

# REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN VENEZUELA: UN PROCESO INCONCLUSO

*María Bernardoni de Govea*

## 1. Introducción

Las cifras sociales oficiales arrojan la dramática situación de cerca de un millón quinientos mil personas desocupadas, que sumadas al grueso sector informal que crece indeteniblemente y que agrupa ya casi a cinco millones de personas, representan más del 60% de la fuerza de trabajo del país en condiciones de desprotección y de pobreza. Esta inmensa miseria económica y moral, en tanto que el trabajo es el primer instrumento de dignificación del hombre, aunadas a otros indicadores, tales como las cifras semanales de muertes violentas o el apoderamiento por parte del Ejecutivo Nacional de todas las esferas del poder institucional, hacen concluir en que lo está planteado es una reconstrucción de todos los órdenes de la vida nacional, a partir de la peor crisis social, económica, política y moral de los últimos 43 años; y, lo que golpea más en el sentir de los venezolanos, con una sociedad desesperanzada, por la rapidez con que ha visto truncada su confianza en promesas mesiánicas que le condujeron a esperar soluciones milagrosas repartidas desde el magnánimo y poderoso Estado.

Con este telón de fondo, desde el año 1997 los actores sociales venezolanos vienen haciendo esfuerzos por reformar el sistema de seguridad social, sin que hasta los momentos lo hayan logrado. Causas de distinto orden, entre ellas las políticas e ideológicas, han dificultado un nuevo consenso en la materia, luego de que la concertación lograda en 1997 en el Acuerdo Tripartito sobre Seguridad Social Integral y Política Salarial (ATSSI) junto con las leyes que de él surgieron, sucumbieran con la llegada del nuevo gobierno en 1999, cuyo objeto político fundamental, hoy considerado cumplido, fue eliminar y sustituir por otro el sistema político establecido en Venezuela a partir de 1958, aunque con él se sacrificaran las reformas logradas al viejo sistema de los seguros sociales, totalmente colapsado.

Es por todo ello nuestro objeto, hacer un recorrido desde el nacimiento de esta disciplina, nacida para aliviar las necesidades del hombre, para adentrarnos luego en el proceso venezolano, todavía inconcluso, buscando contribuir a aclarar el confuso panorama y a encontrar respuestas a la crítica situación social y económica que hoy vivimos, que eleven los niveles de bienestar del venezolano.

## **2. Surgimiento de la Seguridad Social**

En todas las etapas de la historia de la humanidad ha sido constante la preocupación del hombre por lograr una protección contra los infortunios o riesgos que acaecen durante la vida, y que sobrepasan las capacidades del hombre para cubrir los gastos económicos que traen aparejados.

Es así como en la Antigüedad, la institución de la ciudad griega o “polis” estaba asociada al concepto de Aristóteles según el cual sólo se consideraría lograda la conformación de dicha institución si la masa asociada puede proveer a todas las necesidades de su existencia.

En la antigua Roma se formaron los Colegios que agrupaban a quienes desempeñaban un mismo oficio y su finalidad principal era proveer asistencia a éstos frente a la enfermedad o muerte.

En esta etapa, la filosofía cristiana con su prédica de la fraternidad entre los hombres, representa un hito importante en la conformación de lo que hoy en día constituye el fundamento de la seguridad social.

Las Corporaciones medievales, que se conformaban en base al oficio o profesión desempeñado por sus integrantes, cumplían muchas de las funciones que hoy han sido asumidas por el Estado, entre ellas la de previsión social, basados en la solidaridad de sus miembros.

La revolución industrial acaecida en el siglo XIX, con sus consecuencias económicas y sociales, conocidas como “cuestión social”, enraizadas en una concepción liberal que partía de la no intervención del Estado en la regulación de las condiciones de trabajo que quedaban al “libre” designio de patrono y trabajador, “partes iguales” del contrato de trabajo, constituye el desencadenante de dos disciplinas sociales que habrían de irrumpir para poner freno a la explotación del trabajo reinante, sobretodo de las

llamadas medias fuerzas, mujeres y niños: el Derecho del Trabajo a finales del siglo y la Seguridad Social ya entrado el siglo XX.

En efecto, aunque desde finales del siglo XIX se dictaron en Alemania las primeras leyes de seguros sociales, no es sino comenzando el siglo XX cuando se vislumbra el surgimiento de la nueva disciplina, que aparece ya delineada en la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo (OIT-1919) y que se reafirma en el Plan elaborado a petición del gobierno de Gran Bretaña por Sir William Beveridge (1941) dirigido a la “liberación de toda necesidad” y en la Declaración de Filadelfia (1944) adoptada por la Conferencia General de la OIT. Es a partir de entonces cuando se inicia el tránsito de la beneficencia y de los seguros sociales, como medidas de política social aisladas, hacia la disciplina integral que hoy nos ocupa.

### **3. El objeto de la Seguridad Social y los Principios que la informan**

Luego que las primeras formas de protección asociativa, e incluso las primeras normas sobre seguros sociales que se dictaron, atendían a garantizar protección contra los riesgos o infortunios que aquejaban al hombre, como la enfermedad la invalidez y la muerte, la Seguridad Social expande el campo de aplicación para comprender también la protección de aquellos incidentes que, si bien pudieran ser queridos y felices, representan una necesidad económica por cuanto no pueden ser atendidos con los recursos ordinarios del hombre y su familia, tales como el matrimonio, el nacimiento de los hijos, el descanso de vacaciones, la carga familiar, etc.

Es así como se centra el objeto de la Disciplina en la protección contra las **contingencias sociales**, entendiéndose por éstas aquellos eventos riesgosos o infortunios y normales o felices, que producen una pérdida o disminución de los ingresos habituales o generan gastos adicionales, provocando una necesidad económica al ser humano.

Los principios que la informan son la Solidaridad, la Universalidad, la Obligatoriedad, la Integralidad, la Responsabilidad Social, la Subsidiariedad y más recientemente, sobretodo con ocasión del dilema del costo de la seguridad social, aparecen como tendencias, los principios de la eficiencia, eficacia, equidad y equilibrio financiero.

Nos detenemos en dos de los principios mencionados, el de Solidaridad y el de Subsidiariedad, que, a mi manera de ver, deben tomarse en cuenta para orientar las soluciones en los grandes problemas que se debaten hoy en toda reforma de la Seguridad Social, es decir, sobre la gestión pública o privada de las prestaciones y servicios que brinda y sobre el régimen de reparto (solidaridad) o de capitalización individual ( ahorro).

La Solidaridad, “es la garantía de protección a los menos favorecidos en base a la participación de todos los contribuyentes al sistema”<sup>1</sup>, fundada en la ética social que impone un deber de cooperación en todos los miembros de la sociedad.

La Subsidiariedad, que comporta que el hombre y las organizaciones sociales a las cuales pertenece ( agrupaciones vecinales, familia, cooperativas, asociaciones profesionales ) son depositarios de la primera responsabilidad para satisfacer las necesidades esenciales del individuo, correspondiéndole al Estado asegurar a éste las condiciones generales que le permitan disponer de sus propios medios de existencia<sup>2</sup>.

#### **4. Auge y crisis de la Seguridad Social**

La evolución experimentada es muy disímil según que nos refiramos a los países más desarrollados, o a aquéllos en vías de desarrollo. En este sentido, la OIT en su Informe sobre el trabajo en el mundo 2000, dedicado a la Seguridad de los Ingresos y la Protección Social, señala:

“En los países desarrollados, la proporción del PIB que se transfiere a quienes más lo necesitan ha aumentado mucho en los últimos cincuenta años y absorbe hoy (incluidos los gastos de asistencia médica) casi el 25% del PIB, lo cual ha contribuido enormemente a la atenuación de la pobreza que, sin ello, hubiese agudizado los riesgos inherentes a una salud deficiente, a la vejez, a la invalidez y al desempleo...Se ha basado en las cotizaciones obligatorias a la seguridad social y en los

---

<sup>1</sup> Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral; art. 4, G.O. N° 5.199 extraordinario de 30/12/1997.

<sup>2</sup> HÜNICKEN, Javier; *Manual de Derecho de la Seguridad Social*; Buenos Aires, Astrea, 1989, pág. 31.

impuestos generales, en relación con lo cual el consenso es manifiesto. Ha corrido pareja con planes privados y disposiciones personales complementarios de los regímenes públicos. La salud de la población ha mejorado sensiblemente; la esperanza de vida es ahora mayor...el desempleo ha dejado de ser sinónimo de pobreza y se atiende a los inválidos y minusválidos...No ha ocurrido precisamente lo mismo en los países en desarrollo ni en muchos de ingresos medianos. Una gran parte de su población activa trabaja en el sector no estructurado, y muchos trabajadores, más que desempleados, están subempleados...Los mecanismos de gobernación son muy débiles y se cumplen apenas las leyes relativas a los impuestos o a la seguridad social, con lo que mengua la base de los ingresos fiscales o de las cotizaciones a la seguridad social. La distribución de los ingresos está muy sesgada por lo que es difícil llegar a un consenso en materia de redistribución...Por todo ello, muchos países en desarrollo carecen de la base fiscal necesaria para poder financiar los regímenes de asistencia social, así como de los dispositivos de cobro necesarios para financiar los regímenes contributivos. No ha cuajado todavía en la realidad la esperanza de que, con el tiempo, los modelos de los países desarrollados pudieran implantarse en los países en desarrollo<sup>3</sup> (subrayado nuestro).

No obstante, a pesar de que en los países desarrollados se ha logrado llegar bien cerca de la meta de aplicación universal de la seguridad social, tanto en éstos países como en América Latina y resto de países en vías de desarrollo, la Seguridad Social se ve sometida a una serie de reformas, a los fines de asegurar su viabilidad financiera en los próximos años. Variadas son las causas de lo que se ha dado en llamar la crisis de la Seguridad Social, siendo la mayoría comunes a todos los países.

La vigencia del llamado Estado Bienestar o Benefactor, es cuestionada en el viejo y el nuevo mundo, para dar paso a nuevas ideas que ponen el acento en el individualismo por encima de lo colectivo, del mercado en relación a la planificación estatal, de la igualdad de oportunidades en

---

<sup>3</sup> OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO; Informe sobre el Trabajo en el Mundo 2000; Ginebra, pág. 3.

relación con la igualdad de resultados<sup>4</sup>, ideas que tienen un impacto en la concepción de la seguridad social que ha venido aplicándose en los últimos años, gestionada fundamentalmente por el Estado y fundamentada en sistemas de reparto según los cuales los trabajadores activos financian las pensiones de los que han llegado a la edad de retiro. Es así como, alentadas por las nuevas ideas, la participación del sector privado en las diferentes instancias de la previsión social, se promueve, así como el ahorro de cada persona para la conformación de su pensión.

Los cambios en la estructura demográfica, representados por una disminución de la tasa de natalidad y una prolongación de la expectativa de vida, hacen que la antigua pirámide poblacional se invierta, por lo que ya no es suficiente el financiamiento de las pensiones por la fuerza activa que se ve disminuida por el envejecimiento de la población. Es así como comienza a replantearse el concepto de una pensión que comienza a la edad de la jubilación, ya que, se afirma, fué una creación del Estado Bienestar, cuando la expectativa de vida era de 62 años, por lo que es necesario adaptarlo a las nuevas realidades que anuncian una vejez larga y que aconsejan mantener el mayor tiempo posible al ser humano en actividades productivas, no sólo por razones económicas sino porque el retiro es fuente de perturbaciones en la psiquis del hombre que ve así menguada su autoestima, "...la tercera edad no debería verse como una época de derechos sin responsabilidades..."<sup>5</sup>.

El desempleo afecta mundialmente la viabilidad de sistemas que se soportan con las cotizaciones de empleados y patronos y con impuestos, se estima que un tercio de la población activa mundial se encuentra fuera del mercado de trabajo<sup>6</sup>; asimismo, la estructura del empleo, que ha cambiado para dar paso a formas nuevas de contratación, por lo general con mayor inestabilidad y menor nivel de protección, tales como el trabajo a tiempo parcial, temporal, a domicilio, el teletrabajo, impacta negativamente la posibilidad que construir o mantener sistemas previsionales generales y con prestaciones altas.

---

<sup>4</sup> APARICIO V. Luis; *La Reforma de la Seguridad Social; Perspectivas y Proyecciones*; Lima, 1995, Mím. Pág 4.

<sup>5</sup> GIDDENS, Anthony; *La Tercera Vía*; México, Ed. Aguilar, 1999. Pág. 143.

<sup>6</sup> OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO; Informe sobre el Trabajo en el Mundo; Ibídem, Pág 4.

En los países latinoamericanos, se agregan los efectos negativos de la estructura familiar; "...La familia ampliada –puntal tradicional de la seguridad de los ingresos para la mayoría de las personas en el mundo en desarrollo– es cada vez más reducida y más dispersa. En los grandes países en desarrollo, el 20% o más de las familias están encabezadas por una mujer, en ausencia de su consorte. Esta evolución (...) exige la adopción de medidas políticas en lo tocante a la seguridad social, los servicios sociales y el empleo..."<sup>7</sup>.

En los países en vías de desarrollo se agregan además la informalización de grandes sectores de la economía, caracterizados por una alta demanda de prestaciones sociales y una escasa o nula participación en el pago de impuestos y de cotizaciones a la seguridad social, así como la baja calidad de las estructuras de gestión y administración, la desigual distribución de los ingresos, baja eficacia y rendimiento del sistema fiscal y el nivel de la renta nacional.

## 5. La Seguridad Social en Venezuela

Venezuela se incorpora tardíamente a la tendencia mundial de establecimiento de sistemas de seguros sociales, tendencia impulsada desde fines del siglo XIX a partir de la ley de seguro social bismarckiana adoptada en Alemania. En efecto, incluso muchos países latinoamericanos desde principios del siglo XX, instauran sus primeros programas previsionales; es el caso de Chile, Colombia, Uruguay y México.

Entre nosotros, no es sino a partir de 1940 con la Ley del Seguro Social, cuando se comienza a legislar en la materia, llevada a la práctica en 1945 con la creación del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS), que ha sido, hasta ahora, la principal institución de seguridad social en el país; "...En un inicio el IVSS se dedicó exclusivamente a la prestación de servicios de salud y no es sino hasta 1968 cuando crea un sistema de pensiones de vejez...En términos prácticos esto significa que en Venezuela el primer pensionado por vejez no aparece sino hasta 1983, unos cien años después de que Bismarck estableciera la seguridad social pública en Prusia..."<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Ibídem; Pág. 5.

<sup>8</sup> CONCHESO, Aurelio; *Misión Imposible*; Caracas, Ed. Panapo de Venezuela, C.A., 1998. Pág. 15

La Constitución Nacional de 1961 previó una concepción amplia de seguridad social en su artículo 94: “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 cualquiera otros riesgos que puedan ser objeto de previsión social, así como contra las cargas derivadas de la vida familiar. Quienes carezcan de medios económicos y no estén en condiciones de procurárselos, tendrán derecho a la asistencia social mientras sean incorporados al sistema de la seguridad social”.

La sociedad venezolana, en la espera de la concreción de la seguridad social anunciada en la Constitución, fue testigo del lento pero indetenible proceso de descomposición del IVSS; muchas han sido las causas que se han señalado para dicho proceso, baste mencionar la burocratización de su estructura de personal, que atiende más a requisitos político partidistas que criterios de eficiencia y méritos; “...Más del 70% de sus ingresos por concepto de cotizaciones se dedica al pago de una abultada nómina que sobrepasa las 54.000 personas. Sumido en un déficit crónico que podría llegar para 1999 a más de Bs.270 millardos (U.S.\$ 460 millones); (...) la escasa cobertura de apenas un 32% de la PEA”<sup>9</sup>. La utilización del fondo de pensiones para otros fines, como el apuntalamiento del mercado de cédulas hipotecarias, emisiones de deuda pública a tasas de interés muy inferiores al mercado, el traslado de fondos para cubrir el déficit del fondo de salud, y, en materia de salud, la apertura de los hospitales del IVSS para atender a toda la población, aún la no asegurada, por la ineficiencia de los hospitales públicos del Ministerio de Sanidad, permiten repasar las causas del colapso.

No es sino hasta 1997, a partir del Acuerdo Tripartito sobre Seguridad Social Integral y Política Salarial (ATSSI), celebrado entre los representantes mayoritarios de trabajadores y empleadores y el gobierno nacional, cuando se aprueba la primera Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral<sup>10</sup>, que creó un sistema integral de carácter orgánico, interrelacionado e interdependiente, con naturaleza de servicio público, de carácter

---

<sup>9</sup> DÍAZ, Luis Eduardo; *Régimen Financiero y Administrativo de la Seguridad Social en Venezuela*; Mim. Pág.2.

<sup>10</sup> Gaceta Oficial N° 5.199 Extraordinario de 30 de diciembre de 1997.



obligatorio y contributivo, bajo la dirección, coordinación, control, regulación y supervisión del Ejecutivo Nacional, abriendo la posibilidad de gestión al sector privado, conformado por los subsistemas de pensiones, salud, paro forzoso y capacitación profesional, Vivienda y Recreación; asimismo, dicha Ley hizo hincapié en la Asistencia Social, como una obligación del Estado para quienes carezcan de recursos, y previó la posibilidad de crear prestaciones no contributivas para quienes se encuentren en estado de necesidad y no hayan podido cotizar, financiadas con recursos fiscales.

Completado el diseño legislativo en 1998 y habilitado el Ejecutivo Nacional mediante Ley, dicta los decretos Leyes que desarrollan los sub-sistemas previstos en la Ley Orgánica o Ley Marco de la Seguridad Social <sup>11</sup>. El nuevo Sistema debía comenzar a funcionar parcialmente en el año 1999, mediante la creación de la infraestructura institucional requerida, y plenamente en el año 2000, para lo cual se aprobó la *vacatio legis* o suspensión de la efectividad de sus normas hasta el 1º de Enero de ese año.

Como es sabido, las objeciones hechas por el nuevo gobierno en el sentido de que las leyes eran neoliberales y privatizadoras, en tanto que permitían la administración privada de los fondos de la seguridad social, eliminaban el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, desconocían los derechos adquiridos nacidos de los regímenes especiales de salud y pensiones para el sector público y excluían a los no contribuyentes a la seguridad social y a los trabajadores por cuenta propia del sector informal de la economía, impulsaron la aprobación de un nuevo marco normativo para la seguridad social en la nueva Constitución Nacional de 1999 y que se prorrogara la *vacatio legis* de las leyes en tres oportunidades, mientras se estudiaban nuevos proyectos, todo lo que ha conducido a que para Septiembre de 2001, se analizan en la Asamblea Nacional no menos de 5 proyectos de leyes de seguridad social <sup>12</sup>, lo que ha hecho temer que se

---

<sup>11</sup> Decreto Ley N° 2963 (Subsistema de Paro Forzoso y Capacitación Profesional); Decreto Ley N° 2992 (Subsistema de Vivienda y Política Habitacional); Decreto Ley N° 2993 (Subsistema de Pensiones) publicados en G.O. de 5/11/1998 N° 36.575 y Decreto Ley N° 2944 (Subsistema de Salud) publicado en G.O. de 27/10/1998 N° 36.568.

<sup>12</sup> Además del presentado por la Comisión designada por el Presidente de la República el 5 de Agosto de 2000, están los siguientes: Movimiento Primero Justicia; Movimiento Salud Social; Federación de Profesores Universitarios y el de la Comisión de Desarrollo Social de la AN.

venza la última de las prórrogas ( 31/12/2001)<sup>13</sup>, sin haberse podido aprobar el nuevo Sistema de Seguridad Social.

En efecto, para el día de hoy, Diciembre de 2001, se aprobó en primera discusión el proyecto de Ley elaborado por la Comisión de Desarrollo Social de la AN (Véase infra, nota N° 14), sujeta a observaciones provenientes de la misma representación oficialista en la AN que deben ser atendidas antes de la segunda discusión, y como era de esperar, se aprobó una nueva prórroga de las leyes aprobadas en 1997 y 1998.

Las observaciones a que hacemos referencia tienen relación, esencialmente, con la poca viabilidad económica del proyecto aprobado, el cual modificó al inicialmente elaborado por dicha Comisión y prevé la creación de un Ministerio de la Seguridad Social, del cual dependerían los Institutos con competencia en Recaudación, Registro e Inversión, en la Administración de los recursos, en Empleo y en Medio Ambiente de Trabajo.

La idea de crear un Ministerio especializado en área de seguridad social no es nueva, fue planteada en 1997 por el hoy extinto Ministerio de Estado para La Reforma de la Seguridad Social; habría que tomar en cuenta, además de la viabilidad fiscal, el desmembramiento y virtual cierre del Ministerio del Trabajo, al cual se le estarían eliminando, para pasarlas al nuevo Organismo, las competencias en materia de empleo e inspección de condiciones de trabajo, funciones clásicas de dichos Ministerios, además de las funciones de Defensa de los Trabajadores y de conocimiento de los procedimientos de tutela de la libertad sindical que le son extraídas por vía de la reforma procesal proyectada, y la de conciliación en las negociaciones y conflictos que se plantean en la Administración Pública Nacional, que le ha sido extraída en virtud de la recientemente aprobada Ley sobre el Estatuto de la Función Pública (G.O. N° 5.557 Extraordinario de 13/11/2001.

Por otra parte, si tomamos en cuenta la tendencia mundial hacia garantizar mayor autonomía de los actores sociales en la conducción de las relaciones colectivas de trabajo y el uso de medios alternativos de medios de solución de conflictos, a mediano plazo, también perdería las funciones de conciliación y arbitraje en el sector privado de la economía.

---

<sup>13</sup> Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral de 28/06/2001 (G.O. de 11/07/2001, N° 5.543 Ext.)

Las disposiciones de la nueva Constitución Nacional (C.N.) que precisan los contornos que deberá adoptar el nuevo Sistema de Seguridad Social, son fundamentalmente:

- Derecho de toda persona a la seguridad social: considerada ésta como un servicio público de carácter no lucrativo.(Art.86 CN)
- Contingencias cubiertas: 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.(Art. 86 C.N.)
- Derecho a la Salud: garantizado mediante la creación del Sistema Público Nacional de Salud, cuyos financiamiento, rectoría y gestión corresponden al Estado, regido por los principios de gratuidad y solidaridad, entre otros. (Art. 84 CN)
- Prestaciones no contributivas: La ausencia de capacidad contributiva no será motivo para excluir a las personas de su protección. (Art. 86 C.N.)
- Pensiones mínimas: Las pensiones y jubilaciones otorgadas por el Sistema de Seguridad Social no podrán ser inferiores al salario mínimo urbano. (Art. 80 C.N.)
- Salario mínimo vital: El Estado garantiza el ajuste anual del salario mínimo, tomando como una de las referencias el costo de la canasta básica. (Art. 91 C.N.)
- Nuevos sujetos protegidos: Amas de casa y trabajadores culturales. (Arts. 88 y 100)

**5.1. Cuadro comparativo de la Ley Orgánica de Seguridad Social de 1997 (LOSSI), con los Proyectos de Leyes elaborados por la Comisión Presidencial (2001) y por la Comisión de Desarrollo Social de la Asamblea Nacional (2001).**

Ley Orgánica de Seguridad Social (1997)	Proyecto de Ley Orgánica de Seguridad Social elaborado por la Comisión Presidencial (CP-2001)	Proyecto de Ley Orgánica de Seguridad Social elaborado por la Comisión de Desarrollo Social de la AN (CDS-2001)
Naturaleza: Servicio Público de afiliación obligatoria y carácter contributivo.	Naturaleza: Servicio Público nacional de carácter no lucrativo.	Naturaleza: Servicio Público no lucrativo.
Principios: Universalidad, Solidaridad, Integralidad, Unidad, Participación, Autofinanciamiento, Eficiencia.	Principios: Universalidad, Solidaridad, Integralidad, Concurrencia, Eficiencia, Legalidad Presupuestaria, Equilibrio Fiscal, Participación.	Principios: Universalidad, Solidaridad, Integralidad, Concurrencia, Unidad y Equidad.
Ambito de Aplicación: Habitantes de la República que se afilien; Prestaciones no contributivas requieren aprobación del Ejecutivo Nacional y son de financiamiento fiscal.	Ambito de Aplicación: Todas las personas sin discriminación; la ausencia de capacidad contributiva no excluye de los beneficios; disfrute progresivo de beneficios.	Ambito de Aplicación: Derecho irrenunciable; ausencia de capacidad contributiva no excluye la protección.
Rectoría: Ministerio del Trabajo y de la Seguridad Social.	Rectoría: Presidente de la República a través de la Comisión Rectora.	Rectoría: Consejo Nacional de la Seguridad Social (Instituto Autónomo adscrito a la Presidencia de la República).
Afiliación: Servicio de Registro e Información de la Seguridad Social.	Afiliación: Servicio Autónomo de Recaudación e Información de la Seguridad Social.	Afiliación: Instituto Autónomo de Registro y Recaudación de la Seguridad Social.
Recaudación: Convenios entre el ente público rector y entes públicos, privados o mixtos.	Recaudación: Servicio Autónomo de Recaudación e Información de la seguridad Social.	Recaudación: Instituto Autónomo de Registro y Recaudación de la Seguridad Social.
Fiscalización: Ministerio de Hacienda (SENIAT)	Fiscalización: Servicio Autónomo de Recaudación e Información de la Seguridad Social.	Fiscalización: Instituto Autónomo de Registro y Recaudación de la Seguridad Social.
Gestión: Pública, privada ta.	Gestión: Comunidades organizadas e instituciones privadas podrán concurrir, bajo la regulación y rectoría del Estado, en las prestaciones y actividades del Sistema de Seguridad Social.	Gestión: Se garantiza la participación de las personas, según las condiciones establecidas en las leyes de los distintos regímenes, en las actividades de la seguridad social.

### 5.1. Continuación del Cuadro Comparativo

Ley Orgánica de Seguridad Social (1997)	Proyecto de Ley Orgánica de Seguridad Social elaborado por la Comisión Presidencial (CP-2001)	Proyecto de Ley Orgánica de Seguridad Social elaborado por la Comisión de Desarrollo Social de la AN (CDS-2001)
Estructura del Sistema: Subsistemas de Salud, Pensiones, Paro Forzoso y Capacitación Profesional y Vivienda y Política Habitacional y Recreación.	Estructura del Sistema: Subsistemas de Salud, Pensiones, Empleo y Desarrollo Laboral, Riesgos Laborales y Vivienda.	Estructura del Sistema: Se subdivide en los regímenes prestacionales de: Salud, Dinerario, de Empleo, de Salud, Seguridad y Medio Ambiente de Trabajo, y de Vivienda.
Sector Informal: Amparo sujeto a afiliación y contribución no obligatorias.	Sector Informal: Amparo sujeto a afiliación y contribución no obligatorias.	Sector Informal: De afiliación y contribución obligatorias, pero remite a la Ley del Régimen Prestacional Dinerario lo relativo al establecimiento de aportes y procedimientos distintos para grupos de población que así lo ameriten.
<p>Subsistema de Pensiones:</p> <p>-Regímenes:</p> <p>a) Capitalización Individual: Funciona bajo la modalidad de cuentas individuales para cada uno de los afiliados.</p> <p>b) Solidaridad Intergeneracional: Funciona bajo la modalidad de capitalización colectiva, es decir, las cotizaciones constituyen un fondo común propiedad de los cotizantes.</p> <p>c) Riesgos Laborales: A cargo del empleador o patrono.</p> <p>Requisitos mínimos para adquirir el derecho:</p> <p>a) 60 años de edad y 240 cotizaciones; Excepción: mujeres que hayan cumplido 45 años a partir de la vigencia de la Ley, a las cuales se les aplicará el régimen vigente anteriormente.</p> <p>b) Revisión: Decisión del Ejecutivo Nacional, oída la opinión del Consejo Nacional de la Seguridad Social.</p>	<p>Subsistema de Pensiones:</p> <p>- Regímenes:</p> <p>a) No contributivo; pensión mínima de vejez a los mayores de 65 años, aún sin haber cotizado, en estado de necesidad. Administración pública.</p> <p>b) Contributivo:</p> <p>b.1) Pilar solidario (Fondo de Solidaridad Intergeneracional); administración pública a cargo del Ministerio de Finanzas.</p> <p>b.2) Pilar individual (Cuenta de Capitalización Individual; administración a cargo de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).</p> <p>- Requisitos mínimos para adquirir el derecho:</p> <p>a) 60 años de edad y 360 cotizaciones.</p> <p>b) Incremento requisito de edad: automáticamente cada 2 años hasta alcanzar 65 años.</p> <p>c) Revisión de requisitos: Decisión del Ejecutivo Nacional, oída la opinión del Consejo Nacional de la Seguridad Social.</p>	<p>Subsistema de Pensiones: (Prestaciones dinerarias de largo plazo):</p> <p>-Regímenes (Niveles):</p> <p>a) Nivel básico: para personas sin capacidad contributiva. Administración pública.</p> <p>b) Nivel de aseguramiento colectivo obligatorio: personas con capacidad contributiva. Administración pública.</p> <p>c) Nivel de protección complementaria de carácter voluntario. Administración privada.</p> <p>- Requisitos mínimos para adquirir el derecho:</p> <p>a) Se remite a la Ley Orgánica del Régimen Prestacional Dinerario.</p> <p>b) Dicha Ley podrá establecer aportes distintos para grupos especiales.</p>

## 5.2. Diferencias fundamentales entre los distintos regímenes

- **Participación social en su diseño:** El Sistema de 1997 fue diseñado por una amplia Comisión Tripartita, integrada por tres de las cuatro Confederaciones Sindicales (CTV, CGT, CODESA), la totalidad de los Organismos Empresariales (FEDECAMARAS, FEDEINDUSTRIA, CONSECOMERCIO, CONINDUSTRIA y FEDEAGRO). El Proyecto elaborado por la Comisión Presidencial en 2001, por el contrario, si bien contó con la participación de algunas personas que forman parte de organismos empresariales y sindicales, lo hicieron de manera personal y no en representación de dichas organizaciones. Es decir, las leyes de 1997, son leyes paccionadas, producto de una concertación entre los actores sociales, en tanto los proyectos actuales no ostentan dicha condición, predominando en ellas la orientación de la representación del Ejecutivo Nacional en la Comisión, lo que se evidencia de los votos salvados de varios de sus integrantes. El Proyecto de la CDS de la Asamblea Nacional, fue elaborado por una Comisión asesora de carácter técnico por lo que el diálogo con los actores sociales fue definitivamente obviado<sup>14</sup>.

- **Estructura:** La rectoría en la Ley del 97 corresponde a un Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que es el mismo Ministerio del Trabajo que ya tiene funciones en esta área, el cual debería ser fortalecido institucional y presupuestariamente para asumir su nuevo rol; en los Proyectos de Leyes, se crean nuevos órganos con este fin, en un caso es una Comisión y en otro un instituto autónomo adscrito a la Presidencia de la República.

- **Distribución de Funciones:** En la Ley del 97 se cuidó de garantizar que las funciones de registro, liquidación, recaudación, distribución, fiscalización y administración de recursos no se centralizaran en el mismo ente, tratando de evitar la experiencia perniciosa del Seguro Social. Por el contrario, en los Proyectos todas estas funciones corresponden a un mismo ente de carácter público, por lo que ya se señala que habrá una reedición de los males del sistema que se reforma.

- **Participación del sector privado:** En la Ley del 97, quedó explícita la visión del Ejecutivo nacional en cuanto a la participación del sector privado en la gestión de la Seguridad Social, bajo el control y rectoría del

---

<sup>14</sup> Léase Diario El Universal; 9/09/2001; Economía, pág. 2.

Estado, no es así en el Proyecto de Ley Orgánica de Seguridad Social elaborado por la Comisión Presidencial, aunque en el Proyecto de Ley del Subsistema de Pensiones de ésta, se adopta el mismo esquema de la Ley del 97, con participación de las Administradoras de Fondos de Pensiones Privadas en la administración de las cuentas de capitalización individual. En el Proyecto de la Comisión de Desarrollo Social de la AN, se prevé asimismo la participación de dichos entes privados, pero de una manera muy marginal, en tanto que administrarían sólo las cuentas que voluntariamente decidan abrir los ciudadanos, complementarias al régimen obligatorio de carácter público. El monopolio del Estado en la gestión se observa en el Proyecto de Ley del Subsistema de Salud elaborado por la CP, así como en el de Ley Orgánica de la CDS, coherentes con el nuevo postulado constitucional ya comentado.

- **Carácter no lucrativo:** Establecido en la Constitución Nacional, por lo que ambos Proyectos lo incorporan; no obstante, en el proyecto de ley del subsistema de pensiones elaborado por la CP se prevé la gestión de las cuentas de capitalización individual por Administradoras de Fondos de Pensiones, al igual que en la Ley de 1997, lo que ha sido considerado violatorio de la Constitución nacional, criterio que fundamenta la posición adoptada por el nuevo Proyecto de la CDS que reduce la presencia de dichas Administradoras.

- **Prestaciones no contributivas:** En la Ley de 1997, su otorgamiento quedó sujeto a la decisión del Ejecutivo Nacional y a la disponibilidad presupuestaria para ello; en el Proyecto de la CP, en consonancia con la Constitución de 1999, se garantiza el derecho a las personas en situación de necesidad al disfrute de los beneficios de la Seguridad Social, no obstante, se deja claro en sus disposiciones transitorias, que la efectividad de los mismos se hará progresivamente, volviendo así a la moderación de la Constitución de 1961, moderación que estuvo ausente en la elaboración de la nueva Constitución Nacional<sup>15</sup>. Por el contrario, en el Proyecto de la CDS, se elimina el carácter progresivo de dichos beneficios y se pretende

---

<sup>15</sup> El consultor Carmelo Mesa Lago señala en su Informe que “la implantación simultánea de todos los programas contenidos en la Constitución generaría un costo fiscal enorme y tomaría la mayoría del Presupuesto Nacional” (Análisis, Recomendaciones y Alternativas a los Proyectos de Ley Orgánica de Seguridad Social y Subsistema de Pensiones en Venezuela; 5 de julio de 2001).

evitar el efecto perverso de la nivelación entre todas las pensiones (contributivas y no contributivas), estableciendo para éstas últimas un monto mayor a la mínima, que como se ha dicho debe ser igual al salario mínimo urbano según mandato constitucional, aunque se objeta que dicha previsión no responde a estudios que soporten su viabilidad financiera.

- **Pensión mínima:** En la Ley del Subsistema de Pensiones de 1998 el Estado garantiza una pensión mínima vital a los afiliados al sistema, que varía según el número de cotizaciones acumuladas por la persona, que van desde 50% del salario promedio de cotización si se han aportado 240 cotizaciones hasta el 70% si se ha cotizado 360 aportes (Art. 45); dicha pensión mínima vital aumenta según el ahorro que se haya acumulado en la cuenta de capitalización individual. En el Proyecto de la CP, la pensión mínima es igual al salario mínimo urbano, tanto para contribuyentes como para no contribuyentes, y en el Proyecto de la CDS, se diferencia entre la pensión mínima de los que no cotizan, que es igual al salario mínimo, de aquella de los que han cotizado, que tendrá una porción adicional, igual al número y monto de los aportes realizados<sup>16</sup>.

## 6. Perspectivas de la Seguridad Social en Venezuela

La situación social y económica del país se ha venido deteriorando progresivamente, sin que los elevados ingresos petroleros de los últimos dos años hayan contribuido a solventar los problemas estructurales de desempleo y empleo precario, ni a detener la carrera ascendente de los niveles de pobreza. Si comparamos las cifras de desempleo de hoy con las habidas en 1998, observamos que el porcentaje de desocupados en relación con la fuerza de trabajo nacional, se ha incrementado en dos puntos, es decir de 11.3 a 13.2; igual sucede con el sector no estructurado de la economía, o sector informal, que ha venido compensando la incapacidad del mercado formal de trabajo y se ha incrementado en igual período de 48.0% a 53.0%. Esto hace que en dos años, cerca de 800.000 personas hayan incrementado los sectores de desempleados o subempleados, por lo que la base de la seguridad social es más frágil al tener una mayor población no cotizante ni contribuyente a la cual darle satisfacción.

---

<sup>16</sup> En ninguno de los países latinoamericanos que garantizan una pensión mínima, se nivela ésta con el salario mínimo; Brasil la fija en menos del 25% del salario mínimo, mientras que Costa Rica y Chile le ponen un máximo de 50% de la pensión mínima del régimen contributivo (Mesa-Lago, 2001)



Por otra parte, la Constitución sancionada en 1999, dio un brinco cualitativamente importante al reconocer el derecho universal a la seguridad social, aunque no se estimaron los costos económicos y se tema ahora por la viabilidad de las reformas. Por ello sabiamente, las disposiciones del Proyecto de Ley Orgánica elaborado por la Comisión Presidencial, dejan claro el carácter progresivo que tendrá la efectividad de los beneficios, aunque el Proyecto de la CDS de la Asamblea Nacional silencia este carácter.

Todo esto hace que la concepción del nuevo Sistema de Seguridad Social deba tomar en cuenta varios aspectos sociales, económicos y políticos para así garantizar su aplicación práctica y que podamos comenzar el siglo XXI con una nueva cara, más solidaria y justa que en años anteriores. Proponemos en este sentido:

- **Importancia social y económica de la seguridad social:** La seguridad social es un componente necesario de una economía organizada y moderna. No es posible una economía exitosa con un nivel de seguridad social precario, ya que el fin último del proceso económico es el hombre. Además de que, la estabilidad política, fundamental para el crecimiento de la economía, exige lograr un equilibrio entre lo económico y lo social. Es preciso además asumir que la seguridad social no es sólo un costo para el sistema económico, ella contribuye con éste a través de la mejora de la productividad del trabajo. No es posible diferir más la puesta en vigencia del nuevo Sistema, para esperar que la economía crezca. Cuando se evalúe los costos del Sistema, es preciso compararlos con los que representaría su no aplicación; se ha estimado que en el 2000 las pensiones representaron un 1.8% del PIB, cifra que pudiera aumentar a 6% en 10 años si no se aplica un nuevo esquema<sup>17</sup>.

- **Consenso social:** Los esfuerzos hechos en 1997 no han sido suficientes, menos aún los que, según las declaraciones del gobierno, se han adelantado recientemente en la Comisión para la reforma de la Seguridad Social; podemos apreciarlo de las declaraciones públicas de muchos de sus miembros que disienten de muchos de los aspectos contenidos en los Proyectos. Es preciso ampliar la representación de los actores sociales, patronos y trabajadores, así como integrar la representación de la sociedad

---

<sup>17</sup> CONCHESO, Aurelio; *Fondos de Pensiones, Situación Actual*; Economía. [ElUniversal.com](http://ElUniversal.com)

civil, de los sectores que verán modificados sus estatutos de protección actuales, tales como los universitarios, empleados públicos, trabajadores de las empresas del Estado, para que las reformas cuenten con el mayor consenso posible. A partir de la Constitución de 1999, la concertación debería comprender los aspectos de ella que han generado mayores tensiones, como el término “no lucrativo” o la “administración con fines sociales” de los beneficios de la seguridad social.

- **Subsidiariedad del Estado:** Es necesario entender que el modelo de Estado Bienestar, omnipotente y omnipresente, pareciera no poder responder a las complejidades del mundo posmoderno, y que, en gran parte, el fracaso de los modelos de seguridad social centralizada y pública, al menos en los países latinoamericanos, tiene que ver con la inadecuada e ineficiente administración por parte de las instituciones públicas. Mientras mayor sea la participación de todos los sectores de la sociedad, mayor será la posibilidad de éxito. Ello no quiere decir que el Estado delegue su responsabilidad de garantizar las condiciones para que se genere mayor bienestar; ello implica mayor dirección, supervisión, regulación y control desde su esfera. Se trata de distribuir y compartir funciones y responsabilidades.

- **Reforma Laboral:** Deben acometerse ambas reformas conjuntamente por su estrecha conexión, interrelación e impacto económico. Es preciso tomar en cuenta que ante la ineficiencia de la seguridad social pública, las empresas asumieron a través de políticas internas o de la convención colectiva, una serie de prestaciones propias de la seguridad social. El Proyecto de Ley Orgánica de Seguridad social, elaborado por la Comisión Presidencial, ordena el ajuste de la contratación colectiva del sector público a sus previsiones, justo es que se tome en cuenta también el costo que representaría una duplicación de beneficios en el sector privado.

- **Ampliación de la cobertura:** El primer objetivo es lograr que mayor número de personas coticen y estén amparados por el Sistema. La responsabilidad social en que descansa el Sistema debe ser promovida en todos los niveles.

- **Flexibilizar incorporación del sector informal:** Mediante la posibilidad de que coticen sólo a algunos de los subsistemas, como salud y/o pensiones, para hacer menos onerosa su participación y protección. Es necesario entender que dicho sector está conformado en su mayor parte

por trabajadores por cuenta propia, que deberán cotizar su parte y la de un patrono inexistente, y que los ingresos obtenidos por los trabajadores informales en su mayoría, son menores y están sometidos a mayor inestabilidad. Otras fórmulas que se promueven desde la OIT, es la conformación de regímenes especiales para dicho sector, que ofrezcan una serie restringida de prestaciones a cambio de una cotización más baja, tales como los micro seguros, administrados por los mismos trabajadores, para lo cual ameritarían el apoyo de la seguridad social y del gobierno para la creación de la estructura jurídica y administrativa. De esta manera, no sólo se aliviaría la carga del Estado ante un sector beneficiario potencial en el futuro de pensiones no contributivas y asistencia médica pública, sino que se promovería la incorporación a la formalidad de estos ciudadanos.

- **Integración de los distintos niveles de atención de la salud:** Un estudio de calificados funcionarios del Departamento de Seguridad Social de la OIT, hace recomendaciones a los países en vías de desarrollo en materia de organización de la prestación del servicio de salud: "...en la situación presente de los países en desarrollo, es inevitable que exista un sistema pluralista, más o menos evolucionado, de atención de la salud y de financiación. No es en modo alguno factible dispensar una atención de la salud de igual calidad a todos, independientemente de que estén o no en condiciones de pagarla...( sin embargo) existe la posibilidad de introducir reformas que redunden en beneficio mutuo. Para ello sería preciso consolidar los regímenes públicos de atención de la salud; racionalizar los sistemas especiales existentes, (...) reforzar los actuales programas de seguridad social; facilitar la implantación de servicios privados reglamentados, y, por último, establecer un grado de complementariedad, de cooperación y reciprocidad de recursos entre los tres niveles de prestaciones. Una estructura de esas características habría de estar sometida a la vigilancia de un organismo supervisor central eficaz y que mejorara apreciablemente la gestión y la administración de todas las modalidades de financiamiento de la atención de la salud ”<sup>18</sup>.

- **Definir el destino de los programas de jubilación especial del sector público:** En opinión del Presidente de la Comisión Presidencial para la Reforma de la Seguridad Social, Isaías Rodríguez, dichos progra-

---

<sup>18</sup> CICHON Michael y COLIN Gillion; *El Financiamiento de la atención de la salud en los países en desarrollo*; Revista Internacional del Trabajo, vol.112, 1993, num.3 Pág. 379.

mas de jubilación especial son privilegiados y deben revisarse, incluyendo los de Petróleos de Venezuela, Fuerza Armada Nacional y profesores universitarios<sup>19</sup>; por el contrario, en el Proyecto de Ley Orgánica elaborado por la CDS de la AN, se ordena respetar las expectativas de derecho para los trabajadores amparados por dichos regímenes, siempre que hayan cumplido 15 o más años de servicio al entrar en vigencia la Ley y no menos de 55 años de edad en el momento del retiro. Es importante tomar en cuenta el Informe del consultor Rubén Lo Vuolo del Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP) de Argentina, contratado por el Ministerio del Trabajo en 1998, el cual destaca en relación con el punto:

- Problema principal de la seguridad social en Venezuela: fragmentación en diversos programas sin coordinación que ofrecen múltiples coberturas para un grupo de la población y ninguna cobertura para la mayoría. En el área de pensiones el problema central está en estos programas especiales.

- Constituyen en los hechos programas de pensiones no contributivas, ya que, aún cuando la cotización existe en algunos programas, las pensiones las sigue pagando el Estado.
- Los requisitos de acceso y el valor de los beneficios que ofrecen son mucho más generosos que los del régimen general del IVSS.
- Para 1994-1997, el gasto de las pensiones no contributivas del sector público sería, como mínimo, 36% superior al del IVSS.

## **7. A manera de conclusión (también inconclusa)**

Luego de transcurrido más de medio siglo de haberse instaurado en Venezuela el sistema de los Seguros Sociales, inspirado en el modelo bismarckiano pero deteriorado con el tiempo, al punto de que una pequeñísima minoría percibe sus beneficios, y 40 años de consagrado en la Constitución Nacional el derecho de todo ciudadano a la seguridad social, permanecemos en mora con la historia, sin poder definir el curso que habrá de tomar el país a fin de hacer efectivo en la práctica el derecho de cada persona a la protección contra las contingencias sociales que la puedan afectar.

---

<sup>19</sup> Diario El Nacional; 4/12/2000; E-1.

Las disyuntivas, ¿solidaridad o capitalización individual?, ¿gestión pública o privada?, que se plantean hoy en toda reforma de los sistemas de seguridad social, continúan en interrogante, sin que se haya logrado un punto de conciliación de las diferentes y encontradas posturas. En este sentido, debe llamar a la reflexión estudios de derecho comparado donde el análisis de las interrelaciones entre lo público y lo privado, se replantean hoy bajo nuevas perspectivas de integración y se concluye afirmando lo injustificado de los viejos “fundamentalismos” privatistas o estatistas cuando de lo que se trata es de la búsqueda de nuevas opciones estratégicas en función de consideraciones económico financieras, operativas y, sobretodo, de orden social <sup>20</sup>.

Cuando comenzamos un nuevo ciclo en la vida del país, alentado por el inicio de una nueva centuria, y de un nuevo siglo, la sociedad venezolana que ha atesorado una incuestionable trayectoria de libertad, pluralismo y democracia, está precisada a encontrar en el diálogo social la vía que permita responder a las nuevas generaciones por una legítima aspiración que no puede perderse en las trivialidades circunstanciales de un momento político de su historia.

---

<sup>20</sup> Véase en este sentido a GOLDIN Adrián; “Regímenes de Pensiones, sistemas nacionales de seguridad social y fondos privados” en Revista Derecho Laboral Tomo XLIII, Nº 200; Montevideo, Uruguay; Octubre-Diciembre 2000; Pág. 903.