la suma correspondiente directamente a los salarios, con los que estos se aumentaron de una sola vez en dicha proporción (Larraín, 1991).

Dos comentarios merecen las afirmaciones anteriores. El primero es que el Estado chileno, al realizar los desembolsos que acarreaba el reconocimiento de las deudas acumuladas, incurrió durante dos años en acusados déficit fiscales, los cuales produjeron un incremento puntual de la inflación: ésta estuvo por encima del 30% durante 1980 y 1981, aunque sus efectos fueron atenuados en parte por la mencionada alza en los salarios. Se pagó así un precio, es cierto, pero el nuevo sistema comenzó gracias a ello en un ambiente social favorable que facilitó su desarrollo.

El segundo comentario se refiere a la discusión, a nuestro juicio vana, res-

pecto a qué porcentaje aportan los trabajadores y los empleadores a la previsión social. Cualquiera que sea la decisión que se tome al respecto es preciso aclarar que, en definitiva, todos los aportes provienen del salario: en el caso de que el aporte lo realice el trabajador se tratará de un aporte directo, en el caso en que lo haga el empresario de una contribución indirecta. Esto es así porque el empleador, cuando contrata fuerza de trabajo, incluye naturalmente en sus costos no sólo el salario neto que el trabajador llevará a su casa, sino también todos los otros desembolsos que deberá hacer con motivo de la contratación. Para el empleador es lo mismo pagar un salario de 90 y dar 10 a la seguridad social que pagar directamente 100 al trabajador. Pensar que se actúa de otra manera, que el empleador no realiza este cálculo elemental, es caer en una ilusión que de ningún modo ayuda a comprender el funcionamiento de los mercados laborales. Al aceptar plenamente este hecho los reformadores chilenos lograron que tanto trabajadores como empleadores sintieran que su situación había mejorado y facilitaron, de ese modo, el tránsito hacia un nuevo sistema.

La gran ventaja del sistema de capitalización individual reside en la forma descentralizada y supervisada en que se manejan los fondos de los trabajadores. No hay aquí interferencia política alguna y las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)², convenientemente supervisadas, son las primeras interesadas en obtener altos dividendos para los fondos que reciben en depósito. De ello, y de los bajos costos administrativos que tengan, dependerá que sea mayor el número de personas que les confíen sus aportes, con lo que obtendrán a la postre mayores beneficios. Claro está, para que esto suceda es imprescindible que las AFP compitan entre sí, es decir, que haya un mercado libre donde puedan crearse todas las AFP que puedan hacerlo con una razonable probabilidad de supervivencia y que los trabajadores puedan trasladar sus fondos de una a otra libremente. La normativa legal que se promulgue al respecto es de decisiva importancia para garantizar la intangibilidad del dinero de los trabajadores.

El sistema de capitalización individual, por otra parte, se diferencia del de reparto en cuanto no hay en él ninguna transferencia intergeneracional: los aportes de cada depositante van a engrosar las cuentas individuales que, a la postre, nutrirán los fondos que cada uno reciba al momento de su retiro. Algunas personas critican por eso al sistema tildándolo de individualista y no solidario. En este sentido hay que aclarar que, si bien es cierto que una cuenta individual no supone ningún tipo de solidaridad, el sistema de previsión nunca se limita a la sola acción de las AFP: tiene también transferencias que hace el Estado hacia los más pobres, hacia aquellas personas que, por una razón u otra, no reúnen lo suficiente a lo largo de su vida laboral como para garantizarse una pensión mínima. De este modo se genera una solidaridad específi-

² Usamos el nombre dado en Chile a estas instituciones financieras como una denominación genérica, a sabiendas de que en cada país hay una terminología diferente.

ca del conjunto de la sociedad hacia los menos favorecidos y se evita tener un sistema no transparente donde un trabajador subsidia a otro (o a los gastos generales del Estado) sin saber a quién en definitiva beneficia y sin poder modificar esta relación.

Otro punto positivo a destacar es que al existir realmente los fondos de los trabajadores y no diluirse como simple asiento contable en las cuentas públicas, tales fondos de hecho se invierten y se ponen a trabajar: el mercado de capitales se dinamiza enormemente y el ahorro interno crece, con lo cual se fortalece la economía de una manera insólita. El caso chileno es un buen ejemplo al respecto (Cheyre, 1991).

Los aspectos negativos de la capitalización individual pueden agruparse en tres grandes conjuntos: a) los que surgen del manejo de los fondos, b) los que se refieren a la cantidad de los aportes y las normas para el retiro y c) los que tienen que ver con las condiciones macroeconómicas que afectan el desempeño de las AFP.

¿Qué sucede si una AFP realiza inversiones demasiado arriesgadas o si utiliza las cantidades recibidas en custodia para realizar negocios no lícitos? ¿Qué ocurre si, por cualquier razón, debe declararse en bancarota? Para que las aterradoras consecuencias de este tipo de fracasos no se materialicen es preciso que exista, en primer lugar, una adecuada normativa, capaz de garantizar la inversión productiva pero no demasiado riesgosa de los aportes y, en segundo lugar, un efectivo sistema de vigilancia que detecte los problemas en un inicio e impida que se conviertan en catástrofes financieras. Una garantía absoluta y total, que haga imposible cualquier fracaso, está fuera de las posibilidades humanas; ninguna sistema, ninguna empresa humana puede alardear de eso. Lo que sí es factible es construir un sistema sólido, razonablemente a cubierto de las contingencias más graves y que más probablemente pueden debilitarlo o destruirlo. El caso de Chile, un país pequeño de ingreso medio, que además hizo durante el período un complejo tránsito a la democracia, muestra claramente que esto sí es posible y que no se necesitan condiciones especialmente favorables para lograrlo.

El segundo problema es, quizás, el más importante desde un punto de vista conceptual: se trata de determinar si un sistema de capitalización individual es viable como solución efectiva a los desafíos típicos de la previsión social, y en que condiciones. Un conjunto de variables, estrechamente ligadas entre sí, son responsables por la eficacia del sistema. Entre ellas tenemos:

- El valor promedio de los salarios
- El porcentaje de cotización
- El interés real promedio, a largo plazo, que ganan los fondos
- La edad de retiro o, lo que resulta equivalente (aunque no idéntico), la cantidad de aportes que hay que realizar antes de tener derecho a una pensión

El tercer aspecto de los mencionados, el macroeconómico, está estrechamente ligado a este conjunto de variables, especialmente porque puede influir decisivamente sobre los intereses reales que ganen los fondos y porque son las condiciones generales de una economía -su productividad, su estabilidad, etc.- las que determinarán en el mediano y largo plazo el nivel de los salarios. Por eso, para comprender la forma en que interactúan todas estas variables, conviene realizar nuevamente un *simplificado* ejercicio de simulación que permita apreciar las bondades y las limitaciones del sistema.

Antes de comenzar a manipular cifras conviene aclarar un punto que, si bien resulta obvio, se discute a veces con un apasionamiento que parecería indicar un completo desconocimiento del tema. En todo ejercicio de simulación utilizaremos como referencia un valor de salarios que, para facilitar la comprensión de los resultados, igualaremos a 100. Ahora bien, este valor puede resultar equivalente a 50, 500 o 5.000 dólares mensuales, lo mismo da en cuanto a los aspectos financieros y actuariales. Del mismo modo se tratan las pensiones que, convencionalmente, se fijan en una fracción de esa cifra. Las diferencias, que pueden ser profundas e involucrar naturalmente aspectos cualitativos de importancia, tendrán que ser pasadas por alto: lo que interesa es determinar la viabilidad del sistema, no lo que ocurriría en un caso concreto de la vida real. Para saber esto último será preciso convertir las cifras a los valores que se supone prevalecerán en ese caso. Pero es obvio que con ingresos pequeños no podrán obtenerse ni pensiones ni otros beneficios sociales grandes: pretender que, por alguna alquimia financiera, las cosas puedan resultar de otro modo -como implícitamente se está haciendo en la actual discusión en Venezuela- es tratar de dar a la seguridad social un papel que no tiene o crear deliberadamente falsas expectativas.

Una vez realizada esta aclaración analicemos el ejercicio de simulación que hemos preparado. Presentamos seis diferentes casos, producto de la combinación de dos tasas de interés reales diferentes³ y de tres porcentajes de aportes distintos. Las tasas de interés no son especialmente altas -en varios años los fondos chilenos han alcanzado valores superiores- aunque no hemos incorporado aquí los costos que, para los trabajadores, representan el manejo de los fondos; estos oscilan usualmente entre 1 y 2%, por lo que no son capaces de alterar de un modo significativo los resultados obtenidos. En cuanto al porcentaje de aportes, sobre una base de 100, hemos utilizado también la cifra chilena -10%- con otras dos opciones, 8% y 12%, para observar qué sucede cuando nos apartamos de este valor. Hemos puesto a trabajar los fondos durante períodos de 20 (240 cotizaciones), 25 y 30 años. Si bien es

³ Por supuesto, al suponer tasas de interés reales estamos eliminando de nuestros cálculos los efectos de la inflación: tanto las cifras de los aportes como las de los salarios y las pensiones son reales, no nominales. Si en un dado caso existiesen durante varios años, por cualquier motivo, tasas de interés reales negativas, las AFP no podrían acumular realmente ningún capital de importancia.

poco frecuente que una persona se retire luego de sólo 20 años de trabajo es en cambio bastante probable que los aportantes, a pesar de trabajar durante 25 o más años, afronten periodos de desempleo, por lo que habrá siempre algún porcentaje de ellos que no alcance a realizar 300 cotizaciones a las AFP, por ejemplo. En el siguiente cuadro se aprecian los fondos que se obtendrían, en cada caso, según las condiciones que se han establecido.⁴

Cuadro No. 2

CASO	1	2	3	4	5	6
Aporte mensual	8%	8%	10%	10%	12%	12%
Tasa de interés anual	5%	7%	5%	7%	5%	7%
Fondos que se obtienen, expresados en salarios						
Con 240 cotizaciones	32,88	41,67	41,10	52,09	49,32	62,51
Con 300 cotizaciones	47,64	64,81	59,55	81,01	71,46	97,21
Con 360 cotizaciones	66,58	97,60	83,23	122,00	99,87	146,40

Ahora bien, ¿son suficientes estas cantidades para garantizar al trabajador, en cada caso, una pensión vitalicia adecuada? Eso dependerá, naturalmente, del monto del fondo acumulado, de la cuantía de la pensión que se reciba y de los años en que, probablemente, se deba pagar dicha pensión. Las AFP y las compañías de seguros en general, realizan cálculos muy precisos para determinar el monto de una pensión vitalicia, cálculos actuariales que toman en cuenta una variedad de factores. Para nuestra simulación, sin embargo, adoptaremos algunas simplificaciones que facilitan la comprensión del ejercicio. Supondremos que la edad de retiro es de aproximadamente 60 años y que la esperanza de vida es de 70 años, cifra algo inferior a la actual de Venezuela (71,9) pero probablemente superior a la de la población económicamente activa. Una pensión, para considerarse vitalicia, tendría que durar entonces unos 10 años, pero teniendo en cuenta que las AFP deben cubrir un conjunto de otras posibilidades (aumento de la esperanza de vida, retiros prematuros, etc., etc.) es necesario aumentar este período, digamos a 15 años, para que el sistema resulte sólido y viable. Tomando como referencia esta cifra procedimos a calcular el monto, expresado en salarios, que tendrían las pensiones vitalicias que se pueden obtener con los fondos acumulados que aparecen en el cuadro No. 2.⁵

⁴ La capitalización de los fondos se ha hecho mensualmente; si el cálculo se hiciera por año (es decir, si los depósitos sólo comenzaran a ganar interés al finalizar cada año) las sumas acumuladas podrían ser entre 5 y 7% menores.

⁵ Las pensiones se han calculado anualmente: cada año el asegurado retira una suma igual a la pensión de retiro que le corresponde mientras deja el resto de sus ahorros

Cuadro No. 3

CASO	1	2	3	4	5	6
Aporte mensual	8%	8%	10%	10%	12%	12%
Tasa de interés anual	5%	7%	5%	7%	5%	7%
Pensión vitalicia resultante expresada como % del salario mensual						
Con 240 cotizaciones	25	35	31	43	37	52
Con 300 cotizaciones	34	54	45	68	54	81
Con 360 cotizaciones	50	82	61	101	75	120

El cuadro permite apreciar que existe un conjunto de alternativas que no resultan viables en la práctica: una persona no puede trabajar sólo 20 años y obtener una pensión que resulte superior a la mitad del salario que devengaba, salvo circunstancias extremadamente favorables; con bajas retenciones y bajas tasas de interés tampoco es posible, en la mayoría de los casos, alcanzar una pensión adecuada. En general, como se ve, el sistema sólo alcanza cierta holgura con tasas de retención del 10% o superiores, pues es difícil garantizar que los afiliados hagan en promedio más de 300 aportes mensuales o que las tasas de interés reales vayan a mantenerse en niveles superiores al 5% en el largo plazo.

Para comprender mejor por qué se obtienen estos resultados es preciso recordar que ningún sistema de previsión "crea" riqueza: sólo devuelve, de una u otra manera, lo que en él se ha depositado. No existe ninguna "magia" o malabarismo financiero que pueda superar la escasez de los aportes, o la lentitud de la economía, o los costos administrativos con los que tiene que desenvolverse la seguridad social. La única ventaja evidente de la capitalización individual es que aprovecha el efecto multiplicador de los intereses que, sucesivamente, van ganándose sobre cantidades pequeñas pero constantemente incrementadas. Para que este efecto sea perceptible es preciso en primer lugar que los aportes rebasen un cierto mínimo: un 10%, por lo menos del salario promedio del trabajador. En segundo lugar es necesario que la acumulación se desarrolle durante un lapso suficiente: el límite parecen ser unas 300 cotizaciones mensuales. Es necesario, por último, que las AFP obtengan unas tasas de interés real apropiadas para sus fondos a lo largo de un período extenso, pues de otro modo las ganancias del capital resultan magras.

en la AFP, los cuales siguen capitalizándose a la misma tasa que obtenían cuando el trabajador estaba activo. Si el cálculo se hiciese sobre una base mensual los resultados serían, por cierto, más favorables para el asegurado.

En síntesis, no hay un sólo factor que determine por sí sólo el éxito o el fracaso de este sistema, aunque la fijación de unos mínimos apropiados favorece notablemente su viabilidad. El entorno macroeconómico en que se desenvuelva -expresado básicamente en el nivel de las tasas de interés- también juega un papel de importancia.

Para concluir esta sección, y a modo simplemente ilustrativo, mostramos otros dos cálculos que pueden dar al lector una mejor idea de las pensiones que pueden obtenerse con los ahorros del cuadro No. 2. Ellos se refieren a los años durante los que esos fondos permitirían obtener una pensión del 60 y del 80% del salario medio.

Cuadro No. 4

CASO	1	2	3	4	5	6
Aporte mensual	8%	8%	10%	10%	12%	12%
Tasa de interés anual	5%	7%	5%	7%	5%	7%
Años durante los que los fondos permiten obtener una pensión del 60% del salario						
Con 240 cotizaciones	5	7	6	9	8	12
Con 300 cotizaciones	7	13	10	19	13	31
Con 360 cotizaciones	11	32	16	infin	22	infin.
Años durante los que los fondos permiten obtener una pensión del 80% del salario						
Con 240 cotizaciones	3	4	4	6	5	8
Con 300 cotizaciones	5	8	7	11	8	16
Con 360 cotizaciones	8	16	10	26	14	89

4. Conclusión

Tenemos plena conciencia de las limitaciones del ejercicio de simulación que acabamos de presentar: ninguna AFP, por ejemplo, podría trabajar en la práctica con tan pocos supuestos o tan vagamente definidos, pues se arriesgaría a cometer gruesos errores de apreciación que pagaría muy caro. Pero para nuestro propósito, sin embargo, creemos que ha cumplido su cometido: mostrar cómo la realidad operativa de un sistema de capitalización individual depende de consideraciones técnicas y valores precisos más que de posturas ideológicas *a priori* que poco ayudan a comprenderlo.

La comparación entre los sistemas arroja, sin embargo, un balance muy positivo hacia el sistema de capitalización individual: éste permite definir y controlar las variables fundamentales que determinan su funcionamiento y se basa sobre supuestos sanos en materia económica, pues asume expresamente que no se puede repartir una riqueza que no se ha generado. Posee, además, suficientes garantías para que el manejo de los fondos sea claro y transparente para el asegurado, a diferencia de lo que ocurre con el sistema de reparto, plagado de puntos ciegos y de riesgos morales que afectan decisivamente su funcionamiento a largo plazo.

Estimamos que una seria consideración de estos problemas ayudará a clarificar un debate que, en la Venezuela actual, se caracteriza por la lamentable falta de precisión y el excesivo tono pasional de las partes. Creemos que, ante el colapso del sistema de reparto actual, lo más constructivo es emprender el camino del estudio serio y sistemático de las nuevas alternativas que se abren a los trabajadores para enfrentar el importante problema de la previsión social.

Bibliografía

- Banco Mundial (1994), *Envejecimiento sin Crisis*, Washington D.C., Banco Mundial, 457 pp.
- Cheyre V., Hernán (1991), *La Previsión en Chile Ayer y Hoy*, Santiago, Centro de Estudios Públicos, 192 pp.
- Larraín A., Luis (1991), "Sector Previsión", en Larroulet V., Cristian (ed.), *Soluciones Privadas a Problemas Públicos*, Santiago, Instituto Libertad y Desarrollo, pp. 13 a 50.
- Márquez, Gustavo (1992), "El Seguro Social en Venezuela", Banco Interamericano de Desarrollo, Monografía No.8, Washington D.C., 54 pp.
- Rösner, Hans Jürgen (1997), "Tendencias mundiales en el desarrollo de la política social", en *Contribuciones*, No. 1/1997, Buenos Aires, CIEDLA, pp. 15-30.
- Sabino, Carlos y Jesús Eduardo Rodríguez (1991), *La Seguridad Social en Venezuela*, Caracas, Panapo-Cedice, 186 pp.
- Uzcátegui, Rafael (1990), *Seguridad Social*, Caracas, Academia Nacional de Ciencias Económicas, 240 pp.

**EL CONGRESO DE LA REPUBLICA DECRETA
la siguiente**

LEY ORGANICA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL

**TITULO I
DISPOSICIONES FUNDAMENTALES**

**CAPITULO I
DE LOS PRINCIPIOS GENERALES**

Art. 1. Del Obleto de la Ley

La Seguridad Social Integral tiene como fin proteger a todos los habitantes de la República, ante las contingencias de enfermedades y accidentes, sean o no de trabajo, cesantía, maternidad, incapacidad temporal y parcial, invalidez, vejez, nupcialidad, muerte, sobrevivencia y cualquier otro riesgo que pueda ser objeto de previsión social, así como de las cargas derivadas de la vida familiar y las necesidades de vivienda, recreación y otras necesidades susceptibles de ser previstas.

Esta Ley establece los principios fundamentales, la naturaleza y las bases jurídicas para la creación, funcionamiento, rectoría, supervisión, fiscalización y financiamiento de los organismos o instituciones públicas, privadas o mixtas integrantes del Sistema de Seguridad Social Integral.

Art. 2. Del Derecho a la Seguridad Social

Es responsabilidad del Estado garantizar a todos los habitantes de la República, en los términos y modalidades de esta Ley, el derecho constitucional e irrenunciable a la Seguridad Social.

Art. 3. De la Naturaleza del Sistema.

El Sistema de Seguridad Social Integral como conjunto orgánico, interrelacionado e interdependiente de regímenes de protección social, organizado en subsistemas, es un servicio público de afiliación obligatoria y carácter contributivo.

La rectoría, dirección, coordinación y control, en los términos establecidos en esta Ley, está a cargo del Ejecutivo Nacional, al cual le corresponde la implementación, regulación y supervisión del Sistema de Seguridad Social Integral y sus Subsistemas.

La gestión de los regímenes de protección social podrá ser pública, privada o mixta.

Art. 4. De los Principios del Sistema

La Seguridad Social Integral se prestará con sujeción a los principios y garantías de universalidad, solidaridad, integralidad, unidad, participación, eficiencia, equilibrio financiero y actuarial y control de gestión y de resultados; sin perjuicio de los programas no contributivos que el Estado debe garantizar a quienes carezcan de recursos.

Art. 5. De las Prestaciones

Para la protección de las contingencias y necesidades señaladas en el Art. 1 de esta Ley, el Sistema de Seguridad Social Integral desarrollará las siguientes prestaciones:

- a) Atención a la salud y prevención de los riesgos en el trabajo.
- b) Pensiones.
- c) Atención por la pérdida involuntaria del empleo.
- d) Indemnizaciones, subsidios y asignaciones familiares.
- e) Servicios de formación, capacitación e inserción laboral.
- f) Programas de viviendas.
- g) Programas de descanso y recreación social.
- h) Cualquier otra prestación de similar naturaleza.

Art. 6. De las prestaciones no contributivas

El Ejecutivo Nacional podrá asimismo otorgar prestaciones no contributivas a las personas no amparadas que se encuentren en estado de necesidad y en los términos, modos y requisitos que establezca la ley.

Las prestaciones no contributivas en ningún caso podrán ser financiadas con cargo a los Fondos que esta Ley establece.

CAPITULO II
DE LAS PERSONAS AMPARADAS, DE LA AFILIACION Y DEL FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA

Art. 7. Del Ambito de Aplicación

Estarán obligatoriamente protegidos por el Sistema los habitantes de la República que cumplan con el requisito de afiliación.

El Ejecutivo Nacional procurará en forma progresiva extender la cobertura del sistema de seguridad social integral a todos los habitantes de la República y a riesgos y contingencias no previstas en esta ley.

La protección social que garantiza el Sistema, requiere la afiliación del interesado y de sus beneficiarios calificados en las disposiciones legales.

La afiliación al Sistema y a cada uno de los Subsistemas es obligatoria para todas las personas amparadas, contribuyentes o no contribuyentes, correspondiendo al empleador la de sus trabajadores y quienes no tengan relación de dependencia lo harán directamente.

Las leyes especiales de los Subsistemas establecerán las condiciones, requisitos y modalidades para la incorporación de los trabajadores por cuenta propia, de los trabajadores culturales independientes y otros sectores similares, al Sistema de Seguridad Social Integral.

TITULO II

DEL ORGANO DE DIRECCION DEL SISTEMA Y DEL CONSEJO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL

Art. 8. De la Dirección

El órgano de Dirección del Sistema de Seguridad Social Integral es el Ministerio del Trabajo y la Seguridad Social, el cual tendrá facultades para desarrollar el Sistema normativamente, sin exceder los límites de esta Ley, las leyes especiales de los Subsistemas y las materias de reserva legal y sin menoscabo de las competencias propias de los restantes ministerios y las que se adscriban a los organismos de supervisión y control.

Art. 9. Del Organo Asesor

Se crea el Consejo Nacional de la Seguridad Social Integral como órgano asesor y consultivo de la Presidencia de la República y del Ejecutivo Nacional en la materia de esta Ley, el cual se fundamenta en la asociación tripartita de los representantes de los trabajadores, de los empleadores y del Ejecutivo Nacional.

Art. 10. Atribuciones del Consejo.

El Consejo tendrá las siguientes funciones y atribuciones:

- a) Cuidar del cumplimiento estricto de lo dispuesto en esta Ley, en las leyes especiales que regulan los Subsistemas y en los Reglamentos de cada una;
- b) Presentar los lineamientos estratégicos de la Política de Seguridad Social Integral, asesorar al Ejecutivo Nacional en su aplicación y velar por su cumplimiento;
- c) Asesorar al Presidente de la República y evacuar sus consultas, cuando éste lo requiera, en las materias objeto de esta Ley;
- d) Colaborar en las definiciones de las formas de interacción y coordinación con los organismos públicos y privados vinculados, directa o indirectamente, con la materia objeto de esta Ley; sin perjuicio de lo que dispongan las leyes especiales.
- e) Promover normas relativas al objeto de esta Ley;
- f) Presentar los planes de seguimiento de la ejecución de los programas de Seguridad Social Integral, para evaluar sus resultados y elaborar las recomendaciones que crean convenientes;
- g) Promover, sin menoscabo de lo establecido en el Reglamento legal vigente, mediante leyes especiales, la creación de nuevos Subsistemas.
- h) Solicitar al Presidente de la República, cuando así lo requieran circunstancias particulares, la incorporación de nuevos miembros;
- i) Dictar un reglamento interno para su organización y funcionamiento; y,
- j) Las demás que le sean asignadas por las leyes y reglamentos de los subsistemas.

Art. 11. De la Secretaría Técnica

El Consejo tendrá una Secretaría Técnica que será desempeñada por el funcionario público que determine el Ministerio del Trabajo y la Seguridad Social, la cual tendrá como funciones específicas:

- a) La preparación de las bases técnicas que sean necesarias para la consideración de los asuntos que el Consejo tenga que examinar dentro de su esfera de competencia; y,
- b) Ejecutar los trabajos que el Consejo le encomiende, como resultado de las decisiones tomadas en su seno, de conformidad con el Reglamento Interno.

Art. 12. De la Integración del Consejo

El Consejo será presidido por el Ministro del Trabajo y la Seguridad Social y lo integrarán los Ministros de Hacienda, Desarrollo Urbano, Sanidad y Asistencia Social, el titular de la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República; el Presidente y el Secretario General de la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV), el Presidente y el Primer Vicepresidente de la Federación de Cámaras de Comercio e Industrias (FEDECAMARAS) y otros seis (6) miembros en representación paritaria e las organizaciones laborales y empresariales más representativas y el Presidente de la Federación Médica Venezolana, quienes serán designados por el Presidente de la República, previa postulación de dichos organismos.

Los integrantes del Consejo durarán dos años en sus funciones y no podrán, de conformidad con las leyes especiales y reglamentos que regulan los subsistemas, ser accionistas, directivos o relacionados con la superintendencias, administradoras, intermediarios financieros y sociedades aseguradoras vinculadas a la gestión, control, vigilancia y supervisión de los subsistemas que esta ley regula.

TITULO III DE LOS SUBSISTEMAS QUE CONFORMAN EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL

CAPITULO I DISPOSICIONES COMUNES A LOS SUBSISTEMAS

Art. 13. De los Subsistemas

El Sistema de Seguridad Social Integral lo conforman los siguientes Subsistemas que, sin perjuicio de su autonomía, actuarán coordinadamente:

Subsistema de Pensiones.

Subsistema de Salud.

Subsistema de Paro Forzoso y Capacitación Profesional.

Subsistema de Vivienda.

Subsistema de Recreación.

Art. 14. De las Leyes Especiales

Los Subsistemas se regularán por leyes especiales, de conformidad a lo dispuesto en esta Ley.

Art. 15. De los Fines de los Subsistemas

El Sistema se organizará con el fin de:

- a) Garantizar las prestaciones dinerarias y la salud a los afiliados y beneficiarios;
- b) Garantizar la ampliación de la cobertura hasta lograr que toda la población acceda al Sistema;
- c) Coordinar y ordenar las entidades públicas, privadas o mixtas prestadoras del servicio; y,
- d) Racionalizar el funcionamiento de las Instituciones prestatarias de servicios y programas de previsión social.
- e) Asegurar la rentabilidad y liquidez de los recursos.

Art. 16. Del Financiamiento del Sistema

Los recursos financieros para el funcionamiento del Sistema y, particularmente, de las contingencias y necesidades que ampara, estarán constituidos por las cotizaciones de los afiliados y patronos, y por los aportes del Ejecutivo Nacional.

Los recursos financieros se distribuirán entre los respectivos Fondos que integran el Sistema, de acuerdo a las aportaciones correspondientes.

Cada Fondo será responsable de la administración de sus propios recursos para el pago de las prestaciones predeterminadas en las leyes especiales y sus respectivos reglamentos y no está permitida la utilización de recursos para fines diferentes a los previstos en ellos en esta Ley y las leyes especiales de cada subsistema.

Las respectivas leyes especiales que desarrollen los diferentes subsistemas establecerán el monto y modalidades de las contribuciones de los afiliados y empleadores.

Art. 17. Del Servicio de Información de la Seguridad Social Integral.

Para los efectos de la afiliación se crea el Servicio de Información de la Seguridad Social Integral, bajo la dirección y tutela del Estado, ejercida a través del Ministerio del Trabajo y de la Seguridad Social.

El Servicio de Información de la Seguridad Social Integral, tendrá a su cargo el registro automatizado de afiliación de empleadores, trabajadores, familiares calificados y prestadores de servicios.

El Ministerio del Trabajo y de la Seguridad Social deberá celebrar uno o varios convenios de fideicomisos o contratos de administración de recursos a través de los cuales las entidades seleccionadas se obliguen al montaje y operación del Servicio de Información de la Social Integral.

Será responsabilidad del fisco el costo de los contratos mencionados, los cuales no podrán financiarse tomando como fuente las cotizaciones obligatorias.

El Ejecutivo Nacional por vía reglamentaria, dictará las normas de organización y funcionamiento del Servicio de Información de la Social Integral.

Artículo 17b. De la Liquidación, Recaudación y Distribución

Los Subsistemas encargarán la liquidación, recaudación y distribución de las cotizaciones y aportaciones obligatorias a las entidades públicas, privadas y del sistema financiero, autorizadas en los términos de las leyes especiales, siempre que se integren al Servicio de Información de la Seguridad Social Integral con el objeto de man-

tener su unidad y de proscribir prácticas irregulares o conductas de evasión, elusión o fraude.

Será responsabilidad de dichas entidades, con cargo a su propio patrimonio, el pago de los perjuicios que deriven del incumplimiento de sus obligaciones contractuales o legales.

Art. 18. De la Administración e Inversión de los Recursos

La administración e inversión de los recursos contributivos, públicos y privados, se regirán por los principios de una sana administración. Las leyes especiales y los reglamentos de los Subsistemas establecerán los principios generales y la forma como se definirán las figuras jurídicas, requisitos, regímenes, modalidades y limitaciones para la administración e inversión de los recursos, así como, las garantías de los fondos, responsabilidad de los administradores y gastos operativos y de administración y las garantías de los fondos cuando a ellas hubiere lugar.

Art. 19. De la Fiscalización.

La fiscalización de los recursos recaudados y distribuidos por el Sistema, será ejercida por el Ministerio de Hacienda, a través de los organismos que se designen para tal fin.

En las leyes especiales de los Subsistemas se incluirá lo conducente a las sanciones de carácter civil, mercantil, administrativas y penales a que hubiere lugar.

Art. 20. De la Certificación de los Estados Financieros y de las Reservas Técnicas.

Los estados financieros de los Fondos previstos en esta Ley deberán ser certificados al cierre del ejercicio económico por contadores públicos en el libre ejercicio de su profesión, debidamente inscritos en el Registro Nacional de Valores, que lleva la Comisión Nacional de Valores.

Las reservas técnicas, la representación en las inversiones y el margen de solvencia cuando a ellas hubiere lugar según el régimen especial, deberán ser certificados, al cierre del ejercicio económico, por actuarios independientes debidamente inscritos en la Superintendencia de Seguros.

Los estados financieros y las certificaciones deberán ser publicados en los diarios de mayor circulación nacional.

Art. 21. De la Evaluación Demográfica y Actuarial.

Por lo menos cada dos (2) años, el Ministerio del Trabajo y la Seguridad Social, deberá hacer la evaluación demográfica y actuarial de los Subsistemas, para orientar en lo relativo al régimen de cotizaciones y a las indemnizaciones.

Art. 22. De la Inembargabilidad de los Fondos.

Los activos de los fondos provenientes de las cotizaciones obligatorias que esta Ley establece son inembargables, así como aquellos en que se representen las garantías, reservas o encajes que definan las leyes especiales de los subsistemas.

Art. 23. De la Protección de los Derechos.

Las Leyes Especiales de los Subsistemas deberán establecer los procedimientos administrativos y judiciales para hacer efectivos los derechos de los afiliados y beneficiarios del Sistema de la Seguridad Social Integral, especialmente ante la denegación o demora en la entrega de prestaciones dinerarias o de otra índole.

Art. 24. De los Regímenes Solidarios

Los fondos solidarios a que se refiere la presente ley, se administrarán considerando las siguientes reglas:

a. El Fondo Solidario Intergeneracional y el Fondo de Paro Forzoso y de Capacitación Profesional se administrarán por parte de las entidades administradoras de los fondos de pensiones a través de los respectivos fondos especiales, sin que una administradora pueda manejar mas de un fondo de paro.

b. El fondo solidario de salud, el fondo de aportes del sector público y el fondo especial para el pago de pensiones del IVSS se administrarán a través de contratos de encargo fiduciario o contratos de administración de recursos, los cuales se deberán celebrar por el Ministerio de Hacienda ("") con entidades habilitadas legalmente, que acrediten infraestructura técnica, administrativa y financiera suficiente para el cumplimiento del objeto propio de cada uno de los fondos.

Los costos de administración de los fondos mencionados en esta letra serán de cargo del fisco nacional.

Art. 25. De las Superintendencias

Las Superintendencias previstas esta Ley estarán constituidas por instituciones creadas exclusivamente para tal fin; con personalidad jurídica propia, autonomía funcional, financiera y administrativa y con patrimonio propio distinto del Fisco Nacional; estando bajo la sola tutela administrativa del Ministerio de Hacienda y con competencias y atribuciones que se determinarán en las leyes especiales de cada subsistema.

CAPITULO II DEL SUBSISTEMA DE PENSIONES

SECCION I DISPOSICIONES GENERALES

Art. 26. Del Objeto

El Subsistema de Pensiones tiene por objeto la cobertura de las contingencias de invalidez, vejez, muerte, asistencia funeraria, nupcialidad y sobrevivencia.

Las previsiones relacionadas con cada una de estas contingencias serán desarrolladas en la Ley Especial del Subsistema de Pensiones.

Art. 27. De los Regímenes

El Subsistema de Pensiones es único y lo conforman dos (2) regímenes: el de Capitalización Individual y el de Solidaridad Intergeneracional, en los cuales participan, de acuerdo con sus ingresos, todos los contribuyentes. El Subsistema es mixto en su configuración, fuentes de financiamiento y administración.

En la Ley Especial del Subsistema se establecerá que la parte de las cotizaciones obligatorias que sea ahorrada individualmente estará a cargo del patrono, y que los mecanismos de protección de la rentabilidad de dicho ahorro estarán a cargo del patrimonio de las administradoras.

Art. 28. De la Pensión Mínima Vital

Todos los afiliados contribuyentes tendrán derecho a una Pensión Mínima Vital uniforme en los términos, modalidades y condiciones que determine la Ley Especial del Subsistema, si habiendo cotizado en el Subsistema de Pensiones no hubieren acumulado lo suficiente para obtenerla. Esta Pensión Mínima Vital será garantizada por el Estado, si fuere necesario, con cargo a fondos públicos y por intermedio del Régimen de Solidaridad Intergeneracional.

SECCION II DEL REGIMEN DE CAPITALIZACION INDIVIDUAL

Art. 29. Del Objeto.

Se crean los Fondos de Capitalización Individual cuyo objeto es otorgar a los afiliados una pensión cuya cuantía dependerá del monto acumulado de los aportes en la cuenta individual del afiliado y del producto que le corresponda por el rendimiento de las inversiones realizadas.

Art. 30. De la Administración

La administración de los Fondos de Capitalización Individual estará a cargo de Instituciones con personalidad jurídica y cuya gestión podrá ser pública, privada o mixta, creadas para tal fin.

Las Administradoras de Fondos de Pensiones estarán obligadas a administrar los recursos derivados de las prestaciones sociales y del Paro Forzoso. Los afiliados tendrán los recursos de pensiones, paro forzoso y prestaciones sociales en fondos a cargo de la misma administradora.

Art. 31. De la Propiedad

Los Fondos de Capitalización Individual son propiedad de los afiliados y su patrimonio es independiente y distinto del patrimonio de las administradoras.

Art. 32. De la Supervisión y Control

La autorización para el funcionamiento, la supervisión y el control de las Administradoras y de los Fondos, estará a cargo de la Superintendencia del Subsistema de Pensiones creada en correspondencia con lo previsto en el artículo 25° de la presente Ley.

**SECCION III
DEL REGIMEN DE SOLIDARIDAD INTERGENERACIONAL**

Art. 33. Del Objeto

Se crea el Régimen de Solidaridad Intergeneracional cuyo objeto es complementar hasta la pensión mínima vital, a quienes habiendo contribuido en el Régimen de Capitalización Individual, el acumulado de su cuenta, no alcance el monto requerido para financiar aquella.

E mismo será financiado por las cotizaciones de los trabajadores y de los empleadores y, en casos extraordinarios, por los aportes del Ejecutivo Nacional.

Art. 34. De la Administración

La administración de los recursos del Régimen de Solidaridad Intergeneracional se hará bajo alguna de las figuras establecida en el artículo 24° de la presente Ley, adscrita al Ministerio del Trabajo y la Seguridad Social, cuyas atribuciones y competencias se establecerán en la Ley Especial del Subsistema.

Art. 35. De la Supervisión y Control

La supervisión y el control del Régimen de Solidaridad Intergeneracional, estará a cargo de la Superintendencia del Subsistema de Pensiones a la que se refiere el Art. 29 de esta Ley.

**CAPITULO III
DEL SUBSISTEMA DE SALUD**

Art. 36. Del Objeto

El Subsistema de Salud tiene por objeto garantizar a los afiliados el financiamiento, aseguramiento y la prestación de los servicios de salud. Los beneficios que otorga-

rá el Subsistema y sus condiciones serán determinados en la Ley Especial del Subsistema.

Art. 37. De los Regímenes

El Subsistema de Salud es único y lo conforman dos (2) regímenes; el Solidario de afiliación obligatoria y carácter contributivo, integrado por el fondo solidario y las administradoras de fondos de salud; y el régimen Complementario, de afiliación voluntaria.

Las contribuciones correspondientes al régimen solidario se determinarán en la Ley Especial del Subsistema.

Art. 38. Del Derecho a la Libre Escogencia

Las entidades administradoras de fondos de salud, tanto originados en la cotización voluntaria como en la cotización obligatoria, podrán ser de naturaleza pública, privada o mixta y en ningún caso el ente asegurador podrá cumplir funciones como ente proveedor de servicios de salud.

El **afiliado** tiene el derecho a la libre escogencia de los entes administradores y prestadores de salud, conforme los principios y reglas establecidas en las disposiciones especiales.

Art. 39. De la Separación de Funciones

La función aseguradora y la de provisión de los servicios de salud son distintas y estarán separadas. Ambas podrán ser prestadas por entes de naturaleza pública, privada o mixta y en ningún caso el ente asegurador podrá cumplir funciones como ente proveedor de servicios de salud.

Art. 40. Del Fondo Solidario

Se crea el Fondo Solidario de Salud, cuyo objeto es garantizar a los afiliados los componentes básicos para la prestación, financiamiento de la salud y las indemnizaciones diarias que correspondan de conformidad con lo establecido en la Ley Especial del Subsistema y su administración se ejecutará de acuerdo a lo establecido en el Art. 24 de esta Ley y estará adscrito al Ministerio del Trabajo y la Seguridad Social, sin menoscabo de las competencias que en materia de salud correspondan al Ministerio de Sanidad y Asistencia Social.

El financiamiento de este Fondo estará constituido por las cotizaciones de trabajadores y empleadores una vez deducido del total de las cotizaciones el monto correspondiente a los entes administradores de **fondos de salud** y en casos excepcionales, por los aportes del Ejecutivo Nacional.

Parágrafo Único: El Fondo Solidario de Salud administrará, con patrimonio y contabilidad separadas, un Fondo Especial destinado a la atención de enfermedades de Alto Costo, Riesgo y Largo Plazo, cuyo objeto será garantizar a los afiliados al Sistema de Seguridad Social Integral la protección contra estas contingencias dentro de los límites y mecanismos que establezca la Ley Especial del Subsistema. El financiamiento de dicho Fondo estará constituido por un porcentaje de las cotizaciones obligatorias de afiliados y empleadores, el cual será determinado en la Ley Especial del Subsistema conforme a estudios actuariales, y por las aportaciones del Ejecutivo Nacional que deberán cubrir la diferencia para completar la exigencia anual del Fondo.

Dicha subvención será incluida en el presupuesto nacional y a tal efecto el Ministerio del Trabajo y la Seguridad Social propondrá al Ejecutivo Nacional la estimación correspondiente para cada ejercicio fiscal.

Art. 41. De los Fondos Complementarios

Los Administradoras de Fondos de Salud podrán administrar recursos complementarios, conforme la organización y funcionamiento que defina el reglamento, como entes públicos, privados o mixtos encargados de financiar los servicios de salud complementarios a los garantizados por el Fondo Solidario.

Art. 42. De la Supervisión y Control

La supervisión, control financiero y administrativo del Régimen Solidario y de los Recursos Complementarios de Salud y de los Proveedores de los Servicios de Salud, estará a cargo de la Superintendencia de Fondos Subsistema de Salud, creada conforme con el Art. 29 de esta Ley (**no corresponde**). Las competencias de esta Superintendencia se determinarán en la Ley Especial del Subsistema.

CAPITULO IV
DEL REGIMEN DE PREVENCIÓN Y RIESGOS EN EL TRABAJO

Art. 43. Del Objeto

El régimen tiene por objeto garantizar a los beneficiarios, condiciones de seguridad, salud y bienestar en un medio ambiente de trabajo adecuado y propicio para el ejercicio de sus facultades físicas y mentales, así como la adopción de métodos, procedimientos y condiciones dirigidos a prevenir los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales y la reparación de los daños derivados de los mismos, incluyendo la rehabilitación y la reinserción laboral del afectado. Estas acciones estarán condicionadas a lo establecido en la Ley Orgánica del Trabajo y la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo y lo que contemplen al respecto las Leyes Especiales de los Subsistemas de Salud y de Pensiones.

Art. 44. Del Financiamiento

Los riesgos laborales son de carácter propio y estarán financiados exclusivamente por el empleador, quien deberá cancelar una cotización adicional para las coberturas dinerarias o de otra índole en materia de salud y para las pensiones por **incapacidad o invalidez por causa de riesgo laboral**. La cuantía de la cotización, las coberturas y niveles de riesgos serán determinadas en las leyes y decretos especiales de los Subsistemas de Salud y de Pensiones.

Art. 45. De las Instituciones para la Atención y Prevención

Se podrán crear instituciones especializadas para la atención y prevención de los riesgos laborales, con personalidad jurídica y cuya gestión podrá ser efectuada por

entes públicos, privados o mixtos, siempre que se sujeten a las disposiciones especiales de la ley del subsistema de salud.

Art. 46. De la Supervisión y Control

La autorización para el funcionamiento, supervisión y control de las instituciones responsables de la prestación de servicios en la prevención y atención de los riesgos laborales estará a cargo del Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laboral establecido en la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo.

Dicho Instituto tendrá a su cargo, por una parte, la calificación del riesgo laboral, la determinación de los niveles de riesgo, la elaboración del Baremo del Grado de Incapacidad y Enumeración de Accidentes y Enfermedades Profesionales; la determinación del grado de incapacidad parcial y de invalidez; y por la otra parte, hacer cumplir lo atinente a la reparación de los daños, la rehabilitación y la reinserción laboral del afectado.

CAPITULO V
DEL SUBSISTEMA DE PARO FORZOSO Y DE CAPACITACIÓN PROFESIONAL

Art. 47. Del Objeto

El Subsistema de Paro Forzoso y de Capacitación Profesional, tiene como objeto la protección temporal del afiliado por la pérdida involuntaria del trabajo, mediante prestaciones en dinero, asistencia médica, capacitación profesional e intermediación laboral.

Los requisitos y términos para obtener los beneficios que otorga el Subsistema se determinarán en la Ley Especial del Subsistema.

Art. 48. Del Fondo Obligatorio

Se crea el Fondo de Capitalización Colectiva de carácter obligatorio para cubrir los beneficios de indemnización económica, capacitación profesional, intermediación laboral y lo correspondiente a la permanencia en el Fondo Solidario de Salud.

El Fondo de Capitalización Colectiva será administrado por las administradoras de fondos de pensiones en que se encuentre afiliado el respectivo trabajador.

El financiamiento de este Fondo estará constituido por las cotizaciones obligatorias de trabajadores y empleadores y, en casos excepcionales, por las aportaciones del Ejecutivo Nacional.

El Fondo estará bajo el régimen de capitalización colectiva y otorgará una indemnización económica temporal acorde con el número y monto de los aportes efectuados y los demás beneficios señalados en el encabezamiento de este artículo.

La Ley especial del subsistema determinará la forma de distribuir las cotizaciones y aportes obligatorios.

El Fondo no podrá ser utilizado para fines distintos a los previstos en esta Ley.

Los aportes, retiros, traslados, períodos, requisitos, límites de ingresos para cotizar en el régimen y modalidades de cobertura de estos beneficios se determinarán en la Ley Especial del Subsistema.

Art. 49. De los prestadores de Servicios

Los entes prestadores de servicios para la capacitación profesional y la intermediación laboral podrán ser públicos, privados o mixtos, y estarán bajo la calificación, autorización y supervisión del Ministerio del Trabajo y la Seguridad Social, conforme el régimen de organización y funcionamiento que se expida para el efecto.

Art. 50. De la Supervisión y Control

La supervisión y el control del Fondo a cargo de las diferentes administradoras, estará a cargo de la Superintendencia del Subsistema de Pensiones, Paro Forzoso y Capacitación Profesional, constituida de acuerdo con el artículo 25° de esta Ley.

Las competencias de esta Superintendencia se determinarán en la Ley Especial del Subsistema.

Art. 51. De la Intimación

La Ley Especial del Subsistema establecerá un procedimiento ejecutivo de intimación que permita al trabajador obtener los beneficios dinerarios cuando no le sean cancelados dentro de los treinta (30) días siguientes a la finalización de la relación del trabajo.

**CAPITULO VI
DEL SUBSISTEMA DE VIVIENDA**

Art. 52. Del Objeto

El Subsistema de Vivienda tiene por objeto generar las facilidades a los afiliados y a los beneficiarios del Sistema, para el acceso a una vivienda digna y adecuada, que disponga de los servicios urbanísticos básicos; además de estimular y apoyar la participación individual y comunitaria en la solución de sus problemas habitacionales.

Los requisitos para acceder a los beneficios que otorga el Subsistema y sus condiciones serán determinados en la Ley Especial del Subsistema.

Art. 53. De los Regímenes

El Subsistema es mixto en su configuración, fuentes de financiamiento y administración. Está conformado por dos (2) regímenes: el del Ahorro Habitacional y el de los Aportes del Sector Público.

Además de los recursos financieros para el funcionamiento del Subsistema, podrán aportarse otras fuentes de recursos distintas a los dos regímenes antes señalados, las cuales estarán sujetas a las condiciones establecidas en la Ley Especial del Subsistema.

Art. 54. Del Régimen de Ahorro Habitacional

El régimen del Ahorro Habitacional tiene por objeto procurar los recursos para generar las posibilidades de acceso a una vivienda o, a la solución de problemas habitacionales, a los beneficiarios del Subsistema. Dicho ahorro se constituirá con las

contribuciones de los trabajadores y empleadores, y los rendimientos que éstos produzcan.

La administración del régimen del Ahorro Habitacional estará a cargo de Instituciones autorizadas para tal fin, cuya gestión podrá ser pública, privada o mixta.

Los aportes del régimen del Ahorro Habitacional son propiedad de los afiliados, en proporción a sus cotizaciones y rendimientos de las inversiones realizadas; su patrimonio es independiente y distinto al patrimonio de sus administradores.

Art. 55. De los Aportes

Las aportaciones al Ahorro Habitacional de trabajadores y empleadores son obligatorias y su recaudación, distribución y liquidación se hará en los términos y condiciones establecidos en el artículo 17° de la presente Ley.

Art. 56. De los Derechos de los Afiliados

La Ley Especial del Subsistema de Vivienda definirá los derechos del afiliado en el caso de que acceda a los beneficios del Subsistema con recursos del ahorro habitacional individual, así como, en la circunstancia de que no los utilice.

Art. 57. Del Fondo de Aportes del Sector Público

Se crea el Fondo de Aportes del Sector Público, cuyo objeto es financiar los programas de vivienda o de soluciones habitacionales determinados en la Ley Especial. El Fondo estará constituido por los aportes del Estado y será independiente y distinto del patrimonio de sus administradores.

La administración del Fondo se hará de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 24° de la presente Ley.

Art. 58. De la Supervisión y Control

Se crea la Superintendencia del Subsistema de Vivienda, en correspondencia con lo establecido en el artículo 25° de la presente Ley.

Art. 59. De la Transición

La Ley de Política Habitacional será adecuada al Subsistema de Vivienda y establecerá las modalidades de transición y transformación de los regímenes actuales al Sistema de Seguridad Social Integral.

**CAPITULO VII
DEL SUBSISTEMA DE RECREACION**

Art. 60. Del Objeto

El objetivo del Subsistema es promover e incentivar el desarrollo de programas de recreación, utilización del tiempo libre, descanso y turismo social para los afiliados y beneficiarios del Sistema de Seguridad Social Integral.

Art. 61. De los Principios

La Ley Especial del Subsistema establecerá los requisitos y condiciones de los fondos que acuerden constituir patronos y trabajadores.

Art. 62. De los lineamientos

La Ley Especial del Subsistema definirá los lineamientos estratégicos y establecerá las normas para desarrollar en forma directa o mediante acuerdos con entidades públicas y privadas, los programas de recreación, utilización del tiempo libre, descanso y turismo social, así como, el fomento de la construcción, dotación, mantenimiento y protección de la infraestructura recreativa y de las áreas naturales destinadas a su efecto.

Art. 63. De la Dirección y Supervisión

La dirección y supervisión del Subsistema serán definidas en la Ley Especial.

**TITULO IV
DEL REGIMEN TRANSITORIO Y DE LAS DISPOSICIONES FINALES**

Art. 64. De los Actuales Pensionados del IVSS

El Ejecutivo Nacional capitalizará un Fondo Especial para el pago de las pensiones correspondientes a los actuales pensionados del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales y de aquellos que teniendo derecho a una pensión, la hubiesen solicitado hasta el 31 de diciembre de 1996, quienes, previa realización de un censo de pensionados, se identificarán en un registro único y definitivo.

El Instituto Venezolano de los Seguros Sociales coordinará la elaboración del Registro Único de Pensionados, en un lapso no menor a los ciento ochenta (180) días posteriores a la entrada en vigencia de esta Ley; garantizando un lapso no menor de noventa (90) días después de la publicación de aquel, para atender los reclamos de los pensionados o sus beneficiarios, en cuanto se refiere a exclusiones o inclusiones inadecuadas en dicho Registro.

Este Fondo, que asume las obligaciones del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales para con sus pensionados, será autónomo, de objetivo específico, y no podrá utilizarse para otros fines. Los pensionados que reciban prestaciones de este Fondo no tendrán derecho a los beneficios contemplados en el nuevo Subsistema de Pensiones.

La administración de los recursos de este Fondo se hará bajo la figura de un fideicomiso que deberá suscribirse entre el Ministerio de Hacienda y el ente fiduciario, basándose en los principios de una sana administración. El contrato de fideicomiso establecerá las opciones jurídicas, requisitos, regímenes, modalidades y limitaciones para la administración e inversión de los recursos, así como, las garantías requeridas, responsabilidad de los administradores y gastos operativos y de administración; y requerirá de la opinión favorable de la Comisión Bicameral de Finanzas del Congreso de la República.

Para la atención de la salud de los actuales pensionados, en correspondencia con lo establecido en la Ley del Seguro Social, se transferirá al Fondo de Asistencia Médi-

ca o al Fondo Solidario de Salud, según sea el caso, una cuota no inferior al 6,25% de las pensiones pagadas.

Art. 65. De la creación de Fideicomisos y de los Contratos de Administración de Recursos

Se suscribirán, entre el Ministerio de Hacienda y los entes fiduciarios o los administradores, los fideicomisos o los contratos de administración de recursos que fueren necesarios para financiar la transición hacia el Sistema de Seguridad Social Integral. Los mismos podrán atender el financiamiento de la transición, la asistencia técnica y la transferencia en propiedad u otra modalidad de los activos, sean o no financieros, del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales a los Fondos correspondientes y otras entidades descentralizadas.

Art. 66. De los Fondos del IVSS durante la Transición

El Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, suscribirá un contrato de fideicomiso con un ente público de infraestructura física, técnica, administrativa y funcional, con suficiente solvencia financiera, confianza del público y de experiencia comprobada, cuyo objeto será, recibir y administrar los activos financieros que le transferirá el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, realizar la recaudación de las cotizaciones, efectuar las inversiones que corresponda y, distribuir estos recursos según las instrucciones impartidas por el Instituto, conforme a lo dispuesto en el Capítulo III del título V de la Ley del Seguro Social y el Capítulo III del título VI de su Reglamento General; y títulos II y III de la Ley en referencia, y títulos VII y VIII del Reglamento General.

El Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, transferirá al ente fiduciario la recaudación de los recursos del Seguro de Paro Forzoso, conforme al Capítulo IV del Reglamento que lo rige, debiendo instruirlo respecto del pago de sus prestaciones dinerarias.

Art. 67. De los exceptuados a cotizar

No están obligados a cotizar en el nuevo régimen de pensiones:

- a) los asegurados que cumplan las condiciones establecidas en el Capítulo III del Título III de la Ley del Seguro Social, y no hayan sido incluidos en el Fondo previsto en el Artículo 61 de esta Ley;
- b) los asegurados que cumplan las condiciones establecidas en el Capítulo II, Sección I del Título III de la Ley del Seguro Social, y no hayan sido incluidas en el Fondo previsto en el Artículo 61 de esta Ley;
- c) los asegurados que tengan acreditadas como mínimo un mil noventa y dos (1.092) semanas de cotizaciones y hubiesen cumplido cuarenta y cinco (45) o más años de edad, independientemente de su sexo.

Las pensiones que correspondan serán canceladas por el Fondo de Pensiones y Otras Prestaciones en Dinero o por el Régimen de Solidaridad Intergeneracional, según sea el caso.

Para la atención de la salud de estos pensionados, en correspondencia con lo establecido en la Ley del Seguro Social, se transferirá al Fondo de Asistencia Médica

o al Fondo Solidario de Salud, según sea el caso, una cuota no inferior al 6,25% de las pensiones pagadas.

El Ejecutivo Nacional dispondrá de los recursos necesarios para cancelar las deudas atrasadas con los beneficiarios de la Contingencia de Paro Forzoso y las deudas pendientes con los actuales pensionados.

Art. 68. Del Cobro de las Acreencias

El Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, durante la transición al Sistema de Seguridad Social Integral y actuando de conformidad con la Ley, sea de manera directa o a través de terceros contratados para tal fin, está en la obligación de hacer efectivas las acreencias pendientes por concepto de cotizaciones, tanto del sector público como del privado.

Art. 69. De los Pasivos, de los Gastos Administrativos y de la Nómina de Jubilados del Personal del IVSS

Los pasivos del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, incluyendo la nómina de sus jubilados y pensionados, y los gastos administrativos actuales, más los que se generen durante la transición, se cancelarán con cargo a las disponibilidades no comprometidas del Instituto, a los cobros de acreencias que se hagan efectivos y en su defecto, con cargo al Fisco Nacional en los saldos no cubiertos. El Ministerio de Hacienda, según lo dispuesto, arbitrará la obtención de los recursos que fueren necesarios a estos efectos.

Art. 70. Del Fondo especial para los Pensionados de la administración Pública Nacional

Se crea un Fondo Especial, para los pensionados de la Administración Pública Nacional que reciban asignaciones a través de las nóminas y con cargos al Presupuesto Nacional. Para tal propósito la Oficina Central de Personal hará un censo de dichas pensiones con los integrantes del sector público previstos en el artículo 668 de la reforma parcial de la Ley Orgánica del Trabajo, en el plazo de dos (2) años a partir de la promulgación de esta Ley.

El Fondo se alimentará con el valor actual de los compromisos que se contraigan en los dos (2) próximos años, mediante su inclusión en el Presupuesto Nacional, con revisiones anuales para determinar su equilibrio actuarial. Las pensiones que se otorguen por intermedio de este Fondo será la mayor entre las que esté recibiendo la persona, de forma tal que nadie pueda recibir más de una pensión no contributiva. Los nuevos ingresos por pensiones no contributivas serán regulados por la Oficina Central de Personal. Quedan exceptuadas las que se obtengan por el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales y de los fondos de pensiones del sector público que revistan carácter contributivo y no dependan del Fisco Nacional.

La administración del Fondo Especial para los Pensionados de la Administración Pública Nacional estará a cargo de un ente fiduciario conforme a lo establecido en el artículo N° -- de esta Ley. El Ejecutivo Nacional dotará del presupuesto necesario a la Oficina central de Personal para que cumpla su misión en el tiempo establecido.

La Ley Especial del Subsistema de Pensiones reglamentará las normas operativas del Fondo.

Art. 71. De la Transición y Transformación de otros Regímenes de Pensiones, Jubilaciones y Salud

Las Leyes Especiales de los Subsistemas de Pensiones y de Salud establecerán los lapsos, las modalidades de transición y transformación de otros regímenes de pensiones, jubilaciones y de salud del Sector Público, a fin de que el Sistema de Seguridad Social Integral sea uniforme.

Art. 72. De los Recursos Humanos del Sistema

El Estado estimulará la formación de profesionales y técnicos en materia de seguridad social, para lo cual se fortalecerán las instituciones y los programas relacionados con esta materia, y procurará la optimización del desarrollo, selección y remuneración de los recursos humanos necesarios para el funcionamiento del Sistema.

Art. 73. De la Competencia Transitoria

Hasta tanto se cree el Ministerio del Trabajo y la Seguridad Social, previsto en el Artículo 8, corresponderán sus competencias al actual Ministerio del Trabajo.

Art. 74. De la Secretaría Técnica Transitoria

Hasta tanto se cree el Ministerio del Trabajo y la Seguridad Social, la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de la Seguridad Social y del Trabajo, será ejercida por el Presidente del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales.

Art. 75. De la Ley de Política Habitacional y la Transición

Hasta tanto se sancione la Ley Especial del Subsistema de Vivienda, se mantendrá el régimen previsto en la Ley de Política Habitacional, siempre que no colida con la presente Ley.

Art.76. Disposiciones tributarias. A través de las leyes especiales de los subsistemas se establecerá el régimen especial que en esta materia será aplicable a las diferentes instituciones que participen en la operación y administración de los sistemas de pensiones, salud y paro.

Art. 77. De la Derogación

Al entrar en vigencia esta Ley quedan derogadas aquellas normas que contraríen su aplicación.

ORIENTACION BIBLIOGRAFICA

LA SEGURIDAD SOCIAL EN VENEZUELA

Luis Mendoza

- ACEDO MACHADO, Clementina: "Necesidades jurídicas y acceso a la justicia de un nuevo sector: beneficiarios del Seguro Social". En Rogelio PEREZ PERDOMO: *Justicia y pobreza en Venezuela*. Caracas, Monte Avila, 1987, pp. 219-248
- ACEDO MACHADO, Clementina et al.: *Seguridad Social: alternativas de reformas, casos Venezuela y Chile*. Caracas, Fundación de la Escuela de Gerencia Social, 1993, 187 p.
- ALDOI, Ernesto: *La Seguridad Social y la atención a la salud en Venezuela*. Caracas, s/e, 1991, 41 p.
- ALLHEIMER, Harald: *La Prestación de Antigüedad y el Fondo de Pensiones como formas complementarias del ahorro nacional: el caso Venezuela*. Caracas, Centro de Documentación. ILDIS, 1995, 160 p.
- ARRIETA A., José I.: "La Seguridad Social". En: *Revista SIC*, Vol. 58, n° 575, Caracas, 1995, pp. 210-213.
- BARRANTES, César: *La política social de apoyo a la Economía Popular en Venezuela. Una propuesta en marcha*. Caracas, Centro de Documentación. ILDIS, 1990, 91 p.
- CAMBA T., Nelson E.: "La tendencia privatizadora de la Seguridad Social en Latinoamérica. ¿El fin del principio de la solidaridad social?" En: *Gaceta Laboral*. Vol. 2, n° 1, Maracaibo, 1996, pp. 127-147
- CARABALLO, Alfredo: *El Ministerio de Desarrollo Social y la nueva política social del Estado. Esquema de trabajo*. Caracas, Centro de Documentación. ILDIS, 1990.
- CARTAYA Vanessa et al.: *La flexibilización laboral en Venezuela*. Caracas, Centro de Documentación. ILDIS, 1991.
- CARTAYA, Vanessa et al.: *Alternativas no convencionales de prestación de servicios de Seguridad Social en el Area Metropolitano*. Caracas, Centro de Documentación. ILDIS, 1993, 120 p.
- CARTAYA, Vanessa: "Gobierno local y sociedad civil en Venezuela: la gestión de los servicios de seguridad y protección social". En: *Política Social en los Centros Urbanos de América Latina*. Bogotá, Fundación Friedrich Ebert de Colombia, agosto 1994, pp. 16-18.
- CARTAYA, Vanessa: *Gobierno y sociedad civil: hacia un sistema local de Seguridad Social*. Caracas, Fundación de la Escuela de Gerencia Social, 1995, 176 p. (Cuadernos de Investigación N° 12).

- CARTAYA, Vanessa et al.: *Propuesta operativa para la instrumentación de sistemas locales de Seguridad Social. Sistema Integrado de Postgrado en Seguridad Social*. Caracas, Centro de Documentación. ILDIS, 1995, 69 p.
- CARTAYA, Vanessa: "Como va viniendo vamos viendo". En: *Boletín CIES*. N° 5, Caracas, 1996, pp. 16-19.
- C.T.V.: *Posición de la C.T.V. ante la propuesta de cambio del Régimen de Prestaciones Sociales*. Caracas, C.T.V., 1991. 50 p.
- CHAUDARY, Judy: "Una política social y la recreación". En: Mercedes MARTINEZ (comp.): *La Seguridad Social en Venezuela*. Caracas, Editorial Tropykos / FACES-UCV, 1993, pp. 47-174 (Cuadernos de Postgrado N°4).
- DIAZ, Luis E.: "Las propuestas modificadoras de las prestaciones". En: *Gaceta Laboral*. Vol. 2, n° 1, Maracaibo, 1996, pp. 149-168.
- DRIJA, Olga: *La Seguridad Social como instrumento de desarrollo*. Caracas, Fundación de la Escuela de Gerencia Social (Cuadernos de Investigación N° 2), 1991, 26 p.
- ESPINOZA P., Antonio: *El Régimen de Prestaciones Sociales*. Caracas, Vadell Hermanos Editores, 1992, 192 p.
- ESTABA, E.: *Agenda social de los 90: una propuesta para diálogo*. Caracas, Centro de Documentación. ILDIS, 1993, 50 p.
- FALCON, Daisy et al.: "La previsión social privada en Venezuela: los institutos de previsión social". En: Mercedes MARTINEZ (comp.): *La seguridad social en Venezuela*. Caracas, Editorial Tropykos / FACES-UCV, 1993, pp. 163-174 (Cuadernos de Postgrado N° 4).
- FEBRES, Carlos E. et al.: *Indicadores sociales en Venezuela*. Caracas, Centro de Documentación. ILDIS, 1993, 131 p.
- FEBRES, Carlos E. et al.: *Sistema pensional venezolano: situación actual y posibilidades de cambio*. Caracas, Centro de Documentación. ILDIS, 1995, 60 p.
- FREIJES, F. *Diagnóstico de la situación social en Venezuela*. Caracas, Centro de Documentación. ILDIS, 1995, 31 p.
- FREITES, Nelson et al.: *La gestión de la fuerza laboral en microempresas informales*. Caracas, Centro de Documentación. ILDIS, 1990, 28 p.
- GALIN, Pedro: *El empleo precario en América Latina*. Caracas, Centro de Documentación. ILDIS, 1990, 29 p.
- GONZALEZ, Marín P.: *La Carta Social Andina: algunos elementos para su análisis*. Caracas, Centro de Documentación. ILDIS, 1994, 107 p.
- GONZALEZ, Marín P. et al.: *Panorama sobre la situación del Sector Salud en Venezuela*. Caracas, Centro de Documentación. ILDIS, 1992, 40 p.
- GONZALEZ, Marino: *Análisis metodológico del sistema de Indicadores de Salud*. Caracas, Centro de Documentación. ILDIS, 1989, 69 p.
- GARCIA V., Haydee: *El Gasto Público Social en Venezuela*. Caracas, s/e, 1988, 70 p.
- HERNANDEZ, José J.: *Agenda social de los 90: consideraciones de lo político en la política social*. Caracas, Centro de Documentación. ILDIS, 1993, 17 p.
- ILDIS: *Cifrando y descifrando el mercado de trabajo*. ILDIS, 1992, 24 p.

- ILDIS-CTV: *Estudio comparativo de la Ley de Prestaciones Sociales en Venezuela y Chile*. Caracas, Centro de Documentación. ILDIS, 1991.
- ILDIS/FUDECO: *Indicadores de la situación de salud en la Región Centro-Occidental*. Caracas, Centro de Documentación. ILDIS, 1989, 49 p.
- ITURRASPE, Francisco: *Flexibilización del tiempo de trabajo: regulación jurídica en Venezuela*. Caracas, ILDIS, 1990, 18 p.
- LACABANA, Miguel A.: *Precariedad laboral: algunas notas sobre las inserciones laborales de los habitantes de barrios segregados*. Caracas, Centro de Documentación. ILDIS, 1990, 29 p.
- LUCENA, Héctor: *Reestructuración productiva y sistema laboral*. Caracas, Centro de Documentación. ILDIS, 1992, 93 p.
- MAINGON, Thaís: *Política social y el nuevo rol del Estado*. Caracas, Centro de Documentación. ILDIS, 1991.
- MAINGON, Thaís: *Agenda social de los 90: proposiciones para una política de salud y nutrición para Venezuela*. Caracas, Centro de Documentación. ILDIS, 1993, 34 p.
- MANTERO, Oswaldo: *Flexibilidad del trabajo y derecho del trabajo*. Caracas, Centro de Documentación. ILDIS, 1990, 14 p.
- MARQUEZ, Gustavo: *La reforma del Sistema de Prestaciones Sociales en Venezuela*. Caracas, IESA, 1991, 37 p.
- MARQUEZ, Gustavo: *El Sistema de Seguros Sociales en Venezuela*. Caracas, Ediciones IESA, 1993, 147 p.
- MARTELL, Armando: *Agenda social de los 90: evaluación de la política social 1989-1993*. Caracas, Centro de Documentación. ILDIS, 1993, 40 p.
- MARTINEZ LOPEZ, Mercedes: "Tiempo libre y recreación en el contexto de la seguridad social de los trabajadores en Venezuela". En: Mercedes MARTINEZ (comp.): *La Seguridad Social en Venezuela*. Caracas, Editorial Tropykos / FACES-UCV, 1993, pp. 115-143. (Cuad. de Postgrado N° 4).
- MENDEZ CEGARRA, Absalón: "Consideraciones generales sobre Seguridad Social en Venezuela". En: Mercedes MARTINEZ (comp.): *La seguridad Social en Venezuela*. Caracas, Editorial Tropykos / FACES-UCV, 1993, 64 p. (Cuadernos de Postgrado N° 4), 1993, 174 p.
- MENDEZ CEGARRA, Absalón: *Seguridad Social para todos: ¿ficción o realidad?* Caracas, FACES-UCV, 1993, 64 p.
- MINEDI, Roselle: *Agenda social de los 90: familia, sociedad civil y Estado*. Caracas, Centro de Documentación. ILDIS, 1993, 17 p.
- MORALES, Miriam: "La información al público en el ámbito de la seguridad social". En: Mercedes MARTINEZ (comp.): *La seguridad social en Venezuela*. Caracas, Editorial Tropykos / FACES-UCV, 1993, pp. 77-94 (Cuadernos de Postgrado N° 4).
- PINTO, Rafael: "Análisis conceptual de la seguridad". En: Mercedes MARTINEZ (comp.): *La Seguridad Social en Venezuela*. Caracas, Editorial Tropykos / FACES-UCV, 1993, pp. 59-75 (Cuadernos de Postgrado N° 4).

- RAMIREZ J., Antonio: *Consideraciones en relación al concepto de Seguridad Social*. Caracas, BUCV, 1980, 129 p.
- RAUSSEO, Xiomara: "Visión crítica de una seguridad social insegura". En *Estado y Reforma*. N° 3, Caracas, 1990.
- RAUSSEO, Xiomara: *Agenda social de los 90: Una propuesta para la Seguridad Social*. Caracas, Centro de Documentación. ILDIS, 1993, 78 p.
- RAUSSEO, Xiomara: "Seguridad Social". En: *Agenda Social de los 90*, ILDIS, 1993, 40 p.
- RAUSSEO, Xiomara: "Descripción y diagnóstico de las bases, principios y legislación de la Seguridad Social en Venezuela". En: Bernardo KLIKSBURG (comp.): *Desarrollo Humano en Venezuela*. Caracas, Monte Avila Editores, 1994, pp. 125-142
- RENAUD C.: *Hacia una política social de mediano plazo*. Caracas, Centro de Documentación. ILDIS, 1991, 63 p.
- RIVAS, Orangel: *Informe Social de Venezuela*. Caracas, Centro de Documentación. ILDIS, 1994, 1995, 145 p.
- RIVAS, Orangel et al.: *Política social: ¿a quiénes beneficia?* Caracas, Centro de Documentación. ILDIS, 1993, 82 p.
- RODRIGUEZ DIAZ, Isaias: "Prestaciones y retroactividad". En: *Gaceta Laboral*. Vol. 2, n° 1, Maracaibo, 1996, pp. 54-59
- ROJAS, Gladys: "La protección de la mujer trabajadora dentro del ámbito de la Seguridad Social". En: Mercedes MARTINEZ (comp.): *La seguridad social en Venezuela*. Caracas, Editorial Tropykos / FACES-UCV, 1993, pp. 147-162. (Cuadernos de Postgrado N° 4).
- SAINZ MUÑOZ, Carlos: *Comentarios al Reglamento de Seguro de Paro Forzoso*. Caracas, Editorial Lifo-Jet, 1990, 224 p.
- SILVA, Edgar: "El sistema de pensiones del Seguro Social". En: *Gaceta Laboral*. Vol. 2, n°1, Maracaibo, 1996, pp. 67-79
- SIMMONS, John: *La justicia laboral en Venezuela ante la nueva Ley Orgánica del Trabajo: la estabilidad laboral*. Caracas, Centro de Documentación. ILDIS, 1991, 110 p.
- UNICE F.: *Descripción y diagnóstico de las bases, principios y legislación de la Seguridad Social en Venezuela*. s/l, s/e, 1992, 40 p.
- VALECILLOS, Héctor et al.: *Análisis proyectos prestaciones sociales*. Caracas, Centro de Documentación. ILDIS, 1991.
- VENEZUELA. PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Comisión Interministerial: "Conservar es el verbo de las Prestaciones Sociales", En: *Estado y Reforma*, N° 3, Caracas, 1990, pp. 83-89.
- VENEZUELA. PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. COPRE: *Aspectos relevantes de la situación social en Venezuela*. Caracas, COPRE, 1989, 194 p.
- VILLAFANE, María Luisa: *Historia de la Seguridad Social en Venezuela*. Caracas, Fundación de la Escuela de Gerencia Social (Cuadernos de Investigación N° 1), 1991, 99 p.

VILLASMIL, Humberto: *Precariedad, legislación y administración del trabajo*. Caracas, Centro de Documentación. ILDIS, 1990, 14 p.

VIVANCOS, F.: *El ajuste estructural y la política social*. Caracas, Centro de Documentación. ILDIS, 1990, 90 p.

WITTE, Lothar: *La reforma pensional en Chile y en Colombia: ¿del modelo de reforma a la reforma del modelo?* Caracas, Centro de Documentación. ILDIS, 1995, 54 p.

DOCUMENTOS

XXI CONGRESO DE LA ASOCIACION LATINOAMERICA DE SOCIOLOGIA ALAS

POR UNA DEMOCRACIA SIN EXCLUSIONES Y SIN EXCLUIDOS DECLARACION FINAL

El XXI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, reunió en Sao Paulo, Brasil, entre los días 31 de agosto y 5 de septiembre de 1997, a más de mil especialistas de todas las disciplinas en ciencias sociales, quienes participaron en cuatro conferencias magistrales, veintidós mesas redondas y veintidós comisiones de trabajo. En un ambiente de pluralidad se discutieron los trabajos de los participantes y se logró un estimulante intercambio de conocimientos.

Reunidos los asistentes en la Asamblea final del Congreso, se acordó emitir la siguiente declaración:

Las tendencias hegemónicas de la globalización han significado un inmenso proceso de reacomodo de las relaciones de poder. La concentración del poder militar, político, económico, tecnológico, financiero y comunicacional en unos pocos Estados, organizaciones y empresas transnacionales, está acelerando la segregación y exclusión de la gran mayoría de la población de mundo.

Prevalece un modelo de desarrollo y organización socio-política en el cual los intereses del lucro de las minorías se imponen sobre todo otro valor o interés humano. Se trata igualmente de un modelo que requiere un violento y permanente asalto depredador de la naturaleza y es por ello absolutamente insostenible, en cuanto pone en peligro la vida misma en el planeta Tierra.

Las reformas impuestas a los países latinoamericanos no son aplicadas en los países hegemónicos para reducir el gasto público, controlar la deuda interna y externa, o disminuir el proteccionismo. En cambio, los programas actuales de los gobiernos de la mayor parte de nuestros países profundizan el proceso de privatizaciones de empresas públicas estratégicas; la subvención fiscal a los grandes capitalistas transnacionales; el subsidio masivo a la banca; y una reestructuración productiva con la pérdida de derechos conquistados por las luchas históricas de los trabajadores del subcontinente.

Los resultados de cerca de dos décadas de ajustes estructurales y reforma del Estado están a la vista: una inmensa masa de desempleados y subempleados, la precarización de los empleos y de los servicios de seguridad so-

cial, salud y educación, el incremento de la violencia social y política, y la pérdida prácticamente total de la soberanía económica y política de las naciones latinoamericanas.

Hoy existen en la mayoría de nuestros países regímenes de democracia representativa. En ellos se manifiesta la lucha entre concepciones, proyectos, fuerzas y tendencias orientados en sentidos diversos. Por una parte, se plantea una opción que favorece la creciente concentración del poder económico y político, la exclusión mayoritaria, y la práctica de programas encaminados a reforzar el control social, asegurar la gobernabilidad, y limitar la participación popular en la vida pública. Por otra, la democracia ha servido para ampliar la presencia de las colectividades, la formación de redes horizontales de las organizaciones culturales y políticas y de los movimientos sociales, el cambio en las formas y medios mismos de la actividad pública, el establecimiento de nuevas relaciones y vías de comunicación alternativas, el establecimiento de los principios de una institucionalidad participativa y una cultura democrática.

En su versión restringida, la democracia representativa ha conducido al abuso de las atribuciones presidenciales, a la toma de decisiones al margen de todo debate democrático; el favorecimiento de diversas formas tendentes a asegurar la continuidad de las políticas económicas neoliberales; a la ampliación de la presencia de las fuerzas armadas en la vida política; al desborde del enriquecimiento ilícito, la corrupción y la emergencia de ostensibles vinculaciones entre numerosos funcionarios públicos y el narcotráfico. El hostigamiento a movimientos populares, la identificación de los pobres como "delinquentes" y la represión como recurso permanente para enfrentar demandas no resueltas, constituyen grandes limitaciones para una genuina democracia.

No obstante, la ampliación de derechos políticos y la participación de fuerzas opositoras permite que se expresen intereses diversos a los del poder, legítima y fortalece la resistencia popular en contra de los programas de gobierno. La riqueza de experiencias y propuestas democráticas surgidas en los últimos años es notoria. Expresión suya son movimientos sociales como el de los Sin Tierra en Brasil, de los estudiantes universitarios en Chile y Nicaragua, de los empleados públicos en Argentina y Venezuela, de los coccaleros en Bolivia y Colombia, de las asociaciones en lucha por los derechos humanos en Honduras y Paraguay, de los movimientos indígenas en México, Guatemala y Ecuador, de las mujeres y de las minorías en todo el subcontinente.

En América Latina, se han consolidado partidos y frentes políticos democráticos que favorecen la realización de experiencias de gobierno participativo en municipios y regiones, y apuntan hacia la ampliación de una conciencia y una práctica en la gestión pública, la apertura de espacios no estatales de acción colectiva, la orientación de proyectos alternativos de desarrollo y el establecimiento de formas de representación incluyentes en todos los ámbitos.

El potencial de las universidades públicas y de los centros de investigación como generadores de conocimiento, como difusores de prácticas sociales democráticas, como estudiosos de experiencias colectivas novedosas, es crucial. Nuestras universidades públicas se han visto sometidas a restricciones presupuestarias, a modelos tecnocráticos y de desarticulación de la investigación, la docencia y la difusión. La evaluación basada en criterios productivistas y eficientistas atenta contra la producción de un conocimiento creativo y con responsabilidad social, ya que impone normas de rentabilidad que son ajenas e inadecuadas para la actividad docente y de investigación. Por estas razones, los científicos sociales debemos aplicar más que nunca en la defensa y ampliación de estos espacios de pensamiento crítico y continuar abriendo horizontes de conocimiento que favorezcan la solución de los graves problemas sociales que viven nuestros pueblos.

La Asociación Latinoamericana de Sociología ratifica su compromiso con el impulso a un pensamiento latinoamericano propio, no colonial, identificado con los problemas y las luchas de las mayorías, con el objetivo de alcanzar una democracia de todos y para todos, sin exclusiones ni excluidos.

DISCURSO PRONUNCIADO CON MOTIVO DEL OTORGAMIENTO DEL DOCTORADO HONORIS CAUSA A PABLO GONZALEZ CASANOVA Y ANIBAL QUIJANO

Edgardo Lander

En el año 1993, con motivo de la realización en Caracas del XIX Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, la Universidad Central de Venezuela llegó a un acuerdo no sólo poco usual sino extraordinario: decidió rendirle homenaje a lo más genuino y vigoroso del pensamiento social latinoamericano otorgándole su máxima distinción, el **Doctorado Honoris Causa** a cinco de sus exponentes más originales y representativos: Darcy Ribeiro, Orlando Fals Borda, Fernando Henrique Cardoso, Pablo González Casanova y Aníbal Quijano. Los tres primeros doctorados han sido entregados. Constituye para mí un inmenso honor la oportunidad de hablar en este acto de la vida y obra de Don Pablo González Casanova y de mi entrañable amigo, Aníbal Quijano.

Hoy le rendimos homenaje a quienes se han propuesto a lo largo de su vida la exigente tarea de pensar el continente a partir de sus propias realidades y condiciones culturales específicas, de sus particulares historias y de las formas de inserción subordinadas en el sistema capitalista mundial que ha tenido este continente a lo largo de más de 500 años. A quienes han puesto su notable capacidad intelectual al servicio de la búsqueda de un futuro mejor para los pueblos de América Latina.

No han sido -a pesar de los títulos universitarios que así lo afirman- sociólogos en el sentido profesional del término. Sus inquietudes éticas, estéticas, políticas e intelectuales no están constreñidas dentro de los ámbitos de los saberes pre-establecidos. Sería más adecuado caracterizarlos como **intelectuales orgánicos** en el sentido gramsciano del término. Un permanente fluir entre los diferentes campos del conocimiento, entre lo contemporáneo y lo histórico, entre la disciplina académica y la vida política y cultural impregna toda su obra.

Una revisión somera de su obra publicada ilustra la inagotable gama de sus intereses, la diversidad de problemas en relación a los cuales formularon contribuciones decisivas. Pablo González Casanova ha trabajado temas de literatura, historia, teoría política, metodología de las ciencias sociales, teoría democrática, marxismo, movimiento obrero, movimientos campesinos, colonialismo interno, geopolítica. Ha publicado decenas de libros e innumerables artículos. Sus textos

sobre la democracia *La Democracia en México* y sobre la explotación, *La Sociología de la Explotación* se convirtieron inmediatamente en referencia obligada, y muy pronto en clásicos de la literatura social latinoamericana. Ha abordado la realidad política y social mexicana y del continente, con particular interés y empatía por la situación cubana y las luchas de los pueblos centroamericanos.

En años recientes ha dirigido un monumental esfuerzo mediante la creación de equipos de trabajo colectivo para abordar en forma sistemática el estudio de grandes temas cuyos resultados han sido publicados en colecciones como *Historia del Movimiento Obrero en América Latina* en cinco tomos e *Historia política de los Campesinos Latinoamericanos* en cuatro tomos. Se han publicado los primeros tomos de un ambicioso texto programado en doce volúmenes: *La democracia en México: Actualidad y Perspectivas*.

Aníbal Quijano prefiere hablar y polemizar a escribir. Quizás su impacto o influencia intelectual más significativa, ha sido por vía directa en seminarios, conferencias, controversias y en conversaciones hasta muy avanzadas horas de la madrugada con quienes hemos tenido la suerte de ser sus amigos. Fue partícipe central en esa eclosión de reflexión colectiva que fue en América Latina el debate sobre la dependencia. Por muchos años el pensamiento político de José Carlos Mariátegui ha sido motivo de un interés particular. Dirige en la actualidad el *Anuario Mariateguiano*. Además de los temas mencionados, ha escrito ampliamente sobre literatura, el nacionalismo, el neo-imperialismo, colonialismo, las clases sociales en América Latina, el movimiento obrero latinoamericano y peruano, el Estado, problemas agrarios, movimientos campesinos, metodología de las ciencias sociales, populismo, marginalidad, urbanización, la coyuntura política peruana, y más recientemente, sobre identidad, modernidad y utopía en América Latina.

Las ciencias sociales -sociología, economía, ciencia política, la historia- se conforman como campos de saber diferenciados, acotados, institucionalizados, expresando una experiencia histórica particular: la sociedad capitalista liberal del siglo pasado. A partir de un sujeto unitario privilegiado que es blanco, masculino, propietario, europeo y ferviente creyente en el dogma del progreso, se constituyen en contraste binario todos los "Otros", quienes no son ni sujetos del conocimiento ni sujetos significativos de la vida histórico-cultural. A pesar de sus tensiones y ambivalencias, estas ciencias sociales, en su aproximación al mundo no-europeo, han formado parte de un complejo andamiaje institucional que con la fundamentación científica del racismo, el dogma del progreso y la idea de la modernización, ha impuesto al resto del mundo patrones de conocimiento propiamente coloniales. Este conocimiento ha contribuido a legitimar -a nombre de la superioridad de Occidente- el sometimiento político, militar y económico del resto del planeta.

No ha sido fácil comenzar a zafarse de estos regímenes de verdad y cuerpos de saber-poder disciplinarios caracterizados tan agudamente por Foucault y más recientemente por Edward Said en sus estudios sobre el orientalismo. En esta búsqueda, las ciencias sociales latinoamericanas de las décadas de los sesenta y los setenta dieron saltos cualitativos mediante la creación de un estilo intelectual que rechazaba tanto los estrechos compartimientos disciplinarios de las ciencias sociales metropolitanas, como las exclusiones de los "Otros" que no correspondían a los modelos europeos modernos. No se le teme a la asociación entre producción de conocimiento y compromiso político. Pablo González Casanova y Aníbal Quijano son actores protagónicos de estos procesos. No es seguramente casual que uno sea mexicano y otro peruano, territorios ancestrales de formidables civilizaciones autóctonas y países en los cuales lo indígena y el rico pluralismo cultural -a pesar del exterminio, del sometimiento, del mestizaje, de las políticas de incorporación del indigenismo- conservan una presencia vital.

En contraste con las posturas positivistas en defensa de una ciencia social objetiva, libre de todo juicio de valor, Pablo González Casanova y Aníbal Quijano parten del compromiso con la suerte de los sometidos y los excluidos. Su posición al lado de las luchas populares, por la equidad, la democracia, por la autonomía, contra la dominación colonial e imperial, no ha sido una actividad paralela que acompaña su producción intelectual, sino parte inseparable de ésta. El conocimiento de la realidad histórico social no es un oficio, una profesión, sino un compromiso existencial. Lejos de esas ciencias sociales inmaculadas que hoy prefieren hablar de pobres que de explotados o excluidos, nunca han temido llamar las cosas por su nombre: imperialismo, dominación, colonialismo interno, explotación.

Hoy le rendimos homenaje a dos maestros.

La inmensa presencia intelectual que González Casanova y Quijano han tenido en el continente en las últimas décadas, es inseparable de la estrecha asociación que han mantenido ambos con esos extraordinarios espacios de la vida colectiva de estas sociedades que han sido las grandes universidades públicas. Podemos considerarlos como representantes ilustres de dos de ellas, la más grande y la más antigua: la Universidad Nacional Autónoma de México y la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

Además de ocupar previa y posteriormente prácticamente todos los cargos posibles como docente, investigador y administrador académico, Pablo González Casanova fue Rector de la UNAM en momentos de particular convulsión social y política tanto en México como en dicha Universidad. Estando todavía fresca la trágica masacre de Tlatelolco, en la cual murieron profesores y estudiantes de la UNAM, ejerce la Rectoría de la institución por un poco menos de tres años entre 1970 y 1972. Durante ese breve período y bajo su activo liderazgo- se llevan a cabo en dicha universidad unos de los procesos más ricos de debate, reflexión colectiva y transformación académica que ha vivido la institución en su historia.

Consecuencia de las transformaciones llevadas a cabo fue la creación del Colegio de Ciencias y Humanidades y una gran expansión de las dimensiones de la universidad tanto en términos profesoriales, estudiantiles, como en su planta física.

En un acto que reafirma su compromiso ético y dignidad humana, Aníbal Quijano se encuentra hoy fuera de la Universidad de San Marcos producto de la carta de renuncia que se sintió comprometido a presentar en protesta por la intervención militar de la Universidad llevada a cabo por el gobierno de Fujimori. Hoy -afortunadamente- es posible detectar síntomas de resistencia a ese proyecto autoritario tanto en la universidad, como en el resto de la sociedad peruana.

El aporte involuntario más significativo de las dictaduras militares ha sido su contribución a la creación de algo que podemos llamar propiamente un pensamiento social continental, y una comunidad intelectual latinoamericana, que no es virtual sino real. Así como el régimen franquista en décadas anteriores fertilizó la vida cultural de este continente mediante el exilio republicano, con hombres de la talla de Juan David García Bacca, León Felipe, Juan Ramón Jiménez y Pablo Casals, la turbulencia de la historia de las últimas décadas en América Latina ha producido exilios que se han traducido en encuentros, intercambios, colectividades intelectuales y humanas, afectos y amistades que han dado carne y hueso al pensamiento social latinoamericano.

México, y en particular la UNAM, han sido generosos receptores de este exilio latinoamericano. Muchos de los más destacados intelectuales del continente, como es el caso de Don Sergio Bagú, asumieron a la UNAM como su nueva casa, echaron raíces y ya no les fue posible regresar a su país con el retomo a la democracia. Pablo González Casanova contribuyó activamente a la existencia de estas fecundas condiciones que han potenciado a la comunidad de creación intelectual en la UNAM y en México.

Aníbal Quijano ha vivido la otra cara de esta experiencia. Su vida en el Perú ha estado sometida a las intensas convulsiones de los procesos políticos peruanos de las últimas décadas, que lo obligaron a salir del país en reiteradas ocasiones. Le tocó vivir en Chile ese extraordinario momento de efervescencia intelectual y política -de encuentro latinoamericano- que se produce en los años anteriores al brutal golpe de Estado de Pinochet. Ha sido profesor en las principales universidades latinoamericanas, entre ellas, la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad de Sao Paulo, la Universidad Nacional del Ecuador, la Universidad de San Andrés en La Paz, la Universidad de Chile y la Universidad de Puerto Rico. En esta universidad -la Universidad Central de Venezuela- fue profesor- investigador en varias oportunidades en la década de los setenta, tanto en el CENDES como en la Escuela de Sociología. Esa vida nómada lo ha convertido en un hombre arraigado y genuinamente latinoamericano, con raíces, amigos, casa, en las principales ciudades del continente.

Expresión vital de los procesos de constitución de una comunidad continental de las ciencias sociales latinoamericanas, han sido los esfuerzos por consolidar ámbitos de encuentro e intercambio continentales como el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS). Una vez más, aquí, nuestros homenajeados han desempeñado papeles protagónicos. Ambos han participado reiteradas veces en los seminarios y conferencias de CLACSO. Los dos han estado estrechamente asociados a las actividades de docencia de investigación de FLACSO. Los dos han tenido papeles destacados en los congresos de ALAS, y han asumido posiciones de dirección de esta asociación. Aníbal Quijano ha sido varias veces Vice-Presidente de ALAS e integrante de su Comité Directivo. Pablo González Casanova fue presidente de la Asociación de 1988 a 1972 y de 1983 a 1985.

He insistido en que Pablo González Casanova y Aníbal Quijano le han dedicado su vida a pensar e investigar a América Latina, a mantenerse en estrecho contacto con las luchas sociales y las búsquedas de alternativas a los regímenes políticos y económicos dominantes. He destacado su contribución a la inmensa tarea de repensar la realidad de este continente a partir de la propia experiencia, desde las propias realidades culturales, históricas y políticas, no como simple extrapolación del mundo occidental.

Es el momento de destacar otro aspecto de sus trayectorias. Son igualmente dos de los pensadores latinoamericanos más universales. Su obra ha sido ampliamente traducida. Han sido profesores e investigadores asociados en algunas de las principales universidades del mundo. Pablo González Casanova ha sido Profesor en la Escuela Nacional de Ciencias Políticas de París, en las Universidades de Oxford y Cambridge en Inglaterra y en la Universidad Complutense de Madrid. Aníbal Quijano ha sido profesor/investigador en la Maison des Sciences de l'Homme en París, en la Universidad de Hannover, en la Universidad Libre de Berlín, en la Universidad de Columbia y la Universidad del Estado de Nueva York. Es posible encontrarlos igualmente en las directivas de las asociaciones mundiales más importantes de las ciencias sociales y en los consejos editoriales de las revistas académicas internacionales más prestigiosas.

Quiero concluir estas palabras con un llamado a los estudiantes aquí presentes. Hablar de Pablo González Casanova y de Aníbal Quijano es hablar de una herencia intelectual particularmente rica con la cual cuenta el continente. Es esencial, en estos tiempos de desmemoria postmoderna, que las nuevas generaciones no permitan que la especialización, el olvido y el escepticismo les arrebatén el acceso a éste que es su patrimonio vivo.

Muchas gracias.

RESEÑAS

Steve Ellner. *El sindicalismo en Venezuela en el contexto democrático (1958-1994)*. Fondo Editorial Tropykos /Universidad de Oriente, Caracas, 1995, 351 p.

Durante las últimas dos o tres décadas, el estudio del movimiento obrero se ha establecido a nivel mundial como una disciplina ampliamente reconocida en círculos académicos. Con anterioridad, gran parte de la literatura consistía en testimonios personales o escritos comprometidos elaborados por militantes de partidos políticos de izquierda. En general, ahora se cuenta con bases documentales para estos estudios notablemente más organizadas que antes y con una amplia comunidad académica dedicada a explorar temas relacionados. Sin embargo, en éste, como en otros campos, los estudios dedicados a América Latina o escritos por latinoamericanos son menos abundantes que en muchas otras regiones del mundo. Y hay notables desniveles entre los distintos países latinoamericanos. Si México, Brasil y Argentina se cuentan entre los países donde los avances han sido mayores, Venezuela sin duda pertenece al grupo de países con una producción académica mucho menor.

Por esta razón, resulta particularmente bienvenido el último libro de Steve Ellner dedicado al estudio del sindicalismo venezolano durante el período democrático. Hasta la publicación de este libro, las pocas investigaciones dedicadas al movimiento obrero venezolano habían prestado su atención casi exclusivamente al período 1936-1948, siendo Ellner también pionero en este campo. Seguramente, una de

las razones por la renuencia para abordar el período más reciente ha sido la relativa escasez de fuentes documentales. La prensa sindical es sumamente limitada, los sindicatos y las centrales sindicales tienen muy poca documentación preservada, en fin, las fuentes primarias son pocas. Ellner, con su acostumbrada acuciosidad, ha revisado a fondo lo que se puede conseguir de este tipo de fuentes, complementándolas con más de cien entrevistas a protagonistas de la historia que analiza.

El resultado es un libro que llena un importante vacío en la historiografía de la Venezuela contemporánea. El autor empieza con tres capítulos iniciales que ofrecen una visión panorámica del desarrollo del movimiento obrero durante el período: el primero dedicado a los años que siguieron a la caída de Pérez Jiménez que fueron testigos del momento de mayor unidad del movimiento obrero venezolano en el Tercer Congreso de la CTV, celebrado en 1959, y de su posterior fragmentación; el segundo, que cubre un período denominado "de recuperación y auge económico (1964-1979)"; y finalmente el tercero, que discute la experiencia de los años de crisis económica a partir de comienzos de los años ochenta. De allí en adelante, los sucesivos capítulos están dedicados a analizar distintas facetas del movimiento obrero organizado: la estrategia y organización interna de la CTV, las corrientes ideológicas y afiliaciones internacionales de las distintas centrales sindicales; las experiencias particulares del sindicalismo petrolero; el activismo laboral que caracterizó a los sindicalistas en las industrias siderúrgica y textil; los intereses financieros y

los planteamientos sobre cogestión en la CTV; y, finalmente, el problema de la legislación laboral.

Atravesando el libro hay una discusión en torno a lo que Ellner caracteriza como "la tesis del excepcionalismo venezolano", es decir, el argumento según el cual el movimiento laboral venezolano, junto con otras instituciones y la política del país en general, han sido diferente a las del resto de América Latina, fundamentalmente a consecuencia del impacto del petróleo. Se plantea que la consolidación del petróleo como principal producto de exportación fue determinante en la configuración de la estructura política y social de la nación y propició relaciones sociales armoniosas más que de confrontación. La oligarquía se vio radicalmente debilitada por la migración interna desde las áreas rurales que se generó como consecuencia de los ingresos petroleros. La desvalorización resultante de la tierra mitigó los conflictos rurales que tanta importancia han tenido en otros países del continente. Además, las condiciones particulares del núcleo de trabajadores petroleros (su reducido número, su aislamiento físico respecto a los más importantes núcleos urbanos y la relativa estabilidad laboral que disfrutaba en una industria cuyo producto gozaba de una mercado mundial en constante expansión) impedían que sirviera como aliciente para una radicalización del movimiento laboral en su conjunto. El rápido crecimiento de una clase media y los abundantes recursos de que disponía el Estado (también gracias al petróleo) facilitaron la creación de partidos multiclassistas (AD y COPEI) que ayudaron a contener y canalizar el descontento social, particularmente a partir de 1958.

Ellner no cuestiona este argumento. Plantea más bien que sus consecuencias negativas se derivan del hecho de no haber apreciado que esta particularidad de la experiencia venezolana era coyuntural y no permanente. Sirve para explicar la situación de los años 60 y 70 pero tiene cada vez menos utilidad en las circunstancias de crisis económica a partir de los años 80. De allí el estupor experimentado frente al fenómeno del "Caracazo" de 1989. Es más, el autor argumenta que hoy en día la experiencia sindical y del movimiento obrero se asemeja cada vez más a la del resto del continente.

Por último, consideramos que este libro, además de oportuno por las razones expuestas, constituye un punto de referencia imprescindible para cualquiera que pretenda entender los retos que enfrentan a los sindicatos venezolanos en la actualidad.

Dick Parker

RESUMENES/ABSTRACTS

MODERNIDAD, COLONIALIDAD Y POSTMODERNIDAD

Edgardo Lander

RESUMEN

El autor plantea que el debate en América Latina está mal planteado si se aborda en términos de una oposición entre modernidad y postmodernidad. Prefiere incorporar al análisis la dimensión histórica colonial, percibiendo así dilemas que son producto de la existencia de una modernidad inconclusa y un desencanto postmoderno. Argumenta que, mientras para los países del primer mundo, la crisis de la modernidad, de su razón y de sus ilusiones se transforma en desilusión y desencanto, para quienes han experimentado el proceso de sometimiento colonial, ofrece la posibilidad de la descolonización de sujetos, imaginarios, memorias, identidades.

PALABRAS CLAVES: Modernidad; posmodernidad; colonialidad

ABSTRACT

The author argues that the actual debate in Latin America is ill-conceived when it adopts the contrast between modernism and postmodernism. A perspective which takes into account the colonial heritage of the continent suggests the existence of dilemmas which are a product of an incomplete modernity and a postmodern disillusion. He suggests that while in the case of the developed world the crisis of modernity, of its rationality and of its illusions provokes disenchantment and disillusion, for those who have been exposed to the process of colonial subjugation it opens up the possibility of a decolonization of their subjectivity, of their imagination, of their historic memory and of their very identity.

LAS PRIVATIZACIONES EN VENEZUELA: MAS ALLA DE LO PREVISTO

Steve Ellner

RESUMEN

En este artículo, el autor plantea que, después de la aprobación de la Ley de privatización en 1992 y las primeras medidas adoptadas en este sentido, se ha profundizado el proceso hasta abarcar las áreas estratégicas de la economía. Discute los avances producidos en el sector energético, en las industrias básicas de Guayana, en la minería (oro) y en el sistema de seguridad social, haciendo hincapié en las posturas asumidas por los principales partidos políticos.

PALABRAS CLAVES: privatización; petróleo; minería; industrias básicas; seguridad social

ABSTRACT

In this article, the author argues that, after the sanction of the Privatization Law in 1992 and the initial measures adopted that same year, the process has developed in relation to the strategic sectors of the economy. He discusses the experience in the energy sector, in the basic industries of the Guayana region, in gold mining and in the social security system, highlighting the attitudes assumed by the main political parties.

LOS NUEVOS PARTIDOS DE VOCACION POPULAR EN VENEZUELA: TRAS UNA ALTERNATIVA POLÍTICA EN LA TRANSICION

Margarita López Maya

RESUMEN

En este artículo se plantean algunos de los problemas confrontados por las nuevas organizaciones políticas de vocación popular en Venezuela, en su búsqueda por surgir y consolidarse como alternativas a los actores tradicionales. La autora centra su atención en La Causa R, hoy dividido en dos organizaciones políticas: La Causa R y Patria Para Todos; y en el Movimiento Bolivariano (MBR-200), hoy en día operando con dos estructuras: el MBR-200, considerado el movimiento cívico-militar matriz, y el Movimiento V República, la estructura político-electoral.

PALABRAS CLAVES: partidos políticos; partidos populares; Causa R; MBR-200

ABSTRACT

In this article, the author discusses some of the problems of those new political organizations which have been founded in Venezuela in an attempt to represent popular interests and displace the traditional political actors. Particular attention paid to the *Causa R* (now divided in two organizations: *La Causa R* and *Patria Para Todos*); and the *Movimiento Bolivariano - MBR-200* (which is organized in two separate structures: the *MBR-200*, considered the civic-military parent organization, and the *Movimiento V República*, an electoral structure created with a view to the 1998 elections.

LOPEZ CONTRERAS: EL PRIMER PROGRAMA SOCIAL

Trino Márquez

RESUMEN

Este artículo revisa las circunstancias de la administración del General López Contreras que llevaron a la introducción de las primeras legislaciones comprensivas destinadas a reglamentar las relaciones entre el capital y el trabajo y a crear las bases para un sistema de seguridad social. El autor hace énfasis en la Constitución de 1936, La Ley del Trabajo del mismo año y la Ley de Seguro Social Obligatorio de 1940.

PALABRAS CLAVES: López Contreras; Ley del Trabajo; Constitución; Ley de Seguridad Social Obligatorio

ABSTRACT

This article analyses the administration of General Eleazar López Contreras in Venezuela and the initiatives which established the first systematic attempt to introduce the regulation of labor relations and a social security system. The author pays particular attention to the 1936 Constitution, the 1936 Labor Law and the 1940 Obligatory Social Security Law.

LOS GREMIOS Y LA REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN VENEZUELA

Mildred Valera-Martinez

RESUMEN

En este artículo, se analiza la actual crisis del sistema de seguridad social desde la perspectiva de los gremios profesionales. Después de discutir la manera en que estos gremios contribuyeron a, y se insertaron en el sistema de seguro social vigente hasta ahora, se analiza las causas de la crisis, las distintas propuestas nuevas y las implicaciones para los diferentes sistemas privados elaborados durante las últimas décadas.

PALABRAS CLAVES: asociaciones profesionales; seguridad social; legislación

ABSTRACT

This article analyzes the current crisis of the social security system from the point of view of the professional associations. After discussing the role of these organizations in the development of the system during the period after 1940, the author analyzes the causes and the dimensions of the crisis, the different proposals which have emerged in the discussion of a new legislation. She pays particular attention to the problem of the relation between the different private security systems which have been developed during recent decades and the comprehensive coverage which new legislation attempts to guarantee.

PRELIMINARES SOBRE LA REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN VENEZUELA

Absalón Méndez Cegarra

RESUMEN

En este artículo, después de revisar las experiencias históricas mundiales y latinoamericanas en el campo de la seguridad social, se llega a la conclusión que la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral introducida recientemente en Venezuela, a pesar de los esfuerzos para incorporar elementos diferenciadores e innovadores respecto de los modelos tomados como referencia (Chile, Argentina, Colombia y Uruguay, en pensiones y salud, y España en paro forzoso, capacitación profesional e intermediación laboral), no evita la repetición y la influencia de un modelo de protección social básicamente neoliberal.

PALABRAS CLAVES: Seguridad social; legislación**ABSTRACT**

On the basis of a brief summary of the traditional social security systems, in Europe and Latin America, the author examines the recently-approved *Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social*, concluding that, despite the attempts to incorporate novel features suggested by some of these different experiences (Chile, Argentina and Uruguay in the case of pensions and health; and Spain in the case of involuntary unemployment, professional training and labor relations), the new Venezuelan legislation does not escape from the prevailing influence of the neoliberal model of social protection.

EL FINANCIAMIENTO DE LA SALUD EN EL MARCO DE LA SEGURIDAD SOCIAL. DEL SEGURO A LA SEGURIDAD

Jorge Díaz Polanco

RESUMEN

El autor argumenta que un sistema de seguridad social sano se financia en base a impuestos, como en la mayoría de los países desarrollados. De no ser así, se trata más bien de un sistema de seguros sociales que inevitablemente discrimina entre ciudadanos de primer y segunda categoría. Considera la actual propuesta de reforma en Venezuela como seguro social y se pronuncia a favor de una alternativa descentralizada que en el futuro podría financiarse en base a impuestos de las Gobernaciones

PALABRAS CLAVES: seguridad social; seguros sociales; finanzas

ABSTRACT

The author argues that a sane social security system needs to be financed on the basis of taxation, as is the case in the majority of the developed countries. Otherwise, the system will be basically one of social insurance which inevitably distinguishes between first and second class citizens. He considers the actual reform proposed in Venezuela of the second type and argues in favor of a decentralized alternative which could eventually be financed with local taxes.

LOS SISTEMAS DE PREVISION SOCIAL: UN EJERCICIO DE SIMULACION

Carlos Sabino

RESUMEN

El propósito del artículo es comparar, desde un punto de vista operacional, los dos principales modelos que existen en cuanto a seguridad social; el sistema de reparto y el sistema basado en fondos de capitalización individual. Después de una presentación general de ambos modelos se pasa a estudiar los puntos favorables y desfavorables que han presentado cada uno en la práctica histórica. Para continuar el análisis, se procede finalmente a realizar un ejercicio de simulación sobre el sistema de fondos privados. El artículo concluye presentando el análisis de los resultados y algunos de los resultados que del mismo pueden extraerse.

PALABRAS CLAVES: seguridad social, sistema de reparto; fondos de capitalización individual

ABSTRACT

The aim of the article is to compare, in operational terms, the two principal models of social security: the redistributive financed by taxes and that based on individual contributions. After an initial presentation of the two models, the advantages and disadvantages of each are examined on the basis of historical experience. Finally, the author presents a simulation exercise for the individual contributor, analyzing the results and suggesting the practical consequences,

COLABORADORES

DIAZ POLANCO, Jorge

Sociólogo venezolano (UCV) con una maestría en Sociología de la Educación Médica del Kentucky State University. Ha sido profesor de la Facultad de Medicina de la UCV, de la de Ciencias de la Salud de la Universidad de Carabobo y desde 1981 es Profesor investigador del CENDES.

ELLNER, Steve

Historiador norteamericano con Doctorado en la Universidad de Nueva México, profesor titular de la Universidad de Oriente, Puerto La Cruz

LANDER, Edgardo

Sociólogo venezolano con doctorado en la Universidad de Harvard. Ha sido Director de la Escuela de Sociología y del Instituto de Investigaciones de la FACES-UCV. Actualmente es Presidente de la APIU de la UCV.

LOPEZ MAYA, Margarita

Historiadora venezolana graduada en la UCV con Doctorado en Ciencias Sociales. Es investigadora de la CENDES, UCV

MARQUEZ, Trino

Sociólogo venezolano con doctorado en Ciencias Sociales (UCV). Es profesor Titular de la Escuela de Sociología de la UCV y ex-presidente de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE)

MENDEZ CEGARRA, Absalón

Venezolano, abogado y Doctor en Ciencias Sociales de la UCV, es Profesor Titular, Director de la Maestría en Trabajo Social y responsable del equipo de investigación dedicado a problemas de seguridad social en el Instituto de Investigaciones de la FACES.

MENDOZA, Luis

Historiador venezolano graduado en la UCV. Actualmente es integrante del equipo dedicado a problemas de seguridad social en el Instituto de Investigaciones de la FACES

SABINO, Carlos

Licenciado en sociología y Doctor en Ciencias Sociales (UCV). Es Profesor Titular de la Escuela de Sociología de la UCV y co-autor de *La seguridad social en Venezuela*.

VALERA MARTINEZ, Mildred

Venezolana, licenciada en Trabajo Social, es integrante del equipo dedicado a problemas de Seguridad Social en el Instituto de Investigaciones de la UCV.

REVISTA VENEZOLANA DE ECONOMIA Y CIENCIAS SOCIALES

INSTRUCCIONES PARA LA PRESENTACION DE MANUSCRITOS

1. Los artículos sometidos a la consideración del Comité Editorial deben ser inéditos. Se presentarán escritos en un procesador de palabras (preferentemente Word for Windows 6) para su lectura en una computadora IBM o compatible, con la identificación del programa utilizado. En caso de incluir gráficos o tablas preparados con otro programa, se agradece su identificación. También se requiere dos copias a doble espacio en papel tamaño carta.
2. En el texto los subtítulos así como la ubicación de cuadros o tablas deben ser claramente indicados. Cada cuadro o tabla debe presentarse en hoja aparte colocado con su debida identificación al final del texto. Las notas deben aparecer debidamente enumeradas al pie de página. Las referencias bibliográficas se incorporan al texto y entre paréntesis se coloca el apellido del autor, coma, el año de publicación, comas y página. Las referencias completas se incluyen en la bibliografía, después del texto, organizadas alfabéticamente según el apellido del autor. Las referencias bibliográficas se registran de la siguiente manera: PARA LIBROS, apellido(s), nombre(s), año de publicación (entre paréntesis), título (en cursivas), lugar de publicación, casa editora, total de páginas; y PARA ARTICULOS, apellido(s), nombre(s), año de publicación (entre paréntesis), título (entrecorillado), nombre de la revista (en cursivas), volumen, número, lugar de publicación, fecha de publicación, páginas. Ejemplo: Juan Carlos Tedesco: "Universidad y clases sociales: el caso argentino", *Revista Latinoamericana de Ciencias Políticas*, Vol. 3, nº 2, Buenos Aires, abr-jun. 1972, pp. 197-227. La bibliografía colocada al final del texto debe ser exclusivamente de referencias que aparecen en el texto.
3. La extensión de los artículos no debe exceder las 30 cuartillas, aunque el Comité Editorial podría admitir flexibilidad en caso de que el interés del tema lo amerite.
4. Los autores deberán enviar junto con sus artículos un resumen de 6 a 10 líneas del artículo y otro de 6 a 8 líneas de sus datos personales (incluyendo: (1) lugar o lugares donde está destacado, (2) breve lista de sus obras más importantes).
5. Los manuscritos que el Comité Editorial considera potencialmente apropiados para su publicación serán sometido al arbitraje de especialistas en el tema; los comentarios al respecto serán remitidos al autor junto con cualquier sugerencia de la Dirección de la Revista.
6. El Comité Editorial se reserva el derecho de aceptar o rechazar los artículos sometidos o a condicionar su aceptación a la introducción de modificaciones.
7. Los autores de los artículos publicados recibirán 1 ejemplar del número en que aparecen, veinte separatas y una suscripción a la revista por un año.

PUBLICACIONES

DE LA DIRECCION DE COORDINACION DE EXTENSION

FACES-UCV

- 78 SCARANOL, LAURA; PINTO, M. ELENA y RAMOS, M. EIRA
¿Al borde del abismo? Colombia de cara al nuevo milenio.
- 79 COLMENARES RUEDA, GUILLERMO
Medio ambiente y explotación de recursos naturales en
tiempos prehispánicos en el Archipiélago de los Roques.
- 80 GARCIA AVENDAÑO, PEDRO
La estatura: fenómeno multideterminado.
- 81 NUÑEZ, TENORIO J. R.
Estrategia y táctica. ¿Cómo hacer? ¿Cuál es la salida?
- 82 VIEIRA, JOSE GREGORIO
Algunas notas sobre política social y gestión de programas
sociales en Venezuela.
- 83 DAMIANI, LUIS
América Latina en las postrimerías del segundo milenio.
- 84 FONSECA V., LADY M.
Gerencia social y desarrollo.
- 85 ALTEZ, YARA et al.
Aportes de un pasado para la construcción del futuro en una
comunidad negro-venezolana.
- 86 ESCALONA, JULIO
Hacia una ecología del bienestar (vol. III)
- 87 GARCIA LARRALDE, HUMBERTO
Análisis presupuestario de la UCV.
- 88 TIBISAY HUNG, R.
El presupuesto equilibrado de la UCV. ¿Cómo se distribuye?
¿Criterio histórico?
- 89 GARCIA AVENDAÑO, PEDRO
La mujer, el ejercicio físico y el deporte.
- 90 ABARCA C., KARELYS Y.
Agricultura: una estrategia vigente para los proyectos de crecimiento
y desarrollo en Venezuela.
- 91 MARTINEZ LOPEZ, MERCEDES
Tiempo libre: tiempo para vivir.
- 92 MENDOZA POTTELLA, CARLOS
Apuntes para la Cátedra Petrolera.
- 93 MATEO, CRISTINA; CAROLINA GONZALEZ
Bandas juveniles: violencia y moda.
- 94 CAMEJO RON, IRAYMA
El sentido de la política en la Constituyente de 1946-1947 en Venezuela.
- 95 GARCIA AVENDAÑO, PEDRO
El tipo físico del jugador de beisbol aficionado: un enfoque antropológico.

A LA VENTA EN LA LIBRERIA FACES-UCV. Planta baja edificio FACES

CENTRO DE DOCUMENTACION «MAX FLORES DIAZ»

El Centro de Documentación e Información «Max Flores Díaz», tiene como misión atender las necesidades de información de los docentes, investigadores y estudiantes de pre y postgrado de la Universidad Central de Venezuela y en términos más amplios los intereses del área socioeconómica en el país y en el resto de la Región.

Para cumplir con la aspiración anterior, contamos con una colección de revistas, documentos no convencionales —actas, conferencias, informes, entre otros— así como obras de referencia especializadas, en los campos de interés del Centro.

SERVICIOS

En Sala. Consulta y recuperación de información en bases de datos y fuentes impresas. El Centro tiene una colección de publicaciones periódicas, que forma parte del Fondo Bibliográfico de América Latina —ciencias sociales— compartido entre ocho bibliotecas del Área Metropolitana de Caracas. A través del Boletín de índices de estas revistas y de la Red Socioeconómica (REDINSE).

Servicio de Referencia. A través de este servicio los investigadores pueden tener acceso a 35 bases de datos bibliográficas.

Búsqueda de Documentos. Localización de documentos en unidades de información del país.

Reproducción de Documentos.

CONVENIOS INTERINSTITUCIONALES

Entre los acuerdos de intercambio de productos y servicios de información están:

- FACES - Banco Central
- FACES - Oficina Central de Estadística e Informática
- FACES - Fundación de Etnomusicología y Folklore

HORARIO DE SERVICIO

LUNES A VIERNES de 8:00 a.m. a 6:00 p.m.

DIRECCION: Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales «Rodolfo Quintero». Residencias A-1. Apartado Postal 54057. Caracas 1051a. Venezuela. **Teléfono:** 662.9521 / **Fax:** 662.9521.

UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y POLITICAS
INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS



Revista *Politeia*

Politeia es la publicación periódica arbitrada del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Central de Venezuela y está abierta a todas las corrientes del pensamiento, especialmente en el área de las Ciencias Políticas y sobre aspectos relativos a América Latina.

En cada número se publican los resultados de los trabajos de los investigadores asociados a este centro de investigaciones, así como también contribuciones, ensayos, artículos e informaciones referidas principalmente a las Ciencias Políticas, y en general a las Ciencias Sociales.

Sus artículos son reseñados en las siguientes bases de datos: DARE de la UNESCO, disponible también en el CD-ROM UNESCO, en línea vía ECHO ("host" de la Comisión de las Comunidades Europeas, Luxemburgo).

Información sobre *Politeia* se incluye anualmente en: *A nivel internacional*: ULRICH'S International Periodicals Directory/World List of Social Science Periodicals/International Political Science Abstracts. *A nivel nacional*: REDINSE-Red de Información Socioeconómica.

SUSCRIPCIONES 1998

	Individual	Institucional
Venezuela	Bs. 6.000,00	Bs. 8.000,00
América Latina	US\$ 40.00	US\$ 45.00
Resto del mundo	US\$ 45.00	US\$ 50.00

• Favor emitir cheque de gerencia no endosable, a nombre de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la UCV.

DIRECCION

Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas.
Instituto de Estudios Políticos. Ciudad Universitaria, Los Chaguaramos.

Tlf/Fax: 58-2-6052382 (2365). Caracas-Venezuela.

e-mail: a.alvarez@dino.conicit.ve.

También puede enviar su correspondencia al Apartado de Correos 61591,
Chacao-Edo. Miranda. Venezuela.

HOMINES

Desde Puerto Rico "Homines" publica artículos sobre el país y otras partes de América Latina.

Con una visión amplia de las ciencias sociales, esta revista examina aspectos interdisciplinarios de la historia, economía, folklore, arte, educación, política, sociología, baile, teatro, sobre la mujer, antropología, arqueología y relaciones internacionales entre otros.

Homines es una revista para investigadores, maestros, coleccionistas y todas las mujeres y hombres interesados en la transformación de la sociedad.

Pida una muestra de **Homines** por sólo \$8.00 o suscríbase y recíbala cómodamente por correo dos veces al año.

TARIFAS DE SUSCRIPCIÓN

(2 números al año)

- | | |
|--|---------|
| ☐ Puerto Rico | \$15.00 |
| ☐ El Caribe, EE.UU. y Centroamérica | \$22.00 |
| ☐ Suramérica, Europa, otros | \$25.00 |
| ☐ Muestra 1 ejemplar | \$ 8.00 |

Nombre: _____

Dirección: _____

Llene este cupón y envíelo con su pago, cheque o giro a:

Directora Revista HOMINES
Universidad Interamericana
Decanato de Ciencias Sociales
Apartado de Ciencias Sociales
Apartado 1293
Hato Rey, Puerto Rico 00919

FONDO BIBLIOGRÁFICO SOBRE AMÉRICA LATINA-CIENCIAS SOCIALES (FOBAL-CS)

El Proyecto FOBAL-CS ha venido desarrollándose desde 1988, a partir de una iniciativa conjunta del Instituto Autónomo Biblioteca Nacional y la FACES. En el proceso de estructuración de este Proyecto ha destacado también la participación de la Red de Información Socio-Económica (REDINSE), auspiciado por el CONICIT. El Proyecto está destinado a consolidar un Fondo Bibliográfico sobre América Latina y el Caribe (FOBAL) en el área de las ciencias sociales que permita reunir un acervo extenso e integrado en ese campo, propiciando la cooperación inter-institucional para el logro de dicho objetivo. El FOBAL-CS) aspira a constituir un valioso apoyo para la investigación y para la formación a nivel de postgrado, así como para la elaboración de políticas públicas

El Fondo abarca fundamentalmente tres dimensiones, de acuerdo al tipo de material considerado:

1) LIBROS. El Fondo ha venido ampliándose principalmente mediante las adquisiciones que efectúa la Biblioteca Nacional, siguiendo las recomendaciones al respecto por miembros del Departamento de Estudios Latinoamericanos de la Escuela de Sociología de la FACES.

2) DOCUMENTOS. El acceso a documentación se realiza a través del Centro de Documentación e Información MAX FLORES DIAZ. Más que plantearse una línea de adquisición extensa de documentos, se ha propuesto brindar a los usuarios la información que les permita acceder o solicitar los documentos no convencionales que puedan ser de su interés.

3) PUBLICACIONES PERIÓDICAS. Las publicaciones periódicas son consideradas como la columna vertebral del FOBAL-CS, al concebírselas como el instrumento más idóneo y ágil para obtener información actualizada acerca del debate que se desarrolla en el campo de las ciencias sociales en y sobre América Latina y el Caribe. La conformación de un programa cooperativo para la adquisición de publicaciones periódicas para el FOBAL vino a ser un recurso fundamental para potenciar el aprovechamiento del valioso material existente en diversos centros bibliotecarios. La participación de REDINSE en la identificación de esas colecciones y en la coordinación del programa ha permitido elaborar un catálogo colectivo de unos 250 títulos pertinentes para el FOBAL-CS, ubicados en la Hemeroteca de la Biblioteca Nacional, la Biblioteca Central de la UCV, el Centro de Documentación e Información Max Flores Díaz, la Biblioteca Ernesto Peltzer del Banco Central de Venezuela, la Biblioteca del IESA, el Centro de Documentación del CONICIT, la Biblioteca del CELARG o la Biblioteca del Instituto de Altos Estudios de América Latina de la Universidad Simón Bolívar.

PUBLICACIONES

En abril de 1989 se inició la edición del Boletín trimestral 'Sumarios de Revistas FOBAL-CS'. Dicho boletín agrupa las tablas de contenidos de las publicaciones periódicas del FOBAL-CS que han ingresado desde el segundo semestre de 1988. Con ello el usuario podrá localizar y solicitar los artículos que sean de su interés desde cualquiera de los centros integrados al programa. Actualmente se plantea la posibilidad de hacer la información acumulada disponible para los usuarios a través de diskettes. (Para más información se puede dirigir a la Coordinación REDINSE, Residencia 1-A. FACES, UCV, tlf.: 662.83.15.)

Sobre la base de un Convenio suscrito entre la FACES y la Biblioteca Nacional en enero de 1993, se ha dado inicio a la publicación de una Serie Bibliográfica FOBAL-CS que contempla la edición de dos tomos por año. Está circulando ya el primer número dedicado a la Revolución Cubana, preparado por el profesor Dick Parker y están en preparación tomos sobre El Caribe Anglófono (del Profesor Andrés Serbín), sobre la actual discusión en torno a la Democracia en América Latina (del Prof. Edgardo Lander), sobre los Debates Centrales en las Ciencias Sociales Latinoamericanas (de la Profesora Irayma Camejo), y otro sobre Colombia.

CONSEJO DE DESARROLLO CIENTIFICO Y HUMANISTICO UCV

EL CDCH es el organismo de planificación, coordinación y ejecución de las políticas científicas, humanísticas y tecnológicas que sustentan los programas académicos de la UCV, a través del fomento, financiamiento y promoción de la investigación, formación de recursos humanos y difusión del quehacer científico.

DURANTE 40 AÑOS hemos respondido a las necesidades de nuestra nación de formar recursos humanos a nivel de postgrado, en distintas áreas del desarrollo, apoyando también proyectos de investigación que han permitido la generación de nuevos conocimientos y métodos, así como su aplicación con impacto y pertinencia para la universidad y para el país.

NUESTROS PROGRAMAS DE FINANCIAMIENTO



FORMACION DE RECURSOS HUMANOS

Becas (Sueldo, Egresados, Subvención Matrícula, Post-Doctorado, Año Sabático)
Pago de Suplencia
Tesis de Postgrados

A LA ACTIVIDAD DE INVESTIGACION

Proyectos (Individuales, de Grupos, de Desarrollo Tecnológico y de Transferencia Tecnológica y/o Productos de Investigación)
Ayudas Institucionales y Aportes Institucionales
Reparación y Mantenimiento de Equipos
Complemento a la Investigación y Contingencias

ASISTENCIA A EVENTOS CIENTIFICOS

Pasantías nacionales e internacionales
Cursos Cortos nacionales e internacionales
Eventos Científicos nacionales e internacionales

SUBSIDIO CULTURAL

Para la organización y realización de eventos científicos programados por la UCV

PUBLICACIONES

Publicaciones Periódicas
Libros y Monografías
Publicación de artículos
y adquisición de separatas.



Si desea información adicional, lo invitamos a que se acerque a nuestra sede en la Av. principal de La Floresta cruce con Av. José Félix Sosa. Qta. Silenia. La Floresta.
Tlfs: 284-72-22 / 284-70-77. Fax: 285-11-04.
email: cdchucv@telcel.net.ve



40

CONSEJO DE DESARROLLO CIENTIFICO Y HUMANISTICO UCV
1958-1998:
AÑOS CREANDO FUTURO PARA VENEZUELA

CONSEJO DE DESARROLLO CIENTIFICO Y HUMANISTICO UCV

40 AÑOS CREANDO FUTURO PARA VENEZUELA

TÍTULOS EDITADOS 1997

> Facultad de Ciencias

1. Machado-Allison, Antonio y Alexis Rodríguez Acosta.
ANIMALES VENENOSOS Y PONZONOSOS DE VENEZUELA.

> Facultad de Ciencias Económicas y Sociales

2. Acosta Vladimir.
LA HUMANIDAD PRODIGIOSA:
El imaginario antropológico medieval (Tomo I y II).
Coedición con Monte Avila Editores.

3. Del Búfalo, Enzo.
EL SUJETO ENCADENADO:
Estado y mercado en la genealogía del individuo social.

4. González Abreu, Manuel.
AUGE Y CAIDA DEL PEREZJIMENISMO:
El papel del empresario.

> CENDES

5. Mata Mollejas, Luis.
TENSIONES EN UNA ECONOMIA NACIONAL:
Venezuela: Bases para una nueva política económica.

> Facultad de Humanidades y Educación

7. Camperos Camero, Mercedes.
DE LOS FINES EDUCATIVOS A LOS OBJETIVOS INSTRUCCIONALES (1era. reimpresión).

8. Capriles, Oswaldo.
PODER POLITICO Y COMUNICACION.

9. Delisle, Jean y Georges Bastin.
INICIACION A LA TRADUCCION.
Coedición con la Facultad de Humanidades y Educación.

10. Gamus, Raquel (Coordinadora).
BIBLIOGRAFIA COMENTADA SOBRE LA POLITICA EXTERIOR DE VENEZUELA EN EL SIGLO XX (1936-1989).

11. Moret González, Yuli de.
VITAMINA C: influencia que ejerce en la cicatrización y alteraciones de la cavidad bucal.

OBRAS EN PRENSA

Bolívar, Adriana
DISCURSO E INTERACCION EN EL TEXTO ESCRITO.
(1era. reimpresión).

Bastin, Georges
TRADUCIR O ADAPTAR.
Coedición con la Facultad de Humanidades y Educación.

Cuenca Herrera, Gloria de
LA ENSEÑANZA DE LA COMUNICACION Y EL PERIODISMO EN VENEZUELA.

Esté, Nina
LA EDUCACION SUPERIOR VENEZOLANA:
Una Institución en crisis (1era. reimpresión).

González Guerra, Manuel
LOS ESTUDIOS MEDICOS EN LA UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA A PARTIR DE 1891.

Irueta, Luisa
QUE MOTIVA A LOS ESTUDIANTES A APRENDER.

Martín Frechilla, J. J. y Yolanda Texera (compiladores)
MODELOS PARA DESARMAR

Núñez Tenorio, J. R.
LA VIGENCIA CONTEMPORANEA DEL MARXISMO.

Padrón, Miguel
APROXIMACION A LA PSICOLOGIA DEL LENGUAJE.
(2da. edición)

Portillo, Gustavo
LAS CRISIS EN TIEMPO DE DEMOCRACIA.
(1958-1960 y 1983)

Portas Rengel, Juan
AUTOBIOGRAFIA EXTERIOR, INTIMA, CONFESIONES.
del Prof. Juan David García Bacca

Sedano, Mercedes y Zaida Pérez
LEXICO DEL HABLA CULTA DE CARACAS.

Sosa Griffin, María Eugenia
VENTILACION NATURAL EFECTIVA Y CUANTIFICABLE:
Confort térmico en climas cálidos húmedos.

Nuestras publicaciones pueden ser adquiridas en el Departamento de Relaciones y Publicaciones del Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico, en Av. Principal de La Floresta, Quinta Silenia, La Floresta. Caracas.
Teléfonos: 284-7222 - 2847077 - 284-7666. Fax: 285-1104. e-mail: publica@telcel.net.ve



Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico UCV
Dpto de Relaciones y Publicaciones



UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA
REVISTA VENEZOLANA DE ECONOMIA Y CIENCIAS SOCIALES

SUSCRIPCION

Nombre y apellidos: _____

Institución: _____

Dirección: _____

Ciudad, estado, país _____

Código postal _____ Teléfono _____

Fax _____ Tipo de suscripción: _____

fecha: _____

firma: _____

Manuscritos, correspondencia, suscripciones, etc. deben dirigirse a:
Oficina de Publicaciones. Instituto de Investigaciones, Residencia 1, Piso 3,
FACES-UCV. Apartado Postal No. 54057, Caracas 1051-A, Venezuela.
Tel/Fax (02) 662 9521. Mensajes por fax al (02) 661 6196

Suscripción: Institucional	\$ 60	Bs. 6.500
Individual	\$ 40	Bs. 5.000
Ejemplar individual: número simple	\$ 15	Bs. 1.500
número doble	\$ 30	Bs. 2.500

**Impreso en Venezuela por
MIGUEL ANGEL GARCIA E HIJO, S.R.L.
Sur 15, N° 107, El Conde
Telf.: 576.13.62 - Caracas**

Próximo número

Nº 1, enero-marzo 1998

Tema Central:

**Nuevas Tendencias en la Economía
Petrolera Latinoamericana**

Distribución:

EDUVIC

Telfs.: 661.11.09 - (032) 72.11.23

Apartado postal 472201041 - A

Caracas 1010 - Venezuela

De venta en las mejores librerías del país

ENSAYOS Y ARTICULOS

EDGARDO LANDER	MODERNIDAD, COLONIALIDAD Y POSTMODERNIDAD
STEVE ELLNER	LAS PRIVATIZACIONES EN VENEZUELA: MAS ALLA DE LO PREVISTO
MARGARITA LOPEZ MAYA	LOS NUEVOS PARTIDOS DE VOCACION POPULAR EN VENEZUELA: TRAS UNA ALTERNATIVA POLITICA EN LA TRANSICION

TEMA CENTRAL: SEGURIDAD Y PREVISION SOCIAL EN VENEZUELA

TRINO MARQUEZ	LOPEZ CONTRERAS: EL PRIMER PROGRAMA SOCIAL
MILDRED VALERA-MARTINEZ	GREMIOS Y LA REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN VENEZUELA
ABSALON MENDEZ CEGARRA	SOBRE LA REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN VENEZUELA
JORGE DIAZ POLANCO	EL FINANCIAMIENTO DE LA SALUD EN EL MARCO DE LA SEGURIDAD SOCIAL: DEL SEGURO A LA SEGURIDAD
CARLOS SABINO	LOS SISTEMAS DE PREVISION SOCIAL: UN EJERCICIO DE SIMULACION
	LEY ORGANICA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRA
LUIS MENDOZA	LA SEGURIDAD SOCIAL EN VENEZUELA - Orientación Bibliográfi

DOCUMENTOS - RESEÑAS - RESUMENES/ABSTRACTS