

Derecho a la seguridad social

En forma progresiva se desarrollará un sistema de seguridad social tendiente a proteger a todos los habitantes de la República contra infortunios, enfermedad, invalidez, vejez, muerte, desempleo y cualesquiera otros riesgos que puedan ser objeto de previsión social, así como 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 seguridad social.

Artículo 94 de la Constitución de la República de Venezuela

Nuevamente, y con mucha más fuerza, durante el año 1996 el tema de la seguridad social se convirtió en uno de los ejes de debate público como consecuencia de diversos factores: en primer lugar, por la intención gubernamental expresada en la llamada "Agenda Venezuela" de "impulsar la creación del Sistema de Fondos de Pensiones, cofinanciado por trabajadores y patrones, administrado por entes privados y bajo la supervisión del Estado"²⁶⁷; en segundo término por la explicitación de proposiciones de sectores sociales y políticos interesados en desarrollar la seguridad social desde puntos de vista contrapuestos (Fedecámaras y Comisión de Asuntos Sociales de la Cámara de Diputados), y finalmente, por los reclamos de sectores sociales afectados por la crisis del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS) (pensionados y jubilados, beneficiarios del paro forzoso, afiliados al seguro social) que en la calle ejercieron la defensa de este derecho constitucional.

Sin embargo, cabe resaltar que el hecho de haberse convertido la seguridad social en eje de debate público, no altera en lo sustancial el diagnóstico realizado en 1995 por el miembro de la ex Comisión Presidencial para la Reforma de la Seguridad Social y las Prestaciones Sociales, Luis Ugalde s.j. sobre "la inexistencia de una cultura de la seguridad social" en Venezuela. Durante el período que comprende el presente Informe, ha habido contados esfuerzos de sectores académicos, sindicales y no gubernamentales destinados a

267 MENDEZ CEGARRA, Absalón. La Seguridad Social en la Agenda Venezuela, El Globo, 25.06.96, pág. 8

informar y a promocionar a públicos diversos sobre la necesidad de asumir el trabajo en pro del desarrollo de un sistema de seguridad social integral; se trata de esfuerzos cualitativamente valiosos pero todavía con escasa incidencia en públicos masivos.

La seguridad social en la Agenda Venezuela

En repetidas oportunidades Provea ha afirmado que desde el Ejecutivo Nacional y sectores empresariales se intenta “*el canje de un derecho por otro: el sistema de prestaciones sociales por un sistema de seguridad social (...) este planteamiento, confunde conceptos y condiciona la seguridad social al cambio de régimen de las prestaciones*”²⁶⁸

Nada nuevo nos plantea la “Agenda Venezuela” en esta materia. En este sentido, Provea coincide con el análisis realizado por el Sindicato de Trabajadores de la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal (Sintracomun), cuando afirma que “*Lo relacionado con la Seguridad Social, aparece dentro de los Proyectos Sociales, pero no se menciona nada sobre el particular (...) De manera que lo relacionado con la Seguridad Social en la Agenda Venezuela, se concreta en tres aspectos: Primero: (...) eliminación del régimen legal de prestaciones sociales. Segundo: la creación de Fondos Privados de Retiro y en tercer lugar, esta tendencia clara y evidente de un mecanismo de desnaturalizar la noción de salario para que no tenga impacto en otros conceptos*”.²⁶⁹ En pocas palabras, en materia de seguridad social nada está explícito, hecho que lleva al profesor Absalón Mendez Cegarra, Coordinador del Postgrado de Seguridad Social de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Central de Venezuela (FACES-UCV) a afirmar contundentemente que “*la*

reestructuración integral del sistema de seguridad social, contemplada en la Agenda Venezuela, se reduce a lo siguiente: a) Eliminar el régimen legal de prestaciones sociales; b) Crear un sistema pensional fundado en cuentas o fondos de capitalización individual administrados por el sector privado (fondos de pensiones); c) Transformar al IVSS en un organismo financiero y por lo tanto no oferente de servicios o prestaciones de forma directa”²⁷⁰.

Es evidente que la “Agenda Venezuela” no tiene en definitiva un planteamiento concreto en materia de seguridad y está lejos de cumplir con lo establecido en el IX Plan de la Nación, donde se plantea que “*En apoyo al objetivo de una integración social plena, el Estado promoverá todos los cambios legales e institucionales necesarios y pondrá en funcionamiento un sistema de seguridad social integral, que brinde efectiva protección al trabajo, la familia y la vejez*”. Se confirma una vez más que desde el Ejecutivo no se prioriza la necesidad de formular políticas que desarrollen un sistema de seguridad social integral, que se enmarquen en el desarrollo de los principios constitucionales y de las Normas Mínimas de Seguridad Social del Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Por el contrario, como se puede apreciar en el desarrollo de este Capítulo, mantiene una actitud que favorece el deterioro de lo existente en materia de seguridad social, al tiempo que propicia de manera explícita o encubierta, la marcha hacia una seguridad social basada en la lógica del mercado, del lucro y del individualismo.

Propuestas Legislativas

La discusión en torno al modelo de seguridad social que se debiera desarrollar en Venezuela ha girado en torno a tres propuestas: la

268 ver Provea: *Informe Anual 1994-1995*, pág. 152.

269 SINTRACOMUN, *Aquí luchando*, Agosto 1996, pág. 7.

270 El Globo, 25.06.96, pág. 8

implementación de los Fondos de Pensiones Privados, impulsada por sectores empresariales y financieros, el esbozo de un Proyecto sobre Seguridad Social Integral elaborado por la Comisión de Política Social del partido socialcristiano COPEI y la reestructuración de la seguridad social existente, que se materializa en el Proyecto de Ley Orgánica del Sistema de los Seguros Sociales en Venezuela presentado a la consideración del Parlamento por la Comisión de Asuntos Sociales de la Cámara de Diputados a finales de 1995.

La primera alternativa, la implementación de Fondos de Pensiones Privados, supone la creación de instrumentos (cuenta) de ahorro de carácter individual que colocados en Administradoras de Fondos de Retiro (AFP) de carácter privado, tienen por finalidad lograr que el trabajador obtenga al término de su relación laboral una pensión igual o superior al último salario devengado. Esta propuesta está inspirada en el modelo que opera en Chile desde 1981, cuando la dictadura militar encabezada por el General Augusto Pinochet, impuso el sistema a los trabajadores chilenos, excluyéndose del mismo a los miembros de las Fuerzas Armadas que mantuvieron sus respectivas Cajas Previsionales.

Los sectores impulsores de la propuesta aducen que *"En el caso de Chile se logró por esta vía darle un empuje relevante al mercado de capitales, y se fomentó el proceso de privatización y se generó crédito sostenido a largo plazo. Nadie puede discutir que el sistema actual de jubilación y pensiones de vejez no funciona adecuadamente, con los consabidos problemas de bajos montos, retardos y en general baja calidad del servicio, lo mismo podría decirse de la atención de la salud pública en general"*.²⁷¹ Evidentemente, nadie duda del efecto dinamizador del mercado de capitales que tiene esa experiencia en

la economía del país sureño; lo que queda por demostrar es si será capaz de garantizar el nivel de pensiones ofrecido, cuando se jubilen las primeras generaciones de trabajadores cubiertas por el régimen privado, y qué nivel de acceso se tendrá al régimen prestacional de salud.

Por otra parte, según versiones periodísticas conocidas en agosto de 1996, un Proyecto de la Comisión de Política Social de COPEI plantea la necesidad de ordenar las políticas sociales para impulsar un crecimiento económico estable y sostenido, con él que se busca: *"definir una política de distribución de ingresos explícitamente orientada hacia la reducción de desigualdades sociales existentes; consolidar un nuevo paradigma en la concepción y manejo de la política social e impulsar un desarrollo social equilibrado, a través de la organización de un sistema de seguridad social y de un adecuado ordenamiento del mercado de trabajo"*.²⁷² En lo que se refiere estrictamente a la seguridad social, el Proyecto plantea la creación de Fondos de Pensiones, Vejez y Supervivencia integrados con tres fuentes de financiamiento y niveles de cobertura: *"El básico que cubriría la pensión mínima para toda la población en edad de jubilación, bajo el régimen de reparto, garantizado con los aportes del Estado y los trabajadores. Un nivel complementario que se podría organizar con el porcentaje ofrecido a cambio de la modificación del sistema de prestaciones sociales, sustentándose en el régimen de capitalización individual. El tercer nivel o voluntario, destinado a aquellos que puedan incrementar sus aportes a fin de aumentar el monto futuro de sus pensiones"*.²⁷³

Con respecto a la prestación de salud, el Proyecto plantea que *"el IVSS será una institución que se ocupe única y exclusivamente*

271 VECCHIO GRASSO, José., El Globo, 14.01.96, pág. E-8.

272 Economía Hoy, 14.08.96, pág. 4.

273 Idem

de cobrar con eficiencia y transparencia las cotizaciones y aportes previstos en la ley y cancelar puntualmente las prestaciones. Entre tanto, el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social se convertirá en el ente encargado de normar, planear, evaluar y supervisar los servicios regionales de salud".²⁷⁴

Este proyecto, que seguramente será motivo de debate y discusión en el último trimestre de 1996, en principio es cuestionable para Provea desde la perspectiva de los derechos humanos, pues supone la eliminación de la retroactividad de las prestaciones sociales de los trabajadores para implementar el nivel complementario

basado en la capitalización individual. Reiteradamente Provea ha afirmado que este tipo de planteamiento, que confunde conceptos y condiciona la seguridad social al cambio de régimen de prestaciones sociales, es contrario a la doctrina nacional e internacional de los derechos humanos. Las prestaciones sociales (antigüedad y cesantía) son derechos humanos y laborales individuales, irrenunciables e innegociables, y la seguridad social es un derecho humano, que constitucionalmente obliga al estado a desarrollar progresivamente un sistema para proteger a toda la población. Prestaciones sociales y seguridad social son

El modelo chileno en entredicho

En 1985, la OIT en el documento titulado "La privatización de un régimen nacional de pensiones-el caso chileno" expresó que dicho sistema no se ajustaba a los principios ni cumplía con la denominada norma mínima de seguridad social (Convenio N° 102). Asimismo, en los últimos dos años se han difundido análisis críticos que advierten sobre fallas que confrontan no sólo el modelo chileno sino también los implementados en Perú, Argentina y Colombia. En opinión del dirigente sindical de la Central Única de Trabajadores de Chile (CUT), Arturo Martínez "este sistema no es solidario porque las utilidades son para los dueños de los consorcios de AFP, y nosotros queremos un sistema sin fines de lucro que cubra las contingencias del trabajador (...). En Chile no hay seguridad social, sino un ahorro forzoso para la vejez".¹ La crítica alude a los bajos montos de las pensiones que se estima cobrarán los futuros pensionados, tal cual lo afirma el

economista del Programa Económico del Trabajo del país sureño, Jaime Ruiz-Tagle, para quien "En el sistema de capitalización individual las pensiones se fijan al momento de la jubilación y ya no variarán nunca más en términos reales, de esta forma los jubilados no podrán beneficiarse del progreso económico que logre el país en los años futuros".² En pocas palabras, se prevee un distanciamiento creciente entre los ingresos de los activos y las pensiones de los pasivos, que se quedarán estancadas sin posibilidad de que sean indexadas.

Otro problema que ya se advierte con el sistema chileno es el referido a la cobertura, que lejos de tender a ser universal se encamina a la exclusión. La senadora Carmen Frei ha denunciado que alrededor del 27 % de la fuerza laboral de Chile (1.400.000 personas) no logrará acceder a una pensión de retiro con el actual sistema previsional de capitalización individual debido a que "un

derechos distintos aunque complementarios, por lo que deben ser tratados de manera diferenciada y de ninguna manera sustitutiva.

Lo cierto del caso es que si esta iniciativa es traducida en instrumento legal a consideración del Congreso, competirá con el Proyecto de Ley Orgánica del Sistema de los Seguros Sociales en Venezuela (LOSSS),²⁷⁵ sometido a la consideración del Parlamento por la Comisión de Asuntos Sociales de la Cámara de Diputados a finales de 1995. El proyecto fue sometido a primera discusión en el mes de junio de 1996, a pesar de lo cual insistentemente desde instancias

gubernamentales y de los gremios empresariales, se procura desconocer su existencia. Sin embargo, en opinión de Provea, es una iniciativa que en principio cumple con las áreas de protección y los contenidos mínimos de la seguridad social recogidos en el Convenio N° 102 de la OIT, relativo a las Normas Mínimas de la Seguridad Social, y por lo tanto debe relevarse su debate y discusión en el proceso abierto de construir un sistema integral de seguridad social.

Para los redactores del proyecto, los principios rectores de los Seguros Sociales como parte de un Sistema de Seguridad Social se

alto porcentaje de trabajadores, al cumplir la edad de retiro de 65 años, no alcanzará a cubrir el mínimo de 20 años de aportes que para jubilarse exige el sistema previsional privado. A este contingente se suman los trabajadores informales e independientes, entre los cuales solo 4% cotiza en alguna institución previsional del sistema privado". El nivel de calidad de los servicios de salud, para los cuales el asegurado aporta el 7% del salario,³ también se encuentra cuestionado, ya que las Instituciones de Salud Previsional (Isapres) administradas por el sector privado adolecen de fallas similares a los servicios públicos de salud.

A pesar de estas críticas o debilidades del modelo chileno, sus impulsores en Venezuela -todos vinculados al sector empresarial- insisten en su aplicación, sin tener en consideración que a diferencia de Chile en Venezuela alrededor del 50% de la mano de obra pertenece al sector informal de la economía, que las condiciones macroeconómicas no favorecen la rentabilidad de los capitales por la elevada inflación anual existente, y adicionalmente por la inestabilidad del sector financiero y la menguada confianza de la población en ese sector, a quien se debería confiar la administración de los fondos previsionales.

1 El Globo, 04.02.96, pág. 16

2 Idem

3 Los aportes de los afiliados a las AFP suman un total del 20,1% del salario, distribuidos de la siguiente manera: 10% para ahorro previsional; entre un 2,8% y 3,1% para pagar servicios administrativos y financiar un Seguro de Invalidez y Supervivencia y un 7% para cobertura de salud. El empleador está exento de hacer aportes al sistema.

275 Elaborado por una Comisión de asesores de la Presidencia de la Comisión de Asuntos Sociales de la Cámara de Diputados, a cargo del Diputado Alfredo Ramos, integrada por Getulio Romero, Urimare Capote, Erick Rodríguez y Absalón Mendez.

resumen en: a) La creación del Sistema de los Seguros Sociales; b) La responsabilidad del Estado, la sociedad y los individuos en el desarrollo de los seguros sociales; c) El establecimiento del Sistema de los Seguros Sociales como régimen general de protección social; d) El establecimiento de los alcances y límites de la protección social mediante el Sistema de los Seguros Sociales; e) La determinación del carácter contributivo del Sistema de los Seguros Sociales; f) La necesidad de clarificar el carácter complementario, excluyente o concurrente de los regímenes prestacionales existentes en el país; g) La definición un nuevo IVSS como el órgano gestor del sistema; h) La creación de mecanismos de participación de la población.

Las contingencias cubiertas según el artículo 6 del proyecto de la LOSSSS abarcan la atención médica, odontológica y farmacéutica en caso de maternidad y accidentes comunes como los laborales; el otorgar prestaciones en dinero, especie y servicios en las condiciones, casos y situaciones siguientes: pérdida del empleo, incapacidad temporal, incapacidad parcial permanente, invalidez, vejez, viudez, orfandad, nacimiento de hijos, muerte, falta de vivienda y ocupación del tiempo libre.

Los sujetos de aplicación de la ley, en concordancia con el objetivo de ampliar la cobertura a sectores de la población hasta ahora excluidos, incluye no solo a los trabajadores por cuenta ajena, sino que incorpora a los trabajadores autónomos, por cuenta propia e informales, miembros del clero, de organizaciones no gubernamentales, de cooperativas, y funcionarios públicos, miembros de los cuerpos de seguridad del Estado y miembros de las Fuerzas Armadas Nacionales (FAN).

Los regímenes de afiliación previstos en el proyecto son cinco: 1) Régimen General Obligatorio; 2) Régimen Especial Obligatorio; 3) Régimen Especial Facultativo; 4) Régimen Especial Facultativo para los que soliciten su afiliación después de los 50 años de edad; 5) Régimen Complementario Facultativo aplicable a todas las categorías de afiliados. Asimismo contempla dos regímenes prestacionales, que se diferencian por la obligatoriedad o no de la afiliación y las prestaciones que otorgue, y que son: el régimen de prestaciones básicas y el régimen de prestaciones complementarias. El proyecto también contempla en su artículo 109 que cada régimen prestacional “estará sometido a un régimen financiero diferente sujeto estrictamente a los dictados de técnicas actuariales”. La diversidad de regímenes financieros comprende sistemas de reparto simple, sistemas de reparto con capitales de cobertura, sistemas de capitalización colectiva y sistemas de capitalización individual. Este último sistema está previsto para créditos de adquisición de viviendas y para las prestaciones complementarias por las que los afiliados decidan incrementar su cobertura²⁷⁶, pero a diferencia de las propuestas empresariales y del Proyecto de COPEI, que plantean su administración a través de Fondos de Retiro Privados, la propuesta del proyecto LOSSSS deja su administración en manos del nuevo IVSS.

El artículo 146 establece que el órgano gestor será “un organismo denominado Instituto Venezolano de los Seguros Sociales con autonomía funcional e independencia de las ramas del Poder Público Nacional, Estadal o Municipal, con personalidad jurídica independiente del Fisco Nacional”. En el mismo artículo se define su competencia en materia de salud: “*La acción en materia sanitaria y*

276 Prestaciones complementarias previstas en la LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA DE LOS SEGUROS SOCIALES: a) Atención médica integral (enfermedades críticas o catastróficas); b) Protección en caso de desempleo; c) Pensión por invalidez; d) Pensión por vejez. Estas prestaciones pueden ser mejoradas por aportes voluntarios de los afiliados.

prestaciones de atención médica para las personas no amparadas por la presente Ley, corresponden al Ejecutivo Nacional a través del Ministerio del ramo", con lo que establece una clara diferencia con las propuestas privatizadoras al guardar para sí la atención y prestación médica de los afiliados.

El proyecto establece también un nuevo sistema de gerencia del IVSS, donde se diferencian dos estructuras: el Consejo Directivo y el Comité Ejecutivo. El Consejo Directivo, según el artículo 148 *"será la máxima autoridad del Instituto y estará integrado por dos representantes del universo de afiliados que sean cotizantes activos de la institución, dos representantes de los empleadores solventes de la institución, dos representantes designados por los Pensionados y Jubilados, un representante designado por el Ministerio del Trabajo y un representante designado por el Ministerio de Sanidad"*. Por otra parte, en el artículo 149 se establece que los representantes de los afiliados, de los empleadores y de los jubilados y pensionados *"serán elegidos mediante elecciones de primer grado, directas y secretas, cada 3 años"*. Por otro lado, al Comité Ejecutivo, según lo establecido en el artículo 151, le corresponderá *"la ejecución de las políticas y directrices emanadas del Consejo Directivo"*. Estará integrado por un representante de los afiliados, un representante de los empleadores y un representante del Ejecutivo Nacional que serán designados por escogencia unánime del Consejo Directivo.

El proyecto establece además en su artículo 156 que *"El servicio que brinda el sistema de los seguros sociales es básico y esencial. Esta característica determina el estatuto del personal de los seguros sociales"*. Esta disposición sienta las bases para la creación de la carrera del funcionario de los seguros sociales hasta hoy inexistente.

Finalmente, el artículo 166 establece la novedad de que *"los afiliados del Sistema de los Seguros Sociales son los sujetos titulares del derecho a recibir y exigir del órgano gestor el cumplimiento oportuno de las prestaciones predeterminadas, a cambio del pago de las cotizaciones correspondientes"*. Esto se complementa con la obligación del nuevo IVSS, que *"creará un procedimiento administrativo expedito para que éstos hagan valer sus derechos en forma inmediata y directa"*. En cuanto a la participación de los afiliados, se contempla en el artículo 167 que *"en cada Centro de atención médica se constituya una comunidad de afiliados usuarios e, igualmente, en los demás servicios o actividades que su naturaleza lo permita"*.

Sobre el proyecto de la LOSSS, ya algunos sectores empresariales y militares han hecho señalamientos críticos. Aurelio Concheso, vicepresidente de Fedecámaras argumentó en un artículo de opinión que *"El proyecto cuando menos reconoce el incontrastable hecho de que los sistemas de reparto llevan en sí mismos la semilla de su propio colapso (a medida que aumenta la expectativa de vida a la edad de retiro) y en consecuencia, incorpora parcialmente la figura de los fondos de capitalización individual. Sin embargo, estipula que los mismos sean administrados por la autoridad centralizada del Seguro Social, y no por administradoras de fondos de pensiones privados, pero debidamente reguladas por una autoridad gubernamental que las supervise estrechamente"*.²⁷⁷

Al igual que en Chile, el sector militar se opone en Venezuela a la inclusión de los miembros de las FAN en el proyecto de la LOSSS; para ello iniciaron gestiones de cabildo y presión ante el Parlamento que dieron como resultado que la Comisión de Asuntos Sociales de la Cámara de Diputados aceptara la propuesta de la Asociación de Oficiales en

Situación de Retiro del Distrito Federal y del Estado Miranda (Asordfm) de *“excluir a los miembros de las FAN del artículo 7, literal b y agregar el contenido del artículo 3° de la Ley del Seguro Social vigente, el cual dispone que ‘todo lo relativo a la previsión y seguridad social de los miembros de las Fuerzas Armadas Nacionales, continuará rigiéndose por leyes especiales’”*.²⁷⁸

Para Provea, el proyecto de Ley elaborado por los asesores de la Comisión de Asuntos Sociales de la Cámara de Diputados constituye un avance dentro del proceso de definir y desarrollar un eficiente sistema de seguridad social. A partir de este proyecto consideramos conveniente ampliar y profundizar la discusión sobre el carácter y dimensiones de las políticas de seguridad social que deben implementarse en el país.

El proyecto en sí contempla una serie de aspectos positivos que merecen destacarse:

- a) Se inspira en el principio de universalidad, en el sentido de concebir la seguridad social como una política de Estado que debe brindar protección a todos los habitantes de la República, con lo cual se acerca al mandato constitucional contenido en el artículo 94 que establece que *“En forma progresiva se desarrollará un sistema de seguridad social tendiente a proteger a todos los habitantes...”*;
- b) a partir del reconocimiento de la existencia de múltiples servicios de protección y asistencia social diseminados en todo el país, ubicados tanto en el sector público como privado, se orienta a potenciar esos servicios de seguridad social a través de la coordinación e interrelación de las instituciones existentes y el diseño de políticas comunes. De la misma manera precisa la coordinación y participación del sector privado en la prestación médica bajo el control del IVSS;

c) establece un sistema previsional más amplio que el definido en el Convenio 102 de la OIT, al incorporar como parte de la seguridad social lo referente a la vivienda, la recreación y las condiciones y medio ambiente de trabajo, concibiendo la seguridad social no solo como respuesta a contingencias de la vida, sino también desde un perspectiva preventiva;

d) ratifica la importancia del IVSS y establece mecanismos organizativos y de carácter administrativo para garantizar su recuperación y funcionamiento eficiente;

e) define niveles y procedimientos de participación de los beneficiarios de los servicios previsionales en el diseño de las políticas y en el control de su ejecución, con lo cual concreta una aspiración reclamada desde hace años relacionada con la garantía de una gestión más transparente;

f) ratifica el principio de solidaridad en la organización y funcionamiento de la seguridad social, sin negar las aspiraciones y esfuerzos voluntarios individuales para ampliar la cobertura de los servicios. En razón de ello se plantean los Fondos de Capitalización Individual, entendidos como complementarios, asumiendo la administración de tales fondos el IVSS, con lo cual el rendimiento que tales fondos generen, repercutirá en el IVSS y no en provecho individual o grupal.

Aparte de ello, Provea quiere alertar sobre las posibles consecuencias que pudiera tener en el futuro el que se defina en el artículo 156 del proyecto de la LOSSS, que *“El servicio que brinda el sistema de los seguros sociales es básico y esencial. (énfasis añadido) Esta característica determina el estatuto del personal de los seguros sociales”*. Bajo esa premisa, en distintas oportunidades el Ejecutivo Nacional ha afectado el derecho a huelga de los trabajadores de la salud y la educación del

sector público; por lo que el legislador debe proveer mecanismos de resolución de conflictos que no afecten ni los derechos de los asegurados ni de los trabajadores del sistema de los seguros sociales.

Las irregularidades del Paro Forzoso

En materia de seguridad social, la situación para el trabajador venezolano se torna más difícil a consecuencia del reiterado incumplimiento por parte del gobierno nacional de las normas establecidas para proteger al trabajador en estado de cesantía.

En marzo de 1993 el Ejecutivo Nacional emitió el Decreto N° 2.870 mediante el cual dictó el Reglamento del Seguro Social a la Contingencia de Paro Forzoso.²⁷⁹ El artículo N° 1 del reglamento establece: *“El Seguro de Paro Forzoso, ofrecerá protección temporal a los obreros y empleados, tanto del sector público como del sector privado que prestan sus servicios en virtud de un contrato o relación de trabajo, cualquiera sea su duración y el monto del salario devengado, que habiendo cumplido los requisitos establecidos en este reglamento, terminan su relación laboral por cualquier causa, estén aptos para trabajar y disponibles para el trabajo”*.

Sin embargo, el IVSS, órgano responsable de la recaudación y pago del seguro y paro forzoso, no viene cumpliendo eficientemente con dicha obligación. Por un lado, existe un retraso considerable en el pago del mismo. A veces se paga con más de dos años de retraso y lo corriente es que se tarde aproximadamente un año. Tal irregularidad le hace perder el sentido para el que fue constituido que es garantizar al trabajador un sustento mínimo mientras consigue empleo. A este hecho se agrega el que esos pagos retrasados no vienen acompañados por la de-

bida corrección monetaria. Todo ello hace que muchos trabajadores que cotizan no hagan efectivo el beneficio, perdiendo lo aportado, mientras el Estado se apropia de un dinero que no le corresponde.

Según el Dr. José Marcano, Director General del Seguro de Paro Forzoso, hasta junio de 1996 la deuda del Seguro Social con los trabajadores ascendía a 4 mil 344 millones de bolívares, correspondientes al pago que debía hacerse a 186 mil 467 personas en todo el país.²⁸⁰ Por otra parte, la Memoria y Cuenta del Ministerio del Trabajo, correspondiente a 1995, da cuenta de que para ese año el IVSS afiliaba en el régimen general a 2.087.225 trabajadores con una carga familiar de 5.218.063 personas, así como a 366.963 afiliados al régimen parcial. Cabe señalar que, en la referida Memoria, no existe información sobre el tiempo promedio de retraso en el pago del Seguro al Paro Forzoso ni otro tipo de información discriminada que permita evaluar a profundidad el desempeño del IVSS en esta materia.

Salvar el Seguro Social

En Venezuela, el concepto de seguridad social se identifica con el seguro social, especialmente con el IVSS, aunque en el país existen, según el coordinador del Grupo de Estudios Laborales (GEL) Carlos Eduardo Febres, nada más y nada menos que 460 regímenes de pensiones: *“Se cuentan los que ofrecen algunas empresas por la vía contractual; las que ofrecen algunas instituciones y gremios a sus afiliados; las que ofrece el Seguro Social; las que ofrecen algunas gobernaciones e incluso las que crearon los empleados públicos hace pocos años”*.²⁸¹ El proyecto de la LOSSS pretende dar respuesta a esta proliferación anárquica de regímenes de pensiones, para lo cual plantea que el

279 Gaceta Oficial N° 35.183 del 31.03.93.

280 Así es la Noticia, 16.10.96, pág. 5

281 El Universal, 02.11.95, pág. 2-10

nuevo IVSS sea el pilar del sistema de seguridad social.

Durante el período analizado en este Informe, el IVSS ha estado en el centro del debate y de la lucha social por encontrarle una solución definitiva a la mayor institución de la seguridad social del país. Datos aportados por la abogada Urimare Capote, miembro del Comité de Derechos Humanos y asesora del Comité de Jubilados y Pensionados, confirman la importancia de esta institución: *“De acuerdo a cifras emitidas por la OCEI, en Venezuela el 5,71% de la población, es decir, aproximadamente 1.265.000 personas son mayores de 60 años de edad y para el año 2035, debe incrementarse en un 15,81%. En la actualidad más del 50 % de este sector no está protegido, ni por el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, ni por ningún otro organismo público o privado”*.²⁸²

Vale recordar, como lo expresa el especialista Arturo Tremont: *“aún con las limitaciones actuales y su aparición en la página roja de los diarios, que el IVSS afilia a 2.455.147 personas, a 180.000 empresas a nivel nacional, atiende a miles de consultas médicas y odontológicas, debe preservar la vida de 3.067 pacientes renales y otras enfermedades críticas, tiene compromisos con clínicas geriátricas o de niños excepcionales, paga pensiones a 300 mil personas por concepto de vejez, invalidez, incapacidad parcial, sobrevivencia”*.²⁸³

Ante la grave crisis que presenta el IVSS las posiciones se han polarizado, desde aquellas que favorecen su liquidación y posterior privatización hasta las que sostienen que hay que salvarlo y reestructurarlo por ser una institución básica para cualquier desarrollo de un sistema de seguridad social integral. Por

ejemplo, Fedecámaras ha sostenido públicamente a través de su presidente Jorge Serano que *“Lo que se impone es su liquidación inmediata, para dar paso a un nuevo sistema que verdaderamente garantice los servicios que se le asignen. En atención a nuestras conclusiones en Maturín, estamos convencidos que a título transitorio, mientras se liquida, debe profundizarse y agilizarse la descentralización del IVSS”*.²⁸⁴ Desde la otra perspectiva, el profesor Absalón Mendez afirma que *“La crisis del IVSS es de gestión administrativa, no de concepción doctrinaria y filosófica. Los seguros sociales han demostrado en el mundo entero su potencialidad como modalidad técnica y científica de protección social. Por esta razón, es necesario luchar por su continuidad y permanencia, preservar su solidez e integración institucional de conformidad con la ley, garantizar los cambios necesarios y mejorar cualitativa y cuantitativamente su funcionamiento, sus servicios y la actitud laboral de su funcionariado, independientemente de su cuantía”*.²⁸⁵

Por su parte, el Estado ha mantenido una posición que se resume en los argumentos del Ministro del Trabajo, Juan Nepomuceno Garrido, quien en su oportunidad afirmó que *“el Estado no tiene en estos momentos los recursos para poder poner en marcha la seguridad social integral y, en este sentido la meta tendrá que esperar un poco más”*²⁸⁶, con lo que negó toda posibilidad de acometer un desarrollo inmediato y sostenido de una propuesta global. Incluso en el tema estricto de sus responsabilidades con el IVSS, el Estado ha fracasado hasta ahora, en su responsabilidad de reestructurar el Instituto, de garantizar la prestaciones médicas y los pagos de las pensiones y jubilaciones.

282 CAPOTE D, Urimare. Mimeo: Salvemos al Seguro Social. Caracas, Agosto 1996

283 El Globo, 30.10.96, pág. 14

284 El Nacional, 22.08.96, pág.E-6

285 Economía Hoy, 26.08.96, pág. 16

286 El Globo, 27.07.96, pág. 3

El fracaso al que hacemos referencia, determinó que el Poder Ejecutivo prescindiera de los servicios del Dr. Carlos Walter como Ministro de Estado para la Reestructuración del IVSS, y designara a partir del 06.08.96 al ex-dirigente sindical Juan José Delpino, como Presidente del Consejo Directivo de dicha institución. Para Carlos Walter, la decisión se debió a que el Ejecutivo Nacional evaluaba que *“la comisión que le tocó presidir desde el mes de diciembre ya había cumplido con sus funciones”*²⁸⁷ y agregó: *“yo culminé el proceso de reestructuración y avancé en elementos que estaban en el proceso (...) y para dar una idea, solo en el área de atención médica, al dejar de prestar atención médica directa, el instituto podrá reducir su tamaño en 40 mil trabajadores, lo cual está planteado en la Agenda Venezuela”*.²⁸⁸ Un análisis más profundo de lo acontecido en los últimos doce meses pone en entredicho la evaluación del ex-Ministro, como se aprecia a continuación.

En junio de 1995 fue aprobada por el Congreso Nacional la Ley de Homologación de las Pensiones y Jubilaciones al Salario Mínimo Nacional Urbano, luego de una tenaz y persistente lucha del Comité de Pensionados y Jubilados, sin embargo en opinión de este Comité: *“Si bien la aprobación de la Ley de Homologación fue un triunfo para el movimiento -a excepción del Bono Navideño cancelado en varias cuotas y con marcado retraso- su articulado ha sido violado casi en su totalidad por los organismos encargados de hacerla cumplir. Desde su promulgación en junio de 1994 hasta ahora, no se les ha cancelado a los pensionados del IVSS la diferencia de 600 bolívares que existen entre los 14.400 bolívares y 15.000 que es el salario*

*mínimo, aparte de los bonos de alimentación y transporte, que no están contemplados en dicha norma.”*²⁸⁹ Adicionalmente, el Comité de Pensionados y Jubilados critica que *“el gobierno nacional se ha empeñado en bonificar el salario de los trabajadores y como quiera que estos bonos no son considerados salario, tampoco son susceptibles de descuento alguno por concepto de cotizaciones ingresadas al Seguro Social”*.²⁹⁰

Asimismo, a pesar de que en los lineamientos de la “Agenda Venezuela” se incluía un aumento de las pensiones, el Comité de Pensionados y Jubilados denunció que *“Este anuncio llenó de expectativas al sector de la tercera edad, pero la realidad fue muy diferente. No es cierto que hayan aumentado las pensiones al 100%, ya que el salario mínimo sin incluir los bonos es de 15.000 bolívares y el incremento sólo elevó las pensiones a 28.000 bolívares (...) porque incrementar las pensiones a través de un bono subsidio, es desconocer los beneficios de la Ley del Seguro Social en sus artículos 49, 78 y 170 de su Reglamento, los cuales se harán efectivos de acuerdo al salario general de los asegurados y el índice del costo de la vida, con el objeto de mantener a las pensiones al nivel real”*.²⁹¹ En opinión de la abogada Urimare Capote, Venezuela viola el Convenio 128 de la OIT²⁹² relativo a las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, que establece en su artículo 29 *“que las prestaciones monetarias serán revisadas como consecuencia de variaciones notables en el nivel general de ganancias o variaciones notables en el costo de la vida”*. La variación interanual del Índice de Precios al Consumidor, entre septiembre de 1995 y 1996 se ubicó en el orden del 115,2% y la

287 El Siglo, 06.08.96, pág. B-12

288 Idem

289 CAPOTE D. Urimare. Op. cit.

290 Idem

291 Idem

292 Nota: Adoptado por la Organización Internacional del Trabajo el 29.06.67, ratificado por Venezuela el 11.05.83 según Gaceta Oficial N° 3.169

acumulada de 1996 asciende hasta septiembre a 83,7%.

Por otra parte, el Estado está en mora con el pago de las pensiones *“de más de 100 mil personas que ya cumplieron con los requisitos exigidos por la Ley para ser acreedores de una pensión y sin embargo tienen dos, tres y hasta cuatro años esperándola”*.²⁹³ Para el diputado Edgar Silva, miembro del Comité de Derechos Humanos, la mora no es solo con los que todavía no han sido incorporados a la nómina de pago mensual sino que del total de 300 mil pensionados y jubilados para el mes de julio de 1996 unos 200 mil no están recibiendo el bono aprobado, lo que supone una discriminación con los más necesitados, lo que confirma la morosidad generalizada del IVSS en esa materia.

En materia de prestación médica, la situación durante 1996 no podría haber sido peor; por primera vez en la historia del Seguro Social varios e importantes hospitales, entre ellos el Hospital “Miguel Pérez Carreño”, vieron cerradas sus puertas por la falta de recursos económicos para funcionar. Este proceso se vivió a pesar de que Carlos Walter anunciara que la atención médica era una prioridad de su gestión. Todo parece indicar que el esfuerzo se concentró en tratar de implementar la transferencia de los servicios médicos brindados por el IVSS en los estados Apure, Guárico, Barinas, Cojedes, Mérida, Monagas y Yaracuy, lo que en opinión del diputado Alfredo Ramos, presidente de la Comisión de Asuntos Sociales de la Cámara de Diputados, *“es una privatización velada”*.²⁹⁴

El nombramiento de Juan José Delpino como Presidente del Consejo Directivo del IVSS despertó expectativas en torno a sus

prioridades y políticas respecto de la mayor institución de la seguridad social en Venezuela, máxime cuando puso distancias con su antecesor: *“Según la última junta, presidida por Carlos Walter, el proceso de reestructuración terminó en abril de este año, pero la verdad es que el IVSS sigue igual”*.²⁹⁵ De sus declaraciones se desprenden las prioridades inmediatas para el futuro: *“En primer lugar, que las pensiones de jubilados y pensionados lleguen a tiempo, (...) El segundo punto es la prestación médica hasta tanto se resuelva si el IVSS seguirá prestando, pero mientras lo preste, que lo haga bien; hay que rescatar los hospitales del seguro social que están por el suelo (...) El tercer punto es mejorar la ayuda al desempleado a través del Seguro de Paro Forzoso”*.²⁹⁶ Delpino también ratifica un diagnóstico que da cuenta del incumplimiento del Estado y del sector privado con sus obligaciones en materia de seguridad social: *“da la impresión de que el sector privado y el sector público se han confabulado para quebrar el Seguro Social”*.²⁹⁷ Cifras aportadas por Delpino dan cuenta de una deuda estatal del orden de los 44 mil millones de bolívares y del sector privado de 82 mil millones; cifras éstas que fueron inmediatamente cuestionadas por el sector empresarial. Pedro Carmona Estanga, presidente de la Confederación Venezolana de Industriales (Conindustria), exigió a Delpino que *“presente unas cifras auditadas sobre cuál es la situación del Seguro y las acreencias que efectivamente tiene. Lo que nosotros tenemos entendido es que el Seguro no tiene al día sus estados financieros y que está perdiendo, no digo 3.800 millones por mes, sino quizás diez veces más que eso”*.²⁹⁸

293 CAPOTE D. Urimare. Op. cit.

294 El Nacional, 14.02.96, pág. C-2

295 Economía Hoy, 18.08.96, pág. 5

296 Idem

297 El Universal, 28.09.96, pág. 2-1

298 El Universal, 29.08.96, pág. 2-1