

EL PAPEL DEL ESTADO VENEZOLANO COMO BENEFACTOR Y SUS IMPLICACIONES EN LA POLÍTICA DE SEGURIDAD SOCIAL COMO PROGRAMA POLÍTICO

*Lourdes Pereira J**

Resumen

En este ensayo se exponen algunas consideraciones sobre el papel que cumple el Estado venezolano como benefactor y sus implicaciones en la política de seguridad social entendida como programa político. De esta forma, el realce que suponemos tiene el protagonismo del Estado; en ser garante de los bienes públicos y del conjunto de servicios que presta; implica no desligarse de la circunstancia referida a lo social que recluye necesariamente al programa de seguridad social. En este caso, la autora asume la política de seguridad social como un programa político en el que subyacen la filosofía, la ideología y la postura política que ciñe al Estado cuyas dimensiones abarcan el aspecto social y laboral. Para ello, realiza una indagatoria de tipo documental bibliográfico y, centra su argumento en el concepto que guía al Estado social como benefactor basado en unos principios éticos, haciéndose énfasis en la necesidad de repensar el papel del estado benefactor en un contexto globalizado con transformaciones en el ámbito laboral.

Palabras clave: Estado benefactor, seguridad social.

THE VENEZUELAN GOVERNMENT BOND LIKE BENEFACTOR AND HIS (HER, YOUR) IMPLICATIONS IN THE POLITICS (POLICY) OF NATIONAL HEALTH SERVICE LIKE POLITICAL PROGRAM

Abstract

In this rehearsal some considerations are exposed on the paper that completes the Venezuelan State as benefactor and their implications in the social security politics understood as political program. This way, the relief that we suppose has the protagonism of the State; in being guarantor of the public goods and of the group of services that he/she lends; he/she implies not to breakaway of the circumstance referred to the social thing that it necessarily confines to the social security program. In this case, the author assumes the social security politics like a political program in which the philosophy, the ideology and the political posture that you/he/she encircles to the State whose dimensions embrace the social and labor aspect underlie. For it, he/she carries out an inquest of bibliographical documental type and, it centers their argument in the concept that guides to the social State as benefactor based on some ethical principles, being made emphasis in the repensar necessity the paper of the beneficent state in a context globalizado with transformations in the labor environment.

Key words: Beneficent state, social security.

Recibido: 2-3-09

Aceptado: 17-5-09

* Economista. Especialista en Derecho Tributario. Universidad Santa María. Especialista en Gerencia Fiscal. Universidad de Carabobo. Miembro del Programa de Promoción del Investigador (PPI). Profesora de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Carabobo, Núcleo la Morita. Doctorante en Ciencias Sociales Mención Estudios del Trabajo. Universidad de Carabobo. lopeja_11@yahoo.es

El papel del Estado venezolano como benefactor y sus implicaciones en la política de Seguridad Social como programa político.
Lourdes Pereira J.

Sumario

Introducción

Reflexiones sobre el papel del Estado venezolano como benefactor y sus implicaciones en la Seguridad Social como Programa Político

Consideraciones finales

Bibliografía

Introducción

La pretensión que se tiene de desarrollar este ensayo, cuya expresión escrita se sustenta en la argumentación de los autores para poder abordar como temática: Algunas Reflexiones sobre el papel del Estado venezolano como Benefactor y sus implicaciones en la Seguridad Social como Programa Político. Partiendo de esta premisa, es de interés para nosotros entender el papel del Estado como Benefactor, de allí pues, que iniciemos este abordaje con lo siguiente:

El Welfare State, tiene su origen a finales del siglo XIX, cuando eso de la Cuestión Social se emprende con los movimientos socialistas, el manifiesto comunista, la primera cooperativa en Rochadale, la presión política de los sectores de derecha e izquierda se exteriorizan. Marx, con su materialismo histórico y los derechistas con sus posiciones de capitalismo radical, en esta estremecida Europa nace entonces, el Estado de Bienestar (Benefactor, Protector, Providencial) en Alemania, propuesto por Bismarck, durante el segundo Reich como un cambio en la concepción del Estado, para convertirse en un actor que va a responder por el bienestar económico y social de los más pobres, de los excluidos y de los desposeídos, recaudando tributos para redistribuirlos de tal manera de detraer recursos de los que ganan más hacia los que ganan menos. Con el Estado Benefactor es como el capitalismo da una repuesta a las amenazas de los totalitaristas radicales tanto de derecha como de izquierda, este naciente Estado Protector se complementa después con la aparición en 1.891 de la encíclica Rerum Novarum (Cosas Nuevas) de el Papa León III, que viene a humanizar al Capitalismo y con el plan Beveridge en Gran Bretaña, después de la segunda Guerra Mundial es que aparecen en escena los principios humanitaristas tendentes a la reconstrucción económica y a la atención ciudadana como compensación a las secuelas dejadas por la guerra, surge ulteriormente, la protección de la maternidad y la protección integral de la salud para todas las personas fueren o no trabajadores.

El Estado Benefactor es quien garantiza entonces, la salud, la educación, la vivienda y la seguridad social, aunque el financiamiento de esos servicios no provenga sólo del Estado, sino conjuntamente con sectores independientes y de otros, como el voluntariado.

El Estado Protector o Benefactor tiene a su favor algunas particularidades que le son propias: supone el ser humanitario, democrático, ético y social, pero tiene en su contra la propia intervención estatal que coarta de alguna

manera la libertad individual y económica a través de su papel eminentemente regulador tanto desde el punto de vista económico como social.

Después de años de un exitoso Estado Benefactor, entra en crisis al final de la década de los ochenta, los mercados internacionales le han reducido su condición de ente regulador y protagónico en la economía, por el empuje de los sectores neoliberales hacia el capitalismo global, con extrañas formas de ajuste que deterioran sus principales funciones: “afecta su capacidad de regulación, limita su capacidad de diseñar políticas económicas internas, limita su soberanía como Estado, afecta la orientación del gasto público debido a las nuevas exigencias del mercado”, estas son parte de las apreciaciones de Otis Rodner en su libro *La Globalización un proceso dinámico*, entre otras, para convertirlo en una especie de Estado desertor, que cediendo responsabilidades se le convierten en secuelas sociales negativas: pobreza, desempleo y hambruna, haciendo más intensa la brecha entre los que tienen más y los que tienen menos.

El Estado Venezolano es considerado un Estado Benefactor en materia de seguridad social, sin embargo, es válido retomar la frase de Goizueta (2000: 10) cuando dice: “el Estado *no puede desinteresarse* por ninguna circunstancia de la dimensión social que conlleva a la protección integral de los riesgos laborales y sociales” de la población (...) “sobre el Estado recae la obligación de asegurar la efectividad de ese derecho”, en tal sentido, se señala que en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, se prevé el derecho a la seguridad social, concretamente en el Art. 86, CRBV, en el cual se establece que “toda persona tiene derecho a la seguridad social como servicio público” y a su vez, condiciona a que el “estado tiene como obligación la de garantizar su efectividad” a partir de la creación de un sistema de seguridad universal.

Por otra parte, en el Art. 84, de la CRBV se le había dado ya la potestad al Estado de manejar el sistema público nacional de salud, el cual debe ser gratuito, universal, integral, igualitario para todos los sectores sociales y solidarios. Aunque la gratuidad no impide necesariamente que los trabajadores, los empleadores y otros sectores deban cotizar al sistema de la Seguridad Social.

- Es universal, porque abarca a todo el colectivo o sea la cobertura de los efectos de las contingencias sociales a todas las personas.
- Es integral, porque atiende todo tipo de enfermedad o infortunio que pueda sufrir una persona.

- Es igualitario, porque, se presta a todos por igual, para que todos los ciudadanos tengan las mismas oportunidades; y
- Es solidario, porque el Estado pone a cargo de toda la comunidad las cargas contributivas sin que esto signifique que la ausencia de capacidad contributiva sea motivo para excluir a las personas de su protección.

Por tanto, podemos afirmar que ningún Estado, y menos aún el Estado Venezolano está exento del pro, y del contra que tiene que soportar un Estado Protector puesto que su subsistencia depende de muchos factores, entre los cuales se mencionan los siguientes:

- Factores de carácter económico, aún siendo un país petrolero.
- Factores originados por políticas gubernamentales.
- Factores de índole fiscal.

Desde otra perspectiva, tenemos que en países como Italia, Francia y España entre otros, que son estados caracterizados como benefactores, ya empiezan a sentir la crisis por la influencia de la clase media, que son los que mantienen esos servicios, sufragándolos con elevados impuestos, a sabiendas de que al colapsar el sistema, ni siquiera van a tener acceso a dichos servicios. Es por ello, que ya en Europa se ha comenzado a buscar la alternativa al Estado Protector y esa alternativa es la que han denominado “El Pluralismo de Bienestar” y así lo esboza también el español Cabra de Luna al referirse al Estado Benefactor o Providencia“ nadie sostiene en la actualidad que la actividad estatal puede llegar a todas las áreas comunitarias, sino más bien el razonamiento más extendido es que este hecho no es ni positivo ni conveniente” [...]. La solución a la crisis del Estado providencia sólo tiene sentido, si se asienta en el triple movimiento que reside en disminuir la demanda del Estado esto es, su gasto público, restituir la *solidaridad* como principio básico a la sociedad y promover una mayor transparencia social sobre todo en el manejo de los recursos interpretándose a Cabra de Luna (1.998).

Esto no quiere decir, que sea necesario un desmantelamiento del Estado, sino más bien una reingeniería del Estado para que tenga una responsabilidad compartida o corresponsabilidad social por una iniciativa social integral con la participación del voluntariado, del sector informal y del mercado, porque es de todos conocido que el mercado capitalista genera una inadecuada distribución de los recursos y es un actor difícil de controlar, lo que nos induce a pensar en la Responsabilidad Moral de la Empresa Capitalista, que

a decir del economista venezolano Emeterio Gómez es la única alternativa de sobrevivencia en el mundo del futuro. De allí pues, que esta disertación trate de observar su casuística en el escenario venezolano y de cómo esos eventos han devenido en el Programa a la seguridad social. Abriéndose un espectro bien particular, por el conjunto de elementos históricos, culturales, y ahora políticos e ideológicos, que trastocan la fisonomía particular del Estado social de bienestar en Venezuela.

Reflexiones sobre el papel del Estado venezolano como benefactor y sus implicaciones en la Seguridad Social como Programa Político

Si bien es cierto, que los intereses del Estado están insertos en el ámbito de su actividad financiera para poder cumplir y desarrollar sus funciones; las cuales responden a sus intereses no meramente fiscales sino difusos (metafiscales), se puede decir entonces, que las finanzas públicas van a depender del orden político, de las diferentes concepciones, filosofías e ideologías que tenga el gobierno como institucionalidad distintiva del Estado, que muchas veces establecen disyuntivas al momento de tener claridad sobre ¿Qué papel debe jugar el Estado? De una u otra forma, estas diferencias entran en la construcción de las representaciones sociales que como teoría del conocimiento social sustenta la noción compartida del conglomerado nacional que se ajusta en la determinación de la conciencia colectiva al interpretar su entorno en base a creencias, experiencias, simbolismos, etc., pudiéndose vislumbrar a partir de allí, la concepción que tienen los diferentes actores sociales sobre la funcionalidad del Estado, si es válida o no su intervención dentro del ámbito económico, si es inherente a las actividades de regulación económica y social, si debe figurar como un Estado benefactor o regulador y si en este nuevo contexto estructural económico, esto es referido a la globalización como proceso de transnacionalización de los mercados ¿Cambia o no su papel? ¿Se limita o no sus funciones? ¿Aumenta o disminuye su discrecionalidad?

En tal sentido, es importante observar con detenimiento que no resulta fácil arbitrar los fondos para el funcionamiento del Estado, ello implica conjugar asertivamente tres variables claves: el ingreso público nacional, el gasto público y el presupuesto nacional, representándose en ellas, el trípode que sostiene las finanzas públicas como actividad financiera del Estado. De tal manera, que la estructura impositiva determina en qué forma quienes componen la sociedad

soportan los costos reales de las actividades gubernamentales y de cómo aquellos se ven retribuidos, esto es, la provisión de bienes públicos, de servicios y engloba los aspectos gubernativos: de regulaciones, de cumplir funciones no sólo administrativas, sino productivas, asignativas y redistributivas por parte del Estado, con la aplicación de políticas de ordenación (instituir y conservar el orden económico), finalistas (formulaciones meramente economicistas) y específicas (agraria, fiscal, industrial, etc., con fines definidos).

Ahora bien, el proceso de reforma al Sistema de Seguridad Social que se viene suscitando en Venezuela tiene repercusión a nivel internacional debido a esa interdependencia que se suscita bajo el modelo de un mundo globalizante, esto toma especial importancia si observamos y comparamos ese mismo proceso a nivel de otros países por lo demás, esto también se relaciona con la modelística que ha presentado la figura del Estado en términos de lo que representó ser un estado social.

A ese respecto, se han puesto de manifiesto serios cuestionamientos al “estado social o de bienestar”, estas críticas recogidas subyacen en el papel que juega y ha jugado el Estado como benefactor, donde los programas sociales estuvieron basados en modelos perniciosamente paternalistas, proteccionistas orientados básicamente a la redistribución de ingresos pero a un elevado costo social. Vale aclarar aquí, las concepciones más conservadoras del estado de bienestar se orientaban a garantizar un nivel mínimo de bienestar social para los individuos mientras que para las formaciones de carácter socialdemócratas significaba construir una sociedad más justa y fraterna. Esto ha tenido serias implicaciones sobre todo en términos de financiamiento, porque muchas veces se ha desvirtuado el papel del Estado, y se pretende que su actuación sea resolver todo como si fuese una especie de mago, y resulta que el Estado se sobrecarga en demasía debido a las numerosas demandas sociales y económicas de la sociedad en su conjunto. Esto implica, que la política social debe sustentarse no sólo en el gasto social de gobierno sino en un margen de contribución (participación/solidaridad contributiva) de quienes poseen capacidad económica aunado al fomento de políticas dirigidas a generar mayores niveles de empleo; debido a que no se puede concebir un programa político de seguridad social sino en base a la *empleabilidad* y a la *mayor cobertura* de trabajadores y trabajadoras que se sientan en la necesidad de contribuir con el Estado para poder redistribuir esos recursos por la vía de los servicios públicos y de programas previsionales.

Ahora bien, estos argumentos toman fuerza si revisamos opiniones como las de Romero (2004:287-88, 293), cuando refiere lo siguiente:

La figura del Estado benefactor se convierte en una garantía respecto a la materialización de un conjunto de reivindicaciones económicas, sociales y políticas que se habían convertido en programas de acción de los trabajadores en el plano internacional (...) todo este legado se ha visto reforzado por las políticas públicas emprendidas por ese Estado benefactor, que tiene como referencia importante los sistemas de seguridad social diseñados en Alemania a finales del siglo XIX por Otto Von Bismark.(...) La propuesta de un nuevo sistema de seguridad social en el país (haciendo referencia a Venezuela) esta condicionada ante un hecho objetivo: a qué están dispuestos a ceder tanto sindicatos y gremios en materia de protección social, y *¿cuál sería el costo económico y político que debería el Estado asumir en razón de garantizar tales reformas?*

Como parte de esa reflexión estaría visualizar igualmente el papel que deben jugar los actores sociales, que en este caso, estaría referido no sólo a las organizaciones gremiales y a los sindicatos que son los llamados a emprender las luchas sociales por garantizar a los trabajadores y trabajadoras un mínimo de *justicia social* en sus condiciones de trabajo y de una condición de *equilibrio* caracterizada por el principio de la proporcionalidad entre las partes, de una relación de trabajo. Y en todo caso, el Estado sería el mediador y garante de las reivindicaciones socio-laborales a las que tienen derecho los trabajadores y trabajadoras, más aún después de haber ratificado todos los convenios emanados de la OIT, los cuales tienen carácter vinculante y no meramente moral y, reconocen además las áreas de derechos fundamentales en el trabajo, resulta pues, que en materia laboral rigen como *derechos fundamentales*; además; en consecuencia los trabajadores y trabajadoras son los que sustentarían la base de los programas de seguridad social por la vía contributiva aunado a otros elementos de orden fiscal que debe manejar el Estado, como parte de su programa político de la seguridad social. Sin embargo, le compete al sector empleador tomar iniciativas al respecto, porque son muchos los que evaden sus deberes como patrono para no asumir responsabilidades en materia de deberes formales no sólo a nivel fiscal, sino en materia laboral y de seguridad social, produciéndose casos de simulación o de relaciones de trabajo encubiertas más aún cuando se desdibuja el principio de la subordinación como criterio determinativo del contrato de trabajo, sería

visto como una de las secuelas del proceso de interconexión mundial, conocido como globalización, el cual ha generado profundos cambios en el mundo del trabajo y su organización y la figura de los trabajos atípicos, multifuncionales, parasubordinados acarrea mayores dificultades al tema del financiamiento a la seguridad social por la vía contributiva.

Vale retomar aquí, la opinión del Dr. Díaz (2005:3) cuando expresa: “los autónomos deben cotizar la parte del empleador y en el sector informal no están cubiertos, ello se traduce en desprotección, subdeclaración o conductas evasoras” aunado a que él afirma “la protección descende y el principal empleador es el sector no estructurado” asimismo plantea “por la globalización, que exagera la competencia y la movilidad de capital hacia lugares de bajo costo y bajos impuestos” describiéndose aquí una conducta evasora o por lo menos la intención de evadir o eludir su deber formal, lo cual merma las posibilidades de financiamiento al programa de seguridad social y, este autor asevera que en el caso de los países latinoamericanos la misma situación descrita anteriormente, origina otros efectos, tales como: la reproducción de empleos precarios y desprotegidos socio-laboralmente.

Bajo esta perspectiva, se considera que la crisis del modelo fodista-taylorista involucra cambios sustanciales en los sistemas de producción y de trabajo observándose nuevas prácticas empresariales y laborales, tendentes a: la desconcentración productiva, la flexibilización laboral, la desregulación, la externalización, la subcontratación, la tercerización y la precariedad. Todo este cúmulo de circunstancias ha generado reformas en la legislación laboral local, nacional e internacional, sin embargo parecieran no ser suficientes, y su impacto social ha sido benigno en términos generales, no obstante, se ha puesto de manifiesto el interés en muchos países latinoamericanos en examinar las tipologías existentes en términos de financiamiento, tratándose de estimular el ahorro de la población trabajadora incluyéndose de una u otra forma a los trabajadores independientes-autónomos y optándose también por capitalizar las prestaciones mediante la figura del *ahorro obligatorio*. Ahora bien, hasta que punto este modelo (capitalización individual) goza de una aplicación general si no se toma en cuenta el contexto de especificidad (situación económica, política, social, cultural, etc.) esa opción puede presentar serias restricciones si nos ubicamos en el escenario venezolano donde coexisten factores de índole económico-estructural que condicionan la efectiva aplicabilidad de un modelo de financiamiento privado. Primero, por el bajo poder adquisitivo del venezolano al compararse la tasa de inflación

y el indicador del Índice de Precios al consumidor (IPC). Segundo, a nivel del mercado de dinero la fluctuación de las tasas de interés, sobre todo la pasiva desestimula las posibilidades de ahorro privado. Tercero, la situación del desempleo y el exacerbado crecimiento del sector informal, en el que culturalmente no se incentiva a la contribución fiscal y mucho menos a insertarse en los sistemas de previsión social; restándole interés a vincularse con estos programas; lo cual dificulta aún más la posibilidad al financiamiento de la seguridad social. Se consideraría como parte de las especulaciones aquí referidas, que uno de los problemas más evidentes en torno al financiamiento es el desconocimiento e ignorancia de las normativas que rigen a nivel de la seguridad social y en materia laboral. Realmente, no se evidencia una campaña divulgativa e informativa en este sentido, pese a la intención del actual gobierno de que a nivel comunitario se dé el “*empoderamiento social*” y la sociedad se haga más participativa y por ende, se involucre y tome parte en los requerimientos de cada localidad y funcione como un elemento más de la contraloría social.

Las reformas que ha experimentado el programa socio-político de la seguridad social en Venezuela y en otros países, que tiene como proposición la *universalización de la cobertura*, representa uno de los determinantes más complejos a nivel Latinoamericano, precisamente como producto de todo lo dilemático que se desprende del proceso globalizante (la creciente informalización, la segmentación laboral, la flexibilización, entre otros) además, de la situación de desempleo que se ha agudizado en toda la región aunado a unas precarias condiciones en los empleos existentes de carácter atípicos e informalizados, subutilizándose de esa forma la fuerza de trabajo y soslayándose las posibilidades de acceso a los programas y regímenes previsionales.

En tal sentido, se trae a colación la interesante opinión de la Abogada Salazar (2004:19, 29), al decir:

Gran parte de estos programas no se desarrollaron sobre la base de un sistema integrado de prestaciones, que otorgara cobertura a toda la población, sino que por el contrario, fueron resultado de numerosos programas de pensiones, seguros contra accidentes de trabajo, seguro médico y asignaciones familiares,(...) el seguro social fue un mecanismo de incorporación de los sectores claves de la clase trabajadora (...) *cuyas consecuencias de la implantación de estas políticas populistas, fue el aumento de las funciones y el tamaño del Estado.*

A este respecto, toma especial atención la figura de la nueva institucionalidad propuesta por el gobierno, donde la segregación de un conjunto de instituciones se ensombrecen producto de la “indefinición” de quienes asumirán la Tesorería y la Superintendencia a la seguridad social, implicándose en una ambigüedad que le resta efectividad a sus intenciones (es decir, las del gobierno) de generar un sistema eficaz en términos de seguridad social y, sobre todo, en el marco de su financiamiento y cobertura. Por cuanto persisten muchos vacíos, que no dejan claros los objetivos y funciones del Estado a este respecto.

Por otra parte, el costo social de estas políticas de supuesto corte estructural (entre comillas) serían más bien políticas de ajuste y estabilización que han afectado y afectan los componentes de la demanda agregada en su conjunto (consumo, inversión privada e inversión neta exterior), tal es el caso de las misiones sociales, que como instrumento político no implican una verdadera inclusión social sino un argumento político donde esa aportación compensatoria a sectores sociales desprovistos son parte de la función redistributiva del Estado como benefactor, los cuales repercuten drásticamente en las intenciones de reforma al programa político de la seguridad social que se desdibuja en su esencia, porque se evidencia una inclinación perniciosa hacia la asistencialidad como política social y no a la seguridad social propiamente dicha. Pese a lo benévolo de este programa de seguridad social en términos de cotización y afiliación, nos preocupan los niveles tan ínfimos de cobertura que perturban la efectividad del financiamiento, eso ha sido un argumento que cuestiona severamente la gestión pública del Estado, en torno, al volumen del gasto social, y a su poco rendimiento y asertividad en cuanto a los criterios de prioridad presupuestaria.

Aspiramos sea legítima la cita, que a continuación hacemos de Iturraspe (1.999: xi), cuando literalmente él expresa: “El Estado debe abandonar su *política del avestruz* en esta materia (nos referimos al ámbito laboral) y desarrollar, con el concurso de trabajadores y empleadores, una política nacional en esta materia, *que ponga en funcionamiento los organismos creados* por las leyes que permanecen sin un real desarrollo en la práctica”, siendo válida esta acotación en el caso, de la nueva institucionalidad en materia de seguridad social por cuando pese a que aparentemente se definió recientemente según publicación del Diario el Universal de fecha 24-06-06 en su Pág. 2-6 una nueva estructura para el Ministerio del trabajo, que a partir de ahora pasa a ser Ministerio del Trabajo y Seguridad Social con la creación

de un nuevo Despacho encargado de la Seguridad Social que vendría a ser el ente rector, no obstante, se esperan aún la aprobación de la Ley del Régimen Prestacional de Salud, la Ley del Régimen Prestacional de Pensiones y Otras Asignaciones Económicas y aún queda por definirse la figura de la Tesorería y la Superintendencia a la Seguridad Social persistiendo así ese vacío institucional que le permita entrar en vigor a la referida ley.

En esta continua reflexión, es importante señalar que tanto a finales del siglo XX y ya entrado el siglo XXI, persiste la preocupación por la crisis del Estado benefactor y su apéndice, la política económica-social y dentro de ella, la seguridad social y la asistencia social, subyace aquí una verdadera polémica acerca de qué produjo tal crisis, se derivaría acaso de la crisis económica sufrida por la mayoría de los países latinoamericanos, en particular por causa de la deuda externa agudizada en los años 80, sería por causa de la mala administración pública en el manejo de sus recursos y en torno al manejo de su política tributaria, o por el contrario, los factores ético-morales y socio-políticos fueron los causantes. Realmente, existen muchas especulaciones al respecto, y se han seguido distintas estrategias para subsanar tal situación, por ejemplo: en la llamada cuarta república por lo regular se seguían los lineamientos del Fondo Monetario Internacional (FMI), del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Mundial (BM) promovándose la reducción del gasto público, la ampliación y expansión del mercado, la descentralización administrativa, la privatización, la disminución del déficit fiscal, entre otras recomendaciones de corte neoliberal según aprecian autores como Mesa Lago en algunos de sus trabajos. Sin embargo, con el ascenso al poder por parte del hoy Presidente Hugo Chávez Frías, el contexto político del gobierno cambia, le ha dado primacía al Estado benefactor, focalizando su política aparentemente hacia los pobres, subyace así una carga de *humanitarismo* como principio ético-económico tratándose de redimir la condición de pobreza en que viven la mayoría de los venezolanos. Su mayor énfasis lo ha puesto en las misiones sociales, en planes como inicialmente lo fuera el Plan Bolívar 2000.

Por otra parte, en las reformas a nuestro marco regulatorio sobre todo en materia de seguridad social cambio la visión con respecto a la propuesta anterior del segundo gobierno del Dr. Caldera que la orientaba hacia capitalizar las prestaciones bajo modelos de financiamiento privado. Sin embargo, es común pensar que los cuestionamientos que recibe el Estado de bienestar en Venezuela realmente describe un *problema de gobernabilidad* por todas las secuelas que ha dejado la gestión pública en nuestro país, que en opinión del

Dr. Hernández (2006) a partir del segundo gobierno de Pérez se democratizó la corrupción en Venezuela, aunado a otros problemas como: la ausencia de continuidad administrativa de los planes de gobierno, realmente nos lleva a decir, que no existe un *proyecto de país para el futuro*, que además debería estar concatenado al resto de las políticas públicas, pareciendo persistir entonces, el divorcio entre ellas. Si la aplicación de las políticas de gobierno han respondido por lo general a los problemas coyunturales; la contención de ellos, vienen a constituir pañitos calientes, paliativos mas no cambios estructurales, mientras nuestra economía descansa únicamente en la renta petrolera, seguiremos siendo una economía débil frente al comportamiento de nuestra balanza comercial y los desequilibrios de orden interno y externo de la economía, y esto, se trae a colación porque la gestión publica tiene implicaciones en un conjunto de factores no meramente políticos y sociales, sino económicos. El éxito de la gestión gubernativa reside también en el manejo racional y eficiente del escenario económico. De allí, nuestra preocupación, la economía venezolana presenta varios problemas a nivel macroeconómico: el latente problema de la inflación, el problema del desempleo, el desequilibrio en la balanza de pagos por nuestra dependencia económica y los altos niveles de importación, la deuda publica económica interna y externa, la pobreza, la desigualdad y la exclusión social, nuestro talón de Aquiles “la regresividad en la distribución del ingreso”, la ineficiencia del sector publico que perpetua su incapacidad y su falta de gobernabilidad, son problemas latentes en el mapa venezolano y latinoamericano y, la única salida inmediata es: moral y económica. Es un compromiso no sólo del gobierno sino de todos los sectores sociales, y decimos que la solución viene a tener dos dimensiones: una *económica* que implica el manejo acertado de las políticas económicas (micro y macroeconómicas conjuntas), y una dimensión *moral* no puede admitirse la impunidad, la corrupción, la ineficiencia e ineficacia, la negligencia y la ausencia de responsabilidad y el poco compromiso que hemos tenido como ciudadanos que estaríamos obligados a tener una mayor responsabilidad con el país. Muchos críticos, emiten opiniones despectivas respecto a nuestro patrón cultural y pareciera aceptarse la adjetivización de que ser venezolano es sinónimo de corrupción, de asociarnos al aforismo común “ponme donde hay”, esa es una condición que nosotros no aceptamos porque el país tiene un contenido histórico, económico, social, cultural y político muy rico y cargado de luchas sociales, que debemos reivindicar nuestra condición como ciudadanos de esta república; poniendo nuestro granito de arena. Ahora bien,

el propósito de este ensayo no es retraer banales discursos retóricos, discutir o llover sobre mojado, *es analizar el papel del Estado social venezolano*, y para ello, entendemos que el único modo válido para mejorar su papel reside económicamente en nuestra condición de país dependiente, esto se solventaría aumentando nuestra productividad, nuestra competitividad, canalizando las políticas económicas al acercamiento a nuestras necesidades primarias, movilizar los recursos a lograr una efectiva diversificación económica que sirva de piso al mantenimiento del Presupuesto nacional que es altamente vulnerable a los vaivenes del precio del petróleo por ende, el presupuesto de nuestros ingresos depende de una variable exógena, se exige una sostenida reflexión sobre las políticas de ajuste estructural y la integración global que cambia nuestro esquema de desarrollo sustentable y sostenible a futuro, aquí sería válido retraer la visión de Custer (1998:242) cuando afirmaba hace algunos años, lo siguiente:

Tenemos que poner de nuevo al *hombre* en el centro de todas nuestras acciones y objetivos, tanto políticos como económicos. Los mecanismos del puro rendimiento económico y de la competencia ilimitada son la negación misma de lo que hay de humano en las relaciones entre los hombres y de toda la idea de fraternidad, coexistencia y solidaridad a la que aspira el hombre.

Basta esta consideración, para valorizar un principio atinente a los Programas de la seguridad social que es el de la *solidaridad*, y que también es pertinente a la esencia del Estado de bienestar que dentro de su esquema programático debe ejecutar determinadas políticas de orden social que garanticen y aseguren el *bienestar* de los ciudadanos, contemplándose además contenidos relativos a la salud, la educación, la salubridad, y en general, todo el espectro de seguridad social. Sin embargo, la política populista-paternalista e inercial de muchos gobiernos, han sido determinante en los niveles tan paupérrimos al financiamiento de estos programas asegurativos de previsión social, que evidencian un alto costo social para el Estado que tiene un impacto cercano al 60 % del Producto Interno Bruto (PIB) por efectos de la deuda previsional que se genera (según apreciara el Dr. Díaz). Esta situación condiciona el éxito o fracaso en los planes de gobierno, en cuanto a las aspiraciones que se tienen en términos de la efectividad en torno al sistema de seguridad social propuesto: cabría entonces, aclarar qué tipo de seguridad social se requiere realmente en Venezuela y cómo ha de

financiarse. Esto depende de “la visión política y estratégica integral del gobierno que compromete la cultura de la *solidaridad social*” según palabras de Romero (s/f: 1), afirmando también que “la seguridad social se inscribe en una estrategia de desarrollo humano, considerada como un pacto de generaciones y parte fundamental del pacto social” que involucra los distintos actores sociales: Empleadores, trabajadores, Estado y otros actores de interés. Esas proyecciones macroeconómicas reiteran nuestra preocupación por eso de la crisis del Estado como benefactor, ya que el alcance de la protección social sigue siendo limitado no sólo en nuestro país sino que esta situación se extiende a otros países que requieren de una mayor cobertura social y de una política efectiva de financiamiento que nos exhorta a alcanzar mayores niveles de *solidaridad social*; pero también de ampliar las posibilidades de cobertura mediante una mayor afiliación y de incrementar el pago de las cotizaciones, además de incorporar al sector laboral no estructurado.

Curiosamente, en estas reflexiones tiene aún más sentido, la discusión en torno a las fortalezas y debilidades que juega el papel del Estado como benefactor y garante del estado de bienestar y de derecho.

Bajo el esquema del actual gobierno, el cual está sujeto a circunstancias económicas como la bonanza de recursos económicos que se soporta artificiosamente en los precios elevados del petróleo que mantiene el modelo rentista petrolero, así como en la política fiscal incisiva que mantiene el SENIAT con el plan de evasión cero que le ha reportado al Estado mayores niveles de ingresos por concepto de recaudación de impuestos, pero la visión de país no se asienta en la perspectiva del crecimiento económico y el progreso social de las personas y las comunidades del país lo cual le resta efectividad a sus esquemas previsionales y a sus aspiraciones de lograr una mayor calidad de vida a su población en base a alcanzar metas de *justicia social y equidad*, donde sus reformas legales y económicas parecieran desconocer el contexto de cambios que ha generado el proceso de globalización a nivel mundial y qué determina irremediamente una situación de interdependencia mutua entre los países del mundo y le resta protagonismo al Estado Benefactor.

Consideraciones Finales

Entonces, podemos hacer un último miramiento en torno a lo que ha sido el contenido del presente ensayo, refiriendo lo sucesivo: el concepto fundamental que guía el estado social como *benefactor* depende

del desempeño institucional público, depende de ese proyecto de país que aún está inexistente, inacabado y no termina de consolidarse pese a los 10 objetivos estratégicos para el llamado Gran salto adelante que plantea el actual gobierno, entre los cuales toma especial interés revisar los siguientes: 1) trascender el modelo capitalista, 2) Avanzar en la conformación de la nueva estructura social, 3) Avanzar en la construcción del nuevo modelo democrático de participación popular y 4) Acelerar la creación de la nueva institucionalidad del Estado. Vale decir, que para poder sostener la figura de un Estado social de Bienestar se requiere mucho más que buenas intenciones, hechos concretos con base en la concertación social y en el crecimiento y desarrollo económico y social de la sociedad. Desafortunadamente, algunas de las implicaciones más importantes de las estrategias globalizantes resultan ser precisamente las desigualdades e inequidades que se han generado en el mercado laboral, la desigualdad marcada en la distribución del ingreso, la pobreza que persiste como un problema multidimensional que no ha podido erradicarse en la mayoría de los países del mundo sino que por el contrario se ha exacerbado. Todas estas circunstancias avizoran una situación difícil para mantener esa figura del Estado fuerte, interventor, y a la vez, socialmente garante del bienestar y por ende, promotor del sistema de seguridad social, el cual debe estar dotado de legitimidad social. Esto, no resulta ser una tarea fácil, se requiere estar conciente de la necesidad de adaptarse a los cambios estructurales-tecnológicos exigidos a nivel económico, social y político, se exige elevar la productividad de los factores productivos, en especial del *trabajo*, ya que la empleabilidad es la única vía factible como camino a la seguridad social, y el trabajo como hecho social requiere de la protección del Estado, a ese respecto el Dr. Goizueta (2000), dice: “para el cumplimiento de esta obligación del Estado se establecen unos principios, los cuales no son otros que los principios propios del derecho del trabajo” ampliamente contenidos en el marco de la legislación venezolana. Ahora bien, es común oír la expresión de que el sistema “político-autoritario e intervencionista, populista, rentista” venezolano esta consumido, esta agotado. Como diría Viana (1998:166), “la generalizada sensación de malestar, la deserción electoral, el vaciamiento de los partidos y la conflictividad social en ascenso son indicadores de agotamiento”, pudiera ampliarse esta visión y decir al mismo tiempo: que la escasa credibilidad en las organizaciones políticas tradicionales han acentuado la crisis política venezolana, la abstención en los comicios electorales recientes le ha restado legitimidad y reconocimiento al

gobierno, de allí su campaña hacia los 10 millones de electores, la polarización de la población desde los esquemas políticos agudizan la crisis socio-política del país que vive en una perpetua incertidumbre, la rigidez de las leyes que las convierte en mecanismos incisivos de intervención y de regulación, su carácter intervencionista asfixia los niveles de gobernabilidad democrática y crea una mayor desconfianza hacia el sector gubernamental, limita asimismo el pluralismo en el sistema político y a nivel de la sociedad civil. De igual forma, le ha restado protagonismo a las organizaciones sindicales y no hay una verdadera actitud por parte del gobierno hacia la concertación social, económica y política, el país se describe como un mapa socio político altamente polarizado. También es cuestionable la actitud asumida por la oposición carente de discurso y de contenido, todos estos elementos diacrónicamente afectan las posibilidades de éxito del Estado y, más aún, en su concepción de Estado de bienestar; ya que el propio ente gubernamental está ganado a marcar las discrepancias dramáticas entre ricos y pobres, la imposición política no puede suplantar la responsabilidad moral, la solidaridad social, pareciera que en nuestro país no existe realmente el estado de derecho, eso hipertrofia su condición de Estado de bienestar.

Si bien es cierto, que la política social tiene como objetivo la mejora en la redistribución del ingreso, pensamos que el Estado venezolano no debe afianzarse en una política asistencialista sino canalizar los esfuerzos en definir un tipo de seguridad social que introduzca un mecanismo de reparto mixto, y esto, le permita subsanar el déficit en términos de financiamiento y ampliar las representaciones de la cobertura contributiva que hasta ahora se mantiene con márgenes excluyentes.

Como indicara Camejo (2005: 234),

La crisis del Estado de Bienestar comienza a producirse en las sociedades como consecuencia del proceso de globalización y el sometimiento de las políticas económicas, monetarias, laborales y sociales de cada país a las exigencias de los grandes bloques políticos-económicos (...) enfatiza que el modelo fordista de economía de Estado de bienestar cayó en su etapa de agotamiento político hacia finales de los años setenta, argumentando las causas siguientes: económicas, sociales, organizativas, políticas, ideológicas.

En el caso venezolano el aspecto político-ideológico toma particular importancia y le augura poco éxito al gobierno, si éste, no se sustenta en un

“proyecto de país” bien concebido y claro para todos los ciudadanos. Esto significa, pese a que el actual gobierno ha fortalecido la rectoría del “Estado Social de Bienestar” a través de su política social, se evidencian elementos de crisis que han configurado la situación latinoamericana de desarrollo, de tal manera que se coincide con la posición asumida por la Central Latinoamericana de Trabajadores (CLAT) al desarrollar “Un modelo alternativo de desarrollo e integración, en el marco de la comunidad latinoamericana de naciones” en el año 2004, en tal sentido se tiene:

- Desequilibrio Institucional y Debilidad en toda su Estructura Política.
- Bajos niveles de crecimiento económico, hay crecimiento de algunos sectores puntualmente pero sin desarrollo.
- La deuda externa y la deuda social enquistadas en la economía nacional y se hace extensible a otros países latinoamericanos.
- Aumentos en los niveles de desempleo.
- Crecimiento exacerbado de la pobreza crítica y la pobreza relativa de la clase media.
- Crecimiento hipertrofiado de la oferta de trabajo hacia sectores no formales y estructurados.
- Aumento de la precariedad en las condiciones de trabajo y en los sueldos y salarios.
- La población más vulnerable en términos del desempleo siguen siendo los jóvenes y las mujeres.
- Persiste la explotación del trabajo infantil.
- Los niveles cada vez más altos de deserción escolar.
- La descomposición moral y política de la sociedad y del Estado: crece cada día más la corrupción, parece haberse democratizado, el crecimiento persistente de la violencia urbana, los altos niveles de inseguridad social, basta con leer la prensa para constatar las cifras rojas de decesos producto de la delincuencia y el hampa, la impunidad, el deterioro en la calidad de vida de la mayoría de los venezolanos.
- Sigue latente el flagelo de la inflación deteriorando el valor real de la moneda.
- Actualmente la crisis mundial económica y financiera, va a tener serias consecuencias en la economía venezolana, entre otras razones porque somos un país con un alto nivel de importaciones sustentadas

en la renta petrolera; cuyos ingresos se manejan a través de una variable de carácter exógeno como lo es el precio del petróleo.

Estos son sólo algunos indicadores que muestran la problemática económica y social que el Estado debe enfrentar para poder tener éxito en la aplicación de sus políticas y en el alcance de sus objetivos, verdaderamente no es tarea fácil, vale aclarar que nuestra argumentación no esta revestida de un matiz político, es simplemente el reflejo de los resultados al análisis de la crisis del Estado social venezolano como ente benefactor. El mayor reto del Estado tiene carácter moral, debe haber un cambio en la conciencia social, todos están llamados a coadyuvar con los requerimientos del Estado y de la sociedad, pero el gobierno debe procurar emplear los instrumentos más idóneos para lograrlo, uno de ellos debe ser la concertación social, otro la información y divulgación a fin de concientizar a la población sobre todo en materia socio-laboral, existe un gran desconocimiento, el otro gran desafío es la educación de calidad, orientada a la excelencia, un pueblo educado tiene mejores actitudes para el trabajo y por supuesto, una reingeniería a nivel económico, una reconversión económica dirigida a la diversificación y dinamización de la economía multisectorialmente. Ahora bien, en términos de Seguridad social la posibilidad de ampliar la cobertura en la protección social está linealmente atada a la posibilidad de expandir la empleabilidad y formalizar los mercados de trabajo, se asocia a los niveles de eficacia y eficiencia en las finanzas públicas y a una administración adecuada de la política social, tomando en cuenta factores importantes de mucha incidencia en la seguridad social como son: la evolución demográfica, los elementos geográficos, los problemas de discriminación de género y los aspectos relativos a los cambios suscitados en el mercado de trabajo: inestabilidad ocupacional, informalización y precarización en el empleo, la flexibilización productiva-laboral y con ella, la desregulación del mercado de trabajo, así mismo la tercerización. Todos estos determinantes le restan efectividad a los programas de protección social y laboral, y por ende, inciden negativamente en mantener la postura de un “Estado Social de Bienestar”.

Bibliografía

Cabra de Luna, M. (1998). *Tercer Sector y las Fundaciones de España hacia el Nuevo Milenio*, Enfoque Económico, Sociológico y Jurídico. Escuela Libre. Colección Solidaridad, Fundación ONCE. Madrid: Editorial,

Camejo, A. (2005). *Crisis del modelo fordista o Estado de Bienestar en Venezuela*. Revista Gaceta Laboral. Vol. 11, No. 2. Maracaibo, Venezuela.

CLAT. (2004). *Un modelo alternativo de desarrollo e integración, en el marco de la comunidad latinoamericana de naciones*. Serie Colección XII Congreso Latinoamericano CLAT “Emilio Máspero”-Rubén Cúccaro”.San Antonio de Los Altos, estado Miranda, Venezuela.

Custer, L. (1998). *La globalización de la economía, la dualidad de la sociedad y sus consecuencias en el crecimiento de la desocupación y la pobreza*. Recopilación Vivir en la Sociedad Global. Colección del Instituto Internacional Jacques Maritain. Revista “Notas y documentos” Edición latinoamericana.

Díaz, L. (2005). *Gerencia Pública del trabajo y crecimiento del empleo independiente*. Revista Gaceta Laboral. Vol. 10 n. 29. Maracaibo, Venezuela.

Garay, J. (2000). *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*: Gaceta Oficial 5.453 del 24 de marzo de 2.000. Caracas: Ediciones Juan Garay.

Goizueta, N. (2000). *Aspectos Laborales en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y Normas concordantes con la Legislación del Trabajo*. Revista Gaceta Laboral. Vol. 8, No. 2. Maracaibo, Venezuela.

Gómez, E. (2005). *La Responsabilidad Moral de la Empresa Capitalista*. Caracas: Editorial Plasarte, C.A.

Iturraspe, F. (1999). *Dossier sobre condiciones y medio ambiente de trabajo*. UCV, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Sección de Derecho del Trabajo. Caracas: Intertextos Consultores.

Romero, A. (2004). *Derechos Laborales ¿dónde están hoy, dónde mañana?* Revista Gaceta Laboral. Vol. 10, No.3. Maracaibo, Venezuela.

Romero, R. (s/f). *Seguridad Social*. UTAL. Disponible en: file:///E:/Seguridad social por Rodolfo Romero.htm. www.google.com.ve

Salazar, N. (2004). *Mercado de Trabajo e informalidad: Repercusiones en la Seguridad Social Latinoamericana*. Revista Gaceta Laboral. Vol. 10, No. 3. Maracaibo, Venezuela.

Tejero, S. (2006). *Ministerio del Trabajo centrará funciones de seguridad social*. Artículo del Universal, Sección de economía, P. 2-6 del 24 de junio de 2006.

Viana, M. (1998). *Desafíos de la gobernabilidad democrática. La gobernabilidad democrática, la construcción y la valoración de lo público, el papel del Estado y la dimensión ética de la integración social*. UCAB. Compilación: Venezuela: desafíos y propuestas. (1. ed.), Caracas: Editorial Texto, C.A.