

# *La pobreza y su repercusión en la implementación de la seguridad social en Venezuela\**

Rivas, Frank

Recibido: 25-01-14 - Revisado: 28-01-14 - Aceptado: 22-10-14

Rivas, Frank  
Abogado  
Doctor en Ciencias Sociales  
Universidad de Los Andes, Venezuela  
frankrivas@ula.ve

La presente investigación tiene como objetivo fundamental presentar algunas variables como los cambios políticos ideológicos, voluntad política, pobreza, y la incidencia de estas en el sistema de seguridad social venezolano. La seguridad social es quizá la principal garantía con la que cuenta el ciudadano en general. Se utilizó, por medio de un eje teórico-interpretativo, la metodología documental prospectiva y la técnica de Matriz de Impacto Cruzado (MICMAC). Entre los hallazgos más importantes destacan algunas variables que fluctúan notablemente, en especial la burocracia, los cambios políticos e ideológicos, y la pobreza como factores condicionantes de la gestión pública. La pobreza avizora una repercusión negativa en la población y en la problemática de la implementación de la seguridad social del país.

**Palabras clave:** seguridad social, pobreza, prospectiva, Matriz de Impacto Cruzado (MICMAC)

**RESUMEN**

Este artículo presenta uno de los productos que muestran los resultados del proyecto de investigación financiado por el Consejo de Desarrollo Humanístico, Tecnológico y de Artes (CDCHTA), de la Universidad de Los Andes, identificado con el número E-315-11-09-B.

This research has as main objective to present some variables such as ideological political changes, political will, poverty, and the incidence of all these in Venezuelan social security system. Social security is perhaps the main guarantee that counts citizens in general. For this research it was used a theoretical and interpretative axis, documentary foresight methodology, and the technique of Cross-Impact Matrix (MICMAC). Among the most important findings highlight some variables which fluctuate considerably, especially the bureaucracy, political and ideological changes, and poverty as determinants of governance. Poverty envisions a negative impact on the population and on the issue of the implementation of social security.

**Keywords:** social security, poverty, prospective, Cross-Impact Matrix (MICMAC).

ABSTRACT

## 1. Introducción

El trabajo constituye un segmento de una investigación de mayor amplitud, donde se considera el sistema de seguridad social venezolano en una dimensión más extensa. El estudio se centra fundamentalmente en la pobreza como variable fundamental a tomar en cuenta para dinamizar la implementación del andamiaje jurídico relativo a la seguridad social venezolana. La investigación se inicia con un abordaje conceptual sobre la seguridad social, posteriormente se describe la arquitectura metódica que se realizó a efectos de conseguir las variables preponderantes que permitirán al autor analizar algunos de los factores sociales, económicos, políticos e ideológicos que inciden en la implementación efectiva de esta institución en Venezuela.

En este sentido, el autor plantea una interrogante: ¿Cuáles han sido los factores determinantes que han retrasado e influyen de manera concluyente en la implementación de la seguridad social venezolana? A efecto de dar respuesta a esta premisa se consolida un grupo focalizado con expertos en el área de la seguridad social y algunos beneficiarios del sistema, una vez culminada la actividad del grupo focalizado<sup>1</sup>, queda en evidencia desde la experiencia

<sup>1</sup> El grupo focalizado o enfocado (*focus group*), grupos nominales, grupos de expertos, grupos delphi, grupos enfrentados utilizados en la planificación y evaluación, entre otras investigaciones. El estudio de las diversas posturas y perspectivas que adopten los actores forman parte de la realidad que se analiza. La forma de ver las cosas de los actores, dado que estos son los que constituyen la realidad en la que actúan; esto implica considerar la forma en que los actores de la seguridad social se relacionan con la sociedad.

grupales, cuales son las variables determinantes que se relacionan con la implementación efectiva de esta institución en el país. Este proceso se hace de manera sistemática y jerarquizada. Una vez obtenidas las variables se analizan por medio de un *software* libre que ejecuta de forma automática la información recabada a través de la actividad del grupo focalizado, convergiendo en las variables fundamentales que son analizadas posteriormente con la metodología prospectiva.

El interés de desarrollar la metodología de investigación prospectiva en este estudio la patentada la manifiesta situación crítica de esta garantía social ofrecida nominalmente por el Estado y específicamente el caso la seguridad social, vista como un sistema integral, que en los últimos años ha sido punto de evaluación gubernamental ya que se pretende transformarlo en un sistema social eficiente, con autonomía financiera, que respalde no solo al trabajador, sino al ciudadano de a pie en las contingencias de vida descritas en la teoría de estudio de la seguridad social.

## **2. Conceptualización de la seguridad social**

La seguridad social es un servicio público de carácter no lucrativo que provee el Estado a toda la población, para garantizarle un bienestar mínimo frente a las contingencias de salud, maternidad, enfermedad, invalidez, enfermedades catastróficas, discapacidad, necesidades especiales, riesgos laborales, pérdida de empleo, desempleo, vejez, viudez, orfandad, vivienda, cargos derivadas de la vida familiar y cualquier otra circunstancia de previsión social. Del mismo modo, en los estudios sobre seguridad social se toman en cuenta aspectos fundamentales, expresados en sus principios, tales como:

- La universalidad, valga decir, que es aplicable a toda persona sin ningún tipo de discriminación.
- El principio de equidad, que se aplique de manera justa, adecuada y oportuna. La seguridad social es un instrumento protector de necesidades sociales derivadas de diversas contingencias.
- El principio de igualdad, es un elemento imprescindible de toda política social y económica, porque por óptima que sea la situación de una sociedad, por muy alto que sea el

nivel de ingresos, los riesgos frente a la enfermedad, los accidentes, la invalidez, el desempleo, las obligaciones familiares, la vejez y la muerte siempre estarán presentes en el individuo. Ya que son riesgos en sí mismos.

En este punto se hace necesario citar a Nugent (1997:107) quien señala:

(...) la seguridad social es una parte de la Ciencia Política que incide de forma decidida mediante adecuadas instituciones técnicas de ayuda, previsión y asistencia que tiene por fin defender o propulsar la paz y la prosperidad general de la sociedad a través del bienestar individual.

Es importante destacar la concepción de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)<sup>2</sup> que señala: “La Seguridad Social es la protección que la sociedad proporciona a sus miembros mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que de no ser así ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de la enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos” (OIT, 2000: 8). De este concepto se infiere que la Seguridad Social integra en todo su ámbito al seguro social, la asistencia social, las prestaciones que se financian con los ingresos generales del Estado, las asignaciones familiares y las cajas de previsión.

A juicio del autor, los estudios de la seguridad social en Venezuela son relativamente incipientes, hay mucho trabajo por hacer, más aún cuando en este laboratorio permanente de leyes, educación y cultura no se encuentra la fórmula acertada para implantar el sistema correcto; ya que en este sincretismo político, social económico e ideológico no permite estar en sintonía con un sistema de seguridad social como aquel que con su acertada cosmovisión imaginó el Libertador Simón Bolívar (Rivas, 2013:146). El visionario de América expresó: “Que el sistema de gobierno más

---

<sup>2</sup> Las organizaciones internacionales y fundamentalmente la Organización Internacional del Trabajo, fundada en Versalles, Francia en 1919, que vela por el cumplimiento de los derechos humanos, ha tenido una actividad preponderante en el desarrollo y fortalecimiento de los sistemas de seguridad social en el mundo, influyendo de manera directa en la legislación venezolana.

perfecto es aquel que produce mayor suma de bienestar posible, mayor suma de seguridad social y mayor suma de estabilidad política". Lo más destacable de estas frases es que le cargaba al Estado los derechos humanos y el beneficio para el pueblo.

Ahora bien, corresponde indagar el desarrollo de la seguridad social en Venezuela. Definitivamente, se marca un hito en 1940 como antecedente primigenio de la Seguridad Social, y este hecho es el surgimiento del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, que se creó para el Distrito Federal y el estado Miranda. Ya después, en 1966 se reforma la Ley del Seguro Social, ampliándose las coberturas tanto personales como en servicios. Desde 1944 la maternidad estaba incluida en la legislación del Seguro Social, como una de las primeras contingencias sociales que fueron protegidas, conjuntamente con la enfermedad y los riesgos laborales.

Sin embargo, con la intención de adaptar el Instituto a los cambios que se verificaban en esa época y con alguna evidencia de la ausencia de normativas que regularan ciertos hechos que ameritaban un progreso, el 5 de octubre de 1951 se deroga la Ley que creaba el Instituto Central de los Seguros Sociales y se sustituye por el Estatuto Orgánico del Seguro Social Obligatorio, que fue la norma vigente para ese momento histórico.

De esta manera en 1966 se promulga la nueva Ley del Seguro Social totalmente reformada, comenzando su aplicación efectiva al siguiente año, la cual crea los seguros de Enfermedades, Maternidad, Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales en el seguro de asistencia médica; igualmente se amplían los beneficios, además de la asistencia médica integral, también se establece las prestaciones a largo plazo como son las pensiones por conceptos de invalidez, incapacidad parcial, vejez y sobrevivientes, asignaciones por nupcias y funerarias. De allí pues que, se establece dos regímenes; PARCIAL: abarca solo prestaciones a largo plazo; GENERAL: además de prestaciones a largo plazo, incluye asistencia médica, crea el Fondo de Pensiones y el Seguro Facultativo.

De este modo, en 1989 se pone en funcionamiento el Seguro de Paro Forzoso, mediante el cual se amplía la cobertura en lo que respecta a Prestaciones en Dinero, tanto a los trabajadores como a la familia, y posteriormente modificándose esta ley para

ampliar la cobertura e incrementar el porcentaje del beneficio y la cotización. En la actualidad el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (I.V.S.S.), se encuentra en un proceso de adecuación de su estructura y sistemas con el fin de mejorar y atender las necesidades de toda la población.

Evidentemente, el Seguro Social es un organismo con personalidad jurídica autónoma y patrimonio propio, distinto e independiente del Fisco Nacional, con jurisdicción en todo el territorio de la República, que ejerce las atribuciones que le acuerde la Ley, velando por la aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias que rigen la materia y cumplirá y hará cumplir todo lo relacionado con el régimen de cotizaciones y prestaciones.

Dentro de este orden de ideas, el 22 de julio de 2008, se decretó con rango, valor y fuerza la reforma parcial de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social, reforma en la cual no se introducen nuevas obligaciones, sino que se limita a establecer los mecanismos para que el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales pueda exigir el cabal cumplimiento de las obligaciones previstas por la Ley, al disponer de medidas eficaces que lleven a los patronos a la convicción de cumplir oportunamente con las obligaciones ya que tienen la posibilidad de ser sancionados, bajo el principio de corresponsabilidad, puesto que ahora tiene más y mejores beneficios, pero también la obligación de convertirse en garantes de sus derechos.

El Instituto Venezolano de los Seguros Sociales ha sido utilizado por los ciudadanos de bajos recursos económicos, es decir, por aquellos que no podían financiarse un seguro privado o por aquellos que no son miembros de instituciones solventes que diseñaban su propio sistema de seguridad social. El país comenzó a otorgar pensiones de vejez a partir de 1971 por intermedio del Seguro Social y las pensiones de invalidez y sobrevivientes, originadas por enfermedades y accidentes no ocupacionales, a partir de la entrada en vigencia de la Ley del Seguro Social aprobada en 1967.

Sin embargo, hoy día, teniendo en marcha la implantación de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social, algunos de los principios incluidos en ella no se han cumplido efectivamente, como por ejemplo la integralidad de la tesorería de la seguridad

social y la incorporación de todos los ciudadanos al régimen nacional. En este sentido, la crisis del Estado de bienestar va constituyendo una seguridad social hacia la baja. Eso también se ve en los países desarrollados y se observa de modo más agudo entre los países del llamado tercer mundo. Ya son conocidas las deficiencias que han experimentado muchos venezolanos con el único sistema de seguridad social conocido. Quizá, porque no se ha tomado en cuenta que un legítimo sistema de seguridad social desde un Estado de justicia implica coherencia con políticas fiscales progresivas y no regresivas en la nación, "si la seguridad social la vemos no desde el Estado de Bienestar social en declive, sino desde la puesta en práctica de un Estado de Justicia Social" debería coadyuvar, necesariamente, a la implementación efectiva de esta. (Arrieta, 1998, p. 151).

Desde finales de la década de los ochenta en Latinoamérica y en Venezuela particularmente, se comienza a desarrollar un proceso de cambios y transformaciones en las instituciones básicas de la seguridad social. Asegura Fernández, María E. (2004) que los países latinoamericanos se encuentran sumergidos en una grave crisis económica producto de la deuda extrema que trae como consecuencia mayor pobreza y exclusión social.

En este sentido, la historia de la reestructuración social en Venezuela, atendiendo a Absalón Méndez (2004) en su obra "Evolución histórica de la Seguridad Social en Venezuela", comprende tres (3) fases o etapas, a saber:

- La primera etapa, abarca las formas de protección social creadas durante el período colonial y republicano, hasta el inicio del siglo XX, es decir, lo que algunos autores denominan la "prehistoria de la seguridad social", o el período de aparición de "formas inespecíficas de satisfacción de necesidades humanas" (Moctezuma, 1990, p. 25; Almansa, 1973, pp. 33-78), entre las que se cuentan la caridad, la filantropía, la beneficencia y la asistencia social indiferenciada.
- La segunda etapa, tiene como hito histórico en Venezuela, la creación de los seguros sociales, por consiguiente, comprende en términos de tiempo, el período que va desde 1940 hasta 1989, año de corte de esta segunda fase, corte

que, indudablemente, no supone que los seguros sociales hayan desaparecido sino que, a partir de esta fecha, se inicia, formalmente el proceso de reforma de la seguridad social

- La tercera etapa cuyo estudio y análisis corresponde propiamente al estudio de los cambios y reformas de la seguridad social, el cual se encuentra en plena evolución y desarrollo; es por consiguiente, un proceso complejo y lleno de aristas diferentes, como es el de la reforma de la seguridad social en Venezuela en el marco del llamado socialismo del siglo XXI.

Así es como, La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, en su artículo 86 señala que:

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

Como puede verse, La Constitución venezolana es garantista, recogiendo todos los elementos que un sistema de previsión social debe tener, además como servicio público y obligación del Estado. Es extensiva a todos los venezolanos, abarca todos los ámbitos de la protección social, todos deben participar en su financiamiento aunque la no contribución no implica la exclusión, es único sin sistemas paralelos, entre otras cosas más. Bajo este enfoque, todos los venezolanos, sin excepción, tienen la garantía de salud, vivienda, vejez, empleo y desempleo, viudedad, maternidad y paternidad.

No obstante, a pesar de que para las políticas públicas la seguridad social constituyen un pilar fundamental de la acción del



Estado, la situación de la seguridad social deja mucho que desear. Por tanto, se considera incuestionable abordar una investigación crítica de la seguridad social en Venezuela en estos periodos, aunque resulte un trabajo arduo porque en el estudio de los fenómenos sociales es el devenir del tiempo que indica el éxito o fracaso de una determinada política social del Estado.

### **3. Metodología del estudio**

En este segmento se describen los aspectos sobre la metodología que se utilizó en la investigación. Aquí se explican los métodos, las técnicas e instrumentos que orientaron la obtención y análisis de la información y el desarrollo de la investigación en general. La modalidad implementada es documental la cual se estructuró por medio de un eje teórico-interpretativo de la realidad del objeto en estudio. Las técnicas utilizadas se centran en la metodología cualitativa y la matriz de impacto cruzado (MICMAC) tomada de la obra "Caja de herramientas" de Michel Godet (1999).

En el estudio el propósito fue reunir un pequeño conjunto de representantes de distintas instituciones que se relacionan con la seguridad social en Venezuela, para desarrollar un mapa conceptual de evaluación. Entre ocho (8) y (10) personas participaron en las dos (2) reuniones que se denominaron conversatorios, pertenecientes a organizaciones relacionadas con el área de la gerencia de recursos humanos, administración de justicia (jueces), profesores universitarios e investigadores, pensionados y jubilados a efectos de incluir la percepción del ciudadano de a pie<sup>3</sup>.

Una vez que los participantes y los enfoques fueron definidos (grupo focalizado), comienza el verdadero proceso de diseño con la generación de un conjunto de enunciados que inmejorablemente representarán el dominio conceptual completo del tema de interés. Generalmente, un coordinador registra todas las ideas en el momento en que son generadas de manera que todos los miembros del grupo puedan ver el conjunto a medida que se va

---

<sup>3</sup> Para los fines de prospectiva, el experto no necesariamente debe ser un buen teórico del fenómeno, sino alguien que lo conozca y lo comprenda bien desde algún punto de vista, sea como diseñador o como usuario, como estudioso, como operador o como víctima; por ejemplo, si lo que se analiza es el futuro de las pensiones. Si bien algunos investigadores o estudiosos pudieran considerarse dentro de la muestra de expertos, también pudieran serlo, potenciales jubilados.

desarrollando la discusión.

Finalmente, se establecieron un conjunto de veinticinco (25) premisas que fueron organizadas en la sesión de tormenta de ideas, se señalan las más destacables en el cuadro 1. Las premisas describen una amplia gama de temas que los participantes consideraron primordiales para el estudio de la seguridad social en Venezuela. Estas premisas o enunciados constituyen las variables que sirven para analizar el problema de estudio.

**Cuadro 1**  
**Resultado del conversatorio: Variables más destacables**

1	Voluntad política
2	Inviabilidad del sistema de seguridad social
3	Pobreza
4	Cambios políticos e ideológicos
5	Discontinuidad en las políticas sociales del Estado
6	Legislación tardía para atacar la asistencia social
7	Coexistencia de coberturas de Seguridad Social Públicas y Privadas

**Fuente:** Elaboración propia (2013)

Como ya se mencionó, las variables, en la investigación surgieron de las declaraciones expresadas por los expertos en el conversatorio, y constituyen un punto de partida fructífero para el análisis. Estas variables se centran en la búsqueda de los determinantes principales del sistema y de sus parámetros más sensibles.

Cuando se tiene el conjunto de enunciados que describen el dominio conceptual es imperativo examinar la forma en que los mismos se relacionan entre sí. Además, se requiere que cada uno sea colocado en un rango que esté definido por el enunciado del enfoque y el orden jerárquico. Estas dos tareas constituyen lo que se llama la estructuración del dominio conceptual<sup>4</sup>. Esto se consiguió desarrollando una Matriz de Impacto Cruzado (MICMAC).

---

<sup>4</sup> La representación del dominio conceptual se llama análisis jerárquico de grupo. Este análisis es usado para juntar enunciados individuales sobre el mapa en grupos de enunciados que reflejan conceptos similares. Hay una amplia variedad de formas de hacer el análisis de grupo y hay un debate considerable en la literatura sobre las ventajas relativas de métodos diferentes (Ver Anderberg, 1973; Everitt, 1980).

Ahora bien, bajo un prisma de sistema, una variable existe únicamente por su tejido relacional con las otras variables. Esto se denomina análisis estructural y se ocupa de relacionar las variables en un tablero de doble entrada o matriz de relaciones directas. Esto lo efectúa el grupo de personas, que hayan participado previamente en la creación del listado de variables y en su definición, que van rellenando a lo largo de dos o tres días en la matriz del análisis estructural. El relleno es cualitativo. Por cada pareja de variables, se plantean las cuestiones siguientes: ¿existe una relación de influencia directa entre la variable *i* y la variable *j*? si la respuesta es negativa, se anota 0, en el caso contrario, nos preguntamos si esta relación de influencia directa es, débil (1), mediana (2), fuerte (3) o potencial (p).

Por ejemplo, para relacionar las variables unas con otras, se hacen las siguientes preguntas: ¿cuánto incide la voluntad política en la discontinuidad de las estrategias del Estado?, en este caso la respuesta es positiva y puede tener una ponderación de tres (3) puntos, ya que es un tema de políticas públicas enmarcado en Planes de Estado donde recae la responsabilidad de la continuidad o no de estas. Otra relación entre variables puede ser ¿cuánto incide la pobreza en la coexistencia de coberturas de Seguridad Social Públicas y Privadas? En este caso, previa discusión del grupo, se le adjudica una influencia directa media, es decir se califica con dos (2), ya que si bien la pobreza conmina al Estado para ampliar el número de beneficiarios del sistema, es potestad del Estado velar por la inclusión y es su deber fortalecer la garantía de este derecho para hacerlo equitativo, independientemente de la existencia de coberturas privadas. Este proceso de cuestionamiento se hace para cada variable identificada por el grupo focalizado como clave.

Esta fase de relleno de la matriz sirve para plantearse a propósito de *n* variables,  $n \times n - 1$  preguntas, algunas de las cuales hubieran caído en el olvido a falta de una reflexión tan sistemática y exhaustiva. Este procedimiento de interrogación hace posible no sólo evitar errores, sino también ordenar y clasificar ideas dando lugar a la creación de un lenguaje común en el seno del grupo. De la misma manera ello permite redefinir las variables y en consecuencia afinar el análisis del sistema.

La identificación de variables clave, es decir, esenciales para

la evolución del sistema se presenta así; en primer lugar mediante una clasificación directa, y posteriormente por una clasificación indirecta (llamada MICMAC para Matrices de Impactos Cruzados Multiplicación Aplicada para una Clasificación). Esta clasificación indirecta se obtiene después de la elevación en potencia de la matriz. La comparación de la jerarquización de las variables en las diferentes clasificación (directa, indirecta y potencial) es un proceso productivo intelectual. Ello permite confirmar la importancia de ciertas variables, pero de igual manera develar ciertas variables que en razón de sus acciones indirectas juegan un papel principal (y que la clasificación directa no pone de manifiesto). En resumen, esta última fase consiste en la identificación de variables clave, en primer lugar mediante una clasificación directa, y posteriormente por una clasificación indirecta.

En este sentido, la investigación se ha apoyado en un software libre desarrollado por el **Laboratorio de Investigaciones Prospectivas Estratégica y Organización en Francia (El Lipsor, 2001)**.

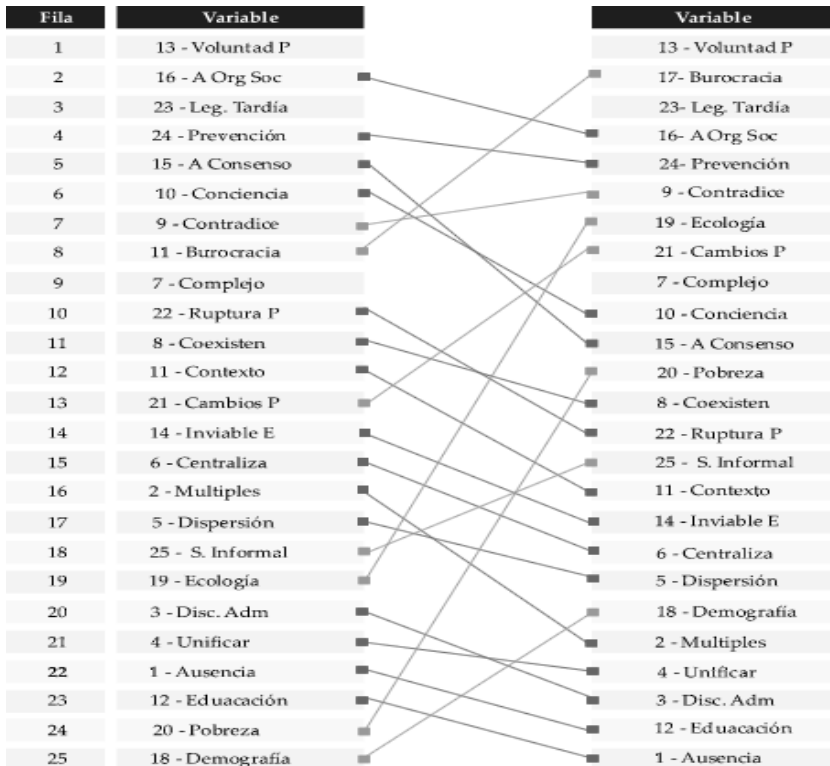
En suma, las ventajas del método se encuentran en que el análisis estructural estimula la reflexión en el seno del grupo y se puede deliberar sobre los aspectos contra-intuitivos del comportamiento de un sistema. Está claro que no hay una lectura única y oficial de resultados del MICMAC y conviene que el grupo haga avanzar la reflexión con nuevas interpretaciones. Por otra parte, el método presenta la ventaja de permitir un estudio cualitativo del sistema, en el cual se apoyó el grupo para el análisis del sistema de la seguridad social en Venezuela.

#### **4. Resultados de la investigación**

Ahorabien, corresponde describir ciertas tendencias atendiendo a la clasificación de las variables. Los resultados obtenidos se presentan apoyados, como se mencionó anteriormente, en un software libre desarrollado por el Laboratorio de Investigaciones Prospectivas Estratégica y Organización en Francia (El Lipsor, 2001): En primer término, la tabla de la Matriz de Influencias Directas y Matriz de Influencias Directas (Cuadro 2).

**Cuadro 2**

**MID y MIDP (Matriz de influencias directas y Matriz de Influencias indirectas)**



**Fuente:** Elaboración propia 2013

Se observa que el comportamiento de las variables directas identificadas previamente por el grupo focalizado, cambian notablemente en su ubicación jerárquica de importancia cuando se analiza su incidencia en el sistema de manera indirecta, en especial la burocracia (*Burocracia*), los cambios políticos e ideológicos (*Cambios P.*), el factor ambiental (*Ecología*) y la pobreza (*Pobreza*), que estando en penúltima posición, sube doce puestos avizorando la repercusión que puede tener en la sociedad y en la problemática de la implementación de la seguridad social en Venezuela. La posición en el plano de influencias indirectas, de esta última, indica no sólo que la vulnerabilidad en la población sea una consecuencia de unos medios de vida precarios, sino que esta fragilidad también se revierte en la dificultad de la cobertura

universal y la solidaridad de la seguridad social. Y actúa, por ende, como un factor condicionante de cualquier cambio.

En tal sentido, tomando en cuenta el análisis de este escenario, corresponde graficar el resultado de la incidencia directa de una variable sobre la otra, donde destacó la pobreza. Esto quiere decir, que se ha producido una especie de efecto dominó en la interrelación de las variables, así entonces se pueden apreciar como un hecho genera un efecto dentro de un contexto lógico de interrelación. Se evidencian una serie de bucles que van en varios ejes externos y otros internos del gráfico No 1, esto muestra una influencia directa e indirecta, es decir, que cualquier alteración en una de ellas incide de manera proporcional en el remanente. También, se aprecia la aparición de una o más variables a medida que se incrementa la inclusión de interrelaciones en el sistema bajo estudio. La composición de estos elementos resulta especialmente significativa, ya que se agrupan altos valores; por tanto, tienen una alta capacidad para perturbar el sistema.

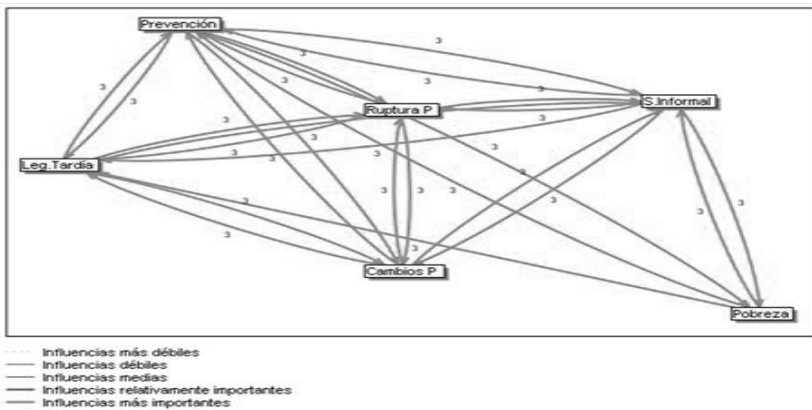


Grafico 1. Influencias directas (influencias más importantes). Fuente: Elaboración propia 2013 con base al LIPSOR, 2001

La pobreza no es únicamente un efecto o una consecuencia sino que adquiere un connotado rol por la influencia que ejerce sobre otros elementos, se traduce en un fuerte impacto como condicionante de cualquier proceso de transformación social. Aun ejerciendo el mismo efecto sobre el sistema (como elemento clave), la posibilidad de incidir sobre otras variables se mantiene latente,

lo que puede convertirla en “cuello de botella” para el desarrollo e implementación del sistema de seguridad venezolano.

Pues bien, la pobreza es un flagelo que aun siendo identificado desde 1970 en la Agenda Mundial como un problema casi inmanejable por los países en vías de desarrollo, sigue siendo una consecuencia de la errónea distribución de la riqueza a nivel nacional y en el mundo. En este sentido, comenta Álvarez, A. (2002) en uno de los párrafos conclusivos de su tesis doctoral que el desarrollo de un país depende en gran medida de la posibilidad de su población de disponer de condiciones de vida adecuadas, en tanto que ello favorezca el equilibrio y el bienestar social e incremente la productividad del trabajo.

Por tanto, los conceptos más amplios de pobreza engloban la satisfacción precaria del nivel mínimo normativo de un conjunto de necesidades fundamentales de la familia, no obstante, determinar el nivel normativo de estas necesidades, depende de circunstancias económicas, sociales y culturales de cada realidad social en particular, que suelen ser por lo general muy inestables.

Para Fossati y otros (2002), citado por Aranguren (2004), la pobreza es “escasez de medios para cubrir satisfactoriamente las necesidades básicas de alimentación, educación, salud y otras, que estimamos estrechamente asociadas a una vida digna del ser humano”. En otro estudio, del mismo autor refiere que la noción de línea de la pobreza está determinada por la insuficiencia de ingresos para “satisfacer las necesidades básicas de alimentación salud, educación, transporte y otras consideradas como fundamentales para el ser humano; y la línea de indigencia, por la insuficiencia de los ingresos para satisfacer solamente las necesidades básicas de alimentación” (Fossati y otros, 2002, p. 1). En el primer concepto se habla de “medios” para cubrir las necesidades y en el segundo de “ingresos”, no siendo complementarias ambas definiciones, pues la primera implica la satisfacción de las necesidades independientemente del ingreso.

Por otra parte, Feres y Mancero (2001), de acuerdo a Paul Spicker, reseña once posibilidades de interpretación de la palabra pobreza necesidad, estándar de vida, insuficiencia de recursos, carencia de seguridad básica, falta de titularidades, privación múltiple, exclusión, desigualdad, clase, dependencia y

padecimiento inaceptable, siendo las de mayor predominancia por los estudiosos de la materia las de necesidad, estándar de vida e insuficiencia de recursos, relacionadas con satisfacción de ciertas necesidades, el consumo de bienes o el ingreso disponible.

La pobreza es uno de los rasgos más distintivos de las sociedades subdesarrolladas, esta es resultante de las insuficiencias del aparato productivo que resulta incapaz de satisfacer las demandas de empleo productivo y bien remunerado por parte de las mayorías de la población; así como la de proporcionar una calidad de vida digna a amplios sectores sociales (Barrios y Camejo, 2007).

En el caso venezolano, se evidencia la contraparte de este precepto, toda vez que la crisis económica ha degenerado las condiciones mínimas de bienestar y subsistencia de una parte considerable de la población, originando una presión social imprevisible y casi constante que exige una solución en muy corto plazo, posiblemente agrava la situación los acontecimientos políticos que se han generado en los últimos años en el país.

En este sentido, la desigualdad social producto de la pobreza, según España (2006, p. 47), puede ser enfrentada desde sus causas o desde sus consecuencias. Desde su origen se trata de igualar las condiciones socioeconómicas desfavorables que operan como obstáculos para que los miembros de las familias pobres puedan tener acceso a los servicios sociales por el tiempo y la cuantía que de ellos se requieren para capitalizarse. El "círculo vicioso de la pobreza" tiene algunos eslabonamientos críticos relacionados con la vulnerabilidad de los pobres ocasionada por las condiciones desiguales de reproducción, supervivencia, género y hábitat, que finalmente limitan sus capacidades y el ejercicio de sus derechos para una plena inserción productiva y social.

Para las Naciones Unidas, en su Informe del Panorama Social de la CEPAL del 2007 (Comisión para América Latina y El Caribe) al igual que Fondo de Población de las Naciones Unidas en Venezuela (UNFPA, 2006), un factor que contribuye a la reproducción de la pobreza son las altas tasas de dependencia demográfica que presentan las familias pobres. En América Latina las familias pobres, debido a sus mayores tasas de fecundidad, tienen más miembros que las no pobres y la mayor parte de sus integrantes son niños, lo cual conduce a repartir los ingresos



familiares entre una mayor cantidad de personas, y al mismo tiempo restringe la participación laboral de las personas en edad de trabajar, sobre todo de las mujeres. No obstante, en los últimos años se ha observado en la región una disminución de las tasas de dependencia, el denominado bono demográfico, que se ha caracterizado como una ventana de oportunidad para la reducción de la pobreza.

Las desigualdades finales serían aquellas que provienen del resultado de la participación de los individuos en la vida social en general, y en el mercado laboral en particular, el cual resulta en un estatuto o un lugar en la estratificación social. Sin embargo, los grupos de población con más necesidades básicas insatisfechas son quienes reproducen la transmisión intergeneracional de la pobreza (Ver gráfico 2).



Gráfico 2: Interacciones población/vulnerabilidad y pobreza. Fuente: Adaptación del UNFPA (2006)

En este sentido, López Bulla citado por la UNFPA (2006), explica que la experiencia de Latinoamérica, con la transmisión intergeneracional de la pobreza y la relación existente entre otras distintas variables como fiscalidad, inflación, demografía, para prevenir las crisis en los sistemas de pensiones, radica en que si por ejemplo, el porcentaje de pasivos supera un determinado índice, puede incidir sobre las pensiones, si la inflación sube, influye

sobre el rendimiento del fondo de pensiones. Situación que puede observarse en Venezuela por los altos índices de depreciación de la moneda y la inflación propiamente.

El Fondo de Población de las Naciones Unidas en Venezuela (UNFPA, 2006), explica que las familias venezolanas más pobres tienen una alta vulnerabilidad demográfica: tasas de fecundidad y relaciones de dependencia más elevadas, índices más altos de morbilidad y mortalidad materno-infantil asociados, bajo estatus de la mujer y, en ciertos casos, jefatura de hogar adolescente, femenina o anciana, y hogares uniparentales. Además, son más vulnerables cuando migran y se localizan en zonas más inseguras, menos equipadas y con peor conectividad que aquellas donde residen quienes no son pobres. En conjunto, todas estas características implican un cúmulo de adversidades, que redundan en la desocupación, y disminuye las probabilidades del empleo formal.

En este sentido explica, España, L. (2006, p. 45), que enfrentar y reducir los niveles de pobreza, es finalmente, un objetivo de desarrollo para Venezuela. La meta plausible de hacer que menos cantidad de venezolanos deje de tener problemas para satisfacer sus necesidades básicas y, adicionalmente, erradicar la existencia de hogares y personas que hoy tiene dificultades para alimentarse, es el reto de transformación social que tiene esta generación. Ello es posible, pero resolverlo requiere enfrentar los problemas de desigualdad social con más pragmatismo que ideología.

Definitivamente, la pobreza al igual que el resto de las influencias de las variables mencionadas, ofrecen una mayor coincidencia en los elementos que han obstaculizado el fiel cumplimiento del espíritu de la Ley de la Seguridad Social Venezolana, y de los ideales de justicia social contenidos en la Carta Magna de 1999. Los problemas estructurales de la sociedad venezolana y viejas prácticas burocráticas heredadas en la administración vigente, han sido decisivas para dejar atrás la coyuntura que viene atravesando la Seguridad Social en el país.

## **5. Conclusiones**

Independientemente de la evolución de los sistemas de producción y del paradigma e ideología que tome el Estado para

la conformación y ejecución del presupuesto público y el resto de las organizaciones públicas o privadas para administración de los recursos humanos, la Seguridad Social va a tener un fin primordialmente social y proteccionista de la salud de los trabajadores y de su núcleo familiar.

En este sentido, los autores analizados en el texto han coincidido como punto medular del estudio aquí presentado, que los nexos comprobados entre los comportamientos de la población, la pobreza y la desigualdad social, de género y étnica, justifica su incorporación a la agenda de desarrollo nacional y la intervención de las políticas públicas para corregir las inequidades existentes y cambiar las condiciones desfavorables en que vive una importante proporción de personas y familias venezolanas, con el fin de ampliar sus capacidades y proteger sus derechos. Es ineludible reconocer, que existe también una dimensión demográfica en la desigualdad y la pobreza que se manifiesta a lo largo de todo el ciclo de vida de las personas y que incide en la implementación de la seguridad social en Venezuela.

La experiencia, demuestra que los patrones históricos de comportamiento no son la mejor guía de lo que cabe esperarse en el futuro, ya que son las relaciones las que marcan las tendencias de los sistemas, y estas relaciones son complejas, conectadas fuertemente entre sí con niveles de evolución de fuerza dispar. De ahí que la utilización de técnicas estadísticas tradicionales no pueden ser consideradas lo suficientemente útiles para explicar fenómenos en que las interacciones son la base de sistemas complejos que con el tiempo sufren alteraciones con nivel y ritmo diferentes, es aquí donde el análisis estructural de variables y el MICMAC encuentra sentido en el área de estudio en cuestión, la seguridad social. Todo modelo estadístico requiere que la información sea observable, por lo que esta explicación no es aplicable cuando se debe realizar exploraciones en el futuro (prospectivo) de lo que puede pasar en el campo social, cultural, económico, jurídico y político.

Es por esto que se presentó en esta investigación una manera distinta de analizar el modelo para la conformación del sistema de seguridad social venezolano, obviando métodos tradicionales, como por ejemplo las encuestas, y se opta por el Análisis Estructural de variables como resultado del pensamiento prospectivo. Esta es

una propuesta implantada en el proceso de formación intelectual y académica de los estudios de quinto nivel. Lo expresado en la investigación es, entre otros aspectos, un aporte metodológico, una expresión del plano sistemático y científico que debe caracterizar a la academia y a las investigaciones en general.

En palabras de Morín (2000), la fragilidad metodológica y conceptual además de algunas limitaciones teóricas, conducen a buscar nuevas alternativas para explicaciones formales desde enfoques diferentes. Dado que el objeto de estudio obliga a estudiar la complejidad y llegar a conclusiones de futuro partiendo de la situación actual, se presenta el análisis estructural como una herramienta de estructuración de la reflexión colectiva adecuada para dicho objeto de análisis ya que ofrece la posibilidad de describir un sistema con ayuda de una matriz que relaciona todos sus elementos constitutivos.

Con respecto a la interrogante que se planteó en la introducción del artículo, *¿Cuáles han sido los factores determinantes que han retrasado e influyen de manera concluyente en la implementación de la seguridad social venezolana?* Se observa que los obstáculos mostrados a través de las variables en especial la inviabilidad económica, la burocracia, los cambios políticos e ideológicos y la pobreza son factores condicionantes de la gestión pública que han frenado la elevación de la calidad de vida del venezolano, bien sea por la ausencia de políticas preventivas por parte del Estado, bien sea por la incapacidad del Estado para responder de una manera oportuna a las demandas de la población y enfrentar de manera contundente el flagelo de la pobreza. Esto quiere decir que los factores que influyen de modo incuestionable incluyen una variedad de elementos tanto estructurales como de gestión pública que han retardado la implementación de la seguridad social de manera efectiva y eficiente y cuya mejora debe estar enmarcada dentro de una política pública coherente que tienda a mejorar al menos los problemas de gestión y planificación financiera.

## **6. Referencias**

Álvarez, A. (2002). *Efectos Redistributivos del gasto social en Venezuela: Análisis de su estructura y tendencia*. Tesis Doctoral, Universidad de Barcelona, Facultad de Ciencias Económicas

- y Empresariales. España.
- Anderberg, R. (1973). *Cluster analysis for applications*. Academic Press, Nueva York.
- Aranguren, W. *La pobreza en la agenda de la seguridad social en Venezuela*. Revista Gaceta Laboral, Vol. 10, No 3, Septiembre-Diciembre 2004. Maracaibo, Venezuela.
- Arrieta, J. (1998). *¿Seguridad social para todos?* En: Revista SIC. Año 4, Mérida, p. 393.
- Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. *Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social*. Gaceta Oficial 37.600. Caracas, 30 de diciembre de 2002/2012.
- Barrios, L. y Camejo, A. J. (2007). *El proceso de reforma de la seguridad social en Venezuela: Una visión desde el movimiento sindical venezolano* (CTV). En: Observatorio de la Economía Latinoamericana, No. 48.
- Centro Internacional de Formación de la OIT y la Asociación Internacional de la Seguridad Social - AISS (1991).
- CEPAL (2007). *Informe Social*. Disponible en: [http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/30305/PSE2007\\_Sintesis\\_Lanzamiento.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/30305/PSE2007_Sintesis_Lanzamiento.pdf)
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela* (1999). Gaceta Oficial No. 36.860, Año CXXVII, Mes III. Caracas.
- El Lipsor (2001). Cf. M. Godet, *Manual de prospective stratégique*, Tome 2 Editions Dunod. Cf. M. Godet, *Creating Futures Scenario Planning as a strategic Management Tool*, Editions Economica. Disponible en: <http://www.cnam.fr/lipsor/spa/presentation.php> (Consulta: enero 31 de 2006).
- España, L. (2006). *Políticas para la construcción de oportunidades sociales y reducir la desigualdad*. En: Venezuela: un acuerdo para alcanzar el desarrollo. UCAB, Caracas.
- Everitt, B. (1980). *Cluster analysis*. Halsted Press, a Division of John Wiley and Sons, Segunda edición, Nueva York.
- Feres, J. y Mancero, X. (2001). *Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de literatura*. CEPAL/ECLAC, Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos, No. 4. Chile.
- Fernández, M. (2004). *Efectos generados por los cambios en las relaciones de trabajo sobre los sistemas de seguridad social latinoamericanos*. Revista Gaceta Laboral, Vol. 10, No. 3.
- Fossati, F., Azpiroz, J. y Mendoza, C. (2002). *Panorama de la pobreza de América Latina*. CIDUTAL.
- Godet, M. (1999). *De la anticipación a la acción. Manual de prospectiva*

- y estrategia*. Alfa y Omega, Santa Fe de Bogotá, Colombia.
- Nugent, R. (1997). *La seguridad social: su historia y sus fuentes*. Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Méndez, A. (2006). *Tres momentos en el proceso de reforma de seguridad social en Venezuela*. En: Consideraciones sobre la seguridad social en Venezuela. UCV-Caracas.
- Morin, E. (2000). *Los siete saberes necesarios a la educación del futuro*. Ediciones Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Central de Venezuela, Caracas.
- Organización Internacional del Trabajo - OIT (2007). *Normas internacionales del trabajo por tema*. Disponible en: [http://www.ilo.org/\\_\\_\\_/ilolex/spanishconsultado](http://www.ilo.org/___/ilolex/spanishconsultado) (Consulta: diciembre 12 de 2007).
- Reforma de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social*. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. Caracas, Gaceta Oficial Extraordinaria de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.891, de fecha 31 de julio de 2008.
- Rivas, F. (2013). *La seguridad social: clave en las reformas legales. La Administración De Los Recursos Humanos: Sistema clave para la gestión de personas*. Universidad de Carabobo, GISET-GEUS-FACES
- UNFPA. (2006). *Análisis de la situación de población en Venezuela*. Fondo de Poblaciones de Naciones Unidas en Venezuela, Primera edición.