

**EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL  
EN LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA**

***THE SOCIAL SECURITY SYSTEM IN THE BOLIVARIAN REPUBLIC OF  
VENEZUELA***

**CAYETANO NÚÑEZ GONZÁLEZ**

*Doctor en Derecho.  
Profesor Titular del Departamento de Derecho del Trabajo  
y de la Seguridad Social. Instituto Polibienestar.  
Universitat de València*

Artículo recibido el 19 de junio de 2016  
Artículo aceptado el 28 de junio de 2016

**RESUMEN**

El presente trabajo reflexiona sobre el modelo de Seguridad Social en la República Bolivariana de Venezuela. Con este objeto, examina el modelo constitucional y su norma legal de desarrollo, la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social. La idea es analizar, desde un punto de vista constructivo, su régimen jurídico, con objeto de plantear mejoras para una posible revisión futura.

**PALABRAS CLAVE:** Seguridad Social, Venezuela, derechos sociales, prestaciones, Estado del Bienestar

**ABSTRACT**

This paper reflects on the Social Security model in the Bolivarian Republic of Venezuela. To this end, it analyses the constitutional model and its regulation development: The Organic Law of Social Security System. The idea is to analyse, from a constructive point of view, the legal regime, in order to rise improvements for a possible future revision.

**KEYWORDS:** Social security, welfare State, social rights, benefits. Venezuela.

*SUMARIO*

*1.- LA CONSTITUCIÓN DE 1999 Y LOS DERECHOS SOCIALES.*

*2.- EL MODELO CONSTITUCIONAL DE SEGURIDAD SOCIAL*

*2.1.- Justicia, igualdad y diversidad*

*2.2. Características del modelo constitucional de seguridad social*

*2.3.- El alcance del carácter público y solidario de la Seguridad Social*

*3.- LA LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL.*

*3.1.- La importancia del contexto en el análisis*

*3.2.- El “interesado” papel de la Ley*

*3.3.- El marco jurídico de la LOSSS: algunas precisiones críticas*

*4.- CONCLUSIONES*

## 1.- LA CONSTITUCIÓN DE 1999 Y LOS DERECHOS SOCIALES.

Un proceso constituyente, además de dar su fruto en la elaboración de una nueva norma suprema, la Constitución, debe servir también para conseguir que la sociedad tenga conciencia de “un metaderecho fundamental: el derecho a tener derechos”<sup>1</sup>. La Constitución de 1999 de la República Bolivariana de Venezuela (en adelante CRBV) incorporó nuevas prácticas sociales, al tiempo que situó las nuevas bases, los nuevos valores, los principios y las reglas encargados de dirigir la teoría y la práctica de las nuevas relaciones sociales venezolanas.

La CRBV sitúa así los nuevos fundamentos de la sociedad venezolana, al declararse un “Estado democrático y social de Derecho y de Justicia”, siendo “los valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y en general la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político” (2 CRBV).

Como Estado social “cumple la función de remodelación social, de intervención y tutela económica y su función asistencial”<sup>2</sup> y emancipadora, siendo sus fines esenciales “la defensa y el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, el ejercicio democrático de la voluntad popular, la construcción de una sociedad justa y amante de la paz, la promoción de la prosperidad y bienestar del pueblo y la garantía del cumplimiento de los principios, derechos y deberes reconocidos y consagrados en esta Constitución” (3 CRBV).

El Estado debe garantizar a toda persona, “conforme al principio de progresividad y sin discriminación alguna, el goce y ejercicio irrenunciable, indivisible e interdependiente de los derechos humanos. Su respeto y garantía son obligatorios para los órganos del Poder Público, de conformidad con esta Constitución, con los tratados sobre derechos humanos suscritos y ratificados por la República y con las leyes que lo desarrollen” (19 CRBV).

Ahora bien: aun cuando todos estos valores superiores y fines esenciales tengan la misma fuerza constitucional, su alcance está íntimamente ligado al problema del poder<sup>3</sup> y dependen de la concepción que del mismo se maneje<sup>4</sup>.

La CRBV entendió que una sociedad justa es aquella en la que se alcanza la libertad a través de la igualdad, en su vertiente formal y en su vertiente material o sustancial (21 CRBV). La igualdad funciona como mandato de optimización<sup>5</sup>: es condición y ejercicio

---

<sup>1</sup> De Sousa Santos, *La caída del angelus novus: ensayos para una nueva teoría social y una nueva práctica política*, ILSA-UNC, Bogotá 2003, p. 91.

<sup>2</sup> Bea, “Derecho y Estado”, en *Introducción a la teoría del Derecho* (3ª ed.), Tirant lo Blanch, Valencia 1997, p.109.

<sup>3</sup> Barberá, “El desafío de la igualdad”, *Temas Laborales* 59/2001, p. 259.

<sup>4</sup> García Perrote y Mercader Uguina, *El modelo social en la Constitución Española de 1978*, MTAS, Madrid 2003, p. 255.

<sup>5</sup> Papel que cumplen los principios, Prieto Sanchís, ob. cit., p. 137.

para otros derechos humanos<sup>6</sup> y se proyecta de manera positiva, inmediata y vital sobre la dignidad de las personas”<sup>7</sup>.

Los derechos sociales, como derechos de igualdad<sup>8</sup>, tienen su fundamento en la condición de persona. Esto significa que “*la ausencia de capacidad contributiva no será motivo para excluir a las personas de su protección*” (86 CRBV), porque no se puede limitar económicamente la dignidad humana. Todo ello, sin perder de vista que las políticas públicas deben combatir la pobreza y la exclusión social teniendo en cuenta que la protección debe emancipar, porque el asistencialismo es perverso y contribuye a fragmentar la sociedad<sup>9</sup>.

En este sentido, conviene no olvidar que la redistribución de la riqueza debe fomentar la inclusión, cuando sea posible, a través de la actividad productiva y la contribución solidaria y equitativa de todas las personas: en una sociedad cada persona es a la vez deudora y acreedora de seguridad respecto al prójimo<sup>10</sup>.

Este objetivo requiere, además, crear una institucionalidad pública transparente, eficaz, eficiente y confiable (141 CRBV), apoyada en la participación popular. Debía cumplirse con el mandato constitucional (Preámbulo y, entre otros muchos, artículos 62 y 70 CRBV) que hiciera efectiva “*la participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública*”, como “*medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo*” (62 CRBV).

Este proceso tiene reflejo en la elaboración del nuevo ordenamiento jurídico pluralista encargado de regular los derechos de las personas. La comunidad debe participar en el diseño de las políticas públicas que garanticen el ejercicio de sus derechos, así como en su gestión y control. Y debe también ir definiendo las normas jurídicas que concreten los nuevos principios y reglas que sirven para regular su convivencia pacífica. Aparece así un nuevo desafío: aumentar el papel protagónico y directo del pueblo como fuente material del Derecho, con objeto de que el ordenamiento jurídico refleje con mayor fidelidad y eficacia los intereses de las grandes mayorías.

---

<sup>6</sup> Rodríguez Piñero, *El modelo social en la Constitución Española de 1978*, (AA.VV.), MTAS, Madrid 2003, p. 211.

<sup>7</sup> García Perrote y Mercader Uguina, *El modelo social en la Constitución Española de 1978*, (AA.VV.), MTAS, Madrid 2003, p. 251.

<sup>8</sup> Prieto Sanchís, “Los derechos sociales y el principio de igualdad sustancial”, en *La universalidad de los derechos sociales: el reto de la inmigración*, (Añón, Ed.), Tirant lo Blanch/PUV, Valencia 2004, p. 122.

<sup>9</sup> Monereo Pérez, “El derecho de la seguridad social en el umbral del Siglo XXI: la nueva fase del Derecho del Trabajo”, *Revista de relaciones laborales UPV* 2/2000, p. 243. Tortuero Plaza y Del Águila Cazorla, “Los sistemas de pensiones en Europa y Latinoamérica: realidades, expectativas e ideas para un debate”, *Revista del MTAS* 54/2005, p. 72, afirman que “el asistencialismo evita la emancipación de las personas”.

<sup>10</sup> En este sentido, ver AA.VV., “Trabajo y poderes públicos: el papel de los Estados”, en *Trabajo y empleo* (Coord. Supiot), Tirant lo Blanch, Valencia 1999, p. 222.

## **2.- EL MODELO CONSTITUCIONAL DE SEGURIDAD SOCIAL**

Estos son los mimbres con los que se pone en marcha el proceso da lugar al sistema de protección social de la República Bolivariana de Venezuela.

El marco está diseñado constitucionalmente. Pero, como todo proceso, está sujeto a las modificaciones que se estimen necesarias, en virtud de los éxitos y fracasos que la práctica social vaya demandando.

### ***2.1.- Justicia, igualdad y diversidad***

La primera consideración que quiero exponer, al adentrarme en el estudio de la nueva seguridad social en la República Bolivariana de Venezuela, es de orden filosófico: es fundamental tener presente desde qué valores se parte para cumplir con el objetivo constitucional de alcanzar una sociedad justa.

A mi juicio, alcanzar la justicia implica hacer efectivo el ejercicio igualitario de los derechos, en el triple sentido de entender la igualdad como un derecho en sí misma, como un principio de justicia material destinado a informar todo el ordenamiento jurídico y como un objetivo a perseguir por los poderes públicos”<sup>11</sup>.

En el nuevo discurso jurídico contemporáneo de la igualdad, cualquiera de estas dimensiones, debe respetar el carácter multiétnico y pluricultural de la sociedad venezolana (Preámbulo CRBV). Desde esta perspectiva, su concepción ideológica debe incorporar las complejas adaptaciones que la diversidad exige a la organización moderna de la sociedad<sup>12</sup>.

La igualdad no supone uniformidad ni una caracterización homogénea de los grupos sociales, sino que debe respetar las diferencias de los individuos y colectivos que conforman una sociedad, porque “no toda diferencia debe combatirse, más bien al contrario, algunas deben tolerarse y hasta tutelarse”<sup>13</sup>.

En este sentido, conviene destacar que la igualdad en la diversidad tiene, en estos instantes, dos manifestaciones.

En primer lugar, hay que ser conscientes de que, socialmente, no todas las personas se encuentran en un mismo punto de partida. Eso significa que el acceso a los bienes y servicios que la sociedad ofrece no se produce de un modo equitativo. Por tanto, para conseguir que la igualdad ante la ley sea real y efectiva, deben tenerse en cuenta las situaciones desfavorables que impiden disfrutar de las diferentes oportunidades sociales. Esa desventaja social o discriminación, en cuyo origen pueden estar los rasgos étnicos, la nacionalidad, el sexo, el credo, la condición social o cualquier otra, no sólo está

---

<sup>11</sup> Zagrebelsky, *El derecho dúctil*, TROTTA, Madrid 2002, p. 93.

<sup>12</sup> Barberá, “El desafío de la igualdad”, *Temas Laborales* 59/2001, p. 259.

<sup>13</sup> Prieto Sanchís, ob. cit., p. 139.

prohibida (21 CRBV), sino que la Constitución exige que los poderes públicos remuevan las causas que la originan y compensen la desigualdad hasta conseguir la igualdad material. Se ordena así que se adopten “medidas positivas a favor de grupos que sean discriminados, marginados o vulnerables” (21 CRBV), medidas desiguales para llegar a la igualdad<sup>14</sup>, no sólo de oportunidades, sino también de resultados, porque no puede hablarse de igualdad efectiva hasta que sus consecuencias se materialicen en la sociedad<sup>15</sup>.

En segundo lugar, es importante comprender que el carácter universal de los derechos sociales no significa la identidad de los instrumentos que protegen una situación de necesidad, como la enfermedad, la vejez o el desempleo, por poner algunos ejemplos. El respeto a la diversidad puede exigir diferencias en el tratamiento de la protección, según las circunstancias personales y sociales de cada beneficiario. Esto se debe a que los derechos sociales no tienen por sujeto a una persona abstracta, sino que tienen en cuenta su “situación social”<sup>16</sup>, “porque no pueden justificarse ni definirse sin tener en cuenta los fines particulares, es decir, las necesidades”<sup>17</sup> de cada quien.

Hay un “proceso de especificación”<sup>18</sup> de los sujetos, mediante el que se toman en consideración las necesidades de cada persona a la hora de definir el ámbito de cada derecho<sup>19</sup>. De esta forma, el género, la edad, la nacionalidad, la condición social, entre otras, hacen que las personas sean genéricamente iguales, pero específicamente diversas, y entre ellas existen diferencias que deben tenerse en cuenta<sup>20</sup> para adecuar la protección.

Para diseñar las políticas sociales, en el momento histórico actual, es preciso un dinamismo capaz de adecuar la teoría y la práctica, en un movimiento dialéctico que les proporcione el contexto y la eficacia que permitan cumplir con su objetivo primario de satisfacer las necesidades sociales. La adecuación a la realidad de las normas jurídicas que regulan los derechos sociales está conectada con su eficacia social, porque la eficacia es indicativa de los efectos y consecuencias que se producen en las relaciones entre el Derecho y la sociedad<sup>21</sup>, “en la medida que se formulan para atender carencias y requerimientos instalados en la esfera desigual de las relaciones sociales”<sup>22</sup>.

---

<sup>14</sup> Estas medidas no serán consideradas como discriminatorias para las personas que no pertenecen a los colectivos discriminados (Convenio 111 OIT).

<sup>15</sup> En sentido similar, Rodríguez Piñero, “El empleo de las personas con minusvalía”, en *Relaciones Laborales* 3/1999, p. 9.

<sup>16</sup> Bobbio, *El tiempo de los derechos*, Sistema, Madrid 1991, p.114.

<sup>17</sup> Prieto Sanchís, ob. cit., p. 121.

<sup>18</sup> Bobbio, ob. cit., p. 109.

<sup>19</sup> Idea expresada en sentido parecido por Añón, *Necesidades y derechos. Un ensayo de fundamentación*, CEC, Madrid 1994.

<sup>20</sup> Bobbio, ob. cit., pp. 114 y 117.

<sup>21</sup> Añón, ob. cit., pp. 81-82.

<sup>22</sup> Prieto Sanchís, ob. cit., p. 121

## 2.2. Características del modelo constitucional de seguridad social

Así lo manifiesta la Constitución de 1999, que ordena conseguir una sociedad justa mediante la eliminación de las desigualdades sociales. Se decanta para ello por un modelo humanista, entre cuyos valores superiores están la justicia, la libertad, la solidaridad, la igualdad, la democracia y la responsabilidad social (2 CRBV).

Estos valores, junto con la preeminencia de los derechos humanos, son los criterios básicos que sirven para definir e interpretar el resto de principios y reglas constitucionales. Y son el núcleo básico que fundamenta e informa el sistema jurídico-político y orienta la hermenéutica teleológica y evolutiva de la Constitución: se manifiestan como la traducción de un consenso material<sup>23</sup> que impregna cualquier actuación jurídica, incluida la encargada de regular los derechos sociales.

La seguridad social, como derecho humano fundamental, adquiere así rango constitucional de primer orden, al estar conectada directamente con el derecho a la vida y a la dignidad humana (3 CRBV), tanto por justicia como porque disponer de un nivel de vida digno es clave si quieren mantenerse los consensos indispensables para el buen funcionamiento de la sociedad<sup>24</sup>.

Partiendo de un “*goce y ejercicio progresivo, irrenunciable, indivisible e interdependiente*” (19 CRBV), la Constitución ordena que los poderes públicos definan y ejecuten las normas y políticas que permitan hacer realidad sus previsiones, para convertir los derechos formalmente reconocidos en derechos *justiciables*<sup>25</sup> y transformen la sociedad venezolana en una “*sociedad justa*” (3 CRBV) en todas sus dimensiones.

Debe para ello modificarse la estructura social. De un lado, haciendo efectivo el derecho al trabajo (87 CRBV) con las nuevas formas productivas de carácter social, comunitario y participativo. De otro, a través de la distribución de la riqueza “por medio de un nuevo sistema impositivo y a través de la provisión pública de determinados bienes o servicios (educación, sanidad, servicios sociales, vivienda) que cubran las necesidades básicas”<sup>26</sup>. Esta misión debe realizarse sin que la “*ausencia de capacidad contributiva*” pueda ser “*motivo para excluir a las personas de su protección*” (86 CRBV), mediante derechos de carácter universal que concreten las obligaciones del Estado.

Desde luego, lo ideal es considerar que la Constitución es autosuficiente para que los derechos humanos en ella regulados consoliden pretensiones subjetivas jurídicamente

---

<sup>23</sup> Sobre el particular, Martínez de Vallejo, “Justicia y valores jurídicos”, en *Introducción a la Teoría del Derecho* (3ª ed.), Tirant lo Blanch, Valencia 1997, pp.310 y ss.

<sup>24</sup> Monereo Pérez (1999), p. 150-151.

<sup>25</sup> Sobre el particular, Ferrajoli *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Trotta, Madrid 2001.

<sup>26</sup> Ochando Claramunt, *El Estado del bienestar*, Ariel social, Barcelona 2002, p. 59.

reconocibles, con independencia de la mayoría política<sup>27</sup> de cada momento. Pero a nadie escapa la dificultad de hacerlos efectivos sin que la ley complete sus previsiones y regule la política social pública encargada de concretar su ejercicio. Mucho más cuando se parte de un acceso limitado de la población excluida a los órganos judiciales<sup>28</sup>.

La ausencia de desarrollo legal no impide que se pueda reclamar ante los Tribunales la satisfacción de los derechos constitucionales, pero la ley desempeña un papel fundamental al concretar los mecanismos encargados de hacer posible su ejercicio, “ya sea como *derechos positivos* que generan expectativas de derechos, ya sea como inmunidades frente al poder, es decir, como *derechos negativos* que obligan al legislador y a la administración a no privar a las personas, de manera arbitraria, de recursos básicos que hayan obtenido o tengan un legítimo interés en obtener”<sup>29</sup>.

No obstante, con independencia de cómo cumple la Ley Orgánica del Sistema de la Seguridad Social (en adelante LOSSS) con los mandatos constitucionales (*vid. infra* 3), la Constitución da un salto cualitativo de máxima importancia: universaliza los derechos sociales, en la medida en que los atribuye a la persona, sin más límite que su condición humana y el respeto a la diversidad.

El salto subjetivo que se aprecia con la universalidad de la protección puede predicarse también de su ámbito objetivo, es decir, de las contingencias o riesgos sociales protegidos. Los artículos 75 y siguientes de la Constitución son los encargados de regular los derechos sociales, dentro del Título III que regula “*los deberes, derechos humanos y garantías*”.

Se protege así la familia (75 CRBV), la maternidad y la paternidad, garantizando el Estado la asistencia y protección integral de la maternidad (76 CRBV) y homologando las uniones estables de hecho al matrimonio (77 CRBV).

Se compromete también el Estado a crear oportunidades para estimular el tránsito de los jóvenes hacia la vida adulta, en particular la capacitación y el acceso al primer empleo de conformidad con la ley (79 CRBV).

Garantiza a los adultos y adultas mayores la atención integral y los beneficios de la seguridad social, así como que las pensiones y jubilaciones otorgadas no puedan ser inferiores al salario mínimo urbano y, cuando lo deseen, trabajos acordes a su voluntad y capacidad (80 CRBV).

La atención a las personas con diversidad funcional o con necesidades especiales también es objeto de tutela, protegiendo el pleno ejercicio de sus capacidades, la

---

<sup>27</sup> Prieto Sanchís, ob. cit., p. 161.

<sup>28</sup> Zagrebelsky, ob. cit., p. 93.

<sup>29</sup> Pisarello, “Derechos sociales, democracia e inmigración en el constitucionalismo español: del originalismo a una interpretación sistemática y evolutiva”, en *La universalidad de los derechos sociales: el reto de la inmigración*, Tirant lo Blanch/PUV, Valencia 2004, p. 55.



integración familiar y comunitaria, la igualdad de oportunidades, condiciones laborales satisfactorias y su formación, capacitación y acceso al empleo acorde a sus condiciones de conformidad con la ley (81 CRBV).

Se compromete también el Estado a garantizar el derecho a una vivienda digna, en régimen de corresponsabilidad con los beneficiarios, dando prioridad a las familias (82 CRBV).

Al derecho a la salud le dedica una atención especial (84 y 85 CRBV), al vincularlo de modo expreso al derecho a la vida. Promueve un ambicioso concepto preventivo que supera la atención sanitaria y se pretende la mejora integral de la calidad de vida, creando un sistema público nacional de salud que se rige por *“los principios de gratuidad, universalidad, integridad, equidad, integración social y solidaridad”*.

El derecho a la seguridad social (86 CRBV), cuyo desarrollo encomienda a una ley orgánica especial, debe asegurarse creando *“un sistema de seguridad social universal, integral, de financiamiento solidario, unitario, eficiente y participativo, de contribuciones directas o indirectas”* en el que, como se advirtió, *“la ausencia de capacidad contributiva no será motivo para excluir a las personas de su protección”*, encargando al Estado que garantice y asegure las siguientes contingencias: *“maternidad y paternidad, enfermedad, invalidez, enfermedades catastróficas, discapacidad, necesidades especiales, riesgos laborales, pérdida de empleo, desempleo, vejez, viudedad, orfandad, vivienda, cargas derivadas de la vida familiar, cualquier otra circunstancia de previsión social”*. Los recursos financieros de la seguridad social *“no podrán ser destinados a otros fines, pudiendo las cotizaciones ser administradas “sólo con fines sociales y bajo la rectoría del Estado”*.

El derecho al trabajo y el deber de trabajar lleva implícito el derecho a disfrutar de condiciones de seguridad, salud y ambiente de trabajo adecuadas (87 CRBV) y la igualdad de hombres y mujeres en el ejercicio del derecho a trabajo.

Del mismo modo que incluye un importante reconocimiento: *“el derecho a las amas de casa a la seguridad social de conformidad con la ley”* (88 CRBV).

Los artículos citados muestran que el modelo constitucional de seguridad social confía en lo público para crear un sistema universal e incluyente: como instrumento técnico de la solidaridad y mecanismo de redistribución que se rige por los principios de *“progresividad, no discriminación y ejercicio irrenunciable, indivisible e interdependiente”* (19 CRBV).

El pleno desarrollo de la universalidad tiene sus complicaciones. Tanto en su ámbito subjetivo como en el objetivo, alcanzar la plena cobertura a todas las personas de las contingencias y situaciones de necesidad reconocidas puede ser complejo desde un punto de vista económico y administrativo. Quizás por ello la Constitución incorpora la

progresividad como principio informador de los derechos humanos, naturaleza que lo convierte también en un principio de seguridad social, presente de manera específica en la protección de los derechos vinculados al trabajo (89 CRBV). La progresividad, en este sentido, puede entenderse como la secuencia a seguir para priorizar, en virtud de la relación entre necesidades sociales, las circunstancias económicas y los recursos disponibles<sup>30</sup> el orden en el que las diferentes prestaciones deben ir protegiendo a las personas. Pero la progresividad se concibe también en relación a la irretroactividad de la protección, es decir, a la imposibilidad de perder los derechos reconocidos y disfrutados.

### **2.3.- El alcance del carácter público y solidario de la Seguridad Social**

No obstante estas previsiones, conviene reflexionar sobre el margen de actuación de que dispone el legislador a la hora de regular el derecho a la seguridad social.

Voy a centrarme en dos asuntos de interés.

#### **2.3.1.- Sobre la igualdad de las prestaciones.**

Un primer tema hace referencia a la relación entre la capacidad contributiva de las personas protegidas y los niveles de atención o cobertura de las situaciones de necesidad. Dicho de otro modo, merece la pena evaluar si el derecho universal a la protección del artículo 86 CRBV implica, automáticamente, que los beneficiarios tengan derecho a percibir idénticas prestaciones, con independencia de las dimensiones (duración y cuantía) de su carrera contributiva.

El debate tiene por objeto, a la vista del texto constitucional, decidir cuáles son las opciones posibles para el legislador. La pensión de vejez sirve como ejemplo para comprender la dimensión del conflicto interpretativo al que me estoy refiriendo. Más allá de la obligación de que estas pensiones no sean inferiores al salario mínimo (80 CRBV), ni la Constitución exige que la cuantía de las pensiones sea proporcional a lo contribuido por la persona beneficiaria, ni prohíbe que todas las pensiones sean iguales<sup>31</sup>. El legislador tiene, a simple vista, un amplio margen para tomar decisiones.

---

<sup>30</sup> Cardenal Carro, “La Seguridad Social en la Constitución vista por el Tribunal Constitucional”, *Aranzadi Social* Vol. V/1999, pp. 233-258. Hay que quien afirma que la progresividad hace referencia a que cuando inicie operaciones el nuevo Sistema “la cobertura población será limitada, amparando básicamente a quienes se encuentran con capacidad contributiva, quedando para el futuro la protección integral de aquellos que carecen de medios económicos o perciben muy bajos ingresos, lo que supone un nuevo seguro social con distinto nombre”, “Comentarios a la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social”, en *Revista de Gaceta Laboral*, Vol. 9, nº 2/2003, p. 230.

<sup>31</sup> Alarcón Caracuel, “La reforma del sistema de pensiones en España”, en *Cuadernos de Relaciones Laborales* 12/1998, p. 29, reflexiona sobre este particular con respecto a los diferentes tipos de prestaciones.

No obstante, esta libertad está tamizada por la justicia, la solidaridad y la igualdad, como valores superiores del ordenamiento jurídico (2 CRBV), así como por los principios del propio derecho a la seguridad social, definido como universal, integral, unitario y de financiamiento solidario (86 CRBV).

Por el contrario, el principio de proporcionalidad, como principio que podría justificar un régimen de cobertura diferenciado en virtud de la carrera contributiva del beneficiario, no tiene reconocimiento constitucional expreso. Desde luego, una cosa está clara. Salvo que se diga expresamente, como en el caso de la salud, la tradición se suele imponer de un modo mecánico y, en este sentido, es típico que la seguridad social contributiva establezca diferencias a la hora de regular el contenido de las prestaciones.

Es frecuente que esta propuesta de la igualdad de las prestaciones suela ser rebatida con el argumento del miedo a la evasión. Así, se alega que un acceso igualitario a la protección desmotiva los aportes de quienes tienen capacidad, en la medida que su esfuerzo no se verá recompensado en el futuro. Sin duda, no dejan de tener razón, aunque el problema es, a día de hoy, cuántas personas tienen esta capacidad. En todo caso, desde un punto de vista jurídico, aportar al financiamiento de la seguridad social no es un derecho, sino un deber de orden público cuando se dispone de capacidad contributiva (86 CRBV). La corresponsabilidad social se impone, por tanto, como deber colectivo, debiendo mejorarse los controles públicos que eliminen el fraude y la evasión.

Ni que decir tiene que lo ideal sería que la corresponsabilidad social se asuma como consecuencia de una nueva conciencia social. Desde esta perspectiva, con la convicción de que un sistema público de seguridad social solidario, como mecanismo de protección colectiva, es fundamental para ayudar a eliminar la reproducción de las desigualdades sociales; al menos, de las desigualdades sociales extremas que llevan a la exclusión.

Habrá que ver qué dice el intérprete constitucional, llegado el caso, sobre estas diferencias. Pero ya advierto que en la doctrina constitucional comparada<sup>32</sup> la igualdad no tiene un carácter absoluto y, respetando su contenido esencial, puede ceder algunas de sus manifestaciones. De esta forma, las diferencias en el tratamiento no vulneran el derecho a la igualdad si las mismas están justificadas de manera objetiva y razonable, considerando que la cesión debe ser además proporcional al objetivo que se pretende obtener. Si este objetivo es incentivar la afiliación y contribución al sistema, habrá que ver en qué términos se regula. Solo así podrá valorarse la proporcionalidad entre los logros sociales que quieren obtenerse y las diferencias en las prestaciones, con objeto de conocer si se vulnera o no el derecho a la igualdad.

#### 2.4.2.- Sobre la colaboración privada en la gestión

---

<sup>32</sup> Sobre el particular, puede consultarse la doctrina del Tribunal Constitucional español en [www.tribunalconstitucional.es](http://www.tribunalconstitucional.es)

Un segundo aspecto hace referencia al alcance del “*servicio público de carácter no lucrativo*” de la Seguridad Social, declarado en el artículo 86 CRBV. Me refiero a si esta denominación impide que, aun sin ánimo de lucro, entidades privadas puedan participar, directa o indirectamente, en la gestión de los servicios de seguridad social y en la custodia y administración de sus recursos.

La consideración de lo que se entiende por servicio público no es pacífica y admite interpretaciones diferentes en cuanto a la posibilidad o no de la colaboración privada. No existe un servicio público por naturaleza, sino que es una construcción institucional que depende de consideraciones políticas, económicas y técnicas<sup>33</sup>.

Así las cosas, el resultado de este conflicto en otras realidades indica que lo público puede ser entendido de diversas formas:

- En sentido estricto, sin consentir por tanto ningún tipo de participación privada.
- En un sentido flexible, manteniendo los poderes públicos el control sobre el diseño y la gestión de las políticas sociales, pero permitiendo un pequeño nivel de colaboración
- O abriendo los espacios hasta el punto de ejercer el Estado como garante, pero cediendo la gestión a entidades privadas ... opción que parece descartada si atendemos al criterio de unidad del ordenamiento jurídico-político.

El modelo de seguridad social hay que conectarlo con el modelo constitucional de sociedad, donde se observa la fortaleza que tiene la presencia de lo público en la satisfacción de las necesidades sociales. Pero también es verdad que la Constitución no cierra todas las opciones a la participación privada en la gestión de los asuntos públicos, tal y como alguna opinión se ha encargado de advertir<sup>34</sup>, por lo que si esa era su intención el constituyente podía haber sido tajante y expresado la inadmisión total o parcial, y en qué términos, de la participación privada.

En todo caso, el alegado principio de unidad del ordenamiento jurídico impone filtros muy rigurosos a cualquier apertura legislativa. En este sentido, tiene el legislador un núcleo o reducto indisponible que asegura los principios constitucionales, de tal suerte que el “servicio público” ha de ser preservado “en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar”<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> AA.VV. (Supiot), p. 211.

<sup>34</sup> Así lo afirma Eliezer Portillo, “Reflexiones ociosas sobre la participación privada en el nuevo régimen de pensiones”, *Observatorio Venezolano de Seguridad Social*, <http://www.eumed.net/oe-vess/lit/jep-pens.htm>, para quien es perfectamente posible la participación privada en la gestión, incluso, con la puesta en marcha de fondos de pensiones privados..

<sup>35</sup> STC 37/1994, f.j. tercero.

El tratamiento de la seguridad social en la nueva Constitución confiere un mayor alcance a la forma en que el Estado debe garantizar a los venezolanos y venezolanas la efectividad de este derecho constitucional<sup>36</sup>. Si entendemos que cualquier interpretación de la norma fundamental debe realizarse de modo sistemático, finalista, desde el principio de unidad<sup>37</sup> y teniendo en cuenta la conciencia social del momento, parece complicado que legalmente se admita algún grado de participación privada que vaya más allá de lo marginal y accesorio.

Lo mismo ocurre con la custodia y administración de los recursos. El artículo 86 CRBV, aun cuando literalmente podía haber sido más claro, hay que interpretarlo en función del sentido global del texto normativo en el que se inserta. Si para conocer su alcance es preciso relacionarlo con el modelo de sociedad que la Constitución impone, hay que entender que cuando afirma que “*los recursos financieros de la seguridad social no podrán ser destinados a otros fines*”, exigiendo que las cotizaciones obligatorias solo puedan ser administradas “*con fines sociales bajo la rectoría del Estado*”, está claramente apostando por una gestión pública, tanto en la recaudación y custodia como en la administración de los recursos.

Veamos, sobre los aspectos señalados, cuál ha sido la opción del legislador.

### **3.- LA LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL.**

#### ***3.1.- La importancia del contexto en el análisis***

El estudio del régimen jurídico legal de la Seguridad Social va a realizarse utilizando un método comparativo, con el que se pretende comprobar su grado de adecuación al modelo constitucional y al momento social, político y económico. La intención de este trabajo es comprobar si la LOSSS desplegó, en toda su extensión, el espíritu social que emerge de la Constitución con las garantías suficientes para hacer justiciables los derechos constitucionales. Al mismo, tiempo, se realiza un análisis de ajuste constitucional que sirve, además de para valorar su régimen jurídico, para estimar el margen que el legislador tiene de cara a una posible reforma o sustitución de la Ley.

No obstante, es relevante no perder de vista que la LOSS se elaboró, aprobó y promulgó en 2002, momento histórico de graves dificultades políticas y sociales. Esta Ley tuvo el mérito de rescatar hacia lo público una Seguridad Social que estaba ya en proceso de privatización, por efecto de la (preconstitucional) Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral (LOSSSI) de 1997 que la LOSSS se encargó de sustituir. Si bien es cierto que su contenido, quizás por las dificultades legislativas de ese momento

---

<sup>36</sup> Moreno, “Implicaciones fiscales de la reforma de seguridad social”, en *Seguridad Social, aportes para el acuerdo*, vol. 3, UCAB 2004, P. 43.

<sup>37</sup> Martínez de Vallejo, “Justicia y valores jurídicos”, en *Introducción a la teoría del derecho*, Tirant lo Blanch, Valencia 1997, p. 320.

histórico, arrastra muchas de las instituciones jurídicas de la norma derogada, con las complicaciones que plantea, desde el punto de vista del modelo del Sistema y de su ajuste constitucional.

En todo caso, la recuperación del sistema de protección público vino a quebrar una dinámica privatizadora perversa que se había ido extendiendo por América Latina, aun cuando la realidad está demostrando su ineptitud para resolver los problemas sociales<sup>38</sup>. Está más que comprobado que el mercado agudiza las desigualdades y, en contra de lo que se suele manifestar, los sistemas privados no sólo no han servido para aliviar al Estado de cargas fiscales, sino que suelen someterlo a fuertes compromisos económicos<sup>39</sup>. Claro que, al fin y al cabo, a quienes manejan las entidades privadas que administran la seguridad social ni les importa lo primero ni lo segundo, porque “la solidaridad y el alivio de la pobreza se supeditan a las necesidades macroeconómicas”<sup>40</sup>.

### 3.2.- El “interesado” papel de la Ley

Este ejemplo sólo representa una más de las muchas veces en las que el poder económico maneja al poder político<sup>41</sup> y, con él, las fuentes del Derecho. Como se ha relatado, la LOSS detuvo ese proceso, entendiendo que la seguridad social no puede cimentarse sobre contratos de seguro, sino sobre la solidaridad como valor<sup>42</sup>. Hay que tener en cuenta que el Derecho no es neutro: su contenido incorpora una posición política e ideológica que, en el conflicto de clases<sup>43</sup>, defiende unos intereses sobre otros. Las decisiones legislativas tienen por tanto un impacto sobre la sociedad, e influyen en el tipo de relaciones sociales que configura cada modelo social.

Esta es la razón por la que quiero manifestar un idea que ya resalté antes. Tanto la LOSS como sus normas de desarrollo, presentes o futuras, deben acomodar sus previsiones al modelo establecido por el artículo 86 CRBV. Su régimen jurídico está fuertemente matizado por la aplicación de los principios rectores de la seguridad social:

---

<sup>38</sup> Es interesante la crítica que el propio Banco Mundial, precursor de los sistemas privados de pensiones hace hacia su funcionamiento actual, reconociendo su imposibilidad para resolver los problemas sociales BANCO MUNDIAL, *Keeping the Promise of Old Age Income Security in Latin America*, The World Bank 2004.

<sup>39</sup> Jiménez Fernández, “Consideraciones en relación con las reformas de los sistemas de pensiones en Iberoamérica”, en *El Estado del bienestar: modelos y líneas de reforma*, López Gandía y Ochando Claramunt (editores), Germania, Valencia 2005, p. 145.

<sup>40</sup> Tortuero Plaza y Del Águila Cazorla, “Los sistemas de pensiones en Europa y Latinoamérica: realidades, expectativas e ideas para un debate”, *Revista del MTAS* 54/2005, p. 54.

<sup>41</sup> Esta idea es ampliamente trabajada por Forrester en *El horror económico*, Fondo de Cultura Económica 1997 y en *Una extraña dictadura*, Anagrama, Barcelona 2001.

<sup>42</sup> Monereo (2004), p. 159.

<sup>43</sup> Pérez Royo, “Crisis del Estado Social: un falso debate”, en *Derecho y Economía en el Estado Social*, TECNOS, Madrid 1988, p. 46.

universal, integral, de financiamiento solidario, unitario, eficiente, participativo y de contribuciones directas e indirectas. Partiendo además de un fundamento primario: no se puede excluir a ninguna persona de la protección ante cualquiera de las contingencias protegidas por el artículo 86 CRBV, con independencia de que hayan o no cotizado y la dimensión de su contribución.

De esta forma, cualquier opción legal, aun cuando destaque el perfil contributivo sobre el no contributivo, nunca podrá prescindir de este último, respetando un umbral en la cobertura cuando aparece la situación de necesidad que, de manera obligatoria, deberá ser satisfecha teniendo en cuenta la dignidad humana. En este sentido, aun cuando la LOSSS deja el régimen jurídico de las prestaciones a sus leyes de desarrollo, en ningún caso podrán estas prescindir de los compromisos adquiridos constitucionalmente.

Así ocurre por tanto en el desarrollo legislativo del régimen prestacional de servicios sociales, al que el artículo 58 (y siguientes) de la LOSSS atribuyó el encargo constitucional de proteger las situaciones de necesidad padecidas por las personas sin capacidad contributiva. A ello no se opone que la LOSSS haya dejado abierto el ámbito objetivo, con objeto de permitir al legislador un mayor ajuste al contexto social, a diferencia de lo que ocurre con las prestaciones contributivas -régimenes prestacionales "contributivos": el de pensiones y otras asignaciones económicas (63 y siguientes LOSSS), el de seguridad y salud en el trabajo (94 y siguientes LOSSS) y, en menor medida, el de empleo (81 y siguientes LOSSS)-.

El mandato de universalidad de la cobertura que emana del artículo 86 CRBV queda así a resguardo de cualquier intervención legislativa que opere en sentido contrario. La idea es que el régimen jurídico de la protección dé protagonismo a la persona y a la tutela de su situación de necesidad, más allá de la carrera contributiva de los sujetos protegidos.

Conviene advertir que, aun cuando el régimen jurídico de la LOSSS haga especial referencia a una sociedad trabajadora y contribuyente, la precariedad laboral, la informalidad y la evasión son una realidad que determinan la dificultad para completar carreras "asegurativas" (plazo de cotización) en términos de suficiencia (cuantía de cotización) que permitan acceder a prestaciones contributivas dignas. Es por ello que el Estado tiene que satisfacer su deuda social y atender las situaciones de necesidad que afectan a la población (86 CRBV).

La atención a las personas sin capacidad económica implica, desde luego, una fuerte carga fiscal. Pero estos costes económicos se asumen, en un modelo humanista, como un compromiso público ineludible, porque el fin es la protección social y su eficacia se mide socialmente. La economía es un medio, el instrumento que permite calcular cómo pueden satisfacerse las necesidades sociales, pero la rentabilidad de la seguridad social no se puede medir en términos económicos, sino en los niveles de bienestar social.

### 3.3.- *El marco jurídico de la LOSSS: algunas precisiones críticas*

Siguiendo estas precisiones, la LOSSS aumenta de manera significativa la cobertura subjetiva y objetiva de la Seguridad Social, siendo paradigmático el derecho a la salud, cuyo régimen legal (52 y siguientes LOSSS) cumple con el mandato constitucional de universalidad. De igual modo, los niveles contributivo y no contributivo amplían su cobertura subjetiva y objetiva, integrando a capas de la población hasta ahora excluidas del acceso a cualquier prestación pública, como es el caso de los cooperativistas, los cuentapropistas y las personas sin capacidad contributiva.

Vamos a ver ahora las particularidades de su régimen jurídico.

#### 3.3.1.- El ámbito subjetivo regulado en la LOSSS

La Constitución atribuye y garantiza el goce y ejercicio de los derechos humanos a “todas las personas” (19 CRBV), fórmula que reitera con los derechos sociales (75 y siguientes CRBV) y, entre ellos, el derecho a la seguridad social (86 CRBV). Se observa cómo hay un ánimo de universalizar la cobertura de todas las contingencias incluidas en este derecho, decisión de amplia generosidad que muestra la más moderna concepción de ciudadanía inclusiva<sup>44</sup>.

La LOSSS utiliza una fórmula diferente. Su acepción del término “persona” incorpora ciertas restricciones al ámbito subjetivo constitucional, al tamizar con los criterios de nacionalidad y residencia la capacidad para ser titular de estos derechos. Atribuye así la protección de este “*derecho humano y social fundamental e irrenunciable a todos los venezolanos residentes en el territorio de la República y a los extranjeros residenciados legalmente en él*” (4 LOSSS).

El régimen jurídico legal puede llegar a limitar el ámbito subjetivo del artículo 86 CRBV, al dejar fuera de la tutela a los venezolanos y venezolanas no residentes en la República<sup>45</sup> y a los extranjeros y extranjeras que no hayan regularizado su residencia. A menos que tengan atribuido el derecho en otra Ley, como pueden ser las de desarrollo de la propia LOSSS, o en virtud de la reciprocidad resultante de los “*tratados, pactos y convenciones suscritos y ratificados*” por la República Bolivariana de Venezuela (4 CRBV). Se observa cómo utiliza una fórmula más clásica, más típica de la pertenencia al Estado-nación, confinando esa noción de ciudadanía universal que expresa el artículo 86 CRBV.

---

<sup>44</sup> De Lucas, en “Reconocimiento, inclusión, ciudadanía. Los derechos sociales de los inmigrantes”, en *La universalidad de los derechos sociales: el reto de la inmigración*, Tirant lo Blanch/PUV, Valencia 2004, p. 27. Sobre el particular, entre otros, Añón, “El test de la inclusión: los derechos sociales”, *Trabajo, derechos sociales y globalización. Algunos retos para el siglo XXI*, Talasa, Madrid 2000, pp. 148-191.

<sup>45</sup> Fernández, “Comentarios a la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social”, en *Revista Gaceta Laboral*, vol. 9, nº 2/2003, p. 230.



### 3.3.2.- El alcance de los derechos regulados en la LOSSSS: reflexiones sobre las garantías y la remisión a las leyes de desarrollo

Estas consideraciones sobre el ámbito subjetivo del sistema son una primera manifestación del alcance de la LOSSSS. La segunda hace referencia al modo en el que su régimen jurídico concreta las garantías suficientes para el ejercicio de los derechos reconocidos a las personas que se encuentran en su campo de aplicación.

La LOSSSS configura un Sistema de Seguridad Social integrado por tres Sistemas Prestacionales “*mediante los que se brindará protección a las contingencias amparadas por el Sistema de Seguridad Social*” (19 LOSSSS) y que tienen un desarrollo legislativo propio.

De este modo:

- El Sistema Prestacional de Salud garantiza la salud.
- El Sistema Prestacional de Previsión Social incluye los regímenes prestacionales de Servicios Sociales al Adulto Mayor y Otras Categorías de Personas, Empleo, Pensiones y otras asignaciones económicas y Seguridad y Salud en el Trabajo.
- Y el Sistema Prestacional de Vivienda y Hábitat garantiza el derecho a disfrutar de una Vivienda y Hábitat dignos.

El Legislador convirtió la LOSSSS en una especie de Ley Marco, cuyo objetivo fundamental fue rescatar en un plano de legalidad la seguridad social pública, aun cuando sus medidas específicas llegan mediante las leyes de desarrollo. Este fenómeno, conocido como “legislación motorizada”<sup>46</sup>, contiene cierta complejidad, en tanto en cuanto tiene el riesgo de convertir el Derecho en un instrumento más cambiante e impreciso, así como permite la aparición de problemas de derecho inter-temporal, al ir modificándose unas leyes sobre otras. Estos fenómenos pueden terminar desorganizando jurídicamente la Seguridad Social, algo que no contribuye a hacer efectivo el principio de seguridad jurídica<sup>47</sup>.

Esta multiplicidad legislativa regulando una misma materia no favorece el “principio de unidad de un Sistema coherente de Seguridad Social, en un ordenamiento imperativo y de orden público”<sup>48</sup>. Como consecuencia, limita el principio democrático de publicidad,

---

<sup>46</sup> Monereo Pérez, “El sistema de pensiones: principios inspiradores, desarrollos y renovación del Pacto de Toledo”, en *Comentario sistemático a la legislación reguladora de las pensiones*, Comares, granada 2004, p. 13.

<sup>47</sup> Desdentado Bonete, “La nostalgia del sistema: reflexiones sobre el Derecho de la Seguridad Social en una época de crisis. A propósito del Código de la Protección Social”, *R.L.* 7/1996, pp. 10-17.

<sup>48</sup> Monereo Pérez (1999), p. 188.

al impedir que el conocimiento de las normas sea lo más real y efectivo posible<sup>49</sup>, aumentando la dependencia técnica de sus beneficiarios y beneficiarias. Y crea un cuadro disgregador que puede derivar en un proceso de futura pulverización de las fuentes del Derecho de la seguridad social<sup>50</sup>, lo que es fuente de inseguridad jurídica y de graves dificultades a la hora de darle integridad a su ordenamiento jurídico. La pauta marcada en el desarrollo de la LOSSS sigue esa tendencia, elaborando una Ley por régimen prestacional: una para vivienda y hábitat, otra para salud, cuatro más para cada uno de los regímenes prestacionales, seis en total. Cuadro que probablemente sea completado con una Ley de infracciones y sanciones y otra que regule la jurisdicción especial de seguridad social (141 LOSSS).

Si desde el punto de vista de la técnica legislativa se estima que el volumen de las materias a regular es excesivo para una sola ley, existen dos posibles soluciones. La primera, que la LOSSS regule las prestaciones del sistema, dejando para las leyes de desarrollo aspectos tan diversos como las normas de seguridad y salud en el trabajo o aspectos relacionados con la política de empleo. La segunda, confeccionar un Código Orgánico de la Seguridad Social, utilizando la previsión contemplada en el artículo 202 de la Constitución.

Al mismo tiempo, conviene poner límites a la posibilidad de que las leyes de desarrollo sigan la cadena de delegaciones. Esto puede provocar que se deslegalicen muchos aspectos innatos a la caracterización del propio derecho, en una especie de “legislación en cascada”<sup>51</sup> reglamentaria. Ciertamente, puede afirmarse que la ley orgánica no puede regular todos los aspectos de un entramado jurídico tan amplio como la seguridad social. Pero sin duda sí es exigible, tal y como ordena la Constitución (86 CRBV), que defina con precisión los aspectos clave del Sistema universal, público, unitario y de financiamiento solidario.

Esta dificultad se agrava con un obstáculo añadido: la naturaleza híbrida de las leyes. En efecto, como advertí, las leyes de seguridad social, lejos de encargarse sólo de las prestaciones, regulan también otras materias relacionadas con las condiciones de trabajo, la participación de los trabajadores o la política de empleo que, al fin y a la postre, terminan por esconder los derechos prestacionales entre una maraña de disposiciones diversas que pueden dificultar su comprensión.

Digo esto porque no sé si el constituyente estaba pensando en la seguridad social como un todo en el que se incluyeran tantas dimensiones de la realidad. Más bien creo que se refiere al sistema como aquel servicio público encargado de dotar a las personas de las prestaciones necesarias para protegerlas ante los riesgos sociales y las situaciones de necesidad que su actualización pueda provocar.

---

<sup>49</sup> Bea, “Justicia y valores jurídicos”, en *Introducción a la teoría del Derecho* (3ª ed.), Tirant lo Blanch, Valencia 1997, p. 303.

<sup>50</sup> Monereo Pérez (1999), p. 187.

<sup>51</sup> Santamaría Pastor, *Fundamentos de Derecho Administrativo* Tomo I, C.E.R.A., Madrid 1991, p. 172

El legislador entendió de otra manera el carácter integral de la seguridad social, atribuyendo al sistema no sólo el ámbito objetivo y subjetivo de sus prestaciones, sino también el desarrollo del régimen jurídico de las “*políticas, programas y servicios públicos de empleo*” (81 LOSSS) o, por poner otro ejemplo, de la obligación de promover un trabajo seguro y saludable y controlar las condiciones y medio ambiente de trabajo (94 LOSSS).

A mi juicio, esta interpretación del artículo 86 CRBV tiene un carácter demasiado extensivo, en tanto en cuanto que muchos de los aspectos incluidos ahora en el sistema no están reflejados en ese precepto, sino en el 87 y siguientes del texto constitucional y requieren de su propio desarrollo legal. Además de que puede dar una imagen deformada del coste económico de la seguridad social, al hacerse cargo de aspectos que no responden con exactitud a su ámbito objetivo.

El modelo fragmentado de la estructura protectora tiene otras consecuencias, como seguir la tendencia de los sistemas de seguridad social contributivos de separar las prestaciones contributivas en virtud de la contingencia que originó el estado de necesidad. Es así como contingencias profesionales (LOPCYMAT) van por un lado y las comunes (régimen prestacional de Pensiones y otras asignaciones económicas) por otro. Sería bueno pensar en recuperar la figura llamada “origen conjunto de las contingencias”, de modo tal que la prestación para atender la situación de necesidad sea la misma, con independencia del carácter común o profesional que generó la situación de necesidad<sup>52</sup> e, idealmente, de que se dispongan o no de cotizaciones previas.

#### 3.4.3.- La gestión de la Seguridad Social: su nueva institucionalidad

a) El artículo 117 LOSSS ordenó al Ejecutivo que confeccionara un plan de implantación de la nueva institucionalidad. Esta nueva estructura supone un cambio de criterio en el modelo existente, pasando de un organismo único a un modelo fragmentado, compuesto por múltiples entidades que admiten la siguiente clasificación.

Unos tienen un carácter genérico y sus competencias afectan al sistema en su conjunto:

---

<sup>52</sup> Un caso típico es el de las discapacidades sobrevenidas que, en los sistemas contributivos, suelen estar protegidas integralmente sin reunir periodos previos de cotización cuando su origen es profesional (un accidente de trabajo o enfermedad profesional). No ocurre lo mismo si el origen es común (accidente no laboral o enfermedad común) porque suelen pedirse estados carenciales previos. Esta opción no es tan extraordinaria, considerando que la propia LOSSS la contempla excepcionalmente, para los trabajadores no dependientes (67 LOSSS) para algunas prestaciones como las derivadas de una discapacidad, aunque hay que advertir que lo hace para limitar la cobertura y no con una finalidad equiparadora.

- El órgano rector, designado por la Presidencia de la República, se encarga de la *“formulación, seguimiento y evaluación de las políticas y estrategias en materia de seguridad social”* 24 LOSSS.
- La Superintendencia, *“adscrita al ministerio con competencia en finanzas públicas”* (27 LOSSS), *“tiene como finalidad fiscalizar, supervisar y controlar los recursos financieros”* del Sistema (28 LOSSS).
- Y la Tesorería, adscrita al órgano rector, ente recaudador, de inversión y distribución de los recursos fiscales y parafiscales del Sistema (36 LOSSS).

Otros tienen un carácter específico y sus competencias afectan a una parte del Sistema:

- El Sistema Público Nacional de Salud, bajo la rectoría del ministerio con competencia en salud, se encarga de la gestión del régimen prestacional de salud (57 LOSSS).
- El Instituto Nacional de Geriátría y Gerontología (INAGER), bajo la rectoría del ministerio en servicios sociales, se encarga de la gestión del régimen prestacional de servicios sociales al adulto mayor y otras categorías de personas (62 LOSSS).
- El Instituto Nacional de Pensiones y Otras Asignaciones Económicas, bajo la rectoría del ministerio con competencia en materia de previsión social, se encarga de la gestión del régimen prestacional de pensiones y otras asignaciones económicas (71 LOSSS).
- El Instituto Nacional de Empleo, bajo la rectoría del ministerio con competencia en empleo, se encarga de la gestión del régimen prestacional de empleo (85 LOSSS).
- El Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laboral (INPSASEL) y el Instituto Nacional de Capacitación y Recreación de los Trabajadores (INCRET), bajo la rectoría del ministerio con competencia en seguridad y salud en el trabajo, se encarga de la gestión del régimen prestacional de seguridad y salud en el trabajo (99 LOSSS).
- Y el Sistema Nacional de Vivienda y Hábitat, bajo la rectoría del ministerio con competencia en vivienda y hábitat, se encarga de la gestión del régimen prestacional de vivienda y hábitat (104 LOSSS).

Como puede observarse, siguiendo la dinámica iniciada con la multiplicidad legislativa, en la gestión ocurre un tanto de lo mismo. La nueva institucionalidad fragmenta la estructura administrativa, separando la gestión del sistema en múltiples organismos diferentes, lo que sin lugar a dudas vendrá a aumentar los costes económicos de

funcionamiento y a limitar el principio de racionalidad económica. Además de dificultar su carácter unitario, poniendo en evidencia el principio de unidad administrativa, con el riesgo consiguiente de no alcanzar en plenitud los principios de celeridad, eficacia y eficiencia del artículo 141 CRBV.

De un lado, porque aun cuando el órgano Rector sea el responsable, la adscripción de cada Instituto a diferentes Ministerios crea una compleja red de controles y competencias que no debe ayudar mucho a la coordinación de las políticas de seguridad social. De otro, porque la regulación legal fragmentada y la gestión administrativa separada aumentan la burocracia, por lo que hay que hilar muy fino para que en cada caso no se siga un procedimiento administrativo diferente, generando confusión e inseguridad jurídica, siendo una nueva fuente de dependencia técnica de las personas beneficiarias.

Todo ello, teniendo en cuenta el peligro de generar nuevas dificultades en el acceso a estos servicios públicos, al no tener por qué estar ubicados en un mismo espacio físico. Salvo que termine por crearse otro organismo que los englobe a todos, una especie de “ventanilla única”, en una especie de extraño ejercicio de ida y vuelta innecesario.

b) La fragmentación del Sistema, acompañado del probable aumento burocrático, se agrava si se tiene en cuenta que más allá de la tímida inclusión en materia de salud (52 LOSSS), la participación popular viene regulada de manera genérica en el artículo 14 LOSSS, aunque su concreción se delega una vez más a las leyes de desarrollo.

*El artículo 14 LOSSS establece que el “Sistema de Seguridad Social garantizará, en todos sus niveles, la participación protagónica de los ciudadanos, en particular de los afiliados, trabajadores, empleadores, pensionados, jubilados y organizaciones de la sociedad civil, en la formulación de la gestión, de las políticas, planes y programas de los distintos regímenes prestacionales del Sistema de Seguridad Social, así como en el seguimiento, evaluación y control de sus beneficios y promoverá activamente el desarrollo de una cultura de la seguridad social fundamentada en una conducta previsiva, y en los principios de solidaridad, justicia social y equidad. Las leyes de los regímenes prestacionales del Sistema de Seguridad Social y sus reglamentos, fijarán las modalidades en las que participarán los ciudadanos amparados por esta Ley”.*

Como puede verse, hay un evidente compromiso pro participativo, pero, de un lado, está pendiente de que otras normas jurídicas lo concreten y, de otro, la burocratizada institucionalidad recién presentada hace temer que la gestión va a ser soportada por una estructura administrativa tradicional, sin que la LOSSS establezca cómo va a encajar en ella la participación, en general, y de modo muy especial la participación de la comunidad organizada.

Lo que sí está claro es que las acciones contemporáneas de fomento de la participación han dado un salto cualitativo. Por tanto, además de lo que digan las diferentes leyes de

desarrollo, habrá que tener en cuenta la nueva concepción de la participación popular protagónica incluida en las leyes que regulan la participación popular.

Y es que, además, abrir las puertas a la participación puede resolver algunos problemas provocados por la fragmentación administrativa antes mencionada. En primer lugar, que la comunidad participe en el diseño de las políticas proporciona el contexto necesario para aumentar su eficacia, al incorporar las propuestas populares, aumentando como es lógico el apoyo y respaldo a las mismas. Generar confianza en la seguridad social pública es también permitir a la comunidad que participe en su gestión, que la haga suya, que colabore en su buen funcionamiento y contribuya a sostenerla. La comunidad es propietaria de estos instrumentos, y como tal debe exigir y aprovechar los espacios para una gestión participativa, simplificando los procedimientos y disminuyendo con ello la dependencia técnica de la población y su autonomía en el ejercicio de los derechos<sup>53</sup>. En segundo lugar, la proximidad del servicio público, cuando opera en la comunidad o en el barrio, facilita el acceso a la población y, como consecuencia, aumenta el número de personas beneficiadas por las prestaciones. En tercer lugar, hay un mayor control en todo el proceso de los diferentes instrumentos que en él participan, incluido el control de los recursos económicos.

c) Lo que sí incorpora expresamente la LOSSS son algunas instancias de participación privada en la gestión del Sistema, optando por un modelo intermedio de entre los revisados cuando hablé de la permisividad constitucional.

De este modo, de un lado, abre las puertas para que entidades privadas asesoren a la Tesorería: primero, sobre las operaciones financieras y la cartera de inversiones dirigidas a custodiar y mejorar los fondos del Sistema, aun cuando en ningún caso esta colaboración implique la transferencia de estos recursos (11 y 43.19 LOSSS); segundo, permite celebrar convenios con entidades públicas y privadas que contribuyan a mejorar la eficiencia en la recaudación de las cotizaciones” (43.12 LOSSS). De otro lado, consiente la inversión de los recursos en el mercado de capitales (artículos 11, 43.18 y 106.6 LOSSS), algo que parece muy complicado sin que participen entidades financieras privadas.

Hay varias cuestiones que podemos tratar en este instante. La primera de ellas es la necesidad de que el propio Estado tenga la capacidad para decidir el mejor modo de llevar a cabo sus inversiones, en caso de que fuera preciso, si al final se entiende que debe perpetuarse la tradicional estructura financiera que distribuye los recursos en diferentes Fondos y alguno tiene superávit. La segunda hace referencia a la compatibilidad de esta colaboración privada con la prohibición expresa de que este

---

<sup>53</sup> El discurso jurídico debe reducir su complejidad al máximo, aproximándose cuanto sea posible al lenguaje común de la población. Sobre este tema es un clásico Foucault, *La verdad y las formas jurídicas*, GEDISA, Barcelona 1980. Puede verse también a De Sousa Santos, *Estado, Derecho y luchas sociales*, ILSA, Bogotá 1991, pp. 23 ss.

servicio público tenga ánimo de lucro, porque me cuesta visualizar qué entidades privadas pueden tener interés en participar en la gestión sin ánimo crematístico.

Tal y como afirmé en términos constitucionales, pienso que también el legislador, al permitir la colaboración privada, pensó que esta opción sólo era posible siempre y cuando su incidencia en el sistema tuviera una importancia relativa en el conjunto de gestión de aquel<sup>54</sup>, sin alterar “el papel predominante y el compromiso de los poderes públicos en su labor articuladora de la tutela frente a esta contingencia, descartándose toda prevalencia de la autonomía privada en el diseño de la acción protectora dispensada”<sup>55</sup>.

Así las cosas, si se admite constitucionalmente la colaboración privada regulada en la LOSSS, no puede perderse de vista que el Estado tiene la obligación de proteger el interés general. Esto significa que en esta relación se coloca en un plano de superioridad, respecto de los intereses particulares a los que deja participar en la gestión de los asuntos públicos, en virtud de su papel de garante de los valores y derechos que identifican a la sociedad y participan en la definición de ciudadanía<sup>56</sup>.

d) En este punto, conviene destacar el impacto que el modelo tiene sobre el principio de universalidad, solidaridad, integridad y unidad en relación con sus dos mecanismos más importantes: el sistema financiero y el régimen jurídico de las prestaciones.

En primer término, debo advertir que el artículo 86 CRBV no se pronuncia sobre los mismos, por lo que el límite al que está sometido el legislador no es otro que la obligación de optimizar al máximo la puesta en práctica de los principios rectores, incluida la progresividad de los derechos. Para cumplir con este objetivo, el legislador tiene un amplio margen con el que decidir el modelo financiero del sistema, pudiendo separar o no radicalmente las prestaciones contributivas de las no contributivas, concretar el auxilio fiscal, establecer una caja única o seguir la estructura de los seguros sociales y dividir en múltiples fondos el sistema o definir si el régimen económico de las prestaciones debe ser de reparto o de capitalización colectiva..., porque lo que sí parece incompatible con la solidaridad es la capitalización individual.

No obstante, antes de entrar en el estudio de estas particularidades, puede ser muy gráfico reproducir las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo sobre cómo construir la financiación de un sistema de seguridad social. Me parece que sus líneas maestras resumen, con bastante aproximación, el esquema que para las prestaciones contributivas sigue la LOSSS. Posteriormente intentaré dar mi opinión sobre esta propuesta, ofreciendo algunas alternativas que, a mi juicio, responden con mayor acierto a los principios constitucionales.

---

<sup>54</sup> STC 129/1994, f.j. único.

<sup>55</sup> STC 37/1994, f.j. cuarto.

<sup>56</sup> En este sentido, ver AA.VV., “Trabajo y poderes públicos: el papel de los Estados”, en *Trabajo y empleo* (Coord. Supiot), Tirant lo Blanch, Valencia 1999, pp. 211 y 214.

La OIT afirma<sup>57</sup>:

“La mayoría de los regímenes de seguridad social ofrecen una combinación de prestaciones de corta duración, de larga duración y prestaciones de accidentes de trabajo. Dado que en estas ramas de prestaciones se aplican distintos sistemas de financiación, las cuentas de ingresos y gastos de cada una de ellas deben llevarse por separado y los fondos acumulados en cada rama también deben registrarse por separado. Durante las revisiones actuariales periódicas, estas cuentas y registros se examinan para determinar si las tasas de cotización, establecidas para cada rama, son apropiadas y si las hipótesis actuariales se han cumplido. Según el sistema de financiación aplicado, la tasa de cotización establecida para cada rama debería ser adecuada para que la rama en cuestión sea independiente desde el punto de vista económico. El déficit de una rama no debería financiarse inconscientemente con los fondos aportados o asignados a otra rama. Por ejemplo, el déficit de la rama de prestaciones de corta duración, en la que se aplica el sistema de financiación por reparto, que no pueda ser cubierto por el fondo para imprevistos no debería costearse con el fondo para imprevistos de la rama de prestaciones de larga duración, salvo que haya pleno reconocimiento de la utilización de este método para reconstituir las reservas de la rama de prestaciones de larga duración. Si las ramas no se administran de esta manera, más tarde o más temprano se corre el riesgo de causar un serio déficit en las reservas de dicha rama”.

Una lectura inicial de este texto hace pensar que su impecable funcionamiento va a ser idéntico en cualquier tipo de sociedad y que su asepsia técnica parece aplicable a cualquier contexto. Las cosas no son tan sencillas. Como he reiterado, cada ley, como cada modelo o instrumento político debe encajar perfectamente en la sociedad sobre la que actúa, porque su descontextualización es sinónimo de su ineficacia.

El éxito del instrumento de la OIT es factible en sociedades contributivas con una amplia población activa y un nivel de fraude mínimo. La sociedad venezolana está todavía lejos de ser una sociedad con esas características. Los múltiples esfuerzos que se están haciendo llevan su tiempo. Basta observar las proyecciones macroeconómicas a largo plazo de la economía venezolana<sup>58</sup>, en las que el escenario más favorable seguía reconociendo una tasa de informalidad del 50,7% para el quinquenio 2002-2007 que apenas desciende al 38.7% en el quinquenio 2044-2054.

Así las cosas, dos cuestiones. La propuesta de la OIT dirige sus esfuerzos a una seguridad social que, en principio, podría llegar a excluir a una gran parte de la población, en tanto en cuanto se incorporan al sistema o se despliegan las prestaciones

---

<sup>57</sup> Organización Internacional del Trabajo, *Financiación de la seguridad social*, OIT, Ginebra 2001, p.66.

<sup>58</sup> Ministerio de Planificación y Desarrollo, *Proyecciones macroeconómicas a largo plazo de la economía venezolana 2002-2054*, Caracas 2002, ejemplar fotocopiado.



no contributivas reguladas por la ley de servicios sociales. La sociedad venezolana tiene sus propias particularidades. Quizás por eso el constituyente hizo hincapié en un modelo diferente, unitario, universal y de financiación solidaria que necesita, me da la impresión, un instrumento técnico alternativo que sin abandonar ningún nivel de protección dé mayor protagonismo a las clases más desfavorecidas.

Cierto es que la difícil coyuntura de 2002 pudo impedir que se llegara más lejos, conformándose el legislador con la recuperación hacia lo público de la Seguridad Social. La consecuencia, como advertí, es que la LOSSS arrastra rémoras de la ley privatizadora que derogó, lo que requiere un esfuerzo para repensar cómo cumplir fielmente con los mandatos constitucionales.

A mi juicio, sería bueno revisar la conveniencia de separar de manera radical lo contributivo de lo no contributivo y en lo contributivo la existencia de cajas separadas<sup>59</sup>. Este modelo es el típico modelo privatizador, porque pretende buscar cajas deficitarias de un modo ficticio, para ponerlas a disposición del mercado. Es evidente que hay prestaciones que no suelen ser cubiertas con las aportaciones, pero que el sentido de unidad de la Seguridad Social las viene a cubrir con el superávit de otras. La justificación que se ofrece se basa en la transparencia, racionalidad e hipotético equilibrio financiero. Pero no hay que olvidar que esta medida separa la esfera de la solidaridad y la esfera de la contributividad<sup>60</sup>.

Así las cosas, aunque la LOSSS establezca que los recursos del sistema constituyen un patrimonio único (107 LOSSS) y la Tesorería sea un recaudador y administrador exclusivo de los mismos, la figura responde más a un esquema de seguros sociales que a un sistema de seguridad social como tal, en el que lo normal es simplificar el régimen financiero y optar por el reparto apuntalando el principio de solidaridad<sup>61</sup>.

Sin embargo, en el sistema actual el reparto (simple) se aplica en exclusiva a las prestaciones a corto plazo, teniendo un régimen económico de capitalización colectiva para las de largo plazo. Se advierte un marcado carácter actuarial, muy preocupado por el equilibrio financiero<sup>62</sup>, importante desde un punto de vista económico, pero no definitivo desde un punto de vista social. Quizás por eso abre los caminos para que las leyes de desarrollo decidan el monto de las cotizaciones (68 LOSSS para pensiones, 84 LOSSS para empleo, 98 LOSSS para seguridad y salud y 109 LOSSS en general) y los requisitos para acceder a las prestaciones (69 LOSSS).

---

<sup>59</sup> Cada régimen prestacional cuenta con su propio sistema de financiación (fiscal, contributivo o mixto), distribuyendo los recursos en uno o varios fondos (107 LOSSS) encargados de cubrir los costes de pequeños grupos de prestaciones. En principio, cada fondo es independiente y no hay posibilidad de transferencia entre ellos, salvo que lo permitan las leyes de desarrollo (108 LOSSS).

<sup>60</sup> Alarcón Caracuel, ob. cit., p. 27.

<sup>61</sup> Uzcátegui Díaz, "Financiamiento de la Seguridad Social", *FACES-UCV*, Caracas 2000, p. 41.

<sup>62</sup> De la Villa Gil, "El modelo constitucional de seguridad social", *Aranzadi Social*, 3/2004, p. 9, considera conservacionistas a los sistemas típicamente actuariales que, normalmente, priorizan en sus cálculos el equilibrio financiero.

Con todo, la clave más determinante de este tipo de sistemas financieros está en la inexistencia de una caja única y sus consecuencias, aun cuando los diferentes fondos pueden comunicarse entre sí cuando las leyes de desarrollo lo estimen. De esta forma, si un fondo es deficitario (desempleo, discapacidad temporal, maternidad), podría ser auxiliado por el fondo de pensiones (de vejez o de todas, según estime la ley de desarrollo de la LOSSS). Además, la separación puede llegar a confundir a la opinión pública sobre la capacidad financiera del sistema. Así, se puede llegar a pensar que el sistema no funciona, porque un fondo que por concepto es deficitario dé una imagen errónea de un conjunto (o sistema) que, sumando todos los fondos (incluido el de pensiones), podría llegar a tener excedentes.

Lo más difícil es conjugar con los principios de unidad y de financiación solidaria que si unos fondos contributivos (pensiones) disponen de un superávit a buen recaudo, otros fondos que puedan ser deficitarios (desempleo, maternidad, discapacidad temporal) reclamen un auxilio fiscal que reduce la capacidad del Estado para hacerse cargo de otras necesidades: prestaciones no contributivas, empresas de producción social, educación, salud o infraestructuras, por ejemplo. Se puede plantear así una situación un tanto paradójica. Un mismo sujeto protegido (contribuyente) puede tener grandes ahorros para cubrir contingencias futuras (vejez) mientras reclama a quien no tiene capacidad de ahorrar (no contribuyente) que le financie una prestación actual (desempleo) con el dinero de todos.

Aunque es perfectamente comprensible que los recursos del sistema sólo puedan ser utilizados para prestaciones del sistema (108 LOSSS), no es imprescindible recurrir a una separación financiera tan radical que pueda romper los principios de unidad y de financiación solidaria, y no sólo entre lo contributivo y lo no contributivo sino también entre lo contributivo. Sería bueno pensar en una caja única o en fondos transferibles, al menos para lo contributivo, disminuyendo el impacto fiscal del sistema al no tener el Estado que hacerse cargo de prestaciones contributivas cuando hay recursos contributivos disponibles.

Del mismo modo, sería bueno pensar si conviene disminuir el impacto fiscal del régimen actual, ayudando a pagar las prestaciones ya adquiridas (119 LOSSS) ajenas hoy al nuevo sistema y a cargo del Fisco Nacional. Blindar el fondo de pensiones de los nuevos cotizantes impidiendo que ayuden a los pensionistas actuales es un freno al reparto intergeneracional, y limita los recursos de los que el Estado dispone para atender otros proyectos sociales para la inclusión y emancipación de las clases populares.

De nuevo, hay que tener en cuenta el principio de financiación solidaria reconocido por la Constitución. Aunque pueda generar algunas dudas de constitucionalidad que lo contributivo no financie a lo no contributivo, en caso de que aquél tenga superávit, puede que no fuese tan grave si se dieran dos circunstancias: que las prestaciones no contributivas estuvieran cubiertas dignamente y que los excedentes mejoraran las prestaciones contributivas más bajas. Si todavía hubiese recursos disponibles podía

pensarse en crear un fondo de reserva técnica, cuya competencia viene atribuida a la Tesorería (43.10 LOSSSS).

#### **4.- CONCLUSIONES**

El proceso abierto por la LOSSSS fue continuado y agudizado por sus leyes de desarrollo, en el sentido de búsqueda de un sistema público y universal que cumpliera con los mandatos constitucionales. Los desajustes que la LOSSSS pudiera contener se han ido ordenando en este sentido, a partir de la intervención legislativa posterior. De cualquier modo, nada impide repensar la LOSSSS, si bien cualquier modificación habrá de tener en cuenta tres condiciones: su adecuado ajuste constitucional, la necesidad de diagnosticar el nuevo contexto social y cumplir con el mandato de participación popular.

En efecto, la realidad social, económica, política y cultural venezolana tiene sus propios rasgos, definiciones, idiosincrasia, sus manifestaciones autóctonas con las que construye sus relaciones sociales. Conocer con exactitud la realidad es algo más que una suma objetiva de datos facilitados por los diferentes indicadores. La realidad es también subjetiva, porque depende de cómo la ve, la vive y la siente cada persona. Es por ello que para tener un diagnóstico fiable de la sociedad los datos cuantitativos no son suficientes. Tiene que ser el pueblo, la comunidad, quien señale cuáles son sus impresiones, cómo valoran sus capacidades y de qué manera proponen la satisfacción de sus necesidades. El contexto social con el que dar forma a la nueva seguridad social debe ser, por estas razones, fruto de un diagnóstico participativo. La voz de la comunidad organizada debe estar presente, en este sentido, desde el primer instante en el que se plantea la necesidad de elaborar las políticas públicas. Incluso antes. Es el análisis de su día a día el que califica la eficacia o ineficacia de las mismas y, como resultado, determina sus cambios. El debate y el acuerdo participativo pueden dotarle de la eficacia y confianza que necesita, como instrumento estructural de las nuevas relaciones sociales.

Desde la perspectiva de su régimen jurídico, sería bueno considerar la necesidad de regular en una sola Ley las prestaciones del sistema, permitiendo, de un lado, una menor dispersión normativa, lo que contribuye a facilitar el conocimiento y ejercicio de los derechos; de otro, favorece su coherencia y seguridad jurídica al articular un régimen jurídico homogéneo de las mismas.

Las contingencias o riesgos sociales protegidos deberían ser el objeto central de la protección y, de esta manera, se podría pensar en garantizar la protección con independencia de su origen (profesional o común). Es constitucionalmente imprescindible fijar un mínimo vital digno para proteger cada situación de necesidad,

pudiendo para ello utilizarse figuras de racionalidad económica como la transferencia entre prestaciones (económicas y en especie) y/o la unidad familiar.

La garantía de este mínimo vital podría ser la condición para incorporar la proporcionalidad contributiva, aunque sólo aplicable a las prestaciones económicas, teniendo mucho cuidado de que las diferencias no generen nuevas desigualdades. En todo caso, hay que considerar que la proporcionalidad suele aplicarse a partir de carreras contributivas muy largas e inalcanzables, en la actualidad, para la mayoría de la población. Podría tenerse en consideración la posibilidad de incorporar tramos más cortos. Esto permitiría sumar al mínimo vital (como el salario mínimo) retribuciones adicionales por cada pequeño periodo cotizado (cuatro, cinco años o lo que se considere), mecanismo que pienso incentivaría las aportaciones de un modo voluntario.

El modelo de gestión debe tener en cuenta, primero, el principio de unidad y, segundo, el de participación comunitaria. Creo que es preferible que las prestaciones, al menos las económicas, se gestionen por un solo organismo, intentando racionalizar el gasto administrativo. Así como que este organismo se piense con una lógica distinta: su descentralización puede tener como sede la comunidad, permitiendo con su cercanía que la gestión comunitaria vaya haciéndose realidad.

Desde un punto de vista económico, creo que el sistema cuanto más compacto, más solidario. La caja única y el sistema de reparto son una mayor garantía de solidaridad, permitiendo el auxilio fiscal cuando sea necesario. La sostenibilidad del Sistema no depende sólo de su regulación, sino del contexto social. Una Ley técnicamente perfecta puede colapsar si no está vinculada a su entorno. Desde ese punto de vista, los aportes pueden ser imprescindibles para cubrir necesidades sociales, cuando la capacidad contributiva está limitada, ya sea por los bajos salarios, por la informalidad o por el fraude y la evasión en las cotizaciones. De ahí que sea necesario que el cálculo de la rentabilidad y sostenibilidad del derecho a la seguridad social no se haga sólo en términos económicos, teniendo en cuenta el derecho fundamental a la dignidad humana.

Insisto en que estas son, más que propuestas, unas breves reflexiones sobre aspectos que, a mi juicio, deberían tenerse en cuenta en el hipotético supuesto de que se revisen los instrumentos de seguridad social. En todo caso, el pueblo es soberano e irá asumiendo su protagonismo y tomando sus decisiones para conseguir una sociedad justa e igualitaria.

## **BIBLIOGRAFÍA**

### **AA.VV.**

- *Trabajo y empleo* (Coord. Supiot), Tirant lo Blanch, Valencia 1999.

**Alarcón Caracuel , M.R.**

- “La reforma del sistema de pensiones en España”, en *Cuadernos de Relaciones Laborales* 12/1998.

**Añón Roig, M.J.**

- *Necesidades y derechos. Un ensayo de fundamentación*, CEC, Madrid 1994.

- “Derecho y sociedad”, en *Introducción a la teoría del Derecho* (3ª ed.), Tirant lo Blanch, Valencia 1997.

- “El test de la inclusión: los derechos sociales”, *Trabajo, derechos sociales y globalización. Algunos retos para el siglo XXI*, Talasa, Madrid 2000.

**Banco Mundial**

- *Keeping the Promise of Old Age Income Security in Latin America*, The World Bank, Washington 2004.

**Barberá**

- “El desafío de la igualdad”, *Temas Laborales* 59/2001.

**Bea Pérez, E.**

- “Justicia y valores jurídicos”, en *Introducción a la teoría del Derecho* (3ª ed.), Tirant lo Blanch, Valencia 1997.

- “Derecho y Estado”, en *Introducción a la teoría del Derecho* (3ª ed.), Tirant lo Blanch, Valencia 1997.

**Bobbio, N.**

- *El tiempo de los derechos*, Sistema, Madrid 1991.

**Cardenal Carro, M.**

- “La Seguridad Social en la Constitución vista por el Tribunal Constitucional”, *Aranzadi Social* Vol. V/1999.

**Casas Baamonde, M.E.**

- “Prólogo a la edición española”, en *Trabajo y empleo* (Coord. Supiot), Tirant lo Blanch, Valencia 1999.

**Cortina, A.**

- “Europa intercultural”, *El País* 22 noviembre 2005.

**De la Villa Gil, L.E.**

- “El modelo constitucional de seguridad social”, *Aranzadi Social*, 3/2004.

**De Lucas, J.**

“Reconocimiento, inclusión, ciudadanía. Los derechos sociales de los inmigrantes”, en *La universalidad de los derechos sociales: el reto de la inmigración*, Tirant lo Blanch/PUV, Valencia 2004.

**De Sousa Santos, B.**

- *Estado, Derecho y luchas sociales*, ILSA, Bogotá 1991.
- *La caída del angelus novus: ensayos para una nueva teoría social y una nueva práctica política*, ILSA-UNC, Bogotá 2003.

**Desdentado Bonete, A.**

- "La nostalgia del sistema: reflexiones sobre el Derecho de la Seguridad Social en una época de crisis. A propósito del Código de la Protección Social", *R.L.* 7/1996.

**Eliezer Portillo**

- “Reflexiones ociosas sobre la participación privada en el nuevo régimen de pensiones”, *Observatorio Venezolano de Seguridad Social*, <http://www.eumed.net/oe-vess/lit/jep-pens.htm>

**Ferrajoli, L**

- *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Trotta, Madrid 2001.

**Forrester, V.**

- *El horror económico*, Fondo de Cultura Económica 1997.
- *Una extraña dictadura*, Anagrama, Barcelona 2001.

**Foucault, M.**

- *La verdad y las formas jurídicas*, GEDISA, Barcelona 1980.

**García Perrote, I. y Mercader Uguina, J.**

- *El modelo social en la Constitución Española de 1978*, MTAS, Madrid 2003.

**Iglesias Fernández**

- *El derecho ciudadano a la renta básica. Economía crítica del bienestar social*, Los libros de la catarata, Madrid 1998.

**Jiménez Fernández, J.**

- “Consideraciones en relación con las reformas de los sistemas de pensiones en Iberoamérica”, en *El Estado del bienestar: modelos y líneas de reforma*, López Gandía y Ochando Claramunt (editores), Germania, Valencia 2005.

**Martínez de Bustillo, R.**

- “Protección social y empleo”, en *Quaderns de Política Económica*, Vol. 9 enero-abril 2005, [www.uv.es/poleco](http://www.uv.es/poleco)

**Martínez de Vallejo, B.**

- “Justicia y valores jurídicos”, en *Introducción a la Teoría del Derecho* (3ª ed.), Tirant lo Blanch, Valencia 1997.

**Monereo Pérez, J.L.**

- “La reforma negociada del Sistema de Seguridad Social”, *Revista de relaciones laborales* 5/1999.

- “El derecho de la seguridad social en el umbral del Siglo XXI: la nueva fase del Derecho del Trabajo”, *Revista de relaciones laborales UPV* 2/2000.

- “El sistema de pensiones: principios inspiradores, desarrollos y renovación del Pacto de Toledo”, en *Comentario sistemático a la legislación reguladora de las pensiones*, Comares, Granada 2004.

**Moreno**

- “Implicaciones fiscales de la reforma de seguridad social”, en *Seguridad Social, aportes para el acuerdo*, vol. 3, UCAB 2004.

**Ochando Claramunt, C.**

- *El Estado del bienestar*, Ariel social, Barcelona 2002.

**Olarte Encabo, S. y Molina Navarrete, C.**

- "La política y el Derecho de la Seguridad Social en el horizonte 2001: ¿el adiós al modelo progresivo o el arte de lo posible? Reflexiones a propósito de la Ley de Consolidación y Racionalización del sistema de Seguridad Social", *R.T.S.S.* octubre/1997.

**Organización Internacional del Trabajo**

- *Financiación de la seguridad social*, OIT, Ginebra 2001.

**Pérez Royo, J.**

- "Crisis del Estado Social: un falso debate", en *Derecho y Economía en el Estado Social*, TECNOS, Madrid 1988.

**Pisarello, G.**

- “Derechos sociales, democracia e inmigración en el constitucionalismo español: del originalismo a una interpretación sistemática y evolutiva”, en *La universalidad de los derechos sociales: el reto de la inmigración*, Tirant lo Blanch/PUV, Valencia 2004.

**Prieto Sanchís, L.**

- “Los derechos sociales y el principio de igualdad sustancial”, en *La universalidad de los derechos sociales: el reto de la inmigración*, (Añón, Ed.), Tirant lo Blanch/PUV, Valencia 2004.

**Rodríguez Piñero y Bravo Ferrer, M.**

- “El empleo de las personas con minusvalía”, en *Relaciones Laborales* 3/1999.
- *El modelo social en la Constitución Española de 1978*, (AA.VV.), MTAS, Madrid 2003.

**Santamaría Pastor, J.A.**

- *Fundamentos de Derecho Administrativo* Tomo I, C.E.R.A., Madrid 1991.

**Tortuero Plaza, J.L. y Del Águila Cazorla, O.**

- “Los sistemas de pensiones en Europa y Latinoamérica: realidades, expectativas e ideas para un debate”, *Revista del MTAS* 54/2005.

**Uzcátegui Díaz**

- “Financiamiento de la Seguridad Social”, FACES-UCV, Caracas 2000.

**Wolkmer, C.**

- *Introducción al pensamiento jurídico crítico*, ILSA, Bogotá 2005.

**Zagrebelsky, G.**

- *El derecho dúctil*, TROTTA, Madrid 2002, p. 93.