

CAPÍTULO I

CONTEXTO Y MARCO DE ANÁLISIS

El estudio de las Pensiones de Vejez o Fondos de Pensiones debe ser abordado como parte integrante de la Seguridad Social. Esta es una institución fruto del devenir histórico. En su formación intervinieron factores de índole social, económico y político.

La mayoría de las investigaciones han abordado el problema de los fondos de pensiones en forma unidimensional, es decir, tomando en cuenta sólo un aspecto o variable. En los últimos años el factor económico ha sido el preponderante y los estudios se han dirigido a explicar la relación y funcionamiento de los fondos de pensiones en determinado modelo económico.

A los efectos de esta investigación resulta relevante estudiar también la relación de los fondos de pensiones con la política social y la estructura social, lo cual resulta complejo, dado las contradicciones internas que puede presentar determinado modelo.

Se recordará que el modelo de pensiones venezolano ha sido contextualizado dentro del llamado modelo de Bienestar Latinoamericano, tal como se señaló en la parte introductoria.

1.- Antecedentes Históricos

Antes de contextualizar la situación de la seguridad social en Venezuela resulta oportuno hacer una breve reseña histórica sobre el origen y la evolución del concepto de seguridad social a nivel general.

El individuo a lo largo de la historia se ha visto expuesto a una serie de riesgos desde su nacimiento hasta su muerte. De allí la necesidad de tomar previsiones antes las distintas contingencias. En la antigüedad, durante el Imperio Romano, las personas formaban mutuales, que creaban un fondo común, para cubrir los gastos de entierro del socio que falleciera. Durante la Edad Media, se crearon asociaciones de carácter corporativo o profesional. Las cofradías, los gremios, y la Iglesia ayudaban a los que caían en desgracia y a los pobres.

En la época liberal, las necesidades sociales debían tener única y exclusivamente carácter individual, es decir, basarse en la capacidad de ahorro de los individuos. Se produce así la creación de instituciones de ahorro popular (cajas de ahorro, cuentas de ahorros bancarias, etc.). Sin embargo, estas instituciones no eran suficientes y no daban respuesta a las crecientes demandas que se producían como consecuencia del surgimiento de una nueva clase social: la clase trabajadora.¹

Con la industrialización y el surgimiento de los asalariados como fuerza social se crearon las condiciones para que se iniciara una etapa muy importante en el orden de la política social del Estado. La revolución industrial y el auge del capitalismo introdujeron cambios sociales que generaron la necesidad de mecanismos destinados a evitar el estallido social.

La casi permanente convulsión social y política decimonónica dejó a la iglesia católica, en algunos Estados europeos, como principal y única institución provisoria de servicios de educación, beneficencia y asistencia a los ancianos, pobres y enfermos.

A lo largo del siglo XIX, fruto del surgimiento y de las luchas del movimiento obrero, aparece una nueva política estatal, la política social. Destinada a apaciguar los conflictos sociales y a incorporar, en la medida de las posibilidades que permitía el momento histórico, a la clase obrera a la sociedad.

En Europa se dan los primeros pasos en materia de política social. Alemania busca amparar situaciones de contingencia social, rompiendo con las típicas instituciones de beneficencia. Nace así el concepto de “seguro social” .

Durante la segunda mitad del siglo XIX, Otto von Bismarck, quien trataba de combatir la amenazante revolución social, buscó el apoyo popular mediante la puesta en marcha de los seguros sociales, con el fin de hacerle ver a los trabajadores las acciones que el Estado estaba realizando a su favor. Se hizo un plan de reformas sociales que el desarrollo legislativo posterior convirtió en leyes. Este modelo reposaba sobre cotizaciones diferenciadas según el volumen de rentas del asegurado y, en consecuencia, otorgaba prestaciones en proporción a estas rentas.

¹ Respecto al estudio de liberalismo, en el aspecto económico ver a Adam Smith.

La extensión de los seguros sociales fue, después de la guerra de 1914, general y de rasgos similares en todos los países europeos; y se extiende, desde la época de las leyes de Bismarck hasta la década de los años cuarenta del siglo XX, cuando aparece el Estado de Bienestar como concepto más acabado.²

Muchos autores encuentran en las políticas de Bismarck los antecedentes remotos del Estado de Bienestar. Posteriormente en Inglaterra, se presenta el Informe de William Beveridge, publicado en 1942, quien desarrolla el término "Seguridad Social". A este informe en materia de seguridad social hay que añadir un segundo informe dedicado a la política de pleno empleo apuntada por Beveridge, como un instrumento esencial del primer informe. Este modelo se basaba en cotizaciones uniformes para todos los asegurados y otorgaba prestaciones económicas uniformes para todos ellos.

A estas regulaciones les sigue la internacionalización de la seguridad social, como una tendencia a estandarizar y armonizar las políticas sociales dirigidas por el naciente Estado de Bienestar.³

Después de un siglo de haber puesto en marcha la seguridad social, son muchas las cuestiones cruciales que todavía hay que resolver, como la falta de cobertura, su financiamiento, entre otras. La Organización Internacional del Trabajo estima que sólo el 20% de los trabajadores del mundo están cubiertos por algún sistema de seguridad social.⁴

² El concepto de Estado de Bienestar se alza como un anhelo de proyecto social en la mayor parte de los países europeos y atañe en forma general a la provisión y satisfacción de necesidades básicas económicas, educativas, sanitarias, al amparo del Estado como garante y asegurador. De allí nace la seguridad social.

³ En la declaración universal de los derechos humanos de las Naciones Unidas en 1948, se homologan un conjunto de derechos sociales y económicos con otros políticos y civiles, y se proclama: “ toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado para la salud y bienestar propios y de su familia, incluyendo alimentación, el vestido, asistencia técnica y los servicios necesarios, y derecho a la seguridad en el caso de desempleo, enfermedad, incapacidad, viudedad, vejez o en otros casos de falta de sustento en circunstancias que escapan a su control”.

⁴ Para la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la seguridad social es “ la protección que la sociedad proporciona a sus miembros mediante una serie de medidas públicas contra las privaciones económicas y sociales que de otra manera derivarían de la desaparición o de una fuerte reducción de sus ingresos como consecuencia de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad profesional, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos” (OIT. 1984:3)

Hasta aquí se puede entender la vocación internacional de la seguridad social. La misma surge como propuesta de los llamados “Estados de Bienestar”, sin embargo, en los últimos años se asiste a una revisión del concepto de Estado de Bienestar.

La globalización económica y la propagación del neoliberalismo como ideología dominante, en las dos últimas décadas, ha llevado a muchos de los Estados a plantearse una reforma de la seguridad social. En este sentido, el punto más polémico ha sido el referente a la financiación de los Fondos de Pensiones.

Desde esta perspectiva pareciera que la reforma de los Fondos de Pensiones está directamente influida por el acontecer mundial. En el caso de Venezuela, si bien esto es parcialmente cierto, no es definitivo. La reforma de los Fondos de Pensiones en Venezuela puede ser vista como el resultado de una crisis en el modelo mismo, según trataremos de demostrar a lo largo de la investigación.

2.- Contexto Nacional

2.1 Generalidades

El examen de las obligaciones sociales del Estado no ha sido suficientemente analizado por los autores. La mayoría de los trabajos y la documentación existente están dirigidas a estudiar los problemas económicos y coyunturales que ha enfrentado el país.

Para los efectos de esta investigación es importante tomar en cuenta el factor cultural pues el mismo influye decididamente en la estructura social venezolana, en la formación del Estado y en sus políticas públicas. La herencia histórica, las políticas gubernamentales, la visión y actuación del liderazgo político son elementos determinantes en el proceso de desarrollo.

Las estrategias sociopolíticas que se han aplicado en el país para promover el crecimiento y desarrollo se han encontrado con un escenario impregnado por una serie de valores, actitudes y patrones de conducta que podríamos calificar propios de la cultura del subdesarrollo.

América Latina, heredera del mercantilismo hispánico, se caracterizó por ser una sociedad cerrada, viciada de prácticas monopólicas, privilegios, distinciones y rechazo a la actividad económica libre. Esto se tradujo posteriormente en la creación de Estados fuertemente intervencionistas, donde la burocratización, la corrupción y los fraudes fiscales eran características resaltantes del modelo.

Myrdal, citado por Moreno (1994:117), es asertivo al señalar que:

Los factores culturales son los obstáculos principales a la modernización, no sólo porque ellos interfieren en el proceso de toma de decisiones en las actividades empresariales, en el desarrollo de políticas, en la conducta social, y en toda la colectividad nacional; sino también porque estos factores condicionan psicológicamente las escogencias y decisiones económicas de los individuos y de las comunidades.

En el caso particular de Venezuela, la herencia cultural ha influido notablemente en el desarrollo del país. Las instituciones han evolucionado siguiendo un patrón similar al de la mayoría de los países de la región; con períodos prolongados de gran inestabilidad política desde los años que siguieron a la independencia, confrontamiento entre movimientos

centralistas y federalistas y la presencia de caudillos locales hasta el logro de una democracia pactada.⁵

Algunos autores se refieren a la realidad nacional como heterogénea, al respecto señala Maza, D. (1996:360):

Economistas y sociólogos estudiosos de nuestra realidad han formulado la hipótesis de la heterogeneidad estructural, que se presenta como un complejo de modalidades de producción, circulación, utilización de recursos y estilos de consumo, que conforman otros tantos patrones culturales, coexistentes en el marco de la economía y la sociedad, inevitablemente correlacionados en virtud de dos poderosos medios de vinculación: la dinámica capitalista y la gestión pública.

La heterogeneidad estructural se manifiesta en la creación de muchas de las instituciones venezolanas, el caso más palpable es el referente a la seguridad social. En el país no existe un sistema homogéneo e integrado de seguridad social. Desde la aparición de la seguridad social, la misma nace como respuesta a las distintas demandas de los sectores (partidos políticos, sindicatos, gremios, entre otros). En la práctica contamos con un conjunto de leyes y decretos que pretenden proteger las diferentes situaciones de contingencia social. Surge así un conjunto de normas que regulan y protegen en forma desigual a los distintos actores.

Existe una dualidad económica-social que se refleja en el contraste entre los indicadores macroeconómicos tradicionales y el índice de desarrollo humano. Este último profundiza en la situación real, mide los alcances de difusión de los resultados de la actividad económica en la vida de las personas. El estado de pobreza, de carencia vital es una constante histórica, de allí que se hable de una característica estructural. En contraposición, el estado de riqueza relativa, de bienestar y abundancia es la opción de un grupo minoritario de la población.

⁵ La democracia venezolana es fruto del llamado „Pacto de Punto Fijo“, firmado por los principales líderes de las distintas organizaciones que contribuyeron con el derrocamiento de la dictadura en 1958. Los firmantes se comprometieron a promover la estabilidad política y el desarrollo económico basado en el Capitalismo de Estado.

2.2 Precedentes económicos, políticos y sociales

El tema de la relación entre el Estado y la política social adquiere cada vez más importancia. De forma general se puede decir que la política económica y social del país durante el período que va desde los años treinta hasta principios de los ochenta, se caracterizó por un marcado intervencionismo, favorecido en una parte por las corrientes ideológicas imperantes en el momento ⁶ y persuadidos por la otra de que la renta petrolera permitiría superar la pobreza.

Al respecto, Carlos Sabino señala (1994: 23):

Los diversos sectores políticos que han gobernado a Venezuela en el último medio siglo no llegaron a definir concepciones sistemáticas de intervencionismo social como las que caracterizaron al comunismo o al Estado de Bienestar, pero transitaron, en todo caso, por un camino que comparte una buena proporción de sus orientaciones básicas.

Como muy bien sostiene Sabino, en Venezuela no se puede hablar propiamente de un Estado de Bienestar al estilo europeo o de acuerdo al modelo anglosajón. El Estado venezolano escogió un modelo desarrollista, marcadamente interventor e influenciado fuertemente por los ingresos provenientes de la renta petrolera. Este modelo en un principio logró alcanzar ciertos niveles de desarrollo y sentar las bases de la seguridad social venezolana.⁷

En Venezuela se fusionaron tanto el capitalismo como el rentismo, dando origen a un Capitalismo de Estado sustentado básicamente en la renta petrolera e influenciado por los principios de igualdad social, que definieron al Estado venezolano como un Estado Social de Derecho. Este fenómeno produjo un fuerte cambio en la estructura social.

⁶ En América Latina el modelo de desarrollo adoptado en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial fue conocido como de Sustitución de Importaciones, inspirado en el orden económico por las ideas keynesianas y en plano social-político sustentado en los Estados Sociales (basado en las concepciones propias del Estado de Bienestar)

⁷ El rol dinamizador jugado por el Estado influyó también en la transformación de la estructura social que giraba alrededor de la agricultura. Las pautas sociales se modificaron, alterándose completamente el cuadro de las clases y grupos sociales. Aparecen así los asalariados y el desplazamiento hacia las grandes urbes.

A comienzo de los años ochenta el modelo entró en crisis. Para ese momento el país no estaba utilizando el potencial productivo de la mayor parte de su población, su mercado interno se hallaba restringido, el nivel de ingresos por hogares era inferior al valor de la cesta básica, su capacidad de ahorro desde las unidades familiares era muy limitada, la calificación de su recurso humano para las nuevas condiciones de competitividad internacional era precaria, la fragmentación y heterogeneidad del régimen de seguridad social comenzaba a mostrar signos de debilidad; por lo tanto, el desmantelamiento del Estado Social era la consecuencia inevitable.⁸

El problema de Venezuela no fue un caso aislado en América Latina. La región atravesó una crisis estructural severa, con distintos grados de profundidad de acuerdo a las especificidades propias de cada país. Sin embargo, existen rasgos o características similares que son compartidas por la mayoría de los países latinoamericanos.

En este contexto se propuso un cambio en el modelo de desarrollo orientado a las exigencias de la nueva economía mundial y basado en las ideas de corte neoliberal. La implementación del nuevo modelo se conoció en la región como “Programa de Ajuste Estructural”.

La aplicación de los ajustes estructurales trae como consecuencia directa la pretendida disminución del Estado y por ende del gasto público, el cual se redujo principalmente en lo referente a los programas sociales, viéndose la seguridad social ciertamente afectada.

2.2.1 El Estado Rentista

Para poder comprender la realidad venezolana es importante considerar la especificidad de la economía. Se trata de una economía rentista que intentó poner en marcha un modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones e inspirado en las ideas del Estado de Bienestar, con una modalidad distinta al Estado de Bienestar europeo, que lo configura como un Estado Benefactor o paternalista.

⁸ A título ilustrativo ver anexo Cuadro N° I-1 que muestra los hogares con ingresos inferiores al costo de la canasta básica alimentaria (1981-1988).

En cuanto al marco en el cual fueron formuladas las políticas sociales en Venezuela se debe indicar que se trata de un país productor y exportador de petróleo. Desde que comenzó la extracción petrolera, la economía ha sido dependiente y rentista.

El capitalismo rentístico, tiene en lo fundamental tres elementos definitorios. En primer lugar y por encima de todo, es una forma de desarrollo capitalista. En segundo lugar, es una forma de desarrollo de un capitalismo nacional, favorecido, significativa y sostenidamente, por una renta internacional de la tierra. Presupone, pues, que la economía nacional en cuestión se halla inserta en un mercado mundial ya altamente desarrollado. Tercero, esta renta internacional de la tierra corresponde en una primera instancia, al Estado. (Mommer, B. citado por Baptista.1997:XXV)

Qué significa todo esto?Cuál es la importancia de distinguir entre economía capitalista y economía capitalista-rentista? Qué efecto tiene esta característica en el diseño de las políticas sociales?

En términos generales, la economía rentística se caracteriza por una abundancia de recursos monetarios y a su vez por la insuficiencia en sus capacidades de absorción de capital y de prácticas gerenciales.

La economía capitalista basa su crecimiento y desarrollo en la productividad, es decir, “el esfuerzo laboral, que se mide por unidad de tiempo, concluye en una cierta cantidad de objetos producidos al cabo de la jornada” (Baptista. 1997: 65)

Esta premisa no encierra otra cosa que la tradicional posición acerca de la productividad, la cual se reduce a: trabajo y capital. Ahora bien, los niveles de productividad alcanzados en una sociedad vienen determinados por el tamaño de su producción, el cual se reflejará en el tamaño de su mercado y en la capacidad para absorberla.

La existencia de una característica adicional “rentista” provoca modificaciones importantes en la estructura de la economía nacional.⁹ Una de estas modificaciones está referida a los

⁹ La renta en este caso es el derecho a un agregado de bienes y servicios en el mercado, el cual carece de una contrapartida de esfuerzos productivos internos. La renta sustituye, pues el requerimiento de la generación de excedente como condición indispensable para la inversión, y en tal sentido modifica el núcleo más fundamental de la estructura capitalista de producción. (Lógica de acumulación capitalista)

efectos en la distribución, punto importante en esta investigación.¹⁰

El Estado rentista recibe unos ingresos que no precisan contrapartida interna de esfuerzo productivo y que no tiene necesidad de extraer a través de la recaudación de impuestos. Es en este punto donde el Estado aparece como el gran distribuidor de la renta.¹¹

En un principio el capitalismo rentístico permite el desarrollo económico, se canaliza toda la renta hacia la acumulación de capital. Pero paradójicamente, al forzar con recursos externos el crecimiento económico más allá de ciertos límites inherentes a todo proceso orgánico, se produce un colapso. En el caso venezolano, esto se profundiza por las características propias del modelo económico.¹²

La captación de la renta petrolera por parte del Estado venezolano le permitió acometer grandes proyectos de inversión y de desarrollo social. Así pues, promovió las políticas de pleno empleo, estimulando el crecimiento del empleo público, desarrolló grandes planes en sectores de infraestructura, educación, vivienda, salud y seguridad social.

Sostiene Sabino (1988: 10), al referirse a los ingresos petroleros de Estado venezolano que:

Esto ha posibilitado que su política económica pudiese derivar en un intervencionismo sumamente abarcante, y que sus gastos se constituyesen así en un componente fundamental de la demanda agregada interna, condicionando a la vez a) la conformación misma del aparato productivo; b) las políticas sociales distributivas y redistributivas del ingreso nacional; c) el volumen y las características del empleo público y con ello, más allá de cierto punto, la estructura ocupacional en general.

Como se puede observar, en Venezuela no sólo hubo un Estado Benefactor inspirado en el modelo propuesto por la CEPAL y las ideas de Keynes. La nota distintiva y crucial fue el carácter rentista.

¹⁰ No se puede olvidar que los Sistemas de Seguridad Social nacen en la concepción del Estado de Bienestar que tiene como objetivo principal la redistribución del ingreso para lograr el bien común.

¹¹ A manera sólo de ejemplo: aumenta la capacidad de compra, el Estado transfiere a los consumidores mayor poder de compra que el que recibe a cambio. También se favorece la importación ventajosa de bienes de toda naturaleza.

¹² Se trataba de una economía nacional aislada de la economía internacional, con un signo monetario sobrevaluado, causado por el influjo y circulación de recursos externos. Aunado a esto nos encontramos con un Estado plerótico de recursos y fuertemente interventor.

Bajo estas condiciones se puede decir que el modelo sustitutivo¹³ fue concebido fundamentalmente para abastecer el mercado interno, excesivamente protegido de la competencia externa. Adicionalmente, el gasto público, especialmente de origen petrolero fue el elemento dinamizador de la demanda agregada. Esto creó las condiciones que llevaron al estancamiento del sistema económico, ya que se estructuró un aparato productivo ineficiente y una economía muy vulnerable a las variaciones de los precios y volúmenes de la exportación petrolera en los mercados internacionales.

2.2.2 Capitalismo de Estado

Antes de comenzar a caracterizar el modelo capitalista venezolano, vale la pena hacer una pequeña aclaratoria. El término Capitalismo de Estado encierra en sí mismo una contradicción. Se está ante un viraje histórico del capitalismo de la libre competencia al capitalismo monopólico del Estado.

El capitalismo en su concepción clásica habla de libre competencia, de mercado y de no intervención del Estado en los asuntos económicos. Sin embargo, en esta modalidad el Estado es el principal motor de la economía.

Después de la crisis económica mundial de los años treinta surgió el pensamiento keynesiano que propugnaba la intervención del Estado a fin de equilibrar los desajustes del mercado. Al mismo tiempo a nivel mundial, el comunismo avanzaba por gran parte del globo y amenazaba su incursión en América Latina. La revolución cubana ejercía una fuerte influencia en los pensadores del momento.

¹³ Venezuela fue uno de los pocos países latinoamericanos que no confrontó mayores problemas económicos durante las décadas de los años 50 y 60. La tasa anual de crecimiento de este país promedió el 6%, y el desarrollo de la producción y exportación petrolera generó- gracias al sistema tributario establecido sobre el petróleo – un monto sustancial de ingresos de divisas al Estado, el cual se invirtió básicamente en el esfuerzo de sustitución de importaciones, siendo Venezuela uno de los últimos países en aplicar esta estrategia en la región, pero también uno de los países en los cuales esta estrategia fue aplicada de manera más intensa y rápida.

El modelo venezolano de sustitución de importaciones fue también uno en el cual el síndrome de economía rentista se desarrolló en forma más significativa. (Moreno.1994:150-151)

Es en este escenario donde el Capitalismo de Estado irrumpe como modelo de desarrollo económico en Venezuela. El esquema planteado por la CEPAL, basado en el Modelo de Sustitución de Importaciones y los postulados de Keynes, sirve de sustento al modelo económico venezolano. En el aspecto social, la corriente mundial dominante era aquella que propugnaba la creación de un Estado de Bienestar.¹⁴

En Latinoamérica, y en Venezuela específicamente, no se desarrolló un Estado de Bienestar, propiamente dicho. En los países de la región se transitó por un paternalismo estatal que no compartía las características propias de los Estados de Bienestar europeos, pero que adoptaba algunas de sus instituciones.

La institución típica del Estado de Bienestar es la Seguridad Social. Ella a su vez comprende varios componentes (seguro social, asignaciones familiares, programas de salud pública, asistencia social y programas de empleo), que para el caso venezolano o están ausentes o su puesta en práctica no se acerca a la esencia de la institución tal y como se plantea en la concepción originaria del Estado de Bienestar.¹⁵

Moreno (1994:172) señala:

La estrategia de desarrollo venezolano, basada fundamentalmente en el esquema rentista petrolero y en el endeudamiento externo, se mantuvo hasta finales de la década pasada. Acompañaron al modelo venezolano una moneda sobrevaluada, y un sistema de control de precios que fueron políticas que caracterizaron el modelo de sustitución de importaciones y de Capitalismo de Estado prevaleciente en casi toda Latinoamérica hasta mediados de los años ochenta. Para finales de 1980, Venezuela dedicaba el equivalente al 13% de sus ingresos de exportaciones para cubrir el servicio de los intereses de su deuda externa y el 27,2 % de esos mismos ingresos para cubrir el pago anual de capital e intereses de esa deuda.

Hasta esa fecha la bonanza petrolera permitió al Estado venezolano plantearse grandes proyectos de desarrollo e intervenir a través del gasto público en la economía, a fin de paliar las desigualdades.

¹⁴ Venezuela entra tarde en el terreno de la Seguridad Social. En 1945 se establece el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS), dedicado exclusivamente a la prestación de servicios de salud. En 1967 se crea el Sistema de Pensiones de Vejez.

¹⁵ Además de la Seguridad Social, el Estado de Bienestar promueve políticas públicas en materia de educación, vivienda y alimentos.

Ese modelo colapsó y las políticas económicas y sociales que el Estado ha emprendido no han sido suficientes para evitar el deterioro y desmantelamiento de la seguridad social. La Oficina Central de Estadística e Informática señalaba en la Encuesta de Hogares que para 1996 el 65,40% de la población venezolana estaba por debajo de la línea de pobreza.¹⁶

Esto se traduce en la exclusión de grandes grupos de la sociedad, que no tienen acceso ni al trabajo ni al mercado. Estas personas están fuera de la protección social, lo cual constituye una fuerte presión para el Estado y sus instituciones. La población no sólo es afectada por la disminución sostenida y vertiginosa del poder adquisitivo de su ingreso, debido a la inflación, entre otros, sino que también sufre la erosión global de su calidad de vida. Las carencias se evidencian en áreas como educación, salud y nutrición, seguridad social y vivienda.

2.2.3 La política social y la estructura social en Venezuela

Dentro de la política social venezolana, el Estado ha jugado un papel decisivo en la obtención de bienestar de la población. Los cuantiosos recursos derivados de la explotación petrolera llevaron en la realidad a una distribución más que a una redistribución, bastaba sólo con tomar las ganancias obtenidas de la renta petrolera y transferirlas a los proyectos sociales que se consideraban fundamentales. La vía impositiva carecía de la relevancia que la misma tiene a efectos de la redistribución en el Estado keynesiano.

En este particular resulta relevante señalar la interrelación que existe entre política social y estructura social. Como bien se afirmó en la parte introductoria de esta investigación, las políticas sociales contribuyen al proceso de estructuración de la sociedad: surgen de la estructura social a la vez que contribuyen a configurar la misma. (c.f. Adelantado 2000: 27).

El caso venezolano reviste singular importancia, pues permite desde el punto de vista empírico demostrar la afirmación anterior. El Estado (rentista) ha jugado un rol importante en la modulación y constitución de algunas divisorias sociales. Su influencia es central en

¹⁶ Fuente: OCEI- Encuesta de Hogares (en Internet: <http://www.ucab.edu.ve/investigacion/iies/pobreza.htm>)

la organización de la desigualdad y su contribución es fundamental para el caso de la distribución (impuestos, legislación económica, presupuestos, políticas públicas) y en la reproducción simbólica de las jerarquías sociales. Aparecen así: la clase media, los clientes de la burocracia, los empleados públicos, los beneficiarios de los servicios sociales, los agremiados, etc.).¹⁷

Se observa entonces como la estructura social se complejiza, aparecen nuevos actores y se crean nuevas condiciones de desigualdad. A su vez los nuevos actores pretenden influir en las políticas sociales del Estado. Ejemplo de esto se observa en la presión que ejercen los sindicatos, los militares, los empleados públicos y otros grupos sociales bien definidos en la formulación de algunas políticas públicas: el caso de la seguridad social es uno de ellos.¹⁸

Las políticas sociales son obviamente diseñadas por el Estado, pero ello no impide que en su formación y contenido se vean influidas por la estructura social.

El Estado venezolano definió proyectos estratégicos en educación, salud, vivienda y servicios urbanos, pero también surgieron desviaciones indirectas de los objetivos explícitos.

De acuerdo con lo anteriormente señalado y en atención a lo que sostiene González (1996:18), las políticas sociales del Estado se caracterizaron por:

¹⁷ Al hablar de la desigualdad de clase, es necesario a los efectos de esta investigación, aclarar que la misma debe ser entendida en todas sus variantes. Se trata de añadir a la tradicional clasificación en sentido marxista (desigualdad en cuanto al control de los medios de producción: dos clases antagónicas), las nuevas teorías neomarxistas y postmarxistas de las clases sociales. En la actualidad las mismas se han complejizado, emergiendo otros ejes de desigualdad, como los de género, etnia, edad, sectores de actividad, puestos jerárquicos, etc. En cuanto a los sectores de actividad, por ejemplo, se establecen distinciones entre la clase obrera industrial y las clases medias. Lo mismo sucede con el rol dentro de la jerarquía organizativa de la empresa. (Giddens, 1979; Bordieu, 1995 y Adelantado 2000)

¹⁸ Lash y Urry (1994) citado por Adelantado (2000:36) señalan que el Estado moderno no puede entenderse únicamente como un epifenómeno del mercado capitalista, sino que debe ser estudiado en su doble vertiente de entramado institucional con lógica propia, y de expresión, con determinados grados de autonomía y de una multiplicidad de relaciones sociales subyacentes.

1. *Con la intención de insertar a una proporción cada vez mayor de la población en la economía moderna, se implantó una política de ingresos y empleo basada en la regulación tanto de los salarios como de los precios. Se intentó incluso, mantener bajas tasas de desempleo expandiendo el empleo en el sector público cuando era necesario. A esto se une también la creación de un sistema de seguridad social para amparar a la población empleada en el sector moderno de la economía.*
2. *Como la intención última de este proceso modernizador era sentar las bases para una economía moderna, cobra gran relevancia la intervención social destinada a fortalecer el capital humano. La intención de estas políticas era preparar los recursos humanos que serían demandados por el proceso de crecimiento económico. Esta política se basó, sobre todo, en la prestación de servicios gratuitos en educación y salud.*
3. *Todas las acciones del Estado venezolano en el área social tienen un carácter universal, es decir, la prestación de los servicios se ofrece a toda la población sin distinguir a aquellos grupos que podrían proveerse a sí mismos de estos servicios.*
4. *Todo este modelo de acción se basa también en una importante vinculación entre la intervención social del Estado y las bases de apoyo del sistema político democrático.*

Este modelo gozó de cierta estabilidad durante varias décadas, sin embargo, a comienzo de los años ochenta estalla la crisis. Caen los ingresos petroleros, se produce una gran fuga de capitales y la suspensión del crédito externo por parte de la banca privada internacional determina su agotamiento. A grandes rasgos, el modelo presentaba los siguientes problemas:

1. Desde el punto de vista de los beneficiarios se crean fuertes intereses en mantener los programas de ayuda, lo que genera una dependencia con los ingresos que se reciben por esta vía, generándose así un círculo vicioso.
2. Desde el punto de vista del Estado ocurre una hipertrofia del sector social, de consecuencias fiscales insostenibles. Los dirigentes políticos saben que los votos dependen de las promesas políticas que hagan y de que cumplan en parte; por tanto, no se atreven a cambiar lo ya establecido.

Es importante señalar que las políticas sociales implantadas carecieron desde sus orígenes de una planificación estratégica y visión de largo plazo. No existía una política de Estado, sino una política de gobierno. A manera de ejemplo podemos citar el caso de la formación de capital humano. Se destinaron grandes sumas al mejoramiento profesional, sin embargo esta inversión no vino respaldada de un análisis profundo de las necesidades de los sectores. No hubo una visión integrada y derivada de la vinculación entre la industria, la

empresa y el sector educativo. Se dieron casos de profesionales formados en el exterior en áreas en las cuales el país no contaba con la demanda.

La bonanza financiera fue acompañada por un desordenado crecimiento del sector público, así como la ampliación de la intervención del Estado en la actividad económica del país, lo cual no se tradujo en mayores beneficios sociales. Esta política social no logró la transformación de la sociedad venezolana en un país moderno y productivo. Por el contrario, con esta política se favoreció el surgimiento de empresas nacionales ineficientes e improductivas, que no contribuyeron a la larga al bienestar de la población.

La política social no intentaba generar condiciones que favorecieran el trabajo y la productividad, la relación entre el Estado y el beneficiario se redujo a un vínculo clientelista, paternalista y de dependencia. (c.f. González.1996: 20)

La década de los ochenta en Venezuela se caracterizó por un aumento en la desigualdad distributiva y por un notable incremento en la pobreza.

Sostiene Márquez (1993: 20), que :

En un período en el cual el PIB per cápita ha caído sostenidamente, el mercado de trabajo ha mostrado signos de debilidad y la gestión fiscal no se ha reorientado hacia un mayor soporte al proceso de sostenimiento y acumulación de capital humano, ello no resulta sorprendente.

Las críticas al modelo venezolano no obedecen en principio sólo a un razonamiento neoliberal o a un plan de ajuste estructural. En Venezuela el problema va más allá de la coyuntura internacional. En este caso particular existen factores endógenos que influyen directamente en la crisis.

El carácter rentista sin lugar a dudas es un factor determinante en la formación de la política social venezolana. Por otra parte, el Capitalismo de Estado en Venezuela tiene su máximo auge en el período democrático. Esta etapa en Venezuela se caracteriza por la democracia de partido en el orden político, de carácter fuertemente populista y que responde a demandas clientelistas.

En materia de seguridad social el Estado venezolano sentó las bases en la Constitución de 1961, pero en la práctica no se logró alcanzar el objetivo programático. La misma estuvo

influenciada por las negociaciones entre las élites que responden a las demandas de determinados grupos. De allí la heterogeneidad de la seguridad social. Al respecto se tratará en el tercer capítulo.

El sistema de seguridad social consagrado en el artículo 94 de la referida Constitución funcionó fundamentalmente a través del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, el cual a lo largo del tiempo fue acumulando una serie de problemas hasta llegar a colapsar. Este instituto arrastra fallas crónicas que nunca ha superado. Por una parte, el IVSS sólo cubre a los trabajadores del sector formal de la economía y por la otra, se ha ido descapitalizando en las últimas dos décadas, reduciendo sus fondos y disponibilidad hasta el punto de colapsar.

Sabino (1994: 59), señala:

El capital del instituto va desapareciendo, pues se coloca en papeles públicos de escasa rentabilidad lo que equivale a decir que es tomado a préstamo, a intereses negativos reales, por el propio gobierno y los fondos no alcanzan entonces sino para pagar jubilaciones vergonzosamente escasas y para prestar una atención médica cada vez más deficiente.

La inexistencia de un sistema de seguridad social articulado que protegiera integralmente a los ciudadanos, el conjunto de prácticas paralelas, heterogéneas e incoherentes de seguridad social para amparar a los ciudadanos frente a la vejez y a riesgos como la invalidez, las enfermedades crónicas y otros, conllevó a la revisión de la seguridad social¹⁹ en general y específicamente al análisis de los Fondos de Pensiones y su financiamiento. Por lo que se refiere a los Fondos de Pensiones, en Venezuela se evidencia la presencia de pensiones en leyes, reglamentos, decretos y contratos colectivos.

La previsión social en Venezuela ha descansado fundamentalmente en tres pilares:

1. Pensión básica y universal de seguridad social (IVSS y el Fondo de Jubilaciones de los Empleados y Obreros de la Administración Pública)
2. Los regímenes complementarios

¹⁹ Resulta clara la relación entre la fragmentación y heterogeneidad de la seguridad social venezolana y la estructura social del país, la cual responde a la fuerte presencia del Estado petrolero y a las distorsiones creadas por éste a través del manejo de las políticas públicas.

3. Las prestaciones sociales acumuladas.

El primer pilar se refiere a la pensión de vejez, enmarcada en el concepto de seguro social, es de carácter público, contributivo y de financiación solidaria, se accede a ella una vez cumplidos los requisitos que establece la ley al respecto. En cuanto a los regímenes complementarios, los mismos son de carácter opcional (pueden ser públicos o privados) y están contemplados en las contrataciones colectivas. Por lo que respecta a las prestaciones sociales, las mismas están representadas por la indemnización que recibe el trabajador cuando termina su relación laboral. Es importante señalar que los tres pilares suponen una relación laboral.²⁰

Como consecuencia del modelo aplicado se puede decir a manera de síntesis que en Venezuela:

1. En las últimas dos décadas se ha agravado el problema del deterioro social. (8% de la población monopoliza todo el poder económico y disfruta de los mayores beneficios sociales y culturales en un estilo de vida y de consumo del Primer Mundo) (PENUD. La pobreza en Venezuela. 1990: 7)
2. A partir de los años 80, los presupuestos en el área social han ido descendiendo en términos reales, lo cual ha afectado en dos sentidos la acción del Estado venezolano: problemas en el mantenimiento tradicional de la política de ingresos y dificultades tanto en el crecimiento como en el mantenimiento de la infraestructura social construida en décadas anteriores.
3. En lo referente específicamente a la seguridad social, diversos problemas financieros y organizativos causaron que no fuera posible mantener los servicios prestados por el Seguro Social. Por otra parte, los trabajadores independientes o del sector informal no lograron acceder a los beneficios de los seguros sociales.

²⁰ En este sentido resulta oportuno enfatizar que el modelo de Estado de Bienestar adoptado en Venezuela se sustenta en un sentido ideológico en el supuesto del pleno empleo. Esto no se ha logrado nunca en la práctica, lo cual plantea problemas desde la lógica de los derechos sociales. Existe dificultad al relacionar automáticamente el empleo con las prestaciones y servicios. Muchos quedan excluidos o están en condiciones de fragilidad y precariedad. Se promueven entonces políticas asistenciales a fin de paliar la situación, pero que no solucionan el problema.

-
4. La política social venezolana se caracterizó por una inequidad en el gasto y un modelo de administración altamente centralista, lo cual dificultaba a las instituciones públicas dar respuestas rápidas a los problemas.

Como se ha podido observar, desde sus inicios en 1967, el programa de Pensiones de Vejez presentó fallas que con el tiempo se fueron acentuando. La carencia de un verdadero sistema integrado de seguridad social fue su nota característica. El IVSS fue el ente rector del sistema heterogéneo y desarticulado.²¹

El Estado venezolano le debe aportes al Seguro Social de más de 30.000 millones de bolívares. El empresariado le debe más de 15.000 millones. Los trabajadores son los únicos que aportan regularmente. Además el Estado le sacó al Fondo de Pensiones 7.000 millones que colocó a 22 años de plazo y al 7,5% de interés. Mientras el Banco Central coloca el dinero al 40%. Por este solo concepto el Fondo de Pensiones dejó de percibir 8.000 millones de bolívares. Quien se queda con las diferencias? (CLAT.1994:42)

El deterioro progresivo de los servicios públicos y la caída del salario real han agravado aún más la situación. Es por ello, que en 1997 se constituyó una Comisión Tripartita (formada por representantes del Estado, de los empresarios y de los trabajadores) con el objeto de reformar el Régimen de Prestaciones Sociales y conformar un Sistema de Seguridad Social Integral en concordancia con lo que establecía el artículo 94 de la Constitución.²²

El 30 de diciembre de 1997 se promulgó la Ley Marco del la Seguridad Social en la Gaceta Oficial N° 5.199 Extraordinario.

Los acontecimientos políticos de Venezuela en 1998 dan un vuelco a la situación y el nuevo gobierno busca el cambio del modelo de desarrollo propiciado hasta ese momento por el Estado venezolano. Se promulgó una nueva Constitución en 1999, la cual resulta relevante para este estudio en lo atinente al capítulo V “De los Derechos Sociales y de las

²¹ Los ingresos del IVSS se fueron concentrando cada vez más en financiar la atención médica, lo cual perjudicó ampliamente la cobertura de los riesgos de largo plazo (pensiones de vejez e incapacidad).

²² La reforma de las Prestaciones Sociales jugó un papel importantísimo en lo que a la reforma de la seguridad social se refiere. Durante mucho tiempo las Prestaciones Sociales llenaron el vacío producido por la inexistencia de un sistema universal de pensiones y retiro.

Familias” donde se enuncian una serie de derechos garantizados por el Estado quien es encargado de cumplirlos con la participación solidaria de las familias y la sociedad.

Bajo el esquema de la nueva institucionalidad, el 26 de octubre de 1999 fueron publicados en Gaceta Oficial N° 5.398 (E) los decretos 424, 425 y 426 con los cuales se reforman: la LOSSSI y los Decretos-Leyes que regulan los Subsistemas de Salud y Pensiones.

Aún cuando se mantuvo la estructura del sistema de seguridad social en los cinco subsistemas contemplados en la Ley modificada, se produjeron cambios importantes, en las definiciones, alcances, financiamiento, vigencia y operatividad de los subsistemas.²³ Posteriormente, se decide reformar totalmente la LOSSSI de 1997 y se produce un nuevo texto normativo en el 2002.

2.2.4 El Gran Viraje

El año de 1989 es de especial significación en el orden político, social y económico de Venezuela. Hasta ese momento el país gozaba de cierta estabilidad política, incluso se consideraba que la democracia venezolana era una de las más sólidas de la región. La etapa democrática en Venezuela comienza en el año 1958 y se consolida institucionalmente como proyecto político con la Constitución de 1961.

En el plano social existía una tranquilidad relativa, pues el consenso político y las políticas sociales puestas en marcha gracias a los altos ingresos petroleros permitieron cubrir ciertas necesidades básicas de los sectores más desfavorecidos. La magnitud de los recursos asignados a la educación, la cultura, la salud, la vivienda y los servicios básicos extendió la base de cobertura. Sin embargo, no fueron suficiente y una gran parte de la población se encontraba al margen de estas políticas.

²³ El Sistema de Seguridad Social Integral estaba conformado por los siguientes subsistemas (Artículo 14 de la LOSSSI):

1. Subsistema de Pensiones;
2. Subsistema de Salud;
3. Subsistema de Paro Forzoso y Capacitación Profesional;
4. Subsistema de Vivienda; y,
5. Subsistema de Recreación.

En el plano económico, durante la vigencia del modelo sustitutivo el país experimentó cierto crecimiento. Sin embargo, no se lograron resolver problemas como la excesiva dependencia de la industria petrolera y el crecimiento rápido, pero desordenado, lo cual, derivó finalmente en los grandes desequilibrios económicos y financieros de los años ochenta.²⁴

La propuesta de un nuevo modelo de desarrollo en 1989 se conoció como: El Gran Viraje.

Al respecto, Márquez.1993:IX, dice:

Para algunos, la acción del Estado hasta 1989 ha sido sumamente progresiva, en el sentido de que ha defendido a los grupos de menores ingresos mediante la imposición de controles públicos sobre los precios fundamentales de la economía. Para otros, esa acción ha sido sumamente regresiva, en parte por los efectos perversos de esos mismos controles.

Por la fecha de incorporación del programa en el país, las reformas implementadas corresponden a las reformas de Segunda Generación.²⁵ De allí que en el programa El Gran Viraje haya un punto referido a la cuestión social, pero como veremos el mismo tiene las características propias de la propuesta originaria. El programa social está condicionado al ajuste económico, es subsidiario y focalizado.

Este proyecto está contenido en el VIII Plan de la Nación y a rasgos generales propone un nuevo modelo de desarrollo, basado en la competitividad y el redimensionamiento del Estado.

Los lineamientos generales de esta nueva política de desarrollo se conocen como Hexágono Estratégico: (CORDIPLAN.1990: 11)

1. Compromiso social
2. Competitividad Internacional

²⁴ Los principales desequilibrios económicos del modelo seguido fueron: escasez de divisas, persistencia de un importante déficit fiscal, creciente inflación y caída del salario real.

²⁵ Con respecto a las reformas de Segunda Generación ver lo referente en la página 69.

3. Crecimiento sin inflación
4. Cambio institucional
5. Capitalización de los recursos humanos
6. Conservación de los recursos naturales.

Este hexágono no difiere mucho en el fondo del conocido recetario neoliberal. Sin embargo, a los efectos de esta investigación y estando el objeto de estudio ubicado en Venezuela, es pertinente ahondar un poco en el primer punto- el compromiso social-, ya que éste es el de mayor influencia en el tema objeto de esta investigación: los fondos de pensiones.

La estrategia de compromiso social deberá concretarse en programas orientados prioritariamente hacia los grupos de población en situación de vulnerabilidad extrema.²⁶ Estos programas deberán crear las bases para generar niveles de empleo productivo e ingresos adecuados que permitan la satisfacción de las necesidades básicas y una creciente motivación al logro...

*Para la ejecución exitosa de esta estrategia se deberá estructurar una **red eficiente de seguridad social**, y desarrollar políticas que permitan fortalecer la capacidad gerencial de las instituciones públicas responsables de la acción social y cultural, estimulando a la sociedad civil para su incorporación a la solución de la problemática social. (CORDIPLAN.1990:12)*

Del programa referido interesa resaltar lo atinente a la Seguridad Social. De acuerdo a los lineamientos generales de las políticas contenidas en el VIII Plan de la Nación, el mismo reconoce la necesidad de un mejoramiento social del país, pero está supeditado al mejoramiento económico. El mismo señala: “La base fundamental para mejorar la calidad de vida de la población será crear las condiciones para que todos los venezolanos tengan acceso a empleos estables y bien remunerados” (CORDIPLAN.1990: 15)

Uno de los problemas más graves por los que atravesaba el país en el momento de la implantación de las medidas era el atinente al mercado laboral. Para ese momento, 4 de 10 venezolanos se encontraban fuera de la economía formal (según datos de CORDIPLAN en el referido VIII Plan de la Nación), por lo cual era urgente la necesidad de un conjunto de

²⁶ Se evidencia aquí la característica de focalización indicada anteriormente.

medidas que permitieran mejorar el empleo, el ingreso y la seguridad social de los trabajadores.

Ante el nuevo reto, se reconoce por parte del gobierno nacional la situación crítica de la seguridad social.

La contribución de la seguridad social al mejoramiento de la distribución del ingreso ha sido marcadamente ineficiente, a causa de su baja cobertura y el monto extremadamente bajo de las pensiones del Seguro Social. A estos factores se le añaden las deficiencias crónicas en la calidad de los servicios del Seguro Social producidas por su dispersión, ineficiencia gerencial y déficits presupuestarios permanente...

*Es necesario una reforma profunda en el sistema de seguridad social, que incluya **la participación activa del sector privado** en la solución de los problemas de seguridad social de la clase trabajadora. Es indispensable aumentar la cobertura, mejorar la eficiencia y convertir los servicios sociales en un instrumento útil para los hombres y mujeres del sector laboral, no solamente como mecanismo de ahorro, sino como instrumento de compensación económica permanente.*

Esta reforma integral del sistema de seguridad social deberá incluir la reestructuración del IVSS para aumentar su eficiencia como mecanismo de ahorro, mejorar su capacidad de prestación del servicio salud y aumentar sustancialmente las jubilaciones. En segundo lugar, el nuevo sistema de seguridad social deberá incluir la promoción de mecanismos voluntarios de ahorro y jubilación dentro de sistemas privados de pensiones, en los que además de garantizarse mayores rendimientos a los trabajadores, contribuyan a desarrollar el mercado de capitales. (CORDIPLAN.1990:15-16)

En la propuesta de CORDIPLAN se plantean los lineamientos generales de lo que debería ser el nuevo sistema de seguridad social. Sin embargo, como se verá detalladamente en el capítulo referente al Sistema de Seguridad Social en Venezuela, esta propuesta no entró en marcha en 1990, su discusión fue postergada hasta 1997, fecha en que el nuevo gobierno de Rafael Caldera retoma la discusión de la reforma, en la cual se incorporan las propuestas del Gran Viraje.

En cuanto a las políticas generales del Gran Viraje contempladas en el Hexágono Estratégico se puede decir, resumiendo, que el Estado debía limitar su intervención en el sistema económico y dejar que las fuerzas del mercado libremente fijaran los precios y la asignación de los recursos.

El resultado de una política semejante sería una recesión de la economía que traería como consecuencia un gran impacto social, es por ello, que el 27 de febrero de 1989 se produce el “Caracazo”, movimiento social espontáneo que comienza con una protesta por el alza de

los precios de la gasolina en una de las zonas conurbanas adyacentes al Distrito Federal y termina con violentos saqueos y manifestaciones que se extienden a las grandes ciudades. El saldo fue de 500 muertos (cifra oficial) y una gran crisis política, el sistema democrático comienza a mostrar signos de debilidad.

A los efectos de aminorar el peso de las políticas de ajuste estructural, el gobierno plantea un compromiso social, en el cual se contemplan medidas de política social compensatoria, cuyas características generales fueron (c.f. González, L: 1996: 32-34)

1. Focalización: los recursos se destinan exclusivamente a la población más vulnerable.
2. Participación comunitaria en la gestión de los programas sociales: se crean nuevas redes de atención social a partir de Organizaciones no Gubernamentales (ONG's).
3. Descentralización de los servicios sociales.
4. Política compensatoria de carácter transitorio.
5. Satisfacción de las necesidades básicas de los grupos vulnerables: especialmente en el rubro de alimentos, servicio de atención materno infantil, empleo, economía informal y ampliación de la cobertura en educación pre-escolar y básica.

2.3 Precedentes Legales

2.3.1 La Constitución de 1936

El antecedente más importante en el orden de las políticas sociales en Venezuela se encuentra en el denominado Programa de Febrero de 1936, propuesto por el General López Contrera, Presidente para ese entonces del país. Este instrumento es considerado como el pionero de las políticas sociales, representa la primera iniciativa para responder a los graves problemas que afrontaba el país. Pero no puede considerarse una estrategia a largo plazo, es la respuesta a la coyuntura social del momento.

Desde el punto de vista de las políticas sociales en dicho programa se destacan varios aspectos:²⁷

1. El Gobierno se propone adoptar los principios de la Organización Internacional del Trabajo.
2. Se propone una adopción de un gran plan de higiene pública para combatir la alta tasa de mortalidad que existía en el país.
3. Se reorganizan los institutos de beneficencia y de previsión social.²⁸
4. En materia de educación, se propone una campaña para luchar contra el analfabetismo y se extiende el principio de la educación popular.

En 1936 se promulgan dos instrumentos jurídicos de gran importancia para el desarrollo social del país, la Constitución y la Ley del Trabajo.

A los efectos de esta investigación, la Constitución de 1936 es muy significativa en lo referente a la protección laboral, la cual se complementa con la Ley del Trabajo del mismo año que mantiene su vigencia hasta 1990 con sólo pequeñas modificaciones. De todo el articulado de la Ley de 1936 es importante resaltar el artículo 127 que señala (tomado de LEXCOMP-Legislación venezolana computarizada/www.lex-comp.com/):

“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.” Este artículo es complementado más adelante con el 130 que 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 patronos y las subvenciones del Estado”.

A pesar de la disposición normativa:

²⁷ Ver programas venezolanos de la primera mitad del siglo XX. Compilación de 1983. Tomo I

²⁸ La previsión social en ese momento era incipiente y se reflejaba sólo en los preceptos de la Ley del Trabajo de 1936.

Venezuela fue uno de los pocos países que permaneció ausente de esas corrientes, pues no es hasta 1945 cuando se establece el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales. En un inicio el IVSS se dedicó exclusivamente a la prestación de servicios de salud y no es hasta 1968 cuando crea un sistema de pensiones de vejez. (Concheso.1998:15)

La creación del Seguro Social obligatorio aparece como una respuesta dirigida a contener una posible insubordinación social, pues en el escenario mundial muchos Estados propiciaban la seguridad social.²⁹ Sin embargo, su puesta en marcha no corresponde con la fecha de creación normativa. Se observa que Concheso establece como fecha de creación del sistema de Pensiones de Vejez el año 1968. Pareciera una contradicción, pues en las páginas precedentes se afirmó que las Pensiones de Vejez fueron instituidas en con la reforma de la Ley del Seguro Social de 1967. Sin embargo, se trata de una confirmación más del desfase entre la promulgación de las leyes en materia de seguridad social y su verdadero momento de entrada en vigencia.

Las innovaciones en materia social de este período, si bien constituyen un precedente en el país, no pueden ser consideradas desde el punto de vista conceptual como la edificación del Estado de Bienestar en Venezuela.

El proceso de creación de la seguridad social en Venezuela ha sido lento y desde sus inicios caminaba hacia la inviabilidad.³⁰ La Ley del Trabajo de 1936 fue el primer intento de codificar las relaciones obrero-patronales. La misma está marcada por dos rasgos fundamentales:

1. Carencia de instituciones públicas de seguridad social capaces de brindarle los beneficios sociales a los ciudadanos.
2. La industria que sirvió como modelo a la citada ley fue la industria petrolera.

²⁹ El fantasma del comunismo amenazaba a toda la América Latina, de allí la necesidad de hacer concesiones en el plano social a fin de evitar su incursión en el continente y en este caso en Venezuela.

³⁰ En Venezuela el tema de las Prestaciones Sociales ha estado muy vinculado al debate de los Fondos de Pensiones. En 1968 se creó el sistema de pensiones de vejez y en 1983 aparecen los primeros pensionados, justo quince años después de su creación, cuando debía comenzar a madurar el sistema entra en colapso. De allí, que los trabajadores venezolanos cifraran toda su esperanza en las prestaciones sociales como único método previsional confiable en la vejez.

Esto originó un sesgo ab initio. La realidad puso en práctica una serie de cláusulas de carácter no salarial,³¹ de las cuales la más importante fue la conocida como “auxilio de antigüedad y cesantía por años de servicio” que posteriormente se conoció como Prestaciones Sociales. Como no existía un sistema universal de pensiones para esa fecha, las Prestaciones Sociales se convirtieron en la previsión social más importante para el trabajador.

Con el devenir del tiempo, las Prestaciones Sociales fueron consideradas un derecho adquirido, una de las conquistas más importantes de los trabajadores en el país.³²

Este tipo de institución pudo desarrollarse en un modelo paternalista y altamente intervenido por el Estado.

“Podría afirmarse, más bien, que el Estado asume un papel estratégico: trata de sentar las bases objetivas para que pueda desarrollarse el **Capitalismo de Estado**, e instaurarse una sociedad capaz de integrar sus distintos sectores a la transformación del país”. (Márquez, 1998: 38)

Los gobiernos siguientes trataron de desarrollar un poco más los programas sociales, pero no hicieron una sistematización de los mismos ni propusieron un concepto que abarcara a todos estos intentos.

2.3.2 Constitución de 1961

El concepto moderno de Estado Social de Derecho nace en Venezuela con la promulgación de la Constitución de 1961, quien define las características y el modelo de Estado en Venezuela.

³¹ Causa de la fragmentación y heterogeneidad del sistema.

³² A manera, sólo de referencia general, se puede decir que en 1974, bajo el primer gobierno del Presidente Pérez se estipuló que los despidos injustificados se debían liquidar pagando el doble de las prestaciones sociales que tenía acumuladas el trabajador en su haber. El cálculo de la liquidación de las prestaciones sociales se haría en atención al último sueldo devengado por el trabajador (retroactividad de las Prestaciones Sociales).

Finalmente, en 1992, la nueva Ley Orgánica del Trabajo reconoció el derecho a prestaciones sociales a los empleados público igual que a los trabajadores del sector privado. Aunque los primeros gozaban de grandes beneficios derivados de la Ley de Carrera Administrativa.

Se recordará que el Plan de Febrero de 1936 y la Constitución de 1947 constituyen sólo unos buenos avances en el plano social, que sin duda alguna precedieron a los contenidos programáticos de la Constitución del 61. En esta Constitución, el Estado asume la obligación de velar por el bienestar de la sociedad.

En el preámbulo se decreta:

*... en representación del pueblo venezolano, para quien invoca la protección de Dios Todopoderoso; con el propósito de mantener la independencia y la integridad territorial de la Nación, fortalecer su unidad, asegurar la libertad, la paz y la estabilidad de las instituciones; proteger y enaltecer el trabajo, amparar la dignidad humana, promover el **bienestar general y la seguridad social**; lograr la participación equitativa de todos en el disfrute de la riqueza, según los principios de la justicia social, y fomentar el desarrollo de la economía al servicio del hombre; mantener la igualdad social jurídica, sin discriminaciones derivadas de raza, sexo, credo o condición social; cooperar con las demás naciones y, de modo especial, con las Repúblicas hermanas del Continente, en los fines de la comunidad internacional, sobre la base del recíproco respeto de las soberanías, la autodeterminación de los pueblos, la garantía universal de los derechos individuales y sociales de la persona humana, y el repudio de la guerra, de la conquista y del predominio económico como instrumento de la política internacional; sustentar el orden democrático como único e irrenunciable medio de asegurar los derechos y la dignidad de los ciudadanos, y favorecer pacíficamente su extensión a todos los pueblos de la tierra; y conservar y acrecer el patrimonio moral e histórico de la Nación, forjado por el pueblo en sus luchas por la libertad y la justicia y por el pensamiento y la acción de los grandes servidores de la patria, cuya expresión más alta es Simón Bolívar, el Libertador, ... (Constitución de Venezuela de 1961)*

En el Título III, Capítulo IV, se establecen los derechos sociales y se desarrollan los conceptos generales del programa social, como tarea que acometerá el Estado. A los efectos de este trabajo el artículo 94 resulta relevante:³³

Artículo 94

*En forma progresiva se desarrollará un **sistema de seguridad social** tendiente a proteger a todos los habitantes de la República contra infortunios del trabajo, enfermedad, invalidez, vejez, muerte, desempleo y cualesquiera otros riesgos que puedan ser objeto de previsión social, así como contra las cargas derivadas de la vida familiar.*

Como bien se puede observar, tanto en el preámbulo de la Constitución como en el Capítulo referente a los Derechos Sociales se establece claramente la promoción del

³³Constitución de la República de Venezuela de 1961. LEXCOMP-Legislación venezolana computarizada/www.lex-comp.com/pag:24-26

bienestar general y la seguridad social. Este modelo contó con la gran ventaja de los altos ingresos obtenidos por concepto de exportación petrolera.

La política social estuvo enfocada en los siguientes aspectos (González A., L.. 1996:19):

1. *Educación gratuita en todos sus niveles y modalidades.*
2. *Servicios de salud prestados gratuitamente.*
3. *Subsidio a los principales servicios conectados a la vivienda y transporte (gasolina, agua, electricidad, gas, teléfono, etc.)*
4. *Subsidios a gran variedad de productos de consumo masivo (alimentos, sobre todo)*
5. *Control del mercado laboral y de los precios.*
6. *Establecimiento de un sistema de seguros sociales para proteger a la población trabajadora.*

El programa social de la Constitución de 1961 fue ambicioso. El Estado asumió una serie de tareas y responsabilidades frente a la sociedad, a fin de buscar soluciones a los problemas de la colectividad. Sin embargo, el balance de lo logrado desde 1961 hasta 1999 no es satisfactorio y los resultados concretos alcanzados en el campo social a lo largo de este período no son positivos.

El Estado no ha logrado materializar la tesis de un reparto más equitativo de la riqueza. Entre 1958 y 1978, aunque dentro del patrón de alta concentración que prevalece en las naciones subdesarrolladas, la distribución del ingreso mantiene una leve, pero sostenida propensión a disminuir los desequilibrios entre las clases sociales. Esta tendencia se revierte entre comienzo de los ochenta y 1995. Entre 1982 y 1995, el 10% más rico de la población aumenta su participación en la riqueza nacional en casi 10 puntos, pues pasa del 25,2% a 34,9 %; en tanto, la participación del 10% más pobre disminuye, ya que durante el mismo lapso cae de 2,8% a 2,4%. (Informe Social 2. 1997, Ildis en Márquez, T. 1998: 120)

Al contrastar los artículos de la Constitución de 1961, específicamente los contenidos en el capítulo dedicado a los Derechos Sociales, con la realidad que muestran los indicadores, se observa la existencia de una brecha gigantesca entre aquellos y ésta.³⁴

Hasta aquí se han delineado las características generales del Estado venezolano. En lo referente al contenido social del modelo de desarrollo seguido, no existen dudas desde el

³⁴ En el North-South Issues, Vol. II, N° 2 (Coral Gables: University of Miami, 1993:1) se hace un análisis sobre la evolución de los indicadores de calidad de vida en los 10 años previos a 1991, al respecto el incremento del número de pobres en Venezuela fue del 50%, lo que significa que la extensión de la pobreza en comparación con la población total fue de 29,7%.

aspecto teórico y conceptual, sin embargo, la efectividad de las políticas sociales y su eficiencia serán aspectos que se evaluarán más adelante.

2.3.3 Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral de 1997

En diciembre de 1997, después de un largo período de discusiones y de lograr un consenso tripartito (Estado, Sector Empresarial y Sector Sindical) se promulgó la LOSSSI en Gaceta Oficial N° 5199 Extraordinario del 30 de diciembre de 1997. Sobre este punto se tratará suficientemente en el tercer capítulo.

Esta reforma fue consecuencia del proceso de ajustes iniciado en 1989 con el VIII Plan de la Nación y continuado en el IX . El gobierno nacional asumió el compromiso de impulsar la reforma laboral y de seguridad social en concordancia con los postulados neoliberales propuestos por los Organismos Financieros Internacionales.³⁵

De manera general se puede decir que la LOSSSI fue un instrumento jurídico que trazaba los grandes lineamientos del nuevo sistema de seguridad social, los cuales serían desarrollados mediante la aprobación de un conjunto de leyes especiales.

El Ejecutivo Nacional, en ejercicio pleno de los poderes otorgados mediante Ley Habilitante de fecha 03 de septiembre de 1998 aprobó (*LEXCOMP-Legislación venezolana computarizada/www.lex-comp.com/*):

1. El Decreto-Ley N° 2744 (Gaceta Oficial N° 36.557, del 09-10-1998) que liquida el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales.
2. El Decreto-Ley N° 2994 (Gaceta Oficial N° 36.568, del 27-10-98) que regula el Subsistema de Salud.
3. Los Decretos-Leyes 2993, 2963 y 2992 (de fecha 05-11-98) que regulan los Subsistemas de Pensiones, Paro Forzoso y Capacitación Profesional, Vivienda y Política Habitacional, respectivamente.

³⁵ El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

2.3.4 Constitución de 1999

La nueva Constitución desarrolla una serie de principios y Derechos Sociales. A efectos de esta investigación destacaremos lo que establece el artículo 86:³⁶

Toda persona tiene derecho a la seguridad social como servicio público de carácter no lucrativo, que garantice la salud y asegure protección en contingencias de maternidad, paternidad, enfermedad, invalidez, enfermedades catastróficas, discapacidad, necesidades especiales, riesgos laborales, pérdida de empleo, desempleo, vejez, viudedad, orfandad, vivienda, cargas derivadas de la vida familiar y cualquier otra circunstancia de previsión social. El Estado tiene la obligación de asegurar la efectividad de este derecho, creando un sistema de seguridad social universal, integral, de financiamiento solidario, unitario, eficiente y participativo, de contribuciones directas o indirectas.

La ausencia de capacidad contributiva no será motivo para excluir a las personas de su protección.

Los recursos financieros de la seguridad social no podrán ser destinados a otros fines. Las cotizaciones obligatorias que realicen los trabajadores y las trabajadoras para cubrir los servicios médicos y asistenciales y demás beneficios de la seguridad social podrán ser administrados sólo con fines sociales bajo la rectoría del Estado. Los remanentes netos del capital destinado a la salud, la educación y la seguridad social se acumularán a los fines de su distribución y contribución en esos servicios. El sistema de seguridad social será regulado por una ley orgánica especial.

Para la nueva Constitución la seguridad social debe ser entendida como servicio público y tener un carácter no lucrativo. Esta disposición taxativa ha sido muy polémica en las discusiones para la reforma del sistema de seguridad social, la cual abre una brecha considerable con el espíritu y naturaleza de la reforma planteada en 1997.

Se recordará que la reforma de 1997 se hizo en el marco del ajuste estructural y bajo las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional, por lo cual una de las novedades que incluía era los Fondos de Capitalización Individual y la participación privada en la administración de los mismos.

Hasta aquí se ha planteado de forma general el escenario en el cual surge la propuesta de reforma de los fondos de pensiones en Venezuela, analizando la situación en el ámbito económico, político y social dentro del referente legal o jurídico.

³⁶ Legislación Venezolana Computarizada / www.lex.comp.com / Pág. 30

En lo económico, se transitó desde la Sustitución de Importaciones hasta el Ajuste Estructural de corte neoliberal con la característica resaltante de la economía venezolana, plasmada en el denominado Capitalismo Rentista de Estado.

Por lo que se refiere a lo político, en Venezuela existe un régimen democrático que gozó de estabilidad hasta finales de los años ochenta y que fue el fruto de diferentes luchas por el poder, caracterizándose las década anteriores a la del sesenta por períodos dictatoriales y autoritarios.

Finalmente, el aspecto social ha estado marcado por una heterogeneidad de programas de políticas sociales de amplios contenidos programáticos, pero de poca eficacia. Se fomentaron un conjunto de medidas y regímenes que pretendían mejorar la situación social del venezolano, pero que en la práctica sólo han abarcado a una pequeña parte de la población, por lo cual no podemos hablar de un sistema de seguridad social propiamente dicho.³⁷

En el caso venezolano la necesidad de la reforma de la seguridad social no ha sido consecuencia de la imposición de un ajuste estructural recomendado desde fuera, aunque claramente, los factores externos han jugado un papel importante en el desarrollo económico del país y los modelos seguidos en América Latina muchas veces han influido en el modelo de desarrollo local.

Existen en este caso una serie de situaciones de origen interno, o condiciones endógenas que permiten pensar que la reforma venezolana obedece a una dinámica interior. De allí, su complejidad. Este aspecto será abordado en el capítulo referente al Sistema de Pensiones en Venezuela.

³⁷ La heterogeneidad en las políticas públicas se trasladó a la estructura social, influyendo en la configuración de las desigualdades.

3.- Marco de Análisis

Desde el punto de vista teórico-conceptual el estudio de las pensiones de vejez será abordado dentro de las teorías que explican la intervención del Estado en los sistemas de previsión social. Al respecto, se tomará en consideración lo referente al estudio del Estado de Bienestar, su caracterización y su proceso de reestructuración en el nuevo contexto globalizador. Se recordará que el Estado de Bienestar tiene su racionalidad económica en los postulados de Keynes quien sostenía que a las distorsiones del mercado había que oponerle un conjunto de políticas destinadas a corregir los fallos que se presentaban.

El problema de la ineficiencia del mercado por falta de información, problemas de acceso y de coordinación obliga al Estado a intervenir creando sistemas de previsión social que garanticen a los individuos determinadas prestaciones en caso de contingencias, como la vejez, enfermedad, maternidad y muerte, entre otras.

3.1 El Estado de Bienestar: origen, evolución y conceptualización

No existe consenso entre los historiadores sobre la fecha de nacimiento del Estado de Bienestar. Un número importante de expertos sitúa su origen en la legislación social alemana del período tardío del gobierno de Otto von Bismarck, donde se promulgaron leyes sociales como la ley de seguro de enfermedad y maternidad (1883), la ley de accidentes del trabajo (1884) y la ley de seguro de enfermedad, jubilación y defunción (1889).

Para otros, el Estado de Bienestar es una construcción propiamente del siglo XX, cuyo origen está situado con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, y su principal antecedente es la construcción del sistema público inglés de protección social integrado y universal que se desarrolló entre 1945 y 1948.

Se pueden distinguir tres períodos históricos en la construcción del Estado de Bienestar europeo: un período de experimentación que va desde 1870 hasta los años veinte del siglo XX, uno de consolidación entre 1930 y 1940, y otro de expansión entre 1940 y 1960.

A los efectos de esta investigación ubicaremos al Estado de Bienestar en el período histórico que sigue a la gran depresión de los años 30 y que se consolida con las políticas socioeconómicas posteriores a la Segunda Guerra Mundial

El modelo de acumulación capitalista, la índole fluctuante e irregular del desarrollo industrial, la conciencia política-social de la postguerra y las ideas económicas de Keynes provocaron que algunos gobiernos europeos propusieran una acción compensatoria que atenuara los efectos del mercado, priorizando las políticas de protección social.

El Estado de Bienestar es una construcción social e histórica, siempre específica a cada país, lo que hace difícil trabajar con categorías de clasificación muy rígidas.³⁸ Existen algunas características comunes y regularidades, pero su concreción histórica siempre es particular. No obstante ello, conviene revisar algunas definiciones básicas dadas por algunos autores sobre el Estado de Bienestar.

En sentido general, el Estado de Bienestar es entendido como un conjunto de intervenciones públicas que se proponen satisfacer las necesidades sociales de todos los ciudadanos.

El Estado de Bienestar (traducción latina del Welfare State) que propuso y recomendó el Informe de Beveridge de 1942 y que está en funcionamiento desde 1945 ha sido conceptualizado de diferentes maneras. Sin embargo, una de las definiciones más completas es la de A. Briggs (1961: 221)

El Welfare State es un Estado en el cual el poder se utiliza de modo deliberado (a través de la acción política y administrativa) con la intención de modificar en tres direcciones, como mínimo, el funcionamiento de las fuerzas políticas del mercado: en primer lugar, garantizando a los individuos o las familias una renta mínima, con independencia del valor de sus propiedades; en segundo lugar, restringiendo el ámbito de inseguridad y permitiendo que los individuos y familias hagan frente a determinadas contingencias (p. ej. enfermedad, vejez, paro) que en caso contrario provocarían una crisis del individuo y de la

³⁸ Es importante acotar que un enfoque analítico estático en término de variables explicativas y variables a explicar se encuentra con el problema metodológico de que el objeto de estudio es de una gran complejidad (realidad social dinámica y contradictoria). En este caso se abordará el estudio del Estado de Bienestar y la seguridad social como un proceso complejo y no como una cosa claramente objetivada. El proceso al que se hará referencia está constituido por una serie de prácticas sociales, desarrolladas en determinado contexto, apoyadas en condicionantes no siempre percibidos por quienes las ejecutan y que se justifican de acuerdo a una cultura dada. (c.f. Giddens 1986)

familia; en tercer lugar, asegurando que todos los ciudadanos sin distinción de clase ni de estatus dispongan de los mejores niveles existentes en relación con una gama predeterminada de servicios sociales.

El Estado de Bienestar surge como una respuesta al problema de las contingencias sociales y también es utilizado por el poder político para buscar adeptos y seguidores dentro del marco de la competencia democrática.

Desde la perspectiva de la economía política, lo que caracteriza al Estado de Bienestar son sus pretensiones de redistribuir y estabilizar ingresos y/o niveles de consumo mediante la acción de instituciones públicas (es decir, insertas en la lógica fiscal del Estado). Esta pretensión se corresponde tanto con los fundamentos del derecho social como con la necesidad de legitimidad del poder político en sociedades caracterizadas por un permanente conflicto de intereses. (Isuani, E. 1991: 31)

M. Ferrera (citado por: Aguila 2002) define en los siguientes términos al Estado de Bienestar:

Un conjunto de respuestas de políticas públicas al proceso de modernización, consistente en intervenciones en el funcionamiento de la economía, las cuales se reorientan a promover la seguridad e igualdad de los ciudadanos, introduciendo, entre otras cosas, derechos sociales específicos dirigidos a la protección en el caso de contingencias preestablecidas, con la finalidad de aumentar la integración social...

El Estado de Bienestar respondió a motivaciones de índole político social, pero su racionalidad económica la extrajo de los postulados de Keynes.³⁹

Al respecto señala Samuelson, P. (1999: 613)

Keynes produjo una verdadera revolución en la macroeconomía, combinando dos nuevos elementos. En primer lugar, observó, que una economía de mercado moderna puede encontrarse atrapada en un equilibrio con subempleo, es decir, en un equilibrio de la oferta y la demanda agregada, en el cual el nivel de producción es muy inferior al potencial y una elevada proporción de la población trabajadora está desempleada involuntariamente. El segundo supuesto se deriva del primero; los gobiernos pueden estimular la economía y ayudar a mantener unos elevados niveles de producción y de empleo por medio de la política monetaria y fiscal. Keynes estimula la participación activa del Estado, a través del gasto público, propone una socialización de la inversión.

³⁹ John M. Keynes en 1936, publica **La teoría general del empleo, el interés y el dinero**, donde presenta una explicación congruente del fenómeno que caracterizaba, en ese entonces, a la economía mundial; cuyo rasgo más resaltante era la severa depresión y su consiguiente desempleo.

3.2 Modelos o tipos de Estados de Bienestar

En lo que se refiere al análisis del Estado de Bienestar encontramos tres corrientes bien diferenciadas y que abordan su estudio de diferente manera, ellas son: la tradición marxista (el Estado de Bienestar como instrumento al servicio de la reproducción del modo de producción capitalista), las tradiciones no marxista, entre las que encontramos a los estructuralistas, positivistas y weberianos (han estudiado al Estado de Bienestar de acuerdo a las variables que lo determinan, a las causas que le dan origen) y los estudios basados en la conexión entre política social y estructura social, cuyo máximo exponente es Esping-Andersen (el análisis se efectúa desde la desmercantilización)⁴⁰

Titmuss en 1974 realiza un estudio anterior a Esping-Andersen y clasifica al Estado de Bienestar en tres modelos: de tipo residual, el institucional y el de rendimientos laborales. Este último, es una forma novedosa en relación con la clasificación anterior y se perfila en sintonía con las necesidades sociales desde el punto de vista de la productividad y del rendimiento. (c.f. Adelantado, J.2000: 64)

Finalmente, en 1990 Esping-Andersen presenta la clasificación tripolar del Estado de Bienestar basada en el concepto de desmercantilización, en dos sentidos: obtención de rentas al margen del mercado y el proceso de consumo sobre la base de derechos y necesidades, al margen de las capacidades adquisitivas. (c.f. Esping-Andersen, G. 1990)

La tasa de desmercantilización, por tanto, permite expresar en una sola medida combinada, el conjunto de opciones fundamentales que encierra toda política social. Los niveles y modos de estructurar la desmercantilización se proyectan también sobre los impactos sociales de cada modelo de bienestar. (Adelantado, J. 2000: 65)

1.- Estado de Bienestar liberal o de mercado (se corresponde con el residual)

El Estado de Bienestar aquí representa el espacio colectivo de la asistencia, frente a la quiebra puntual del eje familia-mercado. Estados Unidos y los países anglosajones (Reino Unido, Canadá, Australia, Irlanda y Nueva Zelandia) encajan dentro de este modelo.

⁴⁰ Se entiende por desmercantilización a la prestación de un servicio como un asunto de derecho (no como mercancía) como la posibilidad de subsistencia que los Estados de Bienestar permiten a sus ciudadanos independientemente del mercado.

El modelo residual-liberal basa su oferta de políticas en el criterio de necesidad social, ofrece servicios y transferencias selectivas ligadas a la comprobación de recursos, es decir, a la exigencia de situarse por debajo de un umbral de ingresos personales o familiares y combina un régimen de fiscalidad débil con la cofinanciación del bienestar público por parte de los usuarios de servicios, articulando un régimen de protección social residual. (Adelantado, J. 2000: 66).

2.- Estado de Bienestar social-demócrata (se corresponde con el institucional)

Este modelo articula su oferta de servicios y transferencias sobre la base de los derechos sociales de ciudadanía, diseña políticas universales y se apoya en el régimen de fiscalidad directa y progresiva. Su régimen de protección social es redistributivo ante la asignación desigual de rentas mercantiles. Dentro de este modelo se encuentra Suecia y el resto de los países nórdicos.

3.- Estado de Bienestar conservador-corporativo (se corresponde con el de rendimientos laborales)

Este tipo de Estado tiene su base social en la vinculación directa de las personas al mercado de trabajo, para este tipo de Estado de Bienestar el espacio colectivo es la seguridad, ante los riesgos de enfermedad, invalidez o vejez. Este modelo está articulado en torno a Alemania y a la Europa continental (Francia, Bélgica, Austria, Italia)

3.3 El Estado Latinoamericano: Estado de Bienestar?

La Gran Depresión produjo un cambio drástico en las condiciones económicas globales: una reducción de la actividad económica en los países industrializados, una baja de valor del comercio mundial, altas tasas de interés, revaluación del dólar y una caída del precio real de los bienes (Cardoso, E. 1993: 55).

Las consecuencias de la Gran Depresión variaron con la integración de cada país al sistema internacional y la naturaleza de sus importaciones. Como consecuencia directa de la crisis, en la mayoría de los países latinoamericanos los ingresos por exportaciones llegaron a ser sustancialmente menores que lo que tenía que pagarse por las importaciones. Esto forzó a todo el continente a buscar un nuevo modelo de desarrollo.

Así nació el conocido modelo de crecimiento hacia adentro o modelo de sustitución de importaciones. La economía debía concentrarse en la producción de bienes y servicios para satisfacer la demanda doméstica.

Sobre este modelo mucho han escrito los autores, las opiniones son disímiles, desde los que ven en el modelo la causa del crecimiento o desarrollo sostenido durante tres décadas hasta los que lo consideran el origen de todos los problemas actuales.

Al respecto, sostiene Vitale, L. (1999: 222): “ En América Latina no se dio un proceso real de industrialización sino uno a medias, dependiente del capital monopólico extranjero”. Para este autor el proceso fue de semiindustrialización, pues la industria naciente dependía no sólo del capital extranjero sino de las tecnologías foráneas.

Este proceso comenzó cuando se abandonó el patrón oro y se impusieron controles cambiarios y restricciones discriminatorias al comercio de bienes de consumo, incluyendo cuotas, tarifas y sistemas de cambios múltiples. Adicionalmente se establecieron políticas fiscales y monetarias anticíclicas, siguiendo las ideas de Keynes.

“La teoría económica en América Latina tuvo su primer desarrollo sistemático con la adaptación creativa del keynesianismo a las condiciones continentales, hechas por Raúl Prebisch, Celso Furtado y otros en la CEPAL” (Cardoso, F. 1977: 31).

La teoría de Keynes se hizo atractiva a los pensadores latinoamericanos, pues justificaba la intervención económica del Estado para hacer lo que la mano invisible del mercado no hacía.

La orientación keynesiana fue extrapolada en nuestro medio hacia toda una teoría de los desajustes estructurales de la sociedad que no encontrarían solución mientras no se implementaran reformas sociales profundas en los terrenos agrario, laboral y educativo, y que impulsara la participación política de las masas. (Kalmanovitz, S. 1983: 236)

La confluencia de los políticos nacionalistas y economistas keynesianos apoyaron proyectos nacionales y democráticos de desarrollo industrial, concedieron algunas prerrogativas a los sectores menos favorecidos e introdujeron los llamados proyectos de Estado Social.

El Estado Social Latinoamericano, en sentido estricto, no corresponde con el concepto de Estado de Bienestar europeo. Podemos decir que se trata de un desdibujamiento de aquel, donde el populismo y el clientelismo fueron las notas características.

Abreu, V. (2000: 9) señala:

En lo que respecta al Estado latinoamericano, consideramos impropio catalogarlo como un Estado de Bienestar. El gasto social no ha sido tan efectivo y no se ha traducido en mayores logros productivos, en comparación con los Estados de Bienestar europeos... El modelo desarrollista populista operó en forma distinta, ampliamente conocida. En América Latina nunca existió por ejemplo, un elemento clave del Estado de Bienestar como lo es el seguro de desempleo. En cambio, de manera encubierta ha funcionado un sector público como “empleador de última instancia” y la seguridad social apenas cubre al 38% de la fuerza de trabajo.⁴¹

América Latina adoptó políticas sociales de corte intervencionista, llevadas a cabo mediante procesos de redistribución basados en déficits gubernamentales y sobrevaluación. Las políticas adoptadas fueron orientadas por un paternalismo estatal y las características más resaltantes del modelo o sus notas definitorias de acuerdo con la evidencia empírica fueron (c.f. Abreu, V. 2000; Mesa-Lago 1998 y Cardoso, E. 1993)

1. Centralidad del sistema de seguridad social **contributivo y de reparto**, gestionado por instituciones públicas autónomas (en su mayoría por el Seguro Social), heterogéneo y muy fragmentado en cuanto a categoría de beneficiarios, diferencias sustanciales en los niveles de protección, desde altas concentraciones para grupos reducidos hasta amplios sectores excluidos.
2. Asunción de modelos universales de salud y educación financiados por la vía impositiva. Mantenimiento del esquema de asistencia para los excluidos, pero en forma precaria y con programas de rentas mínimas.
3. Existencia de amplios mecanismos clientelares en la distribución pública del bienestar basados en modelos de liderazgo político apegados a la concepción patrimonial del Estado.

⁴¹ Según fuente del Banco Mundial (1997: 65-68) durante los 90, los intereses, transferencias y subvenciones como componentes del gasto del gobierno central, representaron el 70% en los países de la OCDE, mientras que en América Latina constituyeron el 49%.

3.4 Crisis del Estado de Bienestar

La crisis que aparece entre 1973 y 1985 pone en duda la capacidad del modelo del “Estado de Bienestar” como mecanismo de regulación socio-económica eficaz. El problema económico se coloca como centro de la crisis y se traslada de forma directa al Estado, en forma de agotamiento del modelo social inspirado en la lógica keynesiana.

Algunos autores señalan, que desde antes de iniciarse los años setenta ya se observaba el cansancio de las modalidades keynesianas o fordista que prevalecieron a lo largo de los años de la guerra fría. En este particular, quedan en comprobación las dificultades para conservar un ritmo de crecimiento de la productividad capaz de absorber los incrementos salariales obtenidos por los trabajadores a partir de la acumulación de fuerzas y conquistas durante la vigencia del Estado Social.

Existen una serie de elementos determinantes con respecto a la crisis y que son comunes en los llamados “Estados de Bienestar” (Adelantado, J. 2000: 72-73), ellos son:

1. *El agotamiento del modelo tecnológico vigente, apoyado por la estructura monopolista y la estandarización productiva de los sectores más innovadores.*
2. *La ruptura del esquema de provisión y consumo energético, impulsado por el impacto directo y sostenido del incremento de los precios del petróleo (bruscos aumentos de 1973-74 y 1978-80)*
3. *La quiebra del modelo laboral fordista, en su dimensión de división técnica del trabajo, dada la extrema rigidez en la definición de tareas y el alto grado de especialización funcional.*
4. *El problema de déficit público, sostenido por una menor capacidad fiscal y proceso de acumulación privada.*
5. *La inflación y las presiones sobre el modelo de consumo de las masas.*

Cuando se traslada al Estado los costos sociales de la coyuntura económica, éste entra en conflicto con el mercado, donde los intereses contrapuestos no siempre están en condiciones de encontrar de manera autónoma los equilibrios adecuados.

A principios de los años ochenta las nuevas estructuras de la economía mundial comienzan a manifestarse. Las implicaciones de esta nueva gran transformación según Amoroso (citado por Marzal 1997: 132), son:

1. *el fin del capitalismo nacional;*
2. *la aparición de nuevos actores en el proceso de acumulación, representados por las empresas transnacionales;*
3. *el debilitamiento de los grandes sujetos políticos (burguesía nacional y movimiento sindical), los que siempre estuvieron involucrados en el establecimiento del contrato social, sobre el que el Estado de Bienestar estaba constituido;*
4. *la desaparición de las funciones de los gobiernos, de los sindicatos y de los partidos políticos.*

Las políticas sociales se convirtieron en elementos de un sistema compensatorio de las pérdidas en el salario real. Por ello cualquier recorte o modificación en el principio de solidaridad introduce cambios que pueden poner en peligro la legitimidad del Estado. El Estado debe hacer frente a los problemas y buscar la legitimación política lo más generalizada, a través de las instituciones, el consenso social y la satisfacción de necesidades primarias.

La crisis de acumulación experimentada en la segunda mitad de los años setenta por los países capitalistas avanzados se presentó nuevamente a finales de los ochenta y se extendió a los países menos desarrollados. “La combinación de tensiones monetarias, fiscales y de consumo articuladas a disfunciones tecno-productivas, energéticas y laborales, perfila un escenario de crisis, de interrupción del proceso de crecimiento” (Adelantado, J. 2000: 73).

En América Latina, el modelo de Sustitución de Importaciones seguido después de la Segunda Guerra Mundial y las políticas económicas de corte keynesiano, en un principio permitieron un crecimiento industrial favorable. Sin embargo, con el pasar del tiempo el Estado latinoamericano, marcadamente intervencionista, comenzó a sufrir los efectos de la burocratización. Se volvió una maquina pesada e ineficiente.

La promesa populista de “servir a todo el pueblo” que durante la fase desarrollista promovió el bienestar, sobre todo de las clases medias, se hizo cada vez más difícil de cumplir. Los extensos programas de seguridad social eran muy costosos y a su vez dejaban grandes masas de pobres por fuera.

Se puede decir que el Estado de Bienestar en América Latina fue una promesa más, no llegó a concretarse en la práctica, resultando paradójico su desmantelamiento. En la región

no se asiste al cuestionamiento del Estado de Bienestar, propiamente dicho, como en el caso europeo. En este caso se está en presencia del colapso de un modelo de desarrollo de un pretendido Estado Social, pero que en la práctica se aleja mucho de su característica fundamental: el bien común.

Seguidamente, en los años 70 en Latinoamérica se produce el colapso de muchos de los regímenes democráticos, en el orden político; fracasan las estrategias económicas aplicadas para reestructurar los patrones de distribución del ingreso y promover el desarrollo y en 1973 se desata el shock petrolero con su consecuente crisis de la deuda.

La liquidez monetaria derivada de las exportaciones de petróleo y de las colocaciones que los países exportadores hicieron en los bancos comerciales de los países desarrollados permitió a los banqueros ofrecer dinero fresco al Tercer Mundo.

Los países latinoamericanos importadores de petróleo supusieron que las más altas cuentas petroleras serían efímeras, y por tanto pidieron prestado para no tener que hacer adaptaciones. También contaban con que continuaran unos precios insólitamente altos de ciertos productos. Los precios del café se triplicaron entre 1975 y 1977. El algodón, el azúcar, el estaño y la carne también experimentaron brevemente sus precios máximos durante los setenta. Se formó una veintena de nuevos carteles con objeto de repetir el éxito de la OPEP. (Cardoso, E. 1993: 122)

En este contexto muchos países latinoamericanos, guiados por políticos populistas, en su gran mayoría emprenden grandes planes de desarrollo y se plantean objetivos inalcanzables conforme a su supuesta capacidad de control del ambiente económico y social. Estos planes, pensados como positivos para la integración social, se revierten finalmente en delegitimación de las propias instituciones.

Algunos factores que contribuyen a la crisis y al desgaste del modelo seguido son los siguientes:

1. La transformación industrial: las nuevas tecnologías permitieron, desde los años 70 un cambio significativo de las relaciones entre capital y trabajo. Schumpeter introduce el concepto de innovaciones, el cual origina alteraciones en el mercado a través de cambios productivos. Algunos, como P. Drucker o A. Toppfler, anunciaron el advenimiento de una tercera era industrial, “la era del saber”. Las nuevas tecnologías

introducen cambios radicales en el mercado de trabajo. Por otra parte, la grandes empresas practican la tercerización.⁴²

2. El ascenso del capital especulativo: las nuevas técnicas de comunicación tuvieron como efecto más importante liberar los capitales mundiales. La transferencia de dinero es prácticamente instantánea. Ahora, sólo una parte mínima de los capitales disponibles será destinada a la inversión, el resto es destinado a la especulación financiera.
3. El dominio de las multinacionales: las empresas transnacionales son el motor y el cerebro de la revolución industrial y económica de los últimos años. “El volumen de la inversión directa de las multinacionales alcanzó 2 billones de dólares en 1990. En esa década, los Estados Unidos recibieron 25% del flujo mundial de capitales” (Gleider, W. 1998: 21-23).
4. La nueva clase dirigente: aparece una nueva burguesía que gracias a sus conocimientos del mercado puede orientar tanto la producción de bienes y servicios como la política de los gobiernos o la estrategia de las empresas.⁴³
5. La hegemonía de Estados Unidos: la ideología de la globalización ha servido para la expansión de la ideología norteamericana. Su superioridad militar, económica y financiera se impone al resto del mundo.
6. La caída el marxismo: la ruina de la Unión Soviética y el fin del régimen comunista en Europa ha contribuido a la imposición de un pensamiento único.

En América Latina la crisis económica tuvo una influencia decisiva tanto en el orden político como en el social. El Estado estaba al borde de sus posibilidades y ya no podía aumentar más la carga de las empresas. La situación llegó a sus límites y comenzaron los debates acerca del sostenimiento y mantenimiento de la seguridad social. La crisis del Estado de Bienestar latinoamericano no hay que buscarla en su acción sobre el

⁴² La tercerización consiste en que las grandes empresas entregan muchas tareas secundarias a pequeñas empresas, que dependen de ellas, pero que trabajan con autonomía.

⁴³ Rober Reich hace una descripción que se ha vuelto clásica (ver Reich, R. *El trabajo de las Naciones*, Vergara, Buenos Aires. 1993: 171-238)

funcionamiento natural de los mercados, sino en el fracaso en dirigir la dinámica económica en el sentido redistributivo que pretenden sus instituciones (Isuani, E. 1991: 76).

Los programas sociales y los intentos por reducir la pobreza no han sido efectivos, han beneficiado sólo a un sector de la población. Casi todos los países de la región, unos más tarde, otros más temprano incluyeron grandes proyectos sociales en sus Constituciones. México lo hizo muy temprano como consecuencia de la Revolución. Posteriormente otros países de la región también adoptaron medidas en orden a establecer un buen sistema de seguridad social. Sin embargo, en la realidad los resultados no han sido satisfactorios.

La crisis en América Latina ha llevado a la alteración en las funciones del Estado de Bienestar ⁴⁴ y al replanteamiento de modelos alternos. Las políticas sociales se han visto muy perjudicadas y su colapso ha sido evidente en casi todos los países de la región.

En lo que se refiere a los sistemas de seguridad social, se ha planteado la necesidad de su reestructuración, pues las fallas son muchas y cada día menor la capacidad para hacer frente a las contingencias y contribuir al bienestar general son evidentes. Como consecuencia de la crisis la mayoría de los países latinoamericanos se vieron forzados a una revisión a fondo de sus paradigmas de desarrollo. Para ello, debieron emprender el camino de profundas reformas económicas y acordar condicionalidades con instituciones financieras multilaterales.

Ante toda esta problemática y bajo la influencia de la coyuntura internacional, surge un nuevo discurso orientado al cambio de los paradigmas existentes en busca de una alternativa viable y sustentable para el desarrollo, surge así la propuesta neoliberal.

3.6 La Propuesta Neoliberal

Para algunos economistas la nueva economía de mercado representa el rejuvenecimiento del clásico pensamiento económico. Sin embargo, la respuesta no es tan simple como

⁴⁴ En la situación particular de América Latina no se puede hablar estrictamente de Estado de Bienestar, sin embargo, el modelo de Capitalismo de Estado comparte lo referente a las funciones.

parece. Su origen inmediato lo encontramos en los postulados de Adam Smith. Pero surge moldeado sobre los fenómenos económicos de nuestro tiempo.

A finales de la década de los setenta ocurrieron algunos hechos de significación que permitieron el acceso inaugural del neoliberalismo en la esfera mundial. El advenimiento de las administraciones Thatcher (Inglaterra, 1979) y Reagan (USA, 1980) implicaron no sólo un cambio en la política desarrollada en esos dos países, sino que produjo el resurgimiento del “mercado”, con un gran énfasis en la competitividad como principal mecanismo de asignación de recursos.

Por otra parte, la ortodoxia neoliberal irrumpe dentro del ideario democrático, contituyéndose en un proyecto de sociedad integral que abarcaba tanto el terreno económico como el político.⁴⁵

Este programa fue planteado con pretensiones internacionalistas, de expansión mundial, en un intento de homogeneización de alcance global, el cual fue reforzado poco más tarde con la caída del bloque socialista.

El neoliberalismo aparece como una corriente del pensamiento económico que partiendo del análisis de los postulados clásicos y de la crítica al pensamiento keynesiano, relanza el concepto del mercado como propulsor del sistema económico, basado en la propiedad privada de los medios de producción y sustentado en los principios democráticos.

⁴⁵El pensamiento neoliberal, tal como se conoce actualmente es el producto del estudio teórico de varias escuelas del pensamiento económico, las más relevantes son:

1) La Escuela Austríaca (Friedrich Hayek)

A partir de los presupuestos de Hayek, quien más tarde integraría la Sociedad de Mont Pèlerin (Suiza) junto Milton Friedman y Karl Popper, el neoliberalismo armó una agenda de políticas, cuyo objetivo central era el crecimiento económico.

2) La Escuela de Chicago (Milton Friedman)

Friedman aboga por la reducción del Estado y el control de la inflación. Para ello, en primer lugar deben desaparecer los programas agrícolas, los beneficios para la vejez, la leyes de salario mínimo, la legislación en favor de los sindicatos, los planes de asistencia médica a cargo del Estado, entre otros. La teoría de Friedman y sus discípulos prescinde de la realidad humana y social.

Desde su advenimiento el neoliberalismo aboga por una reducción drástica del Estado. Al respecto, señala De la Garza Toledo (1992: 68): Decir Estado neoliberal puede significar Estado menos propietario e interventor en la economía y en la seguridad social, pero no necesariamente Estado políticamente débil.

En forma general, el neoliberalismo supuso el desmontaje del llamado Estado de Bienestar o Benefactor, para lo cual la presencia del Estado y prácticamente todas sus funciones previas aparecen bajo la consideración de obstáculos para el ingreso a la actual modernización capitalista. Dentro de los puntos más difíciles en la reducción del Estado, se encuentra lo referente a los derechos sociales. El nuevo Estado debe, por lo tanto, reformar sus instituciones de seguridad social.

Aparece aquí el concepto de mercantilización de los bienes sociales. Éstos pasan a ser una mercancía más en el libre juego de la oferta y la demanda. En lo referente al trabajo, este debe ser flexibilizado, de forma tal que los sindicatos y los acuerdos surgidos de las negociaciones entre patrones y trabajadores no tienen ahora la misma importancia. El Estado no puede seguir siendo el garante de costosos convenios colectivos y amparando derechos sociales, como educación, salud, pensiones.

El neoliberalismo no fue un modelo que se creó de la noche a la mañana, fue el resultado de un proceso. La coyuntura internacional marcada por la recesión económica mundial de 1973-75 permitió su consolidación como ideología y su aparición hegemónica en casi todo occidente y su extensión posterior a los países ex-socialistas de Europa del este.

Esta corriente encontró en América Latina un terreno propicio y acogedor, pues se trataba de un mundo dependiente, no sólo económicamente sino culturalmente. Desde el punto de vista cultural se puede decir que en la región ha habido una marcada tendencia a reproducir los perfiles y el estilo de vida de aquellos que se autodenominan desarrollados. Las élites latinoamericanas pretenden satisfacer sus necesidades de acuerdo a los patrones de consumo del llamado primer mundo con el consecuente desencuentro de la propia capacidad productiva.

Para Comblin (c.f. 2001: 71): el primer problema es cultural: las élites latinoamericanas se sienten occidentales. Además las élites no solamente quieren el consumo, sino que no

quieren pagar. Con una conciencia aristocrática heredada de los colonizadores, creen natural que los impuestos sean pagados por los pobres.

A los efectos de esta investigación es importante resaltar el aspecto cultural, que generalmente es dejado de lado en este tipo de trabajo que considera a la variable económica el punto de partida y de llegada en toda investigación sobre el desarrollo.

Muchos de nuestros problemas tienen un fuerte asidero en la cuestión cultural ⁴⁶. Es por ello, que cuando se pretende introducir algún modelo de desarrollo o de reforma, es primordial conocer la cultura e idiosincrasia, no sólo de la región, sino del país en particular. Cualquier modelo que obvie este aspecto, aunque técnicamente ideal, estará destinado al fracaso.

El modelo económico neoliberal comenzó a implantarse en América Latina a partir de la década de los ochenta. Fue impuesto en Chile, primeramente, de manera drástica por la dictadura militar, y luego fue propagándose con cierta resistencia por parte de la sociedad civil a México, Brasil, Argentina y al resto de los países latinoamericanos.

De forma general, esta nueva ideología se levanta contra el gran poder económico acumulado por el Estado, acusando al proteccionismo industrial como excesivo para estimular la sustitución de importaciones y contraproducente en la creación de ventajas competitivas.

En este sentido uno de los puntos más atacados por la corriente neoliberal es el problema inflacionario. Este era producto de erróneas políticas que estimulaban el crecimiento del gasto público a través del gasto social, que permitía elevar el nivel de vida de los más necesitados. Por eso es necesario cambiar las leyes de seguro social, asistencia social, estabilidad de trabajo, comercio exterior, entre las más importantes.

⁴⁶ „La ideología neoliberal que triunfó en los Estados Unidos e Inglaterra en la década de los ochenta fue recibida con entusiasmo como el más nuevo de los productos culturales, la última moda en el primer mundo. No recibir esta última ideología sería equivalente a vestirse con la moda del año pasado“ (Comblin 2001:72).

No resulta casual que sea, precisamente Chile el país pionero en América Latina en la reforma de la seguridad social, cuyo rasgo más sobresaliente lo encontramos en el programa de capitalización privada de los fondos de pensiones.

La transformación fundamental consiste en cambiar la orientación de la economía, que estaba enfocada hacia el mercado interno (MSI) y escoger en este nuevo proyecto de desarrollo otro eje. Ahora se debía enfocar la atención al mercado externo, a la apertura de las exportaciones. Los países deben abrir sus puertas al mercado mundial, para lo cual es necesario ser competitivo.

Dentro de este orden de ideas América Latina es integrada al nuevo modelo a través de un proceso conocido como capitalización de la deuda externa, impulsado por el Plan Brady o la “Iniciativa para las Américas”, propuesta por los Estados Unidos.⁴⁷ “A mediados de la década de 1980, la deuda externa latinoamericana era de 380 millones de dólares, según estadísticas de la CEPAL.” (Vitale.1999:443).

Los procesos de reforma no han sido exactamente iguales en todos los países de la región. Sin embargo, los mismos tienen rasgos y características semejantes. Todos han perseguido metas de estabilización macroeconómica y competitividad internacional, sobre la base de la disciplina fiscal, la liberación comercial y financiera, la operación de mecanismos de mercado, una mayor confianza en la inversión privada y nuevos regímenes de incentivos y planos regulatorios.

3.7 Etapas de implementación de los ajustes estructurales

El primer conjunto de medidas en la primera aplicación práctica en América Latina, al principio de los años ochenta, fue conocido como **reformas de primera generación** y las mismas consistieron básicamente en:

⁴⁷ “La capitalización de la deuda consistió en que los bancos acreedores se hicieran cargo de la deuda externa, a cambio de que los activos de las principales empresas del Estado pasaran a manos del capital financiero internacional” (Vitale. 1986: 72)

1. Apertura Internacional: El eje de las políticas de ajuste estructural fue articulado sobre el principio de la liberalización de los mercados mundiales (comerciales, financieros y productivos). En este sentido, se propuso una política explícita de liberalización del comercio, caracterizada por aranceles moderados y el derrumbe de las barreras no arancelarias.
2. Disciplina fiscal y monetaria, mediante una reorganización de las prioridades del gasto público (disminución del déficit, medida tasa real de interés).
3. Reforma tributaria que contemplaba una base amplia, perfeccionamiento del manejo administrativo, eliminación de regímenes especiales de exención.
4. Privatización de empresas públicas y desreglamentación.
5. Desregulación de mercados financieros y laborales.
6. Fomento de la inversión extranjera directa.
7. Un marco legal e institucional que fortalezca el derecho de propiedad.

Este conjunto de medidas planteaba una nueva modalidad de desarrollo que difería radicalmente del modelo cepalino de décadas anteriores. Sin embargo, no se puede pasar por alto el hecho de que los métodos para aplicar el mencionado recetario fueron variados de un país a otro.

El contenido, el ritmo, el alcance y la secuencia de las reformas realizadas han dependido de los siguientes factores:

a) las necesidades de ajuste de la demanda agregada a la cambiante disponibilidad de recursos; b) el grado de condicionalidad -directa o indirecta- de la asistencia de los organismos multilaterales financieros; c) las circunstancias políticas, sociales e institucionales del país, d) la comparación, tanto en términos políticos como económicos, de los costos inmediatos y los beneficios esperados de la introducción de las reformas. (CEPAL.1996:20)

Dentro de las políticas de ajuste lo referente a la reducción del Estado y al componente de disciplina fiscal ha sido tratado de forma diferente en cada país. El énfasis ha recaído en las reformas de los sistemas de previsión y bienestar social y en la legislación laboral. Estos van desde países que incorporan totalmente el concepto de capitalización privada de los fondos de pensiones hasta países que prefieren sistemas mixtos o paralelos, donde subsiste

todavía con un gran peso la presencia del sistema público. Por lo que se refiere a la legislación laboral, se ha buscado la flexibilización del contrato de trabajo.

En muchos casos, a raíz de la disciplina impuesta en el gasto fiscal y la lentitud de las reformas en curso de los sistemas de seguridad social, se han acentuado los problemas de los sectores más desfavorecidos y ha habido un aumento de la pobreza, lo que implica retrocesos en el campo social.

El tipo de reestructuración productiva que siguió a los ajustes, los cambios de los precios relativos y la liberalización comercial no se ha traducido aún en una suficiente generación de puestos de trabajo ni en una adecuada disminución de las desigualdades, al grado que, en numerosos países los indicadores de equidad social no han recuperado aún sus niveles previos a la crisis. Tras haberse revertido (aunque no siempre superado) las caídas del empleo y la agudización de la desigualdad y la pobreza producida durante la recesión y los ajustes, en la actual fase de crecimiento los empleos de buena calidad han aumentado en forma muy lenta, y las remuneraciones relativas de los trabajos de diferente calificación han tendido a distanciarse. (CEPAL 1996: 11)

En ese mismo orden de ideas, se debe señalar que las políticas públicas que se destinaron al paleamiento y alivio de la marginalidad han sido insuficientes y de eficacia limitada. La dispersión y pérdida de identidad de los sujetos sociales no ha eliminado por sí la existencia de clases sociales. Se han fortalecido las grandes corporaciones del capital, lo cual aleja cada vez más la pretendida igualdad económica.

En algunos países se han presentado fuertes resistencias que claman por un suavizamiento de las medidas frente a explosiones sociales como las de Venezuela, Perú, Bolivia y recientemente Argentina.⁴⁸

En el referido cuadro se puede observar que el mayor énfasis en las reformas o ajuste estructural en la Argentina coincide con las reformas de primera generación (finales de los setenta y comienzo de los ochenta) y luego tiene un repunte en los primeros años de los noventa, cuando aparecen las reformas de segunda generación.

El comportamiento en Brasil y México coincide en cuanto a los períodos donde se incorporan con más fuerza las reformas, sin embargo, observamos que las mismas tienen un corte más moderado que el caso argentino. En el caso chileno es evidente el acento en las

⁴⁸ Ver anexo Cuadro N° I-2: resumen con las principales diferencias en el ajuste estructural de cinco países latinoamericanos.

reformas radicales en forma temprana, lo que coincide políticamente con el régimen de Pinochet.

Por lo que respecta a Venezuela se plantea cierta diferencia con los países anteriores. A finales de los 80, específicamente en el año 1989 se implantan las reformas, en forma radical. Por el período de tiempo podemos decir, que en Venezuela la aplicación de las medidas neoliberales fue tardía, por lo cual es influenciada por las reformas de segunda generación. Sin embargo, se observa que el período posterior está caracterizado por una clara reversión del proceso y grandes trabas en la implementación.

A pesar de la cierta afinidad esencial entre algunos de los postulados y preceptos neoliberales así como de la acción consciente y concertada entre los principales núcleos de poder en el mundo entero, se puede observar en el neoliberalismo importantes contradicciones. Entre ellas, podemos citar el menor crecimiento económico, la mayor concentración de poder, de riqueza y el aumento del desempleo.

En América Latina, por ejemplo, la tasa de crecimiento del PIB ha disminuido a partir de los años 80.⁴⁹

En 1990 el Banco Mundial publicó su famoso Informe sobre el Desarrollo Mundial.⁵⁰ Después de toda una década de prácticas neoliberales a los organismos internacionales les comenzó a preocupar la creciente expansión y agudización de la pobreza. Ellos hacen un estudio y revisión de los alcances de las políticas de ajuste estructural implantadas y toman la decisión de hacer algunas revisiones encaminadas a mejorar la situación.

La pobreza es calibrada como un asunto prioritario en tanto se perciben riesgos para la sustentabilidad política del programa neoliberal. En otras palabras, se teme:

- 1. una erosión del consenso social mínimo necesario (en especial cuando rigen regímenes electorales)*
- 2. así como una generalización de conflictos distributivos (incluso violentos) y*
- 3. la aparición de alternativas o movimientos anti-reforma.*

En definitiva, se avizora un problema de legitimidad democrática y viabilidad política. (Ezcurra.1998: 75)

⁴⁹ Ver anexo: Cuadro N° I-3: referente a la Tasa del Crecimiento del PIB en cinco países de América Latina.

⁵⁰ Banco Mundial (1990) **Informe sobre Desarrollo Mundial**. Washington, D.C.

Surgen así las **reformas estructurales de segunda generación**, las cuales se expresan en una agenda política que contiene algunas correcciones en la estrategia de conjunto y patrocina un régimen específico de políticas sociales.

En esta nueva etapa se toma en cuenta al concepto de inequidad, pero el mismo estará subordinado al crecimiento, opera sólo como condicionante. Subsiste así la tesis de la promoción de un máximo de acumulación. En este sentido existen países en la región con tasas considerables de crecimiento económico y una marcada desigualdad social.

Al igual que en los ochenta, se continúa impulsando un crecimiento con base en el mercado, pero ahora se incluyen las políticas sociales en condición subordinada. El Banco Mundial propone medidas adicionales para disminuir la pobreza. Plantea, entonces, el reto de crecimiento con empleo.

En América Latina los resultados en la realidad no tienen nada que ver con el planteamiento del Banco Mundial, generalmente el crecimiento (cuando se alcanza) está ligado a un continuo aumento del desempleo. La CEPAL aporta algunos datos interesantes.⁵¹

En el cuadro N° I-4 de la CEPAL se observa la variación de la tasa de desocupación urbana. Con referencia a Venezuela la misma aumenta del 8,9% al 11,9% en el período que va desde 1994 a 1996. Como puede observarse la aplicación del ajuste estructural lejos de mejorar la situación del mercado laboral ha tendido al deterioro del mismo. Este cuadro hace referencia sólo a la variación en la tasa de desempleo abierto, pero existe una situación soslayada. El caso del desempleo oculto que subyace y no es medido en las encuestas habituales. En esta categoría encontramos a los inactivos (desocupados desalentados) y a los trabajadores desempleados con trabajos circunstanciales y sobre todo,

⁵¹ Ver anexo: Cuadro N° I-4: referente a la variación de la tasa de desocupación en cinco países de América Latina

a los que engloban el llamado sector informal (autoempleados precarios, desocupados con escasa capacitación) ⁵²

Al respecto, la OIT.1995, señala:

Bajo el subtítulo “La magnitud del desempleo es mayor que lo que indican las apariencias” consigna que en los países en desarrollo es bastante limitado el número de trabajadores amparados por regímenes de seguro de desempleo o programas oficiales de asistencia a los desempleados. En tales circunstancias, es fácil comprender que muy pocas personas puedan quedarse sin trabajo durante el tiempo que sea. De hecho, la gran mayoría de los trabajadores procura dedicarse a alguna actividad económica, por insignificante o inadecuada que resulte. Muchos de estos trabajadores actúan en el sector informal de la economía, en el que ellos mismos crean empleos que les permiten ganar su subsistencia. A pesar de que suelen empeñarse en conseguir otro empleo o algún trabajo adicional, ninguno de ellos será incluido en la categoría de desempleados y, por ende, los datos sobre el desempleo no bastan para describir la situación en que se hallan.

A manera sólo de ejemplo, podemos decir que según datos de la OIT (1996: 12) el sector no estructurado, llamado informal, en Venezuela durante 1994 representaba el 44,8 % de la proporción del empleo urbano.

En el plano laboral, debido al gran aumento del desempleo y a las presiones ejercidas desde los organismos multilaterales, América Latina camina en dirección a la desregulación del mercado de trabajo, con el objetivo de lograr una flexibilización profunda.

Esta propuesta paradójicamente está dirigida a crear un mayor número de empleos, pero lo que en realidad ha producido la flexibilización es el abatimiento del costo de la fuerza de trabajo en pro del aumento de la tasa de ganancia, este fenómeno es llamado por algunos autores mercantilización del derecho al trabajo. (c.f. Adelantado, J. 2000) .

El paradigma del mercado y la reducción del Estado continúa, sólo que ahora no se habla de Estado mínimo, sino de Estado eficaz. Esto envuelve una relectura del asunto, la dicotomía entre Estado y mercado se deja a un lado. Se habla de la necesidad de la intervención del Estado en la reasignación del ingreso, pero en forma módica, amistosa con el mercado. El Estado como socio, catalizador y promotor de los mercados.

⁵² El sector informal normalmente suele ser registrado en los índices de ocupación, pero en la realidad son excluidos y conforman un excedente laboral.

Dentro de estas reformas de segunda generación se contemplan una serie de políticas sociales con el objeto de aminorar los efectos del ajuste estructural. La característica más resaltante de estas políticas es su focalización, es decir, están restringidas a ciertas prestaciones sociales.

Esta nueva noción de las políticas sociales, restrictiva y parcial, provoca transferencias secundarias del ingreso que no inciden en el proceso de producción. Básicamente, el Estado debe proceder a una selección y reducción de los destinatarios con el fin de aminorar el gasto público social. Bajo esta óptica desaparecen los esquemas universales de protección y los mismos se concentran sólo en los pobres, y sobre todo, en las franjas de pobreza extrema.

En resumen, el objetivo principal de las propuestas neoliberales persiste: disminución del Estado, desmantelamiento del Estado de Bienestar, reforzando aún más la vulnerabilidad de los sectores cada día más pobres.

En el contexto de la focalización, el régimen neoliberal de políticas sociales propicia:

1. Una reforma profunda en los sistemas de salud y educación, que deberá concentrarse en elevar su eficiencia social-técnica. Esto no implica un aumento automático en el presupuesto, aunque no se descarta. A manera de ejemplo: prioridad de la educación básica sobre la universitaria; y la prevalencia de los cuidados primarios de salud respecto de la medicina especializada.
2. Creación de redes de seguridad. Se trata de iniciativas temporarias encaminadas a aminorar algunas consecuencias desfavorables del ajuste. Entre ellas encontramos: empleos públicos temporales, provisión en servicios e infraestructura básica, como nutrición, agua potable, saneamiento e irrigación. También se incluyen procesos de capacitación de mano de obra y esquemas de crédito para microempresas.

Es importante resaltar que la propuesta de Banco Mundial distingue claramente estas redes de seguridad de la seguridad social. Al respecto señala, Ezcurra (1998: 127) :

*Es que el Banco considera imprescindible distinguir a dichas “redes” de los programas de “seguro” o “seguridad social”, que proporcionan apoyo a aquellos que por diversos motivos quedan marginados de la economía salarial. En particular se alude a las **jubilaciones** y al **desempleo**. En rigor, estas cuestiones son realzadas y, a la vez,*

diferenciadas, debido a los cuantiosos volúmenes de financiamiento público que demandan...

En efecto, se trataría de concentrar todos los esfuerzos en lograr una base financiera sólida. Por eso, el objetivo es que las prestaciones asociadas con la jubilación y el desempleo se solventen con fondos propios de los destinatarios. Es decir, los beneficios deberían derivar directamente de las contribuciones o aportes individuales.

En definitiva, se apunta a disminuir o cancelar la participación estatal y empresaria, con lo que reaparecen dos ideas rectoras de la estructura neoliberal: comprimir el gasto público y los costos del factor trabajo.

Entonces, se anima una tecnología de seguro privado que, como tal, encierra otro flanco ataque al Estado de Bienestar. Así, y como argumenta Robert Castel, el Estado Social consolidó un sistema universalista, solidario y enérgicamente distributivo: “un régimen general (para todos) cuyos mecanismos de financiación y distribución favorecían a algunos (los asalariados más amenazados)...

De allí que los arreglos ahora auspiciados conlleven una regresión, un anhelo deliberado por desgajar los dispositivos de seguro de los de reasignación de ingresos. Aquel Informe sobre desarrollo Mundial 1997 es explícito: “ no se deben confundir los conceptos de redistribución y de seguro”.

3. La privatización y generalización de una lógica de mercado en el Estado, que conlleva al traspaso de las prestaciones y al financiamiento estatal de la gestión privatizada. Aquí se dan dos casos: el de los llamados Fondos Sociales y el de las prestaciones terciarias en la educación superior.

Por lo que respecta a la reducción del Estado como agente directo se busca delegar la prestación al sector privado (Organizaciones No Gubernamentales)⁵³. Los Fondos Sociales juegan el papel de intermediarios financieros, adjudican préstamos o subvenciones a agentes privados que llevan a cabo la ejecución del proyecto.

3.8 Contradicciones de las políticas neoliberales. Críticas

Existe un reconocimiento por parte de los autores e incluso de los propios organismos internacionales de que en la última década América Latina ha experimentado un fuerte retroceso social. Muchos analistas consideran el deterioro social no como un efecto simple de la crisis sino circunscrito a la aplicación de los ajustes estructurales, de corte neoliberal.

⁵³ El efecto en este caso es doble: se incluye el financiamiento público de la oferta privada y se impulsa el financiamiento por proyectos (competencia entre los interesados para recibir los desembolsos)

De manera general y de acuerdo a la constatación empírica se puede afirmar que las naciones que siguieron el modelo neoliberal de desarrollo están en crisis o están a las puertas de un gran desastre. Revisando algunos hechos se consiguen algunas ejemplificaciones de lo antes señalado.

En 1994, se da un desconcierto total en los mercados financieros de México. Como consecuencia de la crisis mexicana, cientos de fábricas cerraron, miles de pequeñas empresas desaparecieron y el resultado: más de un millón de desempleados. Para lograr sostener al país, Estados Unidos envía miles de millones de dólares, México sobrevive, pero a cambio debe entregar el petróleo como garantía.

En 1997 sobrevino el desastre de los países asiáticos y en 1998 cae Rusia y en enero de 1999 Brasil: en tan sólo 15 días el Real pierde 70% de su valor. Luego estalla la crisis argentina, esto por mencionar las economías más grandes de América Latina. En el caso de Venezuela, la situación no ha sido diferente. Desde el mismo momento que comenzaron a implantarse las medidas neoliberales la crisis se agudizó.

Uno de los signos de decadencia del neoliberalismo es su progresivo alejamiento de los principios doctrinales que le sirvieron de fundamento, su aplicación práctica dista mucho de sus postulados. Algunas de estas contradicciones son:

1. En lo que se refiere al crecimiento económico: las políticas neoliberales no han mejorado los niveles de producción. La heterogeneidad estructural característica de los aparatos productivos de la región se ha acentuado, en la medida que han tendido a ampliarse las diferencias de productividad entre las empresas grandes que lideran el proceso de modernización y el amplio y variado universo de las prácticas rezagadas en el mismo proceso, trayendo como consecuencia mayor desigualdad.
2. Mayor concentración del poder, de la información y de la riqueza: al respecto señala Goodman, citado por González (1993:91):

Lejos de consolidar la competencia, el mercado conduce a una mayor concentración del poder económico, de las tecnologías y de la información. La "libre competencia" fortalece las tendencias al monopolio. A partir de 1985, período en el que más se han alabado las bondades de la libre empresa, en los Estados Unidos se han venido multiplicando los procesos de fusión (megers & acquisitions) de empresas.

3. Creciente Intervención del Estado: la reducción del Estado, uno de los principios fundamentales del neoliberalismo, en la práctica no se ha podido llevar a cabo; muestra de ello es el creciente déficit fiscal en la mayor parte del mundo. Más que una disminución del gasto público existe una recomposición, que afecta substancialmente al gasto social, el cual ha sido reducido en su participación del gasto total.
4. Aumento del desempleo: el mercado no ha logrado el pleno empleo, como ya hemos señalado anteriormente. Durante la aplicación de los ajustes se rompió el frágil equilibrio del empleo logrado hasta entonces. Se redujeron los salarios reales, la desocupación abierta aumentó y se expandió la participación del empleo en segmentos de menor productividad.
5. Apertura Comercial: en esta área se observa claramente la desventaja de América Latina, que al participar en el comercio mundial, lo hace en forma muy reducida. Vila (1996:347) dice:

En 1960 la región representaba casi el 8% del comercio mundial; veinte años más tarde participaba con menos del 6%, y en 1990 con 3,3%. Este año las exportaciones combinadas de América Latina, una región de más de 430 millones de habitantes, sumaron menos de 130 mil millones de dólares, cifra inferior a las de las exportaciones de Holanda (más de 131 mmd), con 15 millones de habitantes. En 1960 el PIB por habitante de la región representaba el 22,2% del PIB por habitante promedio de los países de la OCDE; en 1970 era menos del 18% y en 1987 12,5%.

6. Aumento de la pobreza que adicionalmente ha venido acompañada de una crisis que incuba resonancias y tropiezos políticos.

El problema de la pobreza en América Latina es de vieja data, tanto en la época del modelo de sustitución de importaciones como en esta nueva fase o modelo de desarrollo, liderizada por las prácticas neoliberales, la pobreza constituye uno de los grandes problemas de la región.⁵⁴

Según se puede observar en el cuadro N° I-5 del anexo (elaborado por la CEPAL), el número de pobres aumentó considerablemente a partir de la aplicación de las propuestas

⁵⁴ Ver anexo: Cuadro N° I- 5: Referente a la evolución de la pobreza (1980-1994) y Cuadro N° I-6: Indicadores de Pobreza e indigencia (1990-2000).

neoliberales en América Latina. Se observa, por ejemplo que en el año 1980 el número de pobres en la región alcanzaba los 135,9 millones de personas y para 1994 este número aumentó considerablemente hasta alcanzar la cifra de 209,3 millones de pobres. En el cuadro I-6 se observa (expresado en porcentaje) que para el año 1999, existía un 43,8% de pobres y un 18,5% de indigentes en la región.

Después de analizar a grandes rasgos la propuesta neoliberal se puede comprender que la misma no ha solucionado los problemas que pretendía. Sus resultados prácticos no han sido los esperados.⁵⁵ Sin embargo, si retomamos las críticas al Estado de Bienestar, también es evidente que el funcionamiento de ese modelo entró en crisis. Cuál es la solución al problema?

Esta es una de las interrogantes más complicadas de responder, pues no se trata de una solución “mágica”, se trata de buscar un consenso entre los distintos actores involucrados a fin de proponer e implementar aquellos ajustes que en el mediano y largo plazo sean más beneficiosos para la sociedad.

⁵⁵ Ver anexo: Cuadro N° I-7: Evolución de algunos indicadores socioeconómicos (1990-2001).