



RESISTENCIAS A LA PRIVATIZACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN AMÉRICA LATINA: EL CASO DE VENEZUELA

Leticia Barrios

Profesora de la Universidad José Antonio Páez
leticiabarrios@hotmail.com

El presente ensayo analiza los sistemas de seguridad social predominantes en América Latina, así como las principales transformaciones que vienen experimentando a raíz del agotamiento del modelo de crecimiento hacia adentro, la puesta en marcha de un nuevo paradigma basado en el crecimiento hacia fuera y la liberalización económica. En la seguridad social la principal manifestación de estos cambios económicos ha sido la privatización de los sistemas de seguridad social, sin embargo el caso venezolano aparece como una excepción, entre otras razones por el viraje socio político experimentado en el país en los últimos cinco años y el fortalecimiento de una lógica anti-privatizadora. Se intentará dilucidar en las presentes líneas las razones de esta resistencia en el caso venezolano y la comparación con los casos de privatización de la seguridad social que han tenido lugar en la región.

Recibido: 07/05/2007

Aceptado: 09/11/2007

INTRODUCCIÓN

Durante los últimos cincuenta años del sistema capitalista se pueden identificar dos modelos de seguridad social claramente diferenciados en cuanto a principios, doctrina y políticas: Uno basado en los principios de la solidaridad, obligatoriedad, transferencia intergeneracional y responsabilidad; y otro sustentado en la individualidad, la libre elección, la austeridad y la descentralización. El primero corresponde a la tradición socialdemócrata o a las orientaciones keynesianas que prevalecieron en el mercado laboral posterior a la segunda postguerra. El segundo armoniza con las visiones postindustriales y está en concordancia con las ópticas neoliberales.

La orientación keynesiana se identifica con el llamado Estado de Bienestar (Offe, 1994), entendido como el conjunto de instituciones y actuaciones estatales que se desarrollaron en el capitalismo occidental a partir de la segunda guerra mundial, sustentado principalmente, en la expansión del gasto público y en el proteccionismo estatal; mientras que con la sociedad postindustrial se hace alusión a las profundas transformaciones experimentadas en la relación Estado- sociedad en los últimos años (Touraine, 1994; Bell, 1976). Tal como lo expresa (Bell, 1976: 9): "La autonomía del Estado respecto de los centros de decisión económica se hace más débil en todas partes y con frecuencia desaparece. Las formas de dominación social resultan por ello profundamente transformadas".

Estos modelos de seguridad social han tenido diversas manifestaciones en los mercados laborales y en este sentido podemos encontrar una amplia clasificación. En el caso de los países desarrollados existen dos tipos de seguridad social. Según la denominación de Michel (1992), tenemos el "modelo anglosajón", que se desprende

de los cambios realizados en esta materia por Ronald Reagan y Margaret Thatcher en los Estados Unidos y Reino Unido respectivamente, y el "modelo renano", el cuál conserva la tradición de los viejos principios socialdemócratas europeos. En el caso latinoamericano la clasificación es más diversa dándose desde la variante "ortodoxa" del sistema privatizador como en el caso chileno, a las variables mixtas que hallamos en gran parte de las regulaciones sociales latinoamericanas, hasta llegar al sistema "puro" de reparto público representado en el caso cubano y ahora el venezolano.

El interés de este ensayo es esclarecer las causas y las determinantes de cada uno de estos modelos, sus características y sus tendencias o posibles manifestaciones en el futuro, destacando el caso venezolano el cual se presenta como un suceso especial en el contexto latinoamericano, significando este una ruptura con la tendencia privatizadora hasta ahora dominante en la región.

LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL

En las realidades latinoamericanas encontramos en los últimos cincuenta años dos sistemas de seguridad social (1) claramente diferenciados: el público o estatista, también llamado de "reparto" y el privatista, conocido como "fondo de capitalización individual". Estos sistemas se presentan en la mayoría de los casos en una forma mixta o con diversas combinaciones, salvo excepciones que asumirán uno u otro en su totalidad.

El origen y la consolidación de cada uno de ellos guarda estrecha relación con las fases experimentadas en el sistema capitalista en los últimos cincuenta años, igualmente, se encuentran relacionados con los dos paradigmas de desarrollo que se han experimentado en la región.

Desde la perspectiva de los modelos económicos implantados en América Latina, el sistema de reparto estará en sintonía con el paradigma cepalista o desarrollista o mejor conocido como "crecimiento hacia adentro", que transcurre desde la década del cincuenta hasta la llamada "crisis de la deuda" en los ochenta, mientras que el privatista se corresponde con el paradigma neoliberal o modelo de "crecimiento hacia fuera", período en el que se instrumentan los planes de ajuste y de estabilización macroeconómicos.

Señalar esta correspondencia resulta fundamental, ya que mediante ella se pueden entender los cambios en la seguridad social y cuáles han sido los factores determinantes de las mutaciones o transformaciones que experimentan las políticas de seguridad social.

Los cambios del modelo económico en América Latina han estado inmersos en una gran inestabilidad socio política y con fuertes signos de ingobernabilidad, sin embargo se observa que a pesar de la ausencia de estabilidad y gobernabilidad las políticas neoliberales y privatizadoras se han venido consolidando abarcando decididamente la seguridad social. El caso venezolano parece ser el que ha experimentado una mayor conmoción, desarrollando en el presente, un fuerte signo antineoliberal y antiprivatizador que se expresa de modo contundente en su nuevo modelo de seguridad social.

EL ESTADO DE BIENESTAR

El sistema público o de reparto se inspira en las concepciones socialdemócratas y socialistas; prevalecen en él los principios solidaristas y la importancia del papel del Estado en la sociedad. Este modelo de capitalismo de Estado se erigió sobre el acuerdo obrero patronal, el cual significó para los trabajadores la aceptación de la lógica de los beneficios y del mercado, evitando el paro

masivo y generando ganancias en línea con la productividad del trabajo; a cambio de ello, los patronos se comprometían a ofrecer a los trabajadores protección, un nivel mínimo de vida y derechos sindicales, todo por medio de la intervención del Estado.

Este pacto social tiene su base en la teoría económica de Keynes, quien concebía la relación interclasista como una relación de juego sumavaria, esto quiere decir que no tendría que existir ni ganadores ni perdedores, sino una situación de equilibrio. De modo tal, que el alto rendimiento de los trabajadores garantizaba niveles aceptables de ganancia e inversión, mientras que para ellos habría gasto social por parte del Estado (seguridad social) y expansión de la demanda (pleno empleo).

El Estado de bienestar se tradujo entonces en un conjunto de disposiciones legales que otorgaban derechos a los ciudadanos, esto significa que el Estado les garantizaba prestaciones por seguridad social obligatoria y servicios estatales organizados y eficientes (salud, educación, vivienda). El Estado de bienestar cumplía un doble papel, por un lado, contrarrestaba los riesgos e incertidumbres a que están expuestos los trabajadores asalariados y sus familias en la sociedad capitalista, y por el otro, servía efectivamente a los intereses de los capitalistas.

EL NEOLIBERALISMO

Por su parte, el sistema privatista se inspira en los principios que enarbola el neoliberalismo, tales como el individualismo, la libertad o el lucro; rechazando toda injerencia del Estado y las políticas económicas de carácter keynesiano. Sus características generales son totalmente opuestas al keynesiano y se basa en los planteamientos neoliberales que se ponen en boga gracias a los escritos de Milton Friedman (1980), considerado

el padre de la economía contemporánea. Sus obras claman por la expulsión del Estado y por el restablecimiento del mercado en la economía

La tesis central del libro de Friedman "*La libertad de elegir*", es que la libertad económica, expresada en el funcionamiento no obstaculizado del mercado y de los precios constituye el requisito de la libertad política y del mejoramiento de la libertad individual. El Estado es entonces, el principal foco de interferencias con el sistema de mercado libre y el mercado es el símbolo de la libertad.

El neoliberalismo significó el renacimiento y desarrollo de las ideas liberales clásicas, tales como la importancia del individuo, el papel limitado del Estado y el valor del mercado libre. Afirman que sí los individuos pueden libremente perseguir sus propios intereses, las consecuencias colectivas serán mucho más beneficiosas que la acción gubernamental. Esta proposición constituye, por lo demás, el fundamento del llamado individualismo, que es desde un punto de vista teórico el corazón mismo de la teoría liberal.

En síntesis el neoliberalismo puede ser definido como la creencia en que la intervención gubernamental usualmente no funciona y que el mercado sí lo hace. El fracaso del Estado en la consecución de sus metas es predecible y según los neoliberales ha sido confirmado por la experiencia. El mercado, el intercambio voluntario de bienes y servicios, satisface los requerimientos de los individuos con mucha mayor eficacia que el gobierno dentro de las restricciones de sus recursos limitados. Así mismo, las políticas sociales desarrolladas por el Estado son negativas, lejos de reducir la pobreza la incrementan ya que el paternalismo y el proteccionismo social estimulan la flojera, la incapacidad de los individuos por ayudarse a sí mismos y disminuye las iniciativas sociales. Para autores como Wiarda (1997), el

centro de la discusión en América Latina se planteaba en torno a ¿cuánto Estado se necesita? El pensamiento neoliberal latinoamericano sostiene que el Estado necesita ser adelgazado con miras a una mayor eficiencia gubernamental y económica. Un Estado reducido y adelgazado reducirá las posibilidades de ineficiencia.

LOS PARADIGMAS DEL DESARROLLO LATINOAMERICANO

En cuanto a los modelos de desarrollo latinoamericano, el sistema de reparto se corresponde con las políticas cepalistas del crecimiento hacia dentro. Estas políticas recomendaban: el proteccionismo económico, la captación de recursos del sector exportador por la acción del Estado para promover el desarrollo industrial, la creación de infraestructura, la modernización agrícola e incluso, la provisión de servicios básicos como salud, educación y vivienda. Tales políticas se mantuvieron aproximadamente hasta las décadas de los sesenta y setenta.

Sin embargo, ya en los años sesenta la industrialización sustitutiva de importaciones comenzó a ser objeto de numerosas críticas (Purroy, 1982; Martens, 1984). Se cuestionaban las limitaciones de este proceso, ya que las industrias que se instalaron fueron de carácter subsidiario, final o de ensamblaje, que no procesaban las materias primas sino que tenían que importar partes y patentes, significando a la larga un aumento desmedido de las importaciones, todo ello terminará por consolidar una suerte de industria imitadora de los centros en términos de patrones de consumo, de tecnología y de propiedad. Finalmente, se consideró "agotado" el modelo de industrialización por sustitución de importaciones y la mayoría de las naciones víctimas de un monstruoso endeudamiento terminaron por aceptar las recomendaciones económicas de los organismos acreedores.

Estas recomendaciones eran afines con la óptica neoliberal, la cual sostiene un nuevo paradigma económico sustentado en la apertura internacional, la economía de mercado y la dinámica del capital extranjero. La corriente neoliberal considera el papel desempeñado por el capital extranjero como un "factor de desarrollo" (Barrios y Ojeda, 2006). El nuevo modelo se fundamenta en: a) inserción en la globalización mediante la diversificación de exportaciones, b) la apertura externa, c) la privatización y d) la estabilización macroeconómica, para así restablecer los flujos del capital extranjero, como ejes de un "círculo virtuoso" capaz de generar y restablecer nuevos equilibrios macroeconómicos que conlleven a la recuperación del crecimiento.

En síntesis, todo el proceso depende de la economía abierta, para garantizar el control de la inflación y la fuga de capitales; la clave de la recuperación y de la reinserción de la economía latinoamericana consiste en desplegar una reestructuración productiva y una liberalización económica en función de las condiciones de rentabilidad capitalista que demandan los inversionistas extranjeros.

LA CRISIS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

El ocaso del modelo keynesiano o de capitalismo de Estado pone en tela de juicio el modelo público o de reparto. La crisis de estos modelos se produce básicamente por el elevado gasto del gobierno que se tradujo en déficit fiscal. Por otra parte, las políticas de seguridad terminaron por disminuir el incentivo al trabajo, ya que sus esquemas de seguros obligatorios, prestaciones, salarios rígidos, inamovilidad laboral, desmotivaron o disminuyeron el interés de los trabajadores. De modo tal, que no solo se incrementó el déficit público sino que se hizo sumamente costoso el mantenimiento del empleo.

El déficit público a su vez tiene otras consecuencias negativas en las cuentas nacionales, las crecientes exigencias presupuestarias del sector público presionan a la nación a buscar préstamos externos, lo cual genera desequilibrios también en la balanza de pagos provocados por el endeudamiento (Foxley, 1998), en fin, se genera un conjunto de desequilibrios macroeconómicos relativamente graves para una nación.

La experiencia histórica arrojó que el efecto combinado de ambas estrategias terminó en incapacidad para resolver el problema del desempleo, generando incluso mayores índices de desocupados y un problema adicional, la inflación. Para muchos críticos, sobretudo del campo de los neoclásicos, la aplicación de políticas keynesianas solo puede culminar en dos calamidades: inflación más desempleo.

En el caso latinoamericano, la CEPAL (1965) advirtió acerca de las fallas de este proceso de industrialización y señaló que el problema fundamental residía en el mercado de trabajo. Si bien el proceso generó una gran cantidad de nuevas ocupaciones de relativamente alta productividad, también fue desplazando una parte importante de la población rural subempleada hacia sectores del subempleo urbano, generando el fenómeno de la marginalidad o del sector informal. Esta segregación en el mercado de trabajo contribuyó a agravar el problema de la distribución injusta del ingreso.

La crisis y decadencia de la versión latinoamericana del Estado de bienestar habría de concretarse por el agotamiento y colapso de las "políticas de desarrollo" en virtud de las limitaciones y problemas que ellas mismas fueron generando, pero fundamentalmente habría de colapsar definitivamente a final de la década de los setenta.

SISTEMA PÚBLICO O DE REPARTO

El sistema público o de reparto fue el predominante en América Latina durante la etapa desarrollista, el mismo se basaba en las ideas propias de las corrientes socialdemócratas y socialistas, provenientes del ideario de los partidos políticos populistas y de las corrientes sindicales, y se sostiene en los siguientes principios: solidaridad, obligatoriedad, transferencia intergeneracional y responsabilidad social.

La solidaridad se basa en la posibilidad de una conciliación y de un equilibrio entre el obrero y el patrón. Se acepta la desventaja de los trabajadores en la relación capital trabajo, pero se considera que una forma de resolverla es mediante la relación solidaria del patrón frente a los trabajadores. Esta solidaridad se expresaba de manera "generosa" y en cierto modo podía ir más allá de la simple cotización del empleador, el cual estaba obligado a brindar un conjunto de políticas sociales dentro de la empresa, aparte de la cotización obligatoria.

La obligatoriedad implicaba que la solidaridad por parte del patrón y el Estado era un acto ineludible, se concebía como un derecho de los trabajadores consagrado por la ley.

La transferencia intergeneracional comprende que la seguridad social tiene que ser garantizada de generación a generación, esto es, que los aportes de la generación presente benefician a quienes ya se han retirado; y los beneficios de la generación presente sólo podrá recibirlos si la generación siguiente continúa aportando al fondo. Evidentemente aquí está plasmado el principio de solidaridad entre generaciones por largos y estables períodos.

La responsabilidad social, por su parte era entendida como que la sociedad es la responsable

de todo lo que ocurra en ella, por tanto, la pobreza, el desempleo, o la seguridad social de sus individuos se entiende como una cuestión social, y un problema de índole eminentemente público.

El sistema de reparto se basa en la contribución de todos los actores implicados en la relación laboral: el Estado, los empresarios y los trabajadores. Estos fondos van a una "caja única" y son administrados por el Estado.

Este sistema está concebido para un tipo de trabajo altamente estable y prolongado en el tiempo y es básicamente el ideal para una sociedad industrial con las características ya descritas del capitalismo de Estado. De modo tal, que las realidades laborales de hoy caracterizadas por la inestabilidad del trabajo, la precarización y la degradación del trabajo hacen insostenible este modelo.

SISTEMA DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL

El sistema de capitalización individual se basa en principios propios o afines con el ideario neoliberal, tales como el individualismo, la libertad individual, la libre competencia, la ausencia del papel del Estado y el interés por el lucro.

Esto implica importantes cambios en relación con el de reparto analizado anteriormente. Es evidente que hay un cambio drástico en toda la concepción de la seguridad social. Una de esas transformaciones radicales consiste en eliminar la cotización del empleador, este se desentiende de la seguridad social de los trabajadores y ello significa el fin de toda solidaridad del patrón hacia el trabajador.

Fiel a los postulados neoliberales, en este sistema, el Estado tiene poco o casi nada que hacer, salvo alguna insignificante labor de supervisión, por tanto, la administración de los

fondos estará en manos de entes financieros denominados Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), genuinas expresiones del capital financiero internacional

El sistema de capitalización individual opera en forma descentralizada e independiente. No hay aquí interferencia política alguna, tampoco participan en ella los trabajadores. El interés de este sistema no es la solidaridad ni la responsabilidad social sino el simple afán de lucro. De ello, y de los bajos costos administrativos que tengan, dependerá que sea mayor el número de personas que les confíen sus aportes, con lo que obtendrán a la postre mayores beneficios. Claro está, para que esto suceda es imprescindible que las AFP compitan entre sí, es decir, que haya un mercado libre donde puedan crearse todas las AFP que puedan hacerlo con una razonable probabilidad de supervivencia y que los trabajadores puedan trasladar sus fondos de una a otra libremente.

El sistema de capitalización individual, por otra parte, se diferencia del de reparto en cuanto que no hay en él ninguna transferencia intergeneracional: los aportes de cada depositante van a engrosar las cuentas individuales que, a la postre, nutrirán los fondos que cada uno reciba al momento de su retiro.

Los defensores de este sistema destacan que los fondos al no diluirse como simple asiento contable en las cuentas públicas, se invierten y se ponen a trabajar en el mercado de capitales y lo dinamizan enormemente, el ahorro interno crece y se fortalece la economía.

Este sistema de seguridad social despierta muchas polémicas, así observamos que lo que son ventajas para sus defensores, son las desventajas para sus opositores, como se puede apreciar en el cuadro 1.

Cuadro 1
SISTEMAS DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL

ARGUMENTOS A FAVOR	ARGUMENTOS EN CONTRA
<ul style="list-style-type: none"> • No hay transferencia intergeneracional • Es viable económicamente • Se invierten los fondos rentablemente • Es descentralizado e individual • No hay interferencia política • Es administrado por las Administradoras de Fondos de Pensiones • Existe la libre escogencia de AFP • Dinamizan el mercado de capitales y la economía • Garantizan una pensión adecuada 	<ul style="list-style-type: none"> • No se garantiza una pulcritud en el manejo de los fondos • Las inversiones pueden ser arriesgadas y las AFP pueden quebrar • Están sujetas a la inestabilidad macroeconómica • Requiere de un alto porcentaje de cotización (descuento salarial) • El cotizante es solo el empleado • No hay garantías de rentabilidad segura • Es un modelo lucrativo y no solidario • Las AFP realizan prácticas monopólicas • No participan los trabajadores • No hay información al trabajador

Elaboración propia

SISTEMAS MIXTOS

En América latina vamos a encontrar la mixtura o la combinación de los dos sistemas, salvo en casos especiales que se inclinan absolutamente por uno u otro. Esta disyuntiva entre lo público y lo privado guarda estrecha relación con el cambio de modelo de desarrollo que se impulsa a partir de la década de los ochenta, en el que predomina la privatización y al abandono de la estatización. El sistema privatista o de fondos de pensiones fue promovido por el Banco Mundial (1994) con más fuerza en la década de los noventa, este organismo recomienda abandonar paulatinamente el régimen de reparto, y transitar por las formas mixtas para finalmente adoptar el privado. Las fases que sugieren son las siguientes:

Un primer paso administrado por el sector público y financiado con impuestos y endeudamiento. Un segundo paso, en el que se incorpore a los sectores privados en áreas de seguridad cada vez más importantes. Un tercer paso, más audaz, administrado por el sector privado.

El segundo, es el que al parecer se viene aplicando en la mayoría de las naciones latinoamericanas. Tal como lo refiere Mesa (1999), la privatización de la seguridad social esta en consonancia con el grado de liberalización económica adoptado, visto así, la reforma neoliberal más radical como lo fue el caso chileno, supuso la mayor privatización de la seguridad social, mientras que en reformas neoliberales menos radicales o que transitan la vía heterodoxa, los niveles de privatización han sido menos dramáticos.

El tercer caso, además de la liberalización de tipo ortodoxo, el implante del modelo privado de seguridad social ha estado acompañado de un fuerte autoritarismo político, es decir su aplicación

ha sido viable en dictaduras o en aquellas dictaduras con rostro democrático, "democraduras" como las llama O'Donnell (1991). Tal como se puede apreciar en el cuadro 2.

Cuadro 2

VIABILIDAD POLÍTICA DE SISTEMA DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL

Dictaduras	Democraduras
Chile 1981	Perú 1993 Colombia 1993 Argentina 1994 Uruguay 1996 México 1997 Bolivia 1997 El Salvador 1998

Fuente: O'Donnell (1991)

Según Tamez y Moreno (2000), en la mayoría de los casos analizados los sistemas privados, como el de la salud por ejemplo, son atomizados, predominando en ellos el interés lucrativo; igualmente su acceso y disfrute es muy limitado, encontrándose amplios sectores excluidos del sistema y a ello se agrega, el elevado costo del servicio.

NEOLIBERALISMO Y ESTADO EN VENEZUELA

Según algunos autores la reforma de la seguridad social en Venezuela nace en 1989, año en que se marca un viraje importante en la política económica nacional (Mendez, 2001). Se pueden identificar tres fases en esta reforma, una que primera que transcurre entre 1989 a 1993, en la que se intenta sustituir el papel interventor del Estado por la fuerza dinámica del mercado (Mendez, 2001). Una segunda fase, que va de 1994 a 1998, se caracteriza por la discusión y la indefinición en torno al sistema de seguridad so-

cial a escoger y una última etapa, comprendida de 1999 hasta el presente, la cual ocupa el interés de este estudio.

Tal como señala Díaz (2006a), la reforma de la seguridad social en Venezuela a fines de los 90 fue acompañada de valoraciones políticas gubernamentales que cuestionaban severamente a la legislación precedente que caracterizó el breve y leve giro hacia un modelo privatizador de la seguridad social venezolana. Añade el referido autor, que la nueva reforma no será resultado de un consenso social, ni mucho menos de la acción sindical, sector este que permanecerá indiferente en la discusión, sino que emerge de una crisis política, en el que el nuevo discurso gubernamental tendrá como norte la oposición al neoliberalismo y en especial a sus políticas privatizadoras, considerándolos como responsable de la profunda crisis social existente en Venezuela; al mismo tiempo que sataniza a aquellos gobiernos que instrumentaron los programas de corte neoclásico en el país.

En Venezuela, el experimento neoliberal avanzó con fuerza a fines de la década de los ochenta, y se manifestó tanto en el VIII como en el IX Plan de la Nación. En el VIII Plan de la nación se decreta el fin del "modelo de crecimiento hacia adentro" y el de "sustitución de importaciones" y se anuncia el inicio del "modelo de crecimiento hacia fuera" basado en la apertura económica. Este cambio de modelo suponía una transformación estructural para el país ya que implicaba el abandono de un conjunto de políticas aplicadas desde fines de la década de los cincuenta.

El segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez llevará adelante un "programa de ajuste estructural" conocido popularmente como "el paquetazo", este se sustentaba en un conjunto de políticas económicas basadas en las recetas

neoliberales emanadas de los organismos acreedores, el carácter del ajuste era fundamentalmente "ortodoxo" y buscaba corregir los principales desequilibrios macroeconómicos del país. Para el momento en que Pérez asume el poder, Venezuela tenía importantes desequilibrios: déficit fiscal, caída del PIB, déficit en la cuenta de capital de la balanza de pagos y una creciente inflación, en particular, una inflación inercial constante. Las políticas económicas aplicadas se basaron en la reducción del gasto público, mediante la eliminación de subsidios a los bienes básicos, aumento de precios internos de gasolina, reducción de los gastos de la administración pública, privatización de las empresas públicas, implantación de impuestos regresivos. Por otra parte, se diseñó una política monetaria de carácter restrictivo con la autonomía del Banco Central y una política devaluacionista de la moneda.

Luego de la experiencia ortodoxa, las políticas neoliberales han continuado siendo aplicadas pero dentro de una variante que se conoce como "heterodoxa". Estas variantes heterodoxas fueron diseñadas fundamentalmente por los gestores de política económica argentinos y brasileños y se basan en un ajuste más lento, menos monetarista y orientado a corregir los déficit fiscales, básicamente son programas de estabilización más que de ajuste estructural.

El pensamiento neoliberal tradicional es implacable con el Estado, considera que la mayor parte de los desequilibrios macroeconómicos de las naciones obedece a la excesiva e inadecuada presencia del Estado en la actividad económica. Este pensamiento fue compartido por los gestores de la política ortodoxa venezolana. Así tenemos en el VIII Plan el siguiente razonamiento:

“Será necesario revertir la tendencia de las últimas décadas que ha convertido al Estado en un agente ineficiente

como empresario en su tarea de intervenir para regular y promover la actividad privada...La nueva estrategia requiere de un Estado que promueva la competencia, que estimule la expansión y consolidación de una moderna economía de mercado, sobre la que debe recaer la responsabilidad fundamental del futuro desarrollo nacional" (Cordiplan, 1989:5)".

A grandes rasgos, se puede observar que el VIII Plan de la Nación se proponía la transformación del modelo de Estado, abordándolo desde varios frentes, desde el punto de vista estructural y mediante la instrumentación de políticas económicas. Ello implicaba cambios en la naturaleza misma del Estado mediante las reformas estructurales así como, la "retirada" estatal en función de las metas de la estabilización y ajuste de las cuentas nacionales. Visto de esta manera, el modelo de Estado heredado era responsable no solo de las deficiencias estructurales sino también, de los principales desequilibrios macroeconómicos existentes. Vemos así que el VIII Plan se propone un proceso de racionalización estatal, mientras que en el IX Plan encontraremos una propuesta más audaz: la desestatización.

En el IX Plan el diagnóstico en torno al Estado plantea lo siguiente:

"El comportamiento del Estado venezolano ha sido errático en las últimas décadas. Nuestro debilitado modelo de acumulación rentista, altamente dependiente del Estado, debe dar paso a otro sustentado en un impulso productivo del sector privado, que genere articulaciones con otras actividades conexas, en un marco de competitividad tanto en el mercado interno como en el externo" (Cordiplan, 1995: 30).

El IX Plan considera que esta transformación no puede ser a manera de shock como la instrumentada por la planificación anterior sino que es preciso aplicarlas de manera gradual. De este modo, en el IX Plan la propuesta de transformación del Estado se presenta con visos de gradualismo, insistiéndose además, en que las políticas instrumentadas en torno al Estado no se han de limitar al ámbito macroeconómico sino que han de plantearse logros más estructurales, que implicaba la alteración de lo que se conocía como "modelo rentista petrolero" (Baptista, 1993).

Igualmente, el Estado habrá de estar sujeto a las consecuencias de las políticas macroeconómicas, fundamentalmente las que tienen que ver con los planes de estabilización de carácter fiscalista. El cambio más relevante reside en transformar el patrón de presupuesto público, el cual se verá acompañado de severas restricciones en el gasto interno —no así en el externo— y drásticas modificaciones por el lado del ingreso.

Como se puede observar la transformación del Estado en el IX Plan también se quiere abordar en dos dimensiones: alterando el modelo de desarrollo y en base a políticas económicas de restricción fiscal. Tal como lo expresan los autores del plan:

"La implantación del nuevo modelo de desarrollo implica romper el patrón tradicional de acumulación, el cual se basaba en una compleja y extensa intervención del Estado en la actividad económica, que ya no puede mantenerse y debe ser sustituida por un fortalecimiento de la actividad privada...La nueva lógica que pondrá en práctica el Estado para cumplir su función fiscal, se dirigirá a garantizar los equilibrios macroeconómicos" (Cordiplan, 1995: 62).

En esta somera revisión de las propuestas estatales en el ámbito económico recogidas en los últimos planes de la nación, observamos las críticas de los efectos negativos de la intervención estatal. A partir de los cuestionamientos y de los diagnósticos emprendidos han surgido nuevas políticas y teorías sobre lo que "debe ser" el Estado, su tamaño, su alcance y su papel en la sociedad.

EL ESTADO ASISTENCIAL

Este viraje a lo público en el caso venezolano tiene varias explicaciones, Díaz (2006b) señala la repercusión de los planteamientos de organismos como la Organización Internacional del Trabajo OIT, en especial lo expresado en documentos que recogen la discusión de la 89 Conferencia del 2001: "Seguridad Social: un nuevo consenso", en el que se manifiesta la necesidad de mejorar y extender la cobertura de la seguridad social a quienes la necesiten. Y la ratificación de los principios originarios de la seguridad social como la solidaridad y la responsabilidad estatal.

El viraje también tiene una razón histórica, que hay que buscarla en la naturaleza del Estado venezolano, en su condición de país rentista petrolero y en particular en la determinación estructural que asume el gasto público (Kornblith y Maingon, 1985).

Díaz (2006b) señala así mismo, que a diferencia de otros países Venezuela no ha tenido frenos a la hora de expandir el gasto público, lo que para otros países de la región a significado un absoluto caos, para Venezuela la expansión del gasto público esta estrechamente vinculada a los equilibrios socio-políticos (Sonntag y Maingon, 1992; Fajardo, 1991).

La transición neoliberal en Venezuela arrojó grandes brechas sociales y no resolvió la pugna distributiva favorablemente para el factor trabajo. De modo tal que la contradicción fundamental

de la sociedad venezolana basada en el fuerte desequilibrio distributivo capital - trabajo y que es causa de la enorme diferencia entre ricos y pobres, no logró tener una salida con la aplicación de las políticas recomendada por los entes acreedores. Es en medio de una profunda crisis social y política que se configura una suerte de Estado asistencial que busca solucionar las consecuencias sociales, cuya mayor expresión es la pobreza de amplios sectores, generadas, entre otras causas, por la aplicación de los diversos planes de ajuste y estabilización macroeconómicos.

Es importante señalar que a la sombra del triunfalista discurso neoliberal en Venezuela enarbolado fundamentalmente por los grupos económicos, aparece un pensamiento antineoliberal que se convertirá en una alternativa socio política (Díaz, 2006c), y que dará frutos en la presente gestión gubernamental. Ello será recogido por la Carta Magna y por buena parte del sistema legal del país.

El viraje estatista en Venezuela parte de la idea de que el Estado es el más formidable instrumento de transformación con que puede contar un país, mucho más si es subdesarrollado y es acaso, el único nivelador posible de desigualdades que no se allanarían jamás si dependieran del libre juego de la oferta y la demanda. Se entiende así mismo, que el gasto público es un instrumento redistribuidor de la riqueza, orientado a satisfacer las necesidades públicas, obligaciones que se traducen en la asistencia social, seguridad social, salud, educación, entre otros.

Paralelamente, las secuelas negativas dejadas por el neoliberalismo en América Latina han alimentado corrientes de pensamiento alternativas, tales como el neoestructuralismo (Sunkel, 1991; Villarreal, 1986; Valenzuela, 1991), que han

sido difundidas por las organizaciones de izquierda y antiglobalización. En el caso venezolano, el discurso antiprivatista se fundamenta en buena medida de estas teorías y se nutre de los siguientes argumentos:

- a) La privatización es hacerle el juego al capital financiero internacional y a su aliado interno: el capital financiero nacional (Giordani, 1991). Con las privatizaciones se trata de desmontar el modelo populista - clientelar y suplantarlos por el tecnocrático - privatista, modelo este que permitirá una transferencia directa de riqueza al sector privado, sin que medie acción alguna del Estado.
- b) Con las privatizaciones se genera un debate trampa en el que se identifica al sector privado con la eficiencia y productividad, desviando la verdadera causa de su éxito, el cual está determinado por las mismas redes clientelares y corruptas que establece el Estado (Arenas, 1991).
- c) Las privatizaciones tienen su peor efecto en el empleo y en los salarios, agudizando la distribución regresiva del ingreso (Valecillos, 1989)

Estas serían algunas críticas blandas a la privatización, de allí la resistencia y el rechazo al sesgo privatizador de aspectos tan polémicos y sensibles como la seguridad social. El viraje emprendido por el actual gobierno no se limita al cuestionamiento de la privatización en cualquiera de sus modalidades, sino que intenta poner en marcha un modelo radicalmente distinto al "crecimiento hacia fuera" típico de la era neoliberal de los ochenta. Una concepción de esta naturaleza supone el restablecimiento pleno del papel del Estado en la economía y lo convierte en el eje rector del nuevo modelo de desarrollo.

IDEAS FINALES

La seguridad social en América Latina avanza hacia un sistema privatizador, ello se viene dando con relativa rapidez en aquellos casos en los que existe viabilidad política, es decir, en aquellos países en que se puede minimizar la resistencia social o sindical a las reformas, gracias a la existencia de formas políticas ya sean dictaduras o democracias que así lo permitan. Mientras que en otros casos se avanza paulatinamente introduciendo reformas graduales que apuntan a la eliminación del sistema de reparto.

En buena medida la consolidación del sistema privado en Latinoamérica obedece al agotamiento del paradigma desarrollista basado en la intervención del Estado y a la existencia de un conjunto de desequilibrios macroeconómicos que hacen imposible la viabilidad del sistema público o de reparto y facilitan el implante del sistema de capitalización individual o aquellos que impliquen un menor costo público.

Por otro lado, el avance del neoliberalismo en la región aparece como la principal causa explicativa de las transformaciones de los sistemas de seguridad social, sin duda resulta muy atractivo para los entes financieros como los AFP apropiarse de los cuantiosos fondos laborales de los trabajadores latinoamericanos.

Por su parte, en el caso venezolano el Estado parece ser un problema fundamental, en la última y reciente planificación nacional, tanto en el VIII como en el IX Plan de la Nación se aprecia la importancia que se le concede a la adopción de nuevas estrategias para el Estado, en especial de índole económica. Observamos que buena parte de sus objetivos y metas globales están relacionadas o supeditadas de una u otra forma, al nuevo rol del Estado.

Los cambios introducidos en torno al papel del Estado en los últimos años en el país, han generado un conjunto de alteraciones y transformaciones en el resto de la sociedad, al igual que nuevos fenómenos, ya que una vez que se generan cambios en algún aspecto de la estructura estatal, ella desata sus consecuencias en diversos planos de la vida social. Ello se explica en virtud de la naturaleza estructural de nuestro desarrollo estrechamente vinculada al Estado.

La transformación del modelo de desarrollo y en particular en el modelo de Estado venezolano se centra especialmente en el ámbito económico, quedando en segundo plano las reformas jurídicas, administrativas o políticas: la reforma estatal en Venezuela pareciera tener así, un carácter marcadamente económico. Esto implica que el cambio de estrategia del Estado es un proyecto ideológico de conducción económica, sustentado por sectores del pacto hegemónico nacional, los cuales están estructurados sobre un considerable andamiaje de tipo técnico en donde el Estado aparece frecuentemente como el instrumento para la puesta en práctica de una política económica determinada. Su carácter ideológico deviene en que las estrategias son presentadas como la única alternativa coherente del manejo del proceso económico, se postulan además, como alternativas totalizadoras de los distintos intereses, pretendiendo ser resolutivas de las necesidades y funciones de todos los sectores sociales.

Los cambios del rol del Estado venezolano en los últimos cinco años se presentan como una forma correccional de las políticas económicas neoliberales en el sentido de perseguir la restauración de los equilibrios en la relación Estado - Sociedad, bajo la óptica de la justicia social. También se pueden explicar por el conflicto que se plantea en la sociedad venezolana en la última década, entre crecimiento y redistribución de la riqueza, en este sentido, el nuevo papel del

Estado corresponde a una gestión de la crisis y a la búsqueda de salidas a la pugna distributiva.

En todo este proceso se evidencia una transformación del Estado, el cual se presenta asociado al modelo de desarrollo endógeno, en un escenario fuertemente presionado por la conflictividad social y el crecimiento de la pobreza, de allí la necesaria condición de convertirse en agente asistencial y dirigir su atención hacia los sectores más golpeados por las políticas neoliberales aplicadas en el país en los últimos años.



NOTAS

- (1) Sistemas de seguridad social se entiende dentro de la concepción de la "teoría de los sistemas" (Bertalanffy, 1976) lo cual supone una visión integradora de diferentes formas de protección del bienestar material y de las necesidades sociales comunes a la población, frente a contingencias tales como desempleo, invalidez, vejez, muerte y riesgos profesionales

BIBLIOGRAFÍA

- ALBERT, M. 1992. **Capitalismo contra capitalismo**. Paidós. Buenos Aires.
- ARENAS, N. 1991. **Reflexiones sobre el discurso empresarial acerca de la ineficiencia del Estado venezolano**. Cuadernos del CENDES. 17/18. Universidad Central de Venezuela. Caracas. pp. 311-328
- BARRIOS, L. y E. OJEDA. 2006. **Transformaciones y crisis en el trabajo**. Universidad de Carabobo. Valencia. Venezuela.
- BANCO MUNDIAL. 1994. **Envejecer sin crisis**. Banco Mundial. N.Y.
- BAPTISTA, A. 1993. **Integrar el petróleo: fundamentos de una nueva política petrolera**. En: **Ideas sobre el porvenir de Venezuela**. AVSE. Caracas. pp. 22-30.
- BELL, D. 1976. **El advenimiento de la sociedad Post-industrial**. Alianza. Madrid.
- BERTALANFFY, L. 1976. **Teoría General de los Sistemas**. Fondo de Cultura Económica. México.
- CEPAL. 1965. **El proceso de industrialización en América Latina**. N.Y.
- DÍAZ, L. E. 2006a. **¿Reivindicación laboral o nueva burocracia estatal? La ley de seguridad social venezolana**. (Mimeo). Proyecto: Demandas sindicales en seguridad social. Universidad del Zulia. Venezuela.
- DÍAZ, L. E. 2006b. **Seguridad social y protección social. Conexiones con la economía, la gerencia y las relaciones de trabajo**. (Mimeo). Universidad del Zulia. Venezuela.
- DÍAZ, L. E. 2006c. **Realidad y proyección futura de los regímenes pensionales en América Latina**. (Mimeo). Universidad del Zulia. Venezuela.
- FAJARDO, V. 1991. **Políticas económicas y paro forzoso: Venezuela 1989-1991**. Cuadernos del CENDES. 17/18. Universidad Central de Venezuela. Caracas. pp. 17-66.
- FOXLEY, A. 1998. **Experimentos neoliberales en América Latina**. Siglo XXI. México.
- FRIEDMAN, M. y R. FRIEDMAN. 1980. **Libertad de elegir. Hacia un nuevo liberalismo económico**. Grijalbo. Madrid.
- GIORDANI, J. 1991. **La privatización en Venezuela: Un destino para los nuevos conversos**. Cuadernos del CENDES. 17/18. Universidad Central de Venezuela. Caracas. pp. 293-310.
- KORNBLITH, M. y T. MAINGON. 1985. **Estado y gasto público en Venezuela**. Universidad Central de Venezuela. Caracas.
- MARTENS, J.C. 1984. **América Latina: Crecimiento sin desarrollo**. Universidad Central de Venezuela. Caracas.
- MÉNDEZ, A. 2001. **Comentarios al Proyecto LOSSI. Proyecto de Ley del Sistema de Seguridad Social: una visión general**. Ámbito Jurídico. Año III. N° 51. Caracas. p. 6.
- MESA LAGO, C. 1999. **Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI**. CLAD. México.
- O'DONELL, G. 1991. **Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas**. Paidós. Buenos Aires.
- OFFE, C. 1994. **Contradicciones en el Estado de bienestar**. Alianza. Madrid.
- OFICINA CENTRAL DE COORDINACIÓN Y PLANIFICACIÓN DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. (CORDIPLAN). 1989. **VIII Plan de la nación**. Caracas.
- OFICINA CENTRAL DE COORDINACIÓN

- Y PLANIFICACIÓN DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. (CORDIPLAN). 1995. **Un proyecto de país. Venezuela en consenso. Documentos del IX Plan de la nación.** Caracas.
- PURROY, M.I. 1982. **Estado e industrialización en Venezuela.** Vadell. Caracas.
- SONNTAG, H. y T. MAINGON. 1992. **Venezuela 4-F 1992. Un análisis sociopolítico.** Nueva sociedad. Caracas.
- SUNKEL, O. (Comp.) 1991. **El Desarrollo desde Dentro. Un Enfoque Neoestructuralista para la América Latina.** El Trimestre Económico. FCE. México.
- TAMEZ, S. y P. MORENO. 2000. **Seguridad social en América Latina.** En: DE LA GARZA, E. (Coord). **Tratado latinoamericano de sociología del trabajo.** El Colegio de México-FLACSO-FCE. México. pp. 471-506.
- TOURAINÉ, A. 1994. **Crítica a la modernidad.** FCE. México.
- VALECILLOS, H. 1989. **Regresión de la distribución del ingreso. Perspectivas y opciones de política.** En NISSEN, H. y B. MOMMER. **¿Adiós a la bonanza? Crisis de la distribución del ingreso en Venezuela.** ILDIS. Nueva Sociedad. Caracas. pp. 63-90.
- VALENZUELA, JOSÉ. 1991. **Crítica al modelo neoliberal.** UNAM. México.
- VILLAREAL, R. 1986. **La contrarrevolución monetarista: teoría, política económica e ideología del neoliberalismo.** FCE. México.
- WIARDA, H. 1997. **Determinantes históricas del Estado latinoamericano: La tradición burocrático patrimonialista, el corporativismo, el centralismo y el autoritarismo.** pp. 45- 74. En VELLINGA, M. (Coord.). **El cambio del papel del Estado en América Latina.** Siglo XXI. México.