

# La seguridad social: inicio del estado de bienestar. Especial referencia al caso venezolano\*

*Social security: the begining of welfare. A special reference to the venezuelan case*

Freddy Mora Bastidas

Especialista en Derecho Laboral, USM. Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de Los Andes. Profesor de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad de Los Andes. Investigador adscrito al CIEPROL-ULA.

Recibido: 24/11/05 / Aceptado: 01/03/06

## Resumen

La Seguridad Social fue determinante para la aparición del Estado de Bienestar o Estado Social de Derecho: Este derecho humano se encuentra dentro de los derechos económicos, sociales y culturales y está consagrado en normas de rango supraconstitucional y constitucional. Se puede observar que el artículo 86 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela es programático e impone una obligación inmediata al Estado, al consagrar "(...): *El Estado tiene la obligación de asegurar la efectividad de este derecho, creando un sistema de seguridad social (...)*. Desde la entrada en vigencia del nuevo texto constitucional, hasta la presente fecha se puede observar que el Estado venezolano, ha transgredido el artículo 86 constitucional al no poner en operatividad el sistema de seguridad social, ocasionando el no – cumplimiento de los fines del Estado.

**PALABRAS CLAVE:** Estado, Estado social, Seguridad Social, normas constitucionales.

## Abstrac

Social Security was a decisive factor for the appearance of a Wellbeing Sense or Social Welfare State: This human right is found within economic, social and cultural rights, and confirmed in supraconstitutional and constitutional

\* El texto de la presente ponencia forma parte del contenido del Trabajo de Grado intitulado "La Seguridad Social como garantía en el marco de la Constitución de la Republica Bolivariana de Venezuela" presentado como requisito para optar al grado de Magíster en Derecho Laboral de la Universidad Bicentenario de Aragua, año 2006.

status rules. Article 86 from the Bolivarian Republic of Venezuela Constitution is programmatic and it imposes the State immediate obligation by stating: "(...): *The State is under the obligation of ensuring the effectiveness of this right by creating a social security system (...).*" Since the new constitutional text came into effect up until the present day, the Venezuelan State has broken the constitutional article 86 by not putting into practice the social security system. By not doing this, the State has not met its purposes.

**KEY WORDS:** State, Social State, Social Security, constitutional rules.

## Introducción

La Seguridad Social ha jugado un papel trascendental a lo largo de la historia. Éste es un mecanismo destinado a proteger integralmente a los habitantes de un país a través de prestaciones de dinero, atención médica y otros beneficios. Pero al mismo tiempo, como mecanismo social, institucionalizado desde distintos organismos, ha adquirido distintas expresiones a través de la historia contemporánea reciente algunas de las cuales tienen explicación propia.

Según Cabanellas (1998) la Seguridad Social es un concepto que se separa en dos vertientes: El de Seguridad y el de lo Social. El de Seguridad, sumamente amplio que abarca las ideas de exención, peligro, daño o mal, así como también las ideas de confianza y garantía; mientras que el de lo Social abarca en la actualidad a toda la sociedad.

En la época contemporánea se han suscitado acontecimientos sociales, políticos y jurídicos que han incidido sobre la creación de la idea de Seguridad Social. Paralelamente con la aparición de la Seguridad Social han existido un conjunto de factores sociales y políticos que han aparecido en el decurso de la historia de la humanidad derivados de la Revolución Industrial y de la Revolución Francesa que han influido en el surgimiento del Estado de Bienestar o Estado Social.

En Venezuela, en el año 1947 se promulga un texto Constitucional que amplió sustancialmente el contenido de los derechos sociales, y se consagró en el artículo 52 el derecho constitucional a la Seguridad Social. Anteriormente en el artículo 94 pertenecientemente a la Constitución de 1961, igualmente se consagraba rango constitucional a la Seguridad

Social. No es sino cincuenta y nueve años después, con la promulgación de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social de fecha 30 de Diciembre de 2002, cuando la Seguridad Social adquiere plenamente su estructura organizativa. Con esta Ley Orgánica se desarrolla de manera estructural los principios fundamentales contenidos en el artículo 86 constitucional.

Con la entrada en vigencia de este instrumento jurídico, se ha exhortado un conjunto de normas dirigidas a garantizan el desarrollo del Sistema de Seguridad Social. No obstante hasta ahora, la Constitución vigente no ha animado otros mecanismos de acción legal que de alguna manera permitan la aplicación y consolidación del Sistema de Seguridad Social apoyados en las Políticas Públicas, que están preceptuadas en el texto constitucional.

En virtud de la situación anteriormente mencionada luce interesante estructurar la presente investigación, cuyo objetivo es analizar la influencia del Estado de Bienestar en la implementación de la Seguridad Social haciendo especial referencia de estudio al caso venezolano.

## **Seguridad Social y Estado de Bienestar**

La época contemporánea ha sido testigo de varios acontecimientos desde el punto de vista social, político y jurídico que han incidido en la creación de la idea de Seguridad Social. Entre estos sucesos tenemos la Revolución Industrial y la Revolución Francesa; las leyes de protección que surgieron con posterioridad al proceso de industrialización; el surgimiento de las revueltas sociales y las revueltas obreras; la aparición del Estado Liberal; la institucionalización de los seguros sociales en Alemania impulsados por el canciller Otto von Bismarck; el célebre informe Beveridge (Plan de pleno empleo y desarrollo inglés); así como los distintos planes implementados luego de la recesión económica surgida en la postrimería de la II Guerra Mundial. Estos acontecimientos sociales, jurídicos y políticos conllevaron a la existencia de la Seguridad Social, dando oportunidad para que surja el Estado de Bienestar que posteriormente es conocido como Estado Social de Derecho.

Antes de analizar el Estado de Bienestar o Estado Social, es prudente

comenzar a ubicar el momento histórico en que nace el Estado. Bobbio (2001) sintetiza en su obra *Estado, Gobierno y Sociedad*, algunos argumentos que pueden dar respuesta al momento histórico en el cual aparece el Estado como institución política, y explana lo siguiente:

(...) no puede dejar de plantearse el problema de si el Estado existió siempre o si es un fenómeno histórico que aparece en un cierto momento de la evolución de la humanidad. Una tesis recorre con extraordinaria continuidad toda la historia del pensamiento político: El Estado, entendido como ordenamiento político de la comunidad, nace con la disolución de la comunidad primitiva basada en vínculos de parentesco y de la formación de comunidades mas amplias derivadas de la unión de muchos grupos familiares por razones de sobrevivencia interna (la sustentación) y externa (la defensa). Mientras para algunos historiadores contemporáneos, (...), el nacimiento del Estado señala el inicio de la época moderna, de acuerdo con esta mas antigua y común interpretación el nacimiento del Estado representa el paso de la época primitiva, dividida en salvaje y bárbara, a la época civil, donde "civil" significa al mismo tiempo "ciudadano" y "civilizado" (p. 98)

Se puede observar, de acuerdo al análisis de Bobbio, que durante todas las facetas de la historia de la humanidad aparece la figura "estado" con diversas connotaciones, partiendo de un concepto eminentemente social hasta llegar a concebirse el concepto político.

En relación con el concepto político del Estado, Engels citado por Bobbio (2001) realiza una interpretación económica sobre la aparición del Estado al justificar su existencia con el nacimiento de la propiedad privada, debido a que propicia la división del trabajo y consecuentemente la división de clases. Considera además, que la división de clases puede generar un estado de anarquía permanente y para evitar esa catástrofe surge el poder político como objetivo para mantener el dominio de una clase sobre otra, con la utilización de la fuerza.

Si bien es cierto que para conocer como se forma, distribuye y ejerce el poder del "Estado" o "sistema político" como modernamente lo citan algunos estudiosos de los fenómenos políticos es necesario comprender

la filosofía de la teoría política y la teoría del poder, también es indispensable determinar los límites que las normas jurídicas consagran para el ejercicio de las potestades del Estado. En las teorías que fundamentan la existencia del poder existe una nota común: La forma, mecanismo y facultad como se logran los objetivos planteados y el comportamiento debido de los distintos actores sociales. Esos objetivos planteados y el comportamiento al que se hace referencia en el párrafo anterior más allá de responder a la teoría política presenta un matiz eminentemente jurídico, pues es en la Carta Política, en donde se establecen un conjunto de normas constitucionales que imponen ciertas obligaciones al Estado y que otorgan tanto garantías como derechos a los ciudadanos.

Al examinar el Estado y el Derecho, Bobbio (2001), cita a Mortari quien considera que el Estado es:

(...) un ordenamiento jurídico para los fines generales que ejerce el poder soberano en un territorio determinado, al que están subordinados necesariamente los sujetos que pertenecen a él. (p. 128)

Bobbio igualmente cita a Kelsen, para quien el Estado es “una técnica de organización social: en cuanto tal, es decir, en cuanto a técnica, o conjunto de medios para lograr un objetivo, puede ser empleado para los objetivos mas diversos” (p. 129). Tomando las acotaciones que Njaim (1996) hace de la obra de García Pelayo, se podría escribir que el Estado no solamente es una corporación soberana, sino autarquica que tiene una organización suficiente para formular y operar un conjunto de decisiones y acciones, estando en la capacidad de convertir esas decisiones y acciones en resultados.

El investigador considera necesaria la existencia de un orden jurídico que enmarque diversos aspectos imprescindibles para que el Estado logre la formulación de las políticas que permitan la obtención de un resultado. Ese orden jurídico es articulado por parte del Derecho Constitucional. García - Pelayo (2002) al estudiar la formación del Derecho Constitucional, determina que tiene un origen que data del siglo XVIII, con la aparición de la Constitución Inglesa, pero que se erige como ciencia autónoma en el siglo XIX con la aparición del Estado constitucional y afirma lo siguiente:

(...) la gran época de florecimiento del Derecho constitucional tiene lugar a partir del último tercio del siglo XIX. Entonces se produce una especie de unificación de la imagen jurídica del mundo, pues el sistema constitucional no solo se afirma en los Estados europeos, sino que se extiende fuera de ellos. A esta expansión cuantitativa se une la creencia de que tal sistema representaba la fórmula definitiva de la convivencia política, de que era una de las grandes y definitivas invenciones de la humanidad, efectiva y radicalmente vinculada al progreso y a la prosperidad de los pueblos, de manera que para todo Estado atrasado que pretendiera entrar en la esfera de la civilización, era inexcusable la implantación del régimen constitucional. (p. 128)

Combellas (1990) determina que el Estado de Derecho se consolida en el mundo occidental en el siglo XIX, luego de la Revolución Industrial Inglesa y la Revolución Francesa; igualmente considera que esta institución se construye con la intención de limitar la voluntad estatal a través del Derecho, e indica que existen tres principios que constituyen el elemento típico del Estado de Derecho:

Carl Schmitt ha distinguido dos principios que constituyen el elemento típico del Estado de Derecho. Un principio de distribución, libertad del individuo ilimitada en principio frente a las facultades del Estado, limitada en principio, que encuentra su expresión en los llamados derechos fundamentales o de libertad, y un principio de organización que tiene por objeto poner en práctica el principio de distribución y (...) estrechamente vinculados a ellos, el principio de la autoridad de la ley (...). (Combellas, 1990, p. 14)

El investigador apunta, que así como la revolución inglesa y la revolución francesa nutrieron la tesis que justifica la existencia del Estado de Derecho o Estado Liberal Burgués, también han existido un conjunto de factores sociales y políticos que han aparecido en el decurso de la historia de la humanidad derivados de estas revoluciones que han influido en el surgimiento del Estado de Bienestar o Estado Social. Se pueden identificar claramente y desde el punto de vista cronológico

diez factores (sociales y políticos) que han incidido en la aparición del Estado de Bienestar, que pueden sintetizarse de la siguiente forma: El primer factor es la cuestión social que aparece en contraposición con el avance del proceso de industrialización, ya que uno de los postulados del Estado Liberal Burgués se encuentra caracterizado por la libertad ilimitada del individuo, y la disminuida intervención estatal en aquellos asuntos enmarcados dentro de los derechos fundamentales o de libertad. Esta postura surgida por el pensamiento económico liberal trajo grandes desproporciones y desigualdades que a la postre originan la aparición del Estado Social y del Estado de Bienestar. El segundo factor, es el despertar de las grandes masas en relación con el ejercicio de los derechos fundamentales y la posibilidad de no conformarse con el ejercicio ilimitado de los derechos individuales, sino entender que tenían en sus propias manos las herramientas necesarias para exigir al Estado una mayor intervención para disminuir los desequilibrios. El tercer factor, es el influjo que tuvieron las agrupaciones de obreros en asuntos políticos y sociales: que inicialmente luchaban por reivindicaciones sociales y políticas y luego se dedicaron al mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y morales de la clase obrera. El cuarto factor, se encuentra en la influencia de la doctrina socialista con la tesis de la dictadura del proletariado y las luchas del movimiento obrero. El quinto factor, surge con la política social implementada por el gobierno alemán al finalizar el siglo XIX a través de la implementación del sistema de seguro social. El sexto factor, se localiza entre el período 1914 a 1945, período en el cual se desarrollaron las dos guerras mundiales y se generó una crisis económica en los países que habían participado en el conflicto bélico, trayendo como resultado la aparición de epidemias, desempleo, pobreza y estancamiento económico. El séptimo factor, está dado por la creación de la Organización Internacional del Trabajo y la Asociación Internacional de la Seguridad Social, que fueron el producto del esfuerzo mancomunado de los distintos gobiernos con la finalidad de emprender una cruzada para disminuir las desigualdades e inequidades sociales, económicas y culturales en las distintas naciones. El octavo factor, se da por la puesta en vigor de instrumentos jurídicos en los Estados beligerantes destinados a buscarle una salida a la crisis económica postguerras. (*En Estados Unidos: Agriculture Adjustment Act; Nacional*

*Recovery; Nacional Labor Relations Act o "Ley Wagner; Social Security Act y Fair Labor Standards Act. En Inglaterra: Creación de una comisión que produjo el Informe Beveridge, para establecer un plan de seguridad social y de pleno empleo, donde deben ser creados suficientes puestos de trabajo para que los parados obtuvieran ocupación productiva. En Francia, se estableció un plan para lograr el incremento de la producción; la elevación del rendimiento en el trabajo a la par de los países desarrollados; el aseguramiento del pleno empleo; la elevación del nivel de vida de la población y el mejoramiento en las condiciones de la vivienda y de la vida colectiva. Suecia: política económica adecuada (presupuesto cíclico, apoyado en un plan quinquenal) con la absorción de una parte de los parados por el servicio militar obligatorio; una política de obras públicas de gran envergadura (construcción de autopistas) y una política armamentista).*

El noveno factor, está constituido por la creación de la Organización de las Naciones Unidas entre el periodo 1941 a 1945. El décimo factor, se encuentra representado por la aprobación de diversos instrumentos jurídicos internacionales, entre los que se pueden nombrar: la "Declaración Universal de los Derechos Humanos", en fecha 10 de diciembre de 1948; la "Declaración Americana de los Derechos y de Deberes del Hombre", de 1948; el "Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales", de fecha 16 de diciembre de 1966; El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, dictado en fecha 16 de diciembre de 1966; la Convención Americana sobre Derechos Humanos, del 22 de Noviembre de 1969; la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos dictada en fecha 8 de marzo de 1999; la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social de fecha 11 de diciembre de 1969 y la Declaración sobre el derecho al desarrollo de fecha 4 de diciembre de 1986.

En el sistema interamericano se encuentran: la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, de 1948, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de fecha 22 de noviembre de 1969 y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador", de fecha 17 de noviembre de 1988.

## **El surgimiento del Estado de Bienestar como respuesta a la implementación de la Seguridad Social**

Para desarrollar el próximo segmento de la presente investigación, se partirá de la siguiente premisa o afirmación: La Seguridad Social, es el antecedente de la existencia del Estado de Bienestar.

Este segmento del capítulo se elabora fundamentalmente a partir de dos obras que aglutinan una vasta bibliografía y análisis riguroso del Estado de Bienestar y sobre las Transformaciones del Estado Contemporáneo. La primera obra pertenece a Carlos Ochando Claramunt y la segunda a Manuel García Pelayo. El empleo de estas obras facilita imbuirse en el núcleo medular del Estado de Bienestar de manera económica y directa, permitiendo justificar que la Seguridad Social, es el antecedente de la existencia del Estado de Bienestar.

Tamez y Moreno (2000), en un estudio incluido dentro del Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo, al analizar la seguridad social en la región latinoamericana, consideran que el sistema de seguro social creado por Bismarck en la Alemania de 1883 y el Código General de Seguros Sociales promulgado bajo la Constitución de Weimar de 1919, constituyen los componentes primordiales de la construcción del Estado de Bienestar, sin embargo, el investigador disiente de la afirmación de Tamez y Moreno, pues considera que si bien es cierto el sistema de seguro social es un antecedente de la idea de Seguridad Social, no es sino hasta finalizada la II Guerra Mundial, cuando en realidad se desarrolla el concepto de Seguridad Social con el célebre informe de William Beveridge y constituye el soporte que justifica la creación del Estado de Bienestar.

Al estudiar la forma de Estado se puede observar que no existe unanimidad en el concepto de Estado Social y Estado de Bienestar e igualmente no existe unanimidad en el momento histórico en el cual aparece cada uno de ellos. En relación con la denominación y la aparición histórica del Estado de Bienestar y del Estado Social, García – Pelayo (1996) estima que el Estado ha sufrido grandes transformaciones en el aspecto social, económico, cultural e internacional y se refiere al Welfare State, Estado de Bienestar, Estado socialdemócrata o Estado Social, considerando que:

Welfare State se refiere a una dimensión de la política estatal; es decir, a las finalidades del bienestar social; (...). En cambio, la denominación y el concepto de Estado Social incluye no solo los aspectos del bienestar, sino también los problemas generales del sistema estatal (...). (p. 14)

Por su parte, Combellas (1990) manifiesta que “Uno de los problemas con los que tiene que enfrentarse el Estado Social es el de su precisión conceptual, la necesidad de delimitarlo como concepto claro y distinto que permita distinguirlo de otros conceptos afines”. (p. 48). Considera igualmente que el informe Beveridge, al acoger las ideas de Keynes, establece un programa de seguridad social que al garantizar el pleno empleo se convirtió en modelo del Estado de Bienestar de la postguerra y considera que entre el Welfare State o Estado de Bienestar y el Estado Social existen fundamentalmente tres diferencias, que se pueden sintetizar de la siguiente manera:

- a. (...) el Welfare State es un concepto definido de política económica y social, (...) el Estado Social es un concepto más amplio, al integrar en su seno otras facetas: política, ideológica y jurídica. (...)
- b. El concepto de Welfare State surgió como una denominación que corresponde a la idea de un Estado enfrentado a una situación de crisis. (...), el Estado Social es un concepto (...) elaborado: conscientemente, (...) programático, (...) y proyectivo, (...)
- c. Otro criterio de diferenciación es aquel que distingue el Welfare State como una primera etapa de desarrollo de la historia del Estado Social, (...) que se constituye (...) bajo esquemas capitalistas, del Estado Social de Derecho, segunda etapa de profundización de los contenidos del Estado Social (...) (pp. 50 y 51)

El investigador disiente de la postura de Combellas, pues el Estado de Bienestar y el Estado Social de Derecho tienen como objetivo fundamental el acometerse a resolver los problemas sociales, y una de las medidas en que puede lograrse ese cometido es con políticas económicas. Ochando Claramut (2002), al estudiar la constitución del Estado de Bienestar manifiesta lo siguiente:

Aunque sea interesante, no insistiremos en la distinción entre Estado Social y el Estado de Bienestar. Para algunos autores como Rodríguez Cabrero (1990), el Estado Social que comienza a finales del siglo XIX con Bismarck, tiene una orientación conservadora, ya que concibe a la política social como integración, desde arriba, de las clases trabajadoras, como compensación a la inexistencia de libertades y exclusión del movimiento obrero organizado y, en parte, como mecanismo de integración nacional. Para el citado autor, el Estado Social supone el control organizado de la reproducción de la fuerza de trabajo y se materializa a través de la reforma social autorizada o integración subordinada, desde arriba, de las clases trabajadoras. (...) En cambio, el Estado de bienestar – que es un modelo institucionalizado en los años veinte o treinta del presente siglo – concibe la política social como expansión de los derechos sociales o materialización de los derechos políticos democráticos. El Estado de bienestar implica la reforma social pactada, explícita o implícitamente, para integrar a las clases trabajadoras en el sistema capitalista. (...) Según este autor, estos dos modelos fueron aproximándose para permitir la producción en masa, la planificación de la reproducción de la fuerza de trabajo, la redistribución de la renta y la resolución negociada de la cuestión social. (p. 29).

Ochando Claramut (2002) considera igualmente que, el Estado del bienestar fue la respuesta a las nuevas cuestiones sociales que se suscitaron luego de acontecida la Revolución Industrial, por la incapacidad del Estado Liberal de solucionar los problemas postindustriales: Continua afirmando que la consolidación del sistema democrático impulsó el desarrollo de la legislación social en donde se reguló el derecho a huelga, salario mínimo y negociación colectiva, aumento de condiciones de seguridad en el trabajo y se buscaba con la intervención estatal resolver el problema del pleno empleo y la reforma social. Considera el investigador que el desarrollo de esta legislación y la política social constituye el fundamento para sentar las bases de la idea de Seguridad Social. El investigador coincide en la afirmación de Ochando (2002) sobre la consolidación del Estado de Bienestar durante los años cuarenta y cincuenta del siglo XX, debido a que el impacto de las Guerras Mundiales

generó que los distintos gobiernos buscaran medidas para asegurar la estabilidad económica, política y social, con un mayor compromiso por lograr el desarrollo del pleno empleo, la reforma social y el crecimiento económico sostenido.

Por su parte Albi (2000) al estudiar la intervención económica considera que el Estado de Bienestar trata de garantizar un nivel de vida o bienestar a los ciudadanos, estableciendo una red de protección que atenué las desigualdades. Dentro de su visión considera que desde el siglo XIX se observan diversos elementos de previsión con el origen de los seguros sociales y que a la par se fomenta la educación como valor estratégico del capital humano y del crecimiento, y comenta lo siguiente:

(...) en esa época se fomenta la educación, como valor estratégico del capital humano y del crecimiento. Estos son objetivos que pueden plantearse en un ámbito privado, el de una familia pero que, económicamente, no lograban desarrollarse, dados los bajos niveles de renta en ese periodo de tiempo. Los salarios eran escasos y, por consiguiente, el futuro se valoraba poco. Con rentas bajas, la preferencia por el presente es casi ineludible. Comer, vestirse y tener un techo absorben todos los recursos familiares. Esto hizo que reformadores sociales y políticos impulsaran programas de bienestar, y que el sector público tomara la iniciativa, una vez se había comprobado que la labor del Estado liberal del siglo XIX era insuficiente en todos esos aspectos. (...) El auge del EB en la segunda mitad del siglo XX tiene su origen intelectual en el informe de William Beveridge, en Gran Bretaña, que conduce a un sistema general de aseguramiento público. (...) el EB se convirtió en un pacto de cohesión social en economías de mercado desarrolladas. El gasto social, esencia del EB, esta formado por transferencias públicas, monetarias o en especies. (p. 138)

Dentro de las transferencias que se ofrecen en especie, a que hace referencia Albi (2000), se encuentran los servicios sanitarios y educativos, y el gasto público en vivienda y en actividades culturales. Mientras que las transferencias en dinero, o prestaciones sociales o prestaciones económicas se encuentran las pensiones (jubilación, viudedad, orfandad e incapacidad), la protección contra el desempleo, los programas de lu-

cha contra la pobreza. Estas transferencias constituyen la esencia de la Seguridad Social, y son una garantía constitucional propiciada por el Estado de Bienestar, Estado Social Moderno, o mejor conocido como Estado Social de Derecho.

La Seguridad Social es el antecedente que permite la existencia o el surgimiento del Estado de Bienestar, pero ¿Cuál es la razón por la que se habla indistintamente de Estado de Bienestar y de Estado Social de Derecho?. Para dar respuesta a esta interrogante podemos apuntar una justificación económica, política y jurídica. Desde el punto de vista económico Ochando Claramut (2002), explica que se ha interpretado el Estado de Bienestar como una formación histórica desde el punto de vista temporal (desde la II Guerra Mundial) y espacial (en algunos países de la Europa occidental), convirtiéndose en una forma concreta e histórica de intervención económica del Estado y hace una cita de Mishra que lo define como un “sistema social desarrollado en las democracias capitalistas industrializadas como Gran Bretaña, después de la segunda guerra mundial y que permaneció mas o menos intacta hasta mediados de los años setenta”. (p. 27). Sigue manifestando Ochando (2002) que otros autores ubican el origen del Estado de Bienestar con las leyes sociales (Ley de Pobres de 1601 y leyes sociales de Bismarck) dando origen al embrión del futuro Estado de Bienestar. Por último es importante resaltar los periodos históricos que recoge Ochando en su obra al citar a Hecló: “la formación y consolidación de los Estados del bienestar europeos: a) el periodo de experimentación (1870 años veinte del s. XX; b) el periodo de consolidación (1930 – 1940), y c) el periodo de expansión (1940 – 1960).” (p. 28). Por su parte Albi (2000), establece una idea económica del Estado de Bienestar en los siguientes términos:

En los presupuestos de los Estados europeos, mas de la mitad del gasto público corresponde al de carácter social (pensiones, sanidad y educación, principalmente) y solo alrededor de un 20 por ciento se destina a servicios generales (administración, seguridad, justicia ...) y gastos económicos (sectores productivos, inversiones o subvenciones de explotación y de capital), dedicándose el resto a financiar otras administraciones, al servicio de la deuda pública y a otras políticas. (...) (p. 136)

Y continúa manifestando:

No hay, por tanto, una caracterización simple ni un objetivo único en el EB. Posiblemente, el sistema intenta alcanzar demasiados objetivos. Es un gran mecanismo de transferencias publicas que, actuando protectoramente, atiende a objetivos muy diversos. (...). (p. 143)

Con una visión política, García - Pelayo (1996), considera al Estado de Bienestar como una política estatal en función de la distribución del presupuesto a la prestación de servicios sociales; mientras que el Estado Social se refiere a los aspectos totales de una configuración estatal. Señala a Lorenzo von Stein como el precursor del Estado Social, siendo constitucionalizado por primera vez en 1949 en la Constitución Alemana. Cuando analiza la adaptación del Estado Social a la sociedad industrial y post – industrial destaca:

(...) desde el último tercio del siglo XIX se desarrollo en los países mas adelantados una “política social” cuyo objetivo inmediato era remediar las pésimas condiciones vitales de los estratos mas desamparados y menesterosos de la población. Se trataba, así, de una política sectorial no tanto destinada a transformar la estructura social cuanto a remediar algunos de sus peores efectos y que no precedía, sino que seguía a los acontecimientos. En cambio, la actual política social de los países industrializados y postindustrializados extiende sus efectos no solamente a aspectos parciales de las condiciones de vida de las clases obreras, cuyo porcentaje sobre el total de la población tiene a disminuir, sino también a las clases medias, cuyo porcentaje ha aumentado considerablemente como consecuencia de la tecnificación del trabajo y del crecimiento del sector de servicios, e indirectamente sobre la totalidad de la población; tales medidas, además no se limitan a la menesterosidad económica, sino que se extiende a otros aspectos como promoción del bienestar general, cultura, esparcimiento, educación, defensa del ambiente, promoción de regiones atrasadas, (...). (p. 18).

Y además indica:

El Estado social, por el contrario, parte de la experiencia de que la sociedad dejada total o parcialmente a sus mecanismos autorreguladores conduce a la pura irracionalidad y que sólo la acción del Estado hecha posible por el desarrollo de las técnicas administrativa, económicas, de programación de decisiones, (...) puede neutralizar los efectos disfuncionales de un desarrollo económico y social no controlado. (...) ha de ser el regulador decisivo del sistema social y ha de disponerse a la tarea de estructurar la sociedad. Estado Social (...) significa la disposición y la responsabilidad, la atribución y la competencia del Estado para la estructuración del orden social. Los límites de esta capacidad de estructuración del orden social (...) pueden manifestarse en las siguientes posiciones: 1) el Estado social tiene como función asegurar los fundamentos básicos del status quo económico y social adaptándolo a las exigencias del tiempo actual y excluyendo permanentemente los disturbios para su buen funcionamiento, de modo que en esencia está destinado a garantizar el sistema de intereses de la sociedad actual, es decir, de la sociedad neocapitalista, 2) el Estado social significa una corrección no superficial, sino de fondo; no factorial (parcial) sino sistemática (total) del status quo, cuyo efecto acumulativo conduce a una estructura y estratificación sociales nuevas, y concretamente hacia un socialismo democrático. (p. 23).

La visión jurídica la plasma Combellas (1990) en los siguientes términos:

el concepto de Welfare State comienza a adquirir relevancia en los países en proceso de industrialización de Europa y Norteamérica, desde el momento en que el Estado comienza decididamente a intervenir en la sociedad a fin de corregir, tanto los desajustes económicos como las desigualdades sociales producidas por el capitalismo. Un conjunto de factores, no necesariamente interconectados de forma orgánica, contribuyen a la consolidación del concepto: así el perfeccionamiento de los sistemas de seguridad social, el desarrollo

de la tributación progresiva, en fin, la asunción de políticas fiscales y monetarias (...), destinadas a superar las crisis económicas y los efectos perniciosos del paro masivo. (p. 23).

En líneas generales, Combellas, establece algunas diferencias conceptuales entre el Estado de Bienestar y el Estado Social y puntualiza que el primero es una institución para afrontar situaciones de crisis, mientras que el segundo es una concepción construida en función de la realización de valores; considera al Estado de Bienestar como la primera etapa del desarrollo histórico del Estado Social y este último constituye un estadio superior en la profundización de los contenidos sociales. Apostilla que el “Estado Social es un (...) Estado regido por el derecho. (...) Es una idea social del Derecho que pretende que las ideas de libertad e igualdad tengan una validez y realización efectiva en la vida social. Tal idea social del Derecho es material, no formal; exige la materialización de sus contenidos valorativos en la praxis social” (p. 57).

Mientras que Gordillo (2001) al explicar el criterio jurídico del Estado de Bienestar considera que se equipara indistintamente con la idea de Estado Social y al compararlo con el Estado Liberal indica que en el Estado Liberal Burgués solamente se le imponían vallas al Estado, mientras que en el Estado de Bienestar se le asignan finalidades y tareas que lo obligan al otorgamiento de ciertas prestaciones. Afirma que el Estado de Bienestar mejora la concepción del Estado Liberal al corregir sus deficiencias y acoge la postura de Treves, en el sentido de considerar que “también el “Estado de Bienestar”, se preocupa por la libertad de los individuos y se esfuerza por extenderla, poniendo a disposición de ellos toda una serie de servicios sociales”. (p. III – 26).

Vista las posturas económicas, políticas y jurídicas del Estado de Bienestar, el investigador considera que el Estado de Bienestar se equipara al Estado Social; es decir, que indistintamente se puede hablar de Estado de Bienestar y Estado Social como sinónimos, pues la concepción del Estado Social que conocemos hoy en día, ha partido de los fundamentos que originaron la creación del Estado de Bienestar y a su vez el Estado de Bienestar surge o se instaura por la creación del concepto o idea de la Seguridad Social. El Estado de Bienestar o Estado Social, es una institución que no solamente presenta una caracterización econó-

mica, sino que tiene matices políticos y un evidente contenido jurídico. El Estado de Bienestar tiene que cumplir con unos objetivos puntuales: a) Mantenimiento de estándares de vida, garantizando la seguridad económica y la seguridad social; b) Asegurar la provisión de bienes y servicios públicos, entre los que se encuentran (educación, sanidad, servicios sociales, vivienda y recreación); c) Eliminación o reducción de la pobreza, a través de políticas públicas que aumenten el pleno empleo y que flexibilicen las relaciones laborales.

Para lograr la materialización de los objetivos del Estado de Bienestar es necesario el sometimiento al derecho, debiendo asegurar el disfrute progresivo de los derechos sociales con una mayor integración social y regulación del sistema económico para disminuir las distorsiones del mercado.

Por último considera el investigador que el Estado de Bienestar o Estado Social de Derecho se encuentra vigente, pues está destinado a la materialización de los derechos humanos y especialmente de los derechos económicos, sociales y culturales que tienen un rango de normas internacionales y constitucionalmente se encuentran consagrados en las Cartas Políticas de las Naciones y para el aseguramiento de los derechos económicos, sociales y culturales, el Estado tiene que someterse al principio de legalidad y servirse de elementos como la planificación, el desarrollo organizacional, la eficacia, eficiencia y efectividad en la gestión pública.

## **La constitucionalización de los derechos económicos, sociales y culturales**

Siguiendo la orientación de los estudiosos del derecho internacional público, los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), no son una categoría distinta de los derechos humanos, sino más bien son la consagración de derechos de rango internacional que buscan el mejoramiento de las condiciones de vida, el aseguramiento de niveles de ingreso suficientes para el desarrollo, la disminución de la pobreza y la reducción de las desigualdades sociales.

Los derechos humanos son el resultado de las acciones emprendida por

la Organización de Naciones Unidas, luego de culminada la II Guerra Mundial y como en la presente investigación se circunscribe a la revisión de la Seguridad Social, se hará énfasis en ese derecho humanos que ha sido categorizado dentro de los (DESC) El investigador pone de relieve que el derecho a la Seguridad Social, no solamente se encuentra definido y regulado dentro de los Convenios y Recomendaciones de la (OIT), sino que han sido ampliamente desarrollados en la Declaración Universal de Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos; Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social y Declaración sobre el derecho al desarrollo.

Es oportuna la reflexión hecha por Bazan (2005) sobre los (DESC), pues considera que no debe existir una discriminación entre los derechos humanos (civiles y políticos) y los derechos económicos, sociales y culturales y considera lo siguiente: "(...) se hace aconsejable una visión sistemática de los derechos humanos, sean éstos civiles y políticos o económicos, sociales y culturales, (...) puesto que la óptica escindida de aquellos pertenece al pasado (...)" (p. 549).

El investigador considera muy acertada la postura de Bazan (2005), en relación con la constitucionalidad de los DECS y comparte su opinión, y afirma que no solo deben consagrarse nominalmente, sino que deben garantizarse efectivamente y al erigirse como una obligación constitucional del Estado, y el no – aseguramiento atenta contra el principio de la legalidad y en consecuencia es generador de responsabilidad administrativa.

En los distintos instrumentos promulgados por la (ONU) se insta a los Estados suscriptores, que dentro de sus políticas deben asegurar efectivamente la Seguridad Social e igualmente se estatuye la obligación de asegurar otros derechos sociales que transversalmente fortalecen la aplicación de la Seguridad Social.

## La concepción del Estado Venezolano

Con ocasión del proceso constituyente que se desarrolló en el año 1999, el diseño constitucional cambio notablemente, incidiendo en la concepción del Estado Venezolano y en el desarrollo de los fines del Estado Venezolano. Antes de abordar el análisis de la estructura constitucional es importante conocer lo propugnado por el preámbulo de la Constitución, y se puede distinguir un conjunto de principios que sientan las bases de la acción estatal en materia de derechos económicos, sociales y culturales. En efecto, se puede resaltar como vinculante para la ejecución de los (DESC), los siguientes: En primer lugar el imperio de la ley; en segundo lugar el aseguramiento del derecho al trabajo, a la justicia social, a la igualdad y no discriminación; y por último la garantía de la indivisibilidad de los derechos humanos. Estos principios son desarrollados de manera articulada por el texto constitucional partiendo de la consagración formulada en el artículo 2 constitucional que estatuye lo siguiente:

Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, que propugna como 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.

En el artículo 2 constitucional se establece la concepción del Estado Venezolano. Brewer-Carías (2000) en relación con el Estado Social manifiesta lo siguiente:

El artículo 2 de la Constitución define a Venezuela, como un Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia, denominación que propusimos incorporar al texto constitucional, siguiendo la tradición del constitucionalismo contemporáneo. (...). La idea de Estado Social es la de un Estado con obligaciones sociales, de procura de la justicia social, lo que lo lleva a intervenir en la actividad económica y social, como un Estado prestacional. (p. 47).

Por su parte Rondón de Sansó (2002), al analizar la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, considera al Estado Social como Estado de Bienestar pues se interesa en el bienestar y es opuesto a todas las formas autoritarias y considera que:

La tesis que interpreta que el Estado Social de Derecho es la expresión del conjunto de acciones intervencionistas en el plano social por parte del Estado. De allí que tal postura entiende que el Estado Social no es otra cosa que el proceso de intervención que el Estado realiza sobre las actividades económicas. (p. 66).

Y concluye el análisis del Estado Social, de la siguiente manera: “El Estado tradicional se sustenta en la justicia conmutativa y el Estado Social en la justicia distributiva. El Estado tradicional es el legislador, en cuanto que el Estado Social es fundamentalmente un gestor al cual debe sujetarse la legislación”. (p. 67).

Es importante la compilación que Njaim (1996) hace de la obra de García Pelayo, en el sentido de las posibles contradicciones que pueden existir entre el derecho y las prestaciones y obligaciones que se le imponen al Estado Social de Derecho y sintetiza las contradicciones de la siguiente forma:

Se comprueba que la legislación no sólo crea un orden general para la acción sino que es también un instrumento de acción; entonces las leyes no pueden siempre tener un carácter general, abstracto y atemporal sino concreto, específico y, a menudo, sometido a la temporalidad del caso a regular, o del objetivo a conseguir (O.C. 1632). La ley se vuelve un factor de aumento de la complejidad desorganizada a través de lo anterior y, además de su multiplicación y su carácter cada vez mas técnico (“Las organizaciones de intereses...” O.C. 1864-5) Se plantea, en consecuencia la insuficiencia de los medios de control tradicionales, entre ellos el de constitucionalidad, y la necesidad de unos sistemas de control mucho mas complejos sistémicos y cibernéticos. (p. 154).

Muy a pesar de que el Estado Social, se caracterice por el cumplimiento de actividades prestacionales ineludibles, hay que recordar que se encuentra sometido al principio de la legalidad desde el punto de vista material y las políticas públicas deben ceñirse a los fines del Estado y los valores constitucionales, en un todo, de conformidad con los derechos y garantías humanas y fundamentales que se encuentran dispuestas tanto en las normas internacionales suscritas y ratificadas por Venezuela como en las normas de derecho interno.

Mientras que Núñez (2003), al desarrollar un estudio sobre el Estado Democrático y Social y la nueva dimensión del Estado de Derecho, considerando que el Estado Social:

(...) desarrolla una mentalidad crítica en procura de corregir las desigualdades. Por ello se hace énfasis en los derechos económicos y sociales, para los que el Estado debe intervenir directamente en el proceso productivo y, sobre todo, en el distributivo, con fines de garantizar una redistribución más equitativa de la renta. (p. 692).

Mora Bastidas (2005), en un estudio sobre la concepción del Estado Venezolano, publicado en la Revista arbitrada "Provincia" considera que el Estado Social, debe lograr un equilibrio social con la participación directa y activa del Estado en las actividades económicas y sociales y uno de los primeros pasos que se debe acometer es la implementación de las leyes de base y de desarrollo y posteriormente dictar un conjunto de políticas públicas que permitan la materialización efectiva de sus objetivos. De la misma manera hace la siguiente afirmación: "En el Estado Social de Derecho el estado dirige no sólo el proceso económico sino que tiene como fin el desarrollo integral, es decir, el desarrollo económico, político, social y cultural". (p. 14).

En vista de los argumentos de Mora Bastidas, el investigador, al ubicar el tiempo de vigencia que tiene la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, considera que el Estado Venezolano, ha actuado en primera instancia con omisión y en segunda instancia ha actuado con retraso en el cumplimiento de los deberes constitucionales en materia de derechos económicos, sociales y culturales, y de acuerdo con la presente investigación, se puede traer a colación la situación de-

rivada con el derecho humano a la Seguridad Social, que después de tener tres años de vigencia de la Constitución, es cuando entró en vigencia la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social (Ley de Base) y que a seis años de vigencia de la Carta Fundamental, todavía no se han terminado de dictar las Leyes de Desarrollo (solo en la actualidad han sido dictadas: La Ley Orgánica de Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo, la Ley del Régimen Prestacional de Empleo, La Ley del Adulto Mayor y otra categorías de personas, Ley de Vivienda y Habitat), pero lo mas contraproducente, es que el Estado no ha garantizado el derecho humano a la Seguridad Social, en los términos dictados por el artículo 86 constitucional.

## Los fines y valores del Estado venezolano y la Seguridad Social

De acuerdo al desarrollo del punto anterior, se puede observar que el artículo 2 constitucional consagra la concepción del Estado Venezolano y los valores que deben ser desarrollados, mientras que en el artículo 3 constitucional se establecen los fines del Estado, bajo los siguientes términos:

El Estado tiene como 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. La educación y el trabajo son los procesos fundamentales para alcanzar dichos fines.

Los fines estatales, son todas aquellas actividades o tareas que debe realizar el Estado, en conformidad con su concepción constitucional; en otras palabras, de acuerdo con la concepción constitucional, el Estado debe cumplir con unas actividades o tareas (fines del Estado). Brewer Carias (2000) al comentar la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, clasifica los fines del Estado social de derecho **en fines económicos – sociales**, dentro de los que incluye “la defensa y el desarrollo

de la persona y el respeto a su dignidad”, la “garantía del cumplimiento de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución”, la “construcción de una sociedad justa y amante de la paz” y “la promoción de la prosperidad y el bienestar del pueblo”; dentro de **los fines políticos** ubica “al ejercicio democrático de la voluntad popular”; mientras que “la garantía del cumplimiento de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución”, lo encuadra dentro de **los fines jurídicos**. Considera que “el cumplimiento de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución” es una **garantía constitucional** y un valor fundamental del Estado. Rivas (2002), al estudiar los fines del Estado Venezolano, considera que son “los objetivos o metas a alcanzar de acuerdo a un programa de acciones, basados en propósitos primarios tendentes a alcanzar el bienestar colectivo manifestado en todas aquellas áreas que la sociedad aspira disfrutar” (p. 179). Continúa su explicación, destacando que el Estado debe responder a fines sociales y se debe abstener de concepciones políticas caprichosas y hace una distinción entre los fines exclusivos y los concurrentes que contiene el artículo 3 constitucional, destacando que el encabezado de ese artículo son los fines exclusivos y el primer aparte los fines concurrentes. Al referirse a los valores constitucionales Rivas (2002) manifiesta lo siguiente: “(...) el ordenamiento se nos ofrece como un instrumento para la realización de los fines que la norma suprema enuncia como valores, que no son sino los ideales que una comunidad decide erigir como sus máximos objetivos a desarrollar por el ordenamiento jurídico. (...) estos valores están comprendidos dentro de los fines que el Estado “propugna alcanzar”. (p. 179).

Mientras que Rondón de Sansó (2002), en su análisis de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, arguye: “Quien se dedique a computar los predicados adjetivos o valores enunciados, se encontrará con una cifra elevada de ellos en forma tal que la autodefinition del Estado y sus fines se presenta cargada en tal forma que se oscurecen los objetivos que con la misma se persiguieron” (p. 69), pero el investigador considera pertinente destacar que Rondón de Sansó al estudiar los fines esenciales del Estado hace referencia es al contenido del artículo 4 constitucional (Forma del Estado), en donde se invocan cinco principios, a saber: integralidad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad. Considera el investigador que estos principios no

pueden equipararse a los fines del Estado sino que son necesarios para lograr el cumplimiento de los fines del Estado ya que deben ser aplicados por el poder horizontal y vertical del Estado. Tomando en cuenta el contenido del artículo 4 constitucional y contrastándolo con la materialización de los derechos económicos, sociales y culturales, existe una evidente contradicción constitucional, pues el principio de “Estado Federal Descentralizado”, se encuentra sometido al contenido centralizador y esta situación implica una falla en el diseño constitucional, pues no se puede lograr de manera correcta la aplicación de corresponsabilidad, cooperación, y concurrencia. Mora Bastidas (2005), por su parte, afirma lo siguiente:

El Estado tiene dentro de sus fines lograr el bienestar de la colectividad. Para alcanzar esta finalidad tiene que desarrollar un conjunto de acciones destinadas a garantizar los derechos sociales, tales como la seguridad social (pleno empleo, acceso a los sistemas de vivienda, asistencia médica, pensiones, sistemas de protección al desempleo, entre otros). Una de las vertientes de actuación del Estado Social es en todos los asuntos vinculados directamente con la Seguridad Social, pero hay que recordar que el Estado no solamente se dedica a darle bienestar social al conglomerado, sino que tiene que atender otros asuntos que tienen mucho interés para la sociedad, como son los aspectos económicos, jurídicos y políticos. (p. 13).

Existe una vinculación directa entre los valores constitucionales y los fines del Estado, pues el desarrollo de los valores constitucionales tienen que ser logrados con el cumplimiento de los fines del Estado y citando a Mora Bastidas (2005), con los fines del Estado se debe lograr el desarrollo de los valores constitucionales y la consagración efectiva de un Estado Social de Derecho, pues “existe una marcada tendencia a buscar la justicia social y a tratar de lograr la igualdad y el equilibrio social”. El investigador de acuerdo con esta afirmación de Mora Bastidas, considera oportuno resaltar que una de las vertientes para lograr el equilibrio social y poner en práctica el principio de la justicia social es con una aplicación efectiva del sistema de seguridad social propugnado por el artículo 86 constitucional, pues traería como resultado la disminución

de la pobreza, el mejoramiento en los estándares de vida y la atención de todos los sectores de la población sin distinción de raza, credo, condición social y orientación política.

Es oportuno plasmar los comentarios de Sayagues (1963), al referirse a los fines estatales, utiliza la terminología cometidos estatales y expone: "(...) son las diversas actividades o tareas que tienen a su cargo las entidades estatales conforme al derecho vigente. Su extensión es muy variable y depende de las ideas predominantes acerca de los fines del Estado". En opinión del investigador, desde la entrada en vigencia del texto constitucional venezolano, el poder público horizontal y vertical, no ha logrado la articulación de los cometidos estatales para lograr el cumplimiento de los fines del Estado social de derecho.

De acuerdo con el análisis que se está desarrollando en este apartado, es pertinente traer a colación una idea expresada por Morón (2000) en el Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, con ocasión de la aplicación del principio de dignidad y solidaridad en la legislación de la seguridad social colombiana:

El Estado Social de derecho se erige sobre los valores tradicionales de la libertad, la dignidad y la seguridad, pero su propósito es procurar las condiciones materiales generales para lograr su efectividad y la adecuada integración social. A la luz de esta finalidad, no puede reducirse el Estado social de derecho a mera instancia prologadota de bienes y servicios materiales. Por esta vía, el excesivo asistencialismo, corre el riesgo de anular la libertad y el sano y necesario desarrollo personal. En este sentido, los derechos prestacionales, la asunción de ciertos servicios públicos, la seguridad social, el establecimiento de mínimos salariales, los apoyos en materia laboral, educativa y de salud pública, entre otros institutos propios del Estado social de derecho, deben entenderse como fines sociales de acción pública que se ofrecen a los individuos para que estos puedan contar con una capacidad real de autodeterminación. (p. 671).

Tomando como referencia la explicación de Morón y encuadrándola al contenido del texto constitucional venezolano, se puede afirmar que las políticas públicas emprendidas por el gobierno, no han sido dictadas en

concordancia con los valores constitucionales y han traído como resultado que desde la entrada en vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en vez de asegurar la dignidad y el desarrollo de la persona, solamente se ha avocado a la atención de un pequeño sector de la población, con la implementación de políticas sociales y no de políticas públicas que acometan la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales.

## **Desarrollo constitucional de la seguridad social venezolana**

La Seguridad Social Venezolana ha sido un tema de discusión en diversas áreas del conocimiento, tales como la política, el derecho, la economía, la sociología, y la medicina. Sin embargo en razón de la investigación que se desarrolla en el presente Trabajo, se partirá el estudio desde la tercera década del siglo XX.

La Seguridad Social ha sido un clamor de la sociedad, para lograr mejores estándares de vida y alcanzar la protección en algunas contingencias y ha sido el Estado la institución que se ha encargado de diseñar las políticas, planes y estrategias que garanticen la aplicabilidad de este componente del bienestar social que no solamente tiene rango constitucional sino supraconstitucional.

Es oportuno reproducir unas consideraciones de Absalón Méndez (1993) sobre la Seguridad Social en Venezuela:

(...) luego del derroche de una inmensa riqueza económica y a mas de cuatro décadas del establecimiento de la seguridad social como un derecho social, de rango constitucional, los venezolanos nos encontramos frente a una crisis, cada vez mas aguda en el campo de la protección social, debido a que, hasta ahora, solo hemos podido disfrutar de muy pocos servicios y prestaciones ofrecidos por una inconexa y subdesarrollada red institucional. (...) Venezuela, a pesar de su potencial económico (...) ha llegado a la situación actual, posiblemente la más severa de su historia, sin haber construido las bases para desarrollar plena e integralmente un sistema de seguridad social para todos los venezolanos. (p. 17)

En Venezuela existe una gran paradoja, pues desde el descubrimiento y explotación de los hidrocarburos, ha mantenido durante prolongados periodos de tiempo unos ingresos públicos que han debido utilizarse correctamente para lograr el aseguramiento no solo de los derechos económicos, sociales y culturales, sino para garantizar el desarrollo de los derechos civiles y políticos. Como se analizará en este segmento de la investigación, han existido una gran variedad de proposiciones, planes, proyectos, mecanismos y políticas destinadas a la articulación efectiva de la seguridad social venezolana, sin embargo, ese cometido ha sido imposible de materializarse.

Se puede señalar que el “Programa de Febrero”, acometido por el Presidente Eleazar López Contreras, es el primer antecedente que se ubica en el desarrollo de la Seguridad Social Venezolana. “El Programa de Febrero” fue la respuesta que el Estado le dio a las demandas del pueblo en donde pedían mayor participación y la instrumentación de planes que beneficiaran a las clases más empobrecidas. Márquez (1997, p. 77) considera que el contenido medular de este programa se formula en materia social y específicamente en el área laboral, de higiene y asistencia social, protección a la madre y al niño, salud, beneficencia y previsión social, y comenta que el programa puso énfasis en el asunto social “pues son los campos donde el país arrastra los mayores y más graves déficits (...)”.

Y agrega lo siguiente:

Con ese programa, por primera vez en la historia contemporánea, el Estado confecciona un conjunto de medidas orientadas a solucionar de manera sistemática algunos de los problemas sociales más agudos que confronta la nación. En tal sentido, representa en este siglo la primera iniciativa, desde el Estado, orientada a elaborar un plan orgánico para responder a ese tipo de exigencias. (...). Se define un compromiso del Estado con los ciudadanos, que hasta ese momento nunca se había enunciado taxativamente. (...) puede señalarse que el diseño de acción estatal bosquejado en él, constituye el origen mas remoto del moderno Estado Social en Venezuela. (p. 77)

Otro antecedente del origen de la Seguridad Social en Venezuela esta constituido por el "Plan Trienal", del Presidente López Contreras, en donde buscaba dar orientación estratégica y coherencia a su gestión gubernamental y representa la continuidad del "Programa de Febrero". Márquez (1997, pp. 80 y 81) al concretizar el "Plan Trienal" indica que busca la atención en la educación, salud, protección de los obreros, vivienda y vivienda y asegura que "(...) al final del gobierno de López Contreras, el balance del Programa de febrero y del Plan arroja un saldo altamente positivo. La mayoría de las obras e iniciativas propuestas se materializan o se hallan en vías de instrumentación".

Desde el punto de vista normativo tenemos como antecedentes de la Seguridad Social en Venezuela, la Constitución Nacional de 1936, la Ley del Trabajo de 1936 y la Ley del Seguro Social Obligatorio de 1940. En el artículo 32 de la Constitución de 1936 se estatuye lo siguiente:

La ley dispondrá lo necesario para la mayor eficacia y estímulo del trabajador, organizándolo adecuadamente y estableciendo la protección especial que deberá dispensar a los obreros y trabajadores, para proveer el mejoramiento de su condición física, moral e intelectual, y al incremento de la población. (...).

En relación con el contenido del artículo 32 de la Constitución Nacional de 1936, Márquez (1997, p.83) afirma lo siguiente: "(...) por primera vez en la historia constitucional del país, una Carta Fundamental consagra de forma tan clara los derechos del trabajador y señala las obligaciones del Estado con la clase laboral". Paralelamente a la entrada en vigencia del texto constitucional en ese año 1936, entró en vigencia la Ley del Trabajo que en palabras de Márquez (p. 86), "coloca la legislación laboral venezolana como una de las mas avanzadas del mundo. (...) hay que interpretarla como un paso audaz del Gobierno de López (...) para ganarse las simpatías del sector laboral (...) severamente golpeado durante las casi tres décadas de dictadura (...).

Cuatro años después de la entrada en vigencia de la Constitución de la República de 1936, fue promulgada la Ley del Seguro Social Obligatorio, que según su exposición de motivos, busca una solución al problema social de la inseguridad del trabajador y la protección contra los riesgos

que lo amenazan, aunque no fue sino hasta 1944 cuando entró en vigencia. Márquez (1997), asegura que

El Programa de febrero, el Plan Trienal, la Constitución de 1936, la Ley del Trabajo y la Ley del Seguro Social Obligatorio conforman los aspectos centrales de lo que comienza a ser una nueva relación del Estado con la sociedad, particularmente con la clase trabajadora. (p. 90).

Marín (1996), en el libro *Lo Público y lo Privado. Redefinición de los ámbitos del Estado y de la Sociedad, en relación con el desarrollo legal del seguro social venezolano*, indica lo siguiente: “En Venezuela, la creación del Seguro Social obligatorio fue anunciada en la Ley del Trabajo de 1936 y concretada en la ley de 1940; ésta fue reformada en 1951 y en 1966. (...) El Instituto del Seguro Social fue organizado en 1944, una vez que fue adoptado el Reglamento General de la Ley”. (pp. 337 – 338). Las primeras prestaciones que el Seguro Social otorgó fueron las de asistencia médica y dinero en caso de enfermedad, maternidad y accidentes y enfermedades profesionales, posteriormente aumentó la cobertura con las prestaciones en dinero en caso de incapacidad parcial o invalidez, vejez, sobrevivencia y nupcias y desde finales de la década de los ochenta se comenzó a cancelar la prestación por paro forzoso. En el año 1945, se da una reforma constitucional, que no estableció en sus disposiciones la consagración de la Seguridad Social como derecho con rango constitucional. Para el año 1947 se promulga un nuevo texto Constitucional que amplió sustancialmente el contenido de los derechos sociales. Ramírez (1980) al evaluar la Constitución de la República de 1947 indica que los derechos que fueron consagrados en ese texto constitucional son:

(...) los derechos de sindicalización, fuero sindical, condiciones de trabajo, contratación colectiva, huelga. Estableció el derecho a la salud para toda la población. Consagró el derecho a la educación gratuita en todos los niveles, (...). En materia de Seguridad Social, por primera vez, aparece el término en una Constitución venezolana (...) el art. 52 lo consagraba así: “Los habitantes de la República tienen

el derecho de vivir protegidos contra los riesgos de carácter social que puedan afectarlos y contra las necesidades que de ello se derive. El Estado establecerá en forma progresiva un sistema amplio y eficiente de Seguridad Social y fomentará la construcción de viviendas baratas destinadas a las clases económicamente débiles. (47)

El investigador sostiene que la consagración de la Seguridad Social de acuerdo con el artículo 52 de la Constitución de 1947, corresponde al concepto amplio de Seguridad Social y se basa en el principio de la universalidad, pues no limita su aplicación a los trabajadores, sino como un derecho fundamental y una garantía constitucional de todos los habitantes de la República.

En relación con la Constitución Nacional de 1953, Ramírez (1980), opina lo siguiente:

(...) durante el régimen de Marcos Pérez Jiménez, redujo a su mínima expresión los derechos sociales, a tal punto que ni se mencionaban los de salud, educación gratuita, formación profesional, vivienda, condiciones de trabajo y otros. Por ello resultaba irónica la disposición del art. 60, numeral 25, de dejar a la competencia del Poder Público Nacional lo relativo a “trabajo, previsión y seguridad sociales. (p. 48).

En 1961 fue promulgada una nueva Constitución Nacional, que establece en la disposición 94 constitucional, lo siguiente:

En forma progresiva se desarrollará un sistema de seguridad social tendiente a proteger a todos los habitantes de la República, contra infortunios del trabajo, enfermedad, invalidez, vejez, muerte, desempleo y cualquier otro riesgo que pueda ser objeto de previsión social así como contra las cargas derivadas de la vida familiar. (p. 48).

La Constitución de 1961, en palabras de Sainz (2003), “avanza y profundiza más en ciertos aspectos pero a nuestro modo de ver en el aspecto social y de los derechos laborales, tenía mas intensidad la de 1947; (...)”. (p. 62). En contraposición a la postura de Sainz, se encuentra la

de Ramírez (1980), quien se hace eco en la postura de los estudiosos del derecho constitucional que consideran a la Constitución de 1961 como una de las mejor elaboradas y señala: “Ella consagra en capítulo aparte de los derechos individuales, políticos y económicos, los derechos sociales” (p. 48).

Desde finales de la década de los ochenta se ha dado no solo en Venezuela, sino en los países de América Latina un proceso de reforma de las instituciones de la seguridad social. Valera (1997), agrupó las reformas emprendidas en Venezuela desde 1989 hasta la entrada en vigencia de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral de fecha 1997, identificando dos grupos: las propuestas para reformar o modificar algunos instrumentos jurídicos o modalidades de la seguridad social y las propuestas para transformar radicalmente los instrumentos o modalidades de la seguridad social. Dentro del primer grupo, ubica diecinueve (19) propuestas y dentro del segundo grupo ubica trece (13) propuestas. Es importante destacar que las propuestas son tanto del sector público como del sector privado.

La preocupación surgida desde 1989 responde a la inquietud de los distintos actores sociales en poner de relieve la importancia de la seguridad social como una garantía que debe ser asegurada por el Estado. Díaz (1997), al evaluar la crisis de la Seguridad Social en Venezuela afirma lo siguiente:

Venezuela no cuenta con un sistema de seguridad social integral, expresándose esto en la existencia de una multiplicidad de instituciones que brindan descoordinadamente protección a sectores de la población, donde encontramos desde algunos segmentos con duplicidad en la protección hasta otros que están totalmente desprotegidos, al lado de una prolija cantidad de leyes, reglamentos, decretos o convenios colectivos que norman la protección social. (...)

La carencia de un liderazgo claro en el sector ha permitido y, hasta fomentado, la proliferación de instituciones encargadas de ejecutar las tareas del sistema de seguridad social en sus distintos componentes: asistencia social, atención médica, pensiones, indemnizaciones por desempleo y otros servicios conexos (formación profesional, vivienda y recreación, entre otros). Este hecho se ha traducido en

un estructura compleja y desigual, en la que el privilegio a la discriminación se produce en el plano contributivo, como en el de las prestaciones efectivamente recibidas, lo que explica la presencia de una gran cantidad de personas de alta vulnerabilidad que están al margen del sistema. La multiplicidad de organismos destinados a dar asistencia social y, lo mas grave, aun, la descoordinación entre ellos, hacen perder efectivamente su acción. (pp. 219 – 221).

Chaudry (1993), al estudiar la Política Social, el Bienestar Social y la Seguridad Social puntualiza lo siguiente:

Es evidente, la importancia que tiene para el ser humano hacer coherentes y coordinadas las políticas sociales y las económicas, con la finalidad de dar prioridad a la Seguridad Social, pero no solo atacando el problema de la salud, sino otros que son tan importantes como éste, tal es el caso, de la vivienda, ahorro y recreación. En tal sentido, la Seguridad Social, tiene la función de hacer operativa la Política Social del Estado, a través de un sistema que permita en alguna medida, otorgar los beneficios económicos que se obtienen, a la población del país. (p. 101)

No solamente Díaz es el único que ha manifestado esa preocupación por la falta de unificación e integración de todos los componentes de la Seguridad Social, comparten esta postura Ramírez (1980), Méndez (1993), Marín (1990), Chaudry (1993), entre otros.

Sin llegar a ningún consenso ni voluntad política para la articulación de un sistema de seguridad social que plasmara el contenido de las normas con rango internacional y constitucional, se llega al proceso constituyente de 1999, en donde se concibió un cambio de paradigma en materia de Seguridad Social. El artículo 86 constitucional, desarrolla el principio rector en materia de Seguridad Social y a diferencia del artículo 52 de la Constitución de 1947 y en el artículo 94 de la Constitución de 1961, aunque continúa siendo una norma programática impone la obligación al Estado de crear el sistema de Seguridad Social, tal y como se puede observar del contenido que plasma lo siguiente:

Toda persona tiene derecho a la seguridad social como servicio público de carácter no lucrativo, que garantice la salud y asegure protección en contingencias de maternidad, paternidad, enfermedad, invalidez, enfermedades catastróficas, discapacidad, necesidades especiales, riesgos laborales, pérdida de empleo, desempleo, vejez, viudedad, orfandad, vivienda, cargas derivadas de la vida familiar y cualquier otra circunstancia de previsión social. El Estado tiene la obligación de asegurar la efectividad de este derecho, creando un sistema de seguridad social universal, integral, de financiamiento solidario, unitario, eficiente y participativo, de contribuciones directas o indirectas. La ausencia de capacidad contributiva no será motivo para excluir a las personas de su protección. Los recursos financieros de la seguridad social no podrán ser destinados a otros fines. Las cotizaciones obligatorias que realicen los trabajadores y las trabajadoras para cubrir los servicios médicos y asistenciales y demás beneficios de la seguridad social podrán ser administrados sólo con fines sociales bajo la rectoría del Estado. Los remanentes netos de capital destinado a la salud, la educación y la seguridad social se acumularán a los fines de su distribución y contribución en esos servicios. El sistema de seguridad social será regulado por una ley orgánica especial.

El investigador considera oportuno y pertinente comparar una frase que desarrolla el artículo 52 y 94 de la Constitución de 1947 y de 1961 con el contenido del artículo 86 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999. El artículo 52 constitucional indica: *“El Estado establecerá en forma progresiva un sistema amplio y eficiente de Seguridad Social (...)”*, mientras que el artículo 94 constitucional establece: *“En forma progresiva se desarrollará un sistema de seguridad social (...)”*. El artículo 86 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela estatuye: *“(...) El Estado tiene la obligación de asegurar la efectividad de este derecho, creando un sistema de seguridad social (...)”*; como se puede observar del contenido parcial del artículo 52 y 49 eran disposiciones programáticas y permitían un desarrollo progresivo, mientras que el artículo 86 del actual texto constitucional aunque sigue siendo programática le impone una obligación al Estado para la creación de un sistema de seguridad social

que garantice de manera inmediata para el disfrute y la aplicación de las contingencias que abarcan la Seguridad Social. Apostilla el investigador que el Estado Venezolano desarrolló de manera gradual el cumplimiento del mandato constitucional del artículo 52 de la Constitución de 1947, mientras que el artículo 94 de la Constitución de 1961 tuvo un desarrollo incipiente o embrionario que solamente quedo en proyectos y papeles de trabajo.

En relación con el artículo 86 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, la situación es mas delicada, ya que desde la entrada en vigencia del texto constitucional de 1999, no fue sino hasta el año 2002, cuando se publicó la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social, bajo el esquema de Ley de Base, pero en relación con las Leyes de Desarrolló solamente se han promulgado y publicado la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo, La Ley del Régimen Prestacional de Empleo, la Ley del Adulto Mayor y Otra Categorías de Personas, La Ley de Vivienda y Hábitat, quedando pendiente por dictarse la Ley del Régimen de Pensiones y la Ley de Salud. Aunado a este panorama normativo, desde la entrada en vigencia de la Ley del Sistema de Seguridad Social, todavía no se han creado los órganos encargados de operar dicho sistema y solamente existe una creación nominativa y formal, más no material.

Cuando se hace referencia a la Seguridad Social, hay quienes se remiten solamente al análisis del artículo 86 constitucional, sin embargo, existen en el texto constitucional un conjunto de principios normativos que de manera articulada construyen la base para el desarrollo de la Seguridad Social. Mora Bastidas (2002), al estudiar el marco constitucional de la Seguridad Social, manifiesta lo siguiente:

Pero el artículo 86 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela no es el único dispositivo constitucional que consagra principios que garantizan la seguridad social en el territorio nacional. Se puede observar en la Constitución Nacional que existe una diversidad de artículos que complementan el principio constitucional de la Seguridad Social. Tenemos dentro de los artículos que garantizan los derechos sociales: el derecho a la protección de la familia, de los ancianos y de los discapacitados, el servicio de salud,

el derecho a un salario digno y justo, el derecho a las prestaciones sociales, el derecho de los funcionarios públicos a la seguridad social, entre otros. (p. 8)

El investigador, al estudiar el texto constitucional ha encontrado que existen alrededor de cuarenta y ocho normas que complementan el aseguramiento de este derecho humano: Artículo 2 (Concepción del Estado y valores constitucionales); Artículo 3 (Fines del Estado); Artículo 4 (Forma del Estado); Artículo 136 (Distribución vertical y horizontal del Poder Público); Artículo 156 (Competencias del Poder Público Nacional); Artículo 137 (Principio de legalidad administrativa); Artículo 139 (Responsabilidad individual en el ejercicio de función pública); Artículo 140 (Responsabilidad patrimonial del Estado en el ejercicio de funciones administrativas); Artículo 141 (Principios constitucionales para la organización de la Administración Pública); Artículo 19 (Derechos Humanos); Artículo 21 (Igualdad ante la ley); Artículo 23 (Jerarquía de los tratados y convenios internacionales); Artículo 25 (Responsabilidad de los funcionarios públicos); Artículo 86 (Desarrollo programático de la Seguridad Social); Artículo 51 (Derecho de petición); Artículo 62 (Derecho de participación); Artículo 75 (Protección de la familia); Artículo 76 (Protección a la maternidad); Artículo 78 (Protección a los niños y adolescentes); Artículo 79 (Deber de garantizar el desarrollo de los jóvenes); Artículo 80 (Protección de los ancianos); Artículo 81 (Protección de los discapacitados y personas con necesidades especiales); Artículo 82 (Derecho a la vivienda); Artículo 83 al 85 (Sistema Nacional de Salud, derecho a la salud y financiamiento del sistema de salud); Artículo 87 (Deber del Estado de establecer políticas que impulsen el pleno empleo); Artículo 88 (Protección del trabajo del hogar); Artículo 89 (Desarrollo programático del principio “hecho social trabajo”); Artículo 91 (Derecho a un salario digno y suficiente); Artículo 92 (Derecho al pago inmediato del salario y prestaciones sociales); Artículo 100 (Protección de los trabajadores culturales); Artículo 111 (Derecho a la recreación); Artículo 122 y 123 (Salud y protección de los pueblos indígenas); Artículo 147 (Pensiones y jubilaciones de los funcionarios públicos); Artículo 259 (Control jurisdiccional de la actividad administrativa); Artículo 262 (Conformación de las Salas del Tribunal Supremo

de Justicia); Artículo 274 (Competencias del Poder Ciudadano); Artículo 281 (Atribuciones del Defensor del Pueblo para garantizar el correcto funcionamiento de los servicios públicos y el respeto a los derechos humanos); Artículo 289 (Atribuciones del Contralor en materia de control fiscal y control de gestión); Artículo 299 (Consagración de la planificación estratégica como principio del sistema socio – económico); Artículo 310 (Promoción del turismo para garantizar el desarrollo sustentable); Artículo 311 (Principio de gestión fiscal); Artículo 313 (Política presupuestaria); Artículo 328 (Sistema de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas); Artículo 334 (Control concentrado y difuso de la Constitución); Artículo 335 (Carácter vinculante de las decisiones de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia).

## **La cooperación y corresponsabilidad de las entidades estatales y locales en el desarrollo efectivo de la Seguridad Social**

En el decurso de la presente investigación hemos visto como la Seguridad Social ha ejercido un influjo determinante para el surgimiento del Estado de Bienestar. De la misma manera se ha descrito, el papel que tiene en la actualidad el Estado de Bienestar o Estado social de derecho, entendiendo que depende del arquetipo constitucional para desarrollar sus cometidos en concordancia con los valores constitucionales y así de esta manera lograr el cumplimiento de sus fines, sin embargo, aunque no es el tema central de esta ponencia, es oportuno hacer una pequeña reflexión sobre la cooperación y corresponsabilidad de las entidades estatales y locales en el desarrollo efectivo de la Seguridad Social.

Es oportuno transcribir el contenido del artículo 4 constitucional: *“La República Bolivariana de Venezuela es un Estado federal descentralizado en los términos consagrados por esta Constitución, y se rige por los principios de integridad territorialidad, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad”*. Como se indicó con anterioridad, el artículo 4 constitucional permite establecer un conjunto de principios que sirven para determinar las competencias de las entidades públicas territoriales; pero, en el articulado destinado a la organización y funcionamiento del Poder Público, existen un conjunto de normas que cercenan el principio fundamental

del mencionado artículo 4 “Estado federal descentralizado”. Y si bien es cierto que existe la cooperación y la corresponsabilidad como dos principios necesarios para imponer obligaciones a las entidades territoriales en relación con el cumplimiento de los fines del Estado, el ánimo centralista del texto constitucional ha reducido a su más mínima expresión, esta cooperación y corresponsabilidad en el plano real.

En primer lugar es oportuno señalar que las entidades estatales adolecen de competencias para atender asuntos de la Seguridad Social. Mientras que las entidades locales dentro del artículo 178 tienen atribuida como competencia las *“gestiones (...), en cuanto concierne a la vida local, en especial la ordenación y promoción del desarrollo económico y social, (...), y el mejoramiento, (...), de las condiciones de vida de la comunidad, en las siguientes áreas: “Salubridad y atención primaria en salud, servicios de protección a la primera y segunda infancia, a la adolescencia y a la tercera edad; (...), servicios de prevención y protección”*, contradictoriamente el artículo 156 constitucional en su numeral 13 y 32 estatuye: *“Es de competencia del Poder Público Nacional: (...) 13. La legislación para garantizar la coordinación y armonización de las distintas potestades tributarias (...) de los tributos estatales y municipales (...) 32. La legislación en materia de (...) previsión y seguridad sociales; (...)”*. Para comprender la relación de estos dos dispositivos constitucionales con el dispositivo 86 y 4 constitucional, se puede concluir que: a) Hasta los momentos solamente se ha creado el sistema de Seguridad Social, pero el Poder Público Nacional no ha terminado de dictar las leyes que permitan su operatividad; b) El artículo 178 constitucional, las disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal y algunas disposiciones de las leyes de desarrollo de la Seguridad Social, le imponen a los municipios algunas prestaciones o transferencias en especie y en dinero vinculadas con la Seguridad Social (salud, vivienda, asistencia social, creación de instancias administrativas que coadyuven a la aplicación del sistema de Seguridad Social), pero contradictoriamente, las entidades locales o municipales están condenados desde el punto de vista presupuestario y al no poder lograr el cumplimiento del principio de corresponsabilidad fiscal mucho menos podrán asumir nuevas competencias, que en el caso objeto de estudios conforman la Seguridad Social.

## A manera de conclusión

- a. Luego de realizar un profundo análisis sobre las circunstancias históricas, políticas, económicas y sociales que dieron origen a la existencia del Estado de Bienestar se puede afirmar con plena convicción que la Seguridad Social impulsa la aparición del Estado de Bienestar.
- b. Se pueden identificar claramente y desde el punto de vista cronológico diez factores (sociales y políticos) que han incidido en la aparición del Estado de Bienestar, y que tienen relación directa e íntima vinculación con la Seguridad Social.
- c. Algunos autores consideran que el Estado de Bienestar surge luego de la aparición del sistema de seguro social alemán, mientras que otros consideran que comienza con el Plan Beveridge, luego de concluida la II Guerra Mundial.
- d. El Estado de Bienestar debe asegurar transferencias en especie (servicios sanitarios y de salud) y transferencias en dinero (prestaciones sociales y pensiones). Estas transferencias constituyen la esencia de la Seguridad Social, que es una garantía constitucional propiciada por el Estado de Bienestar, Estado Social Moderno, o mejor conocido como Estado Social de Derecho.
- e. En el caso de estudio, una de las vertientes para lograr el equilibrio social y poner en práctica el principio de la justicia social es con una aplicación efectiva del sistema de seguridad social propugnado por el artículo 86 constitucional, pues traería como resultado la disminución de la pobreza, el mejoramiento en los estándares de vida y la atención de todos los sectores de la población sin distinción de raza, credo, condición social y orientación política.
- f. El artículo 52 constitucional indica: *“El Estado establecerá en forma progresiva un sistema amplio y eficiente de Seguridad Social (...)”*, mientras que el artículo 94 constitucional establece: *“En forma progresiva se desarrollará un sistema de seguridad social (...)”*. El artículo 86 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela estatuye: *“(...) El Estado tiene la obligación de asegurar la efectividad de este derecho, creando un sistema de seguridad social (...)”*; como se puede ob-

servar del contenido parcial del artículo 52 y 49 eran disposiciones programáticas y permitían un desarrollo progresivo, mientras que el artículo 86 del actual texto constitucional aunque sigue siendo programática le impone una obligación al Estado para la creación de un sistema de seguridad social que garantice de manera inmediata para el disfrute y la aplicación de las contingencias que abarcan la Seguridad Social.

- g. El Estado Venezolano desarrollo de manera gradual el cumplimiento del mandato constitucional del artículo 52 de la Constitución de 1947, mientras que el artículo 94 de la Constitución de 1961 tuvo un desarrollo incipiente o embrionario que solamente quedo en proyectos y papeles de trabajo. En relación con el artículo 86 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, la situación es mas delicada, ya que desde la entrada en vigencia del texto constitucional de 1999, no fue sino hasta el año 2002, cuando se publicó la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social, bajo el esquema de *Ley de Base*, pero en relación con las *Leyes de Desarrolló* solamente se han promulgado y publicado la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo, La Ley del Régimen Prestacional de Empleo, la Ley del Adulto Mayor y Otra Categorías de Personas, La Ley de Vivienda y Hábitat, quedando pendiente por dictarse la Ley del Régimen de Pensiones y la Ley de Salud. Aunado a este panorama normativo, desde la entrada en vigencia de la Ley del Sistema de Seguridad Social, todavía no se han creado los órganos encargados de operar dicho sistema y solamente existe una creación nominativa y formal, más no material.

Al estudiar el texto constitucional existen 42 disposiciones constitucionales que de manera articulada complementan el aseguramiento de la garantía constitucional de la Seguridad Social y 804 disposiciones destinadas a la organización y funcionamiento del Sistema de Seguridad Social

- h. Si no se logra un desarrollo correcto del principio constitucional "Estado Federal descentralizado" las entidades estatales y locales nunca podrán cooperar y ser corresponsables para el desarrollo de la Seguridad Social.

## Referencias bibliográficas

- ALBI, E. (2000). *Lo público y lo privado: un acuerdo necesario*. Barcelona: Editorial Ariel.
- BAZAN, V. (2005). Los derechos económicos, sociales y culturales en acción: sus perspectivas protectorias en los ámbitos interno e interamericano, en: Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano. Tomo II. Fundación Konrad Adenauer Stiftung, Buenos Aires.
- BOBBIO, N. (2001). *Estado, Gobierno y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- BREWER, A. (2004). *Constitución de 1999*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.
- CABANELLAS, Guillermo. (1998). *Diccionario de Derecho Laboral*. Argentina: Editorial Heliasta.
- COMBELLAS, R. (1990). *Estado de derecho. Crisis y renovación*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.
- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. *Gaceta Oficial* 5.453, Marzo 24, 2000.
- CONSTITUCIÓN NACIONAL. *Gaceta Oficial* 662, Enero 23, 1961.
- CHAUDRY, Y. (1993). La Política Social y la Recreación, en: *Cuadernos de Postgrado*. N. 4. Comisión de Estudios de Postgrado, FACES, UCV, Caracas.
- DE LA GARZA, E. (Ed). *Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo*. México: Fondo de Cultura de México.
- ENSIGNIA, J. y DIAZ, R. (1997). *La Seguridad Social en America Latina: ¿Reforma o liquidación?*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- GARCÍA-PELAYO, M (1996). *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid: Alianza Editorial.
- GORDILLO, A. (2001). *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo 1. Caracas: FUNEDA.
- LEY DEL SEGURO SOCIAL OBLIGATORIO. *Gaceta Oficial* 4322. Noviembre 3, 1991.
- LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL. *Gaceta Oficial* 37.600, Diciembre 30, 2002.
- MÁRQUEZ, T. (1997). López Contreras: El primer programa social, en: *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*. Vol. III N. 4. Publicaciones UCV, Caracas.

- MÉNDEZ, A. (1993). Consideraciones generales sobre la Seguridad Social en Venezuela, en: *Cuadernos de Postgrado*. N. 4. Comisión de Estudios de Postgrado, FACES, UCV, Caracas.
- MENDOZA, M. (2003). Los fundamentos de la política social en el Gobierno de Hugo Chávez. Caracas: Trabajo de Grado para optar al Título de Sociólogo (No publicado). Universidad Central de Venezuela.
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN. (2001). *Plan de Desarrollo Económico y Social (2001-2007)*. Caracas: Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela.
- MORA, F. (2005). La Concepción del Estado venezolano a la luz de la Constitución de 1999, en: *Provincia* N. 14, CIEPROL-ULA, Mérida.
- MORÓN, F. (2000). La dignidad y la solidaridad como principios rectores del diseño y aplicación de la legislación en materia de seguridad social, en: *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*. Fundación Konrad Adenauer Stiftung, Buenos Aires.
- OCHANDO, C. (1999). *El Estado de Bienestar*. Barcelona: Editorial Ariel.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. (2006). (En red). Disponible en <http://www.ilo.org>.
- PERDOMO, R. (1983). *Metodología de la Investigación Jurídica*. Mérida: Consejo de Publicaciones de la ULA.
- RAMÍREZ, A. (1980). *Consideraciones en relación al concepto de Seguridad Social*. Caracas: División de Publicaciones de la UCV.
- RIVAS, A. (2002). *Derecho Constitucional*. Valencia: Clemente Editores.
- RONDÓN, H. (2002). *Análisis de la Constitución Venezolana de 1999*. Caracas: Editorial Ex Libris.
- SAINZ, C. (2003). *Nueva Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social*. Cedil. Venezuela.
- SORIANO, G. y NJAIM, H. (1996). *Seminarium. Lo público y lo privado. Redefinición de los ámbitos del Estado y de la sociedad*. Caracas: Editorial Latina.
- TRAVIESO, A. (1996). *Derechos Humanos. Fuentes e instrumentos internacionales*. Buenos Aires: Editorial Heliasta.