

Derecho a la seguridad social

Toda persona tiene derecho a la seguridad social como servicio público no lucrativo, que garantice la salud y asegure la 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 previsión social.

Artículo 86 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

Durante el lapso que abarca este Informe, ni la Asamblea Nacional (AN) ni el Ejecutivo Nacional actuaron con la celeridad necesaria para desarrollar integralmente el nuevo sistema de seguridad social que debe brindar, progresivamente, protección y cobertura al conjunto de la población, tal cual lo establece el novedoso paradigma establecido por la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social (LOSSS).

En la AN, las leyes que deben regular los diversos regímenes prestacionales de la seguridad social no tuvieron un tratamiento prioritario, y solo las leyes del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat; del Régimen Prestacional de Empleo y la del Régimen Prestacional de Servicios Sociales al Adulto Mayor y Otras Categorías de Personas¹ fueron aprobadas en primera discusión, mientras que las restantes² no se sometieron al debate parlamentario. Por su parte, el Ejecutivo continúa en mora con la aprobación oportuna³ del plan que debe diseñar la nueva institucionalidad del sistema de seguridad social. Transcurrió más de un año desde que

1. Un análisis de los dos primeros Regímenes Prestacionales se presentan en los capítulos referentes al derecho a la vivienda y a los derechos laborales, en tanto que el último se aborda en este mismo Capítulo.
2. Los Regímenes Prestacionales que para el mes de septiembre de 2004 no han sido sometidos a la primera discusión parlamentaria son los siguientes: 1) Régimen Prestacional de Salud; 2) Régimen Prestacional de Pensiones y Otras Asignaciones Económicas; y 3) Régimen Prestacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.
3. La LOSSS, en el Artículo 117, incluido en el Título V del Régimen de Transición, establece que: “*El Ejecutivo Nacional deberá desarrollar en un plazo no mayor de seis (6) meses, contados a partir de la promulgación de esta Ley, el plan de implementación de la nueva institucionalidad del Sistema de Seguridad Social, el cual deberá ser acatado y ejecutado por todas las organizaciones e instituciones que ejercen funciones establecidas en la presente Ley*”.

el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Chávez Frías, mediante Decreto N° 2.338 de fecha 21.03.03, designara la Comisión Interministerial, que tiene por objeto el desarrollo del Plan de Implementación de la Nueva Institucionalidad del Sistema de Seguridad Social. La LOSSS estableció que después de su entrada en vigencia, el Ejecutivo tenía un plazo de seis meses para presentar el Plan, lo cual ocurrió a finales de octubre de 2003. No obstante, el Consejo de Ministros no lo había aprobado en la fecha de cierre de este Informe.

Esta situación de mora del Poder Legislativo y del Ejecutivo Nacional pone en tela de juicio la viabilidad y factibilidad de contar con un nuevo sistema de seguridad social. Provea comparte la opinión del profesor Absalón Méndez Cegarra, corredactor de la LOSSS, en el sentido de que: *“no se ha avanzado un milímetro en la concreción práctica, operativa, de lo normado legislativamente; por consiguiente, no es evaluable ninguna de las propuestas formales (legales) de reforma”*⁴.

Asimismo, el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) incurre en denegación de justicia por mora procesal, en el caso del recurso de nulidad por inconstitucionalidad introducido por Provea, contra la omisión en la que incurrió el órgano legislativo que derogó la prestación de paro forzoso establecido en la LOSSS⁵, que afecta a los beneficiarios de esta prestación en caso de la pérdida, voluntaria o no, del empleo. Transcurridos once meses desde que Provea introdujo el recurso de nulidad, y diez meses desde la admisión de la acción judicial por inconstitucionalidad, el TSJ todavía no ha decidido en una materia que afecta a las personas que queden

desempleadas. Además de ello, la AN no rectificó ni propició un debate en su seno que permitiera la presentación de un proyecto de reforma del cuestionado artículo 138 de la LOSSS.

Cabe destacar que el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS) continuó pagando regularmente las pensiones de vejez que, durante el año 2003, fueron homologadas al salario mínimo urbano, y además se logró incorporar una mayor cantidad de pensionados, con lo que se comienza a saldar una deuda histórica de este instituto. Adicionalmente, en el curso del año 2004, el IVSS canceló la deuda acumulada desde 1992 hasta marzo de 2001 por concepto de homologación y retroactivo, beneficiando a aproximadamente 550.000 pensionados.

Por otra parte, la obligación del Estado de proteger y garantizar el derecho a la seguridad social estuvo signada por un nuevo cambio en la directiva del Instituto. Una nueva directiva -la séptima que designa el actual gobierno nacional-, en esta oportunidad encabezada por un militar, el Mayor (Ej.) Jesús Mantilla, asumió los destinos de la principal institución del sistema de seguridad social venezolano, sin que la causa de la destitución de la anterior directiva, encabezada por el ingeniero Jesús María Viloría, fuera informada y justificada por representantes del gobierno.

Preocupa que, a pesar de contar el IVSS con un sistema automatizado de información, no se publicaran oportunamente los respectivos Informes de Gestión contentivos de las Síntesis Ejecutivas del último semestre del 2003, ni tampoco las correspondientes a los dos primeros trimestres del 2004, lo que repre-

4. Absalón Méndez Cegarra: *Solidaridad versus individualismo*. En: La Razón. 08.08.04. Pág. A/5.

5. Ver: PROVEA: Informe Anual octubre 2002-septiembre 2003. Caracas, 2003. Págs. 106-107.

senta un obstáculo para el ejercicio de control social que cumple este Informe y una incoherencia con el modelo de democracia, definido por la Constitución como participativa y protagónica. Adicionalmente, el IVSS dejó de publicar en su página web los tradicionales indicadores institucionales, lo que es a todas luces contradictorio con el proceso de modernización y automatización iniciado por el actual gobierno nacional⁶.

Medidas legislativas y judiciales adoptadas por el Estado⁷

El 30.12.03 se cumplió un año de la entrada en vigencia de la LOSSS y hasta la fecha de cierre del presente Informe, pasaron 21 meses en los que la AN no cumplió con su obligación de aprobar las 6 leyes que servirán de base al nuevo sistema de seguridad social. En noviembre de 2003 fueron consignados ante la Secretaría de la AN los proyectos de los regímenes prestacionales de empleo y vivienda, los cuales fueron aprobados en primera discusión y se encuentran en fase de consulta con los sectores vinculados e interesados en los mismos. En efecto, la Ley de Régimen Prestacional de Empleo fue aprobada en primera discusión el 18.11.03; la Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat el 29.01.04 y la Ley del Régimen Prestacional de Servicios Sociales al Adulto Mayor y Otras Categorías de Personas el 01.06.04⁸.

Los restantes proyectos de ley relacionados con los regímenes prestacionales de salud, pensiones y seguridad, y salud en el trabajo, se encuentran en revisión en la Comisión de Desarrollo Social Integral, y para septiembre de 2004 no fueron sometidos al debate parlamentario.

Al cierre del presente Informe, el Parlamento no había cumplido con la agenda legislativa relacionada con los proyectos de ley de la seguridad social. Esto afecta al conjunto de la población que espera la puesta en ejecución del nuevo paradigma de la seguridad social. Respecto de esta situación, vale señalar las opiniones de dos destacados especialistas en el tema, que apoyan el nuevo modelo de seguridad social. Arturo Tremont, dirigente sindical y asesor del Comité de Derechos Humanos de Pensionados y Jubilados del IVSS, opina que *“el camino de las nuevas leyes de la seguridad social están obstaculizadas por los factores de la dinámica política que hoy vivimos en Venezuela, donde estos temas son ‘marginales’ y, por tanto, no ocupan el interés de las prioridades, del debate político nacional”*⁹. Por su parte, para el profesor Absalón Méndez Cegarra, *“las razones para no aplicar, tanto ayer como hoy, las leyes aprobadas, van más allá del cambio de gobierno y la conflictividad política. Responde, en mi criterio, a que no hemos diseñado el modelo apropiado, soportable por el aparato productivo nacional y queri-*

6. Los indicadores más relevantes del IVSS son la distribución del gasto por Fondo; la cantidad de empresas y trabajadores afiliados; la morosidad acumulada, la totalidad de las pensiones canceladas y las estadísticas de cobertura del sistema de seguridad social.
7. A diferencia de Informes anteriores, donde en este acápite se analizaba el grado de cumplimiento de las obligaciones del Estado de adoptar medidas en el plano legislativo, en esta oportunidad y de ahora en adelante se relevarán también las principales decisiones judiciales que afecten positiva o negativamente la vigencia del derecho a la seguridad social.
8. En los capítulos referentes a los derechos laborales y la vivienda se analizan las respectivas leyes aprobadas en primera discusión por la AN.
9. Arturo Tremont: *Cotizaciones causadas*. En: La Razón. 06.06.04. Pág. A/6.

do por la sociedad nacional”¹⁰. Ante esta realidad, Méndez Cegarra plantea que: “*un esquema reformista de la seguridad social de corte neoliberal, como el impuesto en 1997; o, uno totalmente estatizante, como el que impulsamos en el año 2002, deben dejar espacio para una mixtura, con predominio de la solidaridad y lugar para la responsabilidad individual, adaptada a nuestra idiosincrasia, características socio-económicas y capacidad de recursos financieros*”¹¹.

La reflexión anterior pone sobre el tapete las dificultades y debilidades del proceso de aprobación del marco legislativo del novedoso sistema de seguridad social planteada en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), y expuestas por Provea en su oportunidad. En este sentido, Provea mantiene el apoyo al sistema de seguridad social público, solidario y no lucrativo establecido por la Carta Magna, y ratifica el criterio según el cual “*el sector privado, bajo la modalidad complementaria, podrá ofrecer servicios a aquellos sectores de la población que voluntariamente opten a beneficios en materia de pensiones o salud, adicionales a los garantizados por el Estado*”¹².

Si para la finalización del período legislativo del año 2004, la AN no aprueba las seis leyes relacionadas con los distintos sistemas prestacionales del régimen de seguridad social, organizaciones no gubernamentales y sociales, o la propia Defensoría del Pueblo, pudieran accionar ante el TSJ para restituir los derechos violados por la evidente omisión legislativa del principal órgano de representación popular.

Ley del Régimen Prestacional de Servicios Sociales al Adulto Mayor y otras Categorías de Personas

Este proyecto de Ley aprobado en primera discusión consta de 111 artículos, y tiene como objeto definir y regular la rectoría, organización, funcionamiento, determinar las prestaciones, los requisitos para su obtención y la gestión de dicho régimen prestacional (artículo 1). Su ámbito de aplicación ampara a todas las personas (nacionales y extranjeras) de 60 o más años de edad (adultos mayores) y a la misma población menor de 60 años (otras categorías de personas), si demuestran no tener capacidad contributiva o estar en estado de necesidad (artículo 3). La Ley define como estado de necesidad toda situación de desprotección económica, personal, familiar o social, del sujeto protegido, merecedoras de protección temporal o permanente (artículo 4.4). El órgano rector de este régimen prestacional será dependiente del ministerio con competencia en el ramo y se denominará Instituto Nacional del Adulto Mayor y otras Categorías de Personas, que suplirá al actual Instituto Nacional de Gerontología y Geriatria -Inager- (artículo 4.11).

Las prestaciones que gozarán los adultos mayores comprenden asignaciones económicas de corto o mediano plazo y prestaciones asistenciales en servicio y en especie. Estas asignaciones no son transferibles ni generan derechos para los sobrevivientes (artículo 26), y no deberán ser nunca menores al 80% del salario mínimo urbano (artículos 27 y 49), lo que supone una mejoría sustancial respecto de la actual pensión del Inager, de Bs. 60.000,

10. Absalón Méndez Cegarra: Op. cit.

11. Ídem.

12. PROVEA: Informe Anual Octubre 2002-Septiembre 2003. Caracas, 2003. Pág. 96.

que equivale apenas al 25% del salario mínimo urbano vigente en enero de 2004. Adicionalmente se prevé que el monto de las asignaciones de largo plazo, tanto para los adultos mayores como para otras categorías de personas, serán susceptibles de revisión de oficio anualmente, teniendo en cuenta los valores del Índice de Precios al Consumidor (artículo 52), lo que no está contemplado en el ordenamiento legal vigente, que deja al arbitrio del Ejecutivo Nacional la fijación y oportunidad para modificar el monto de este tipo de asignaciones.

Los Adultos Mayores se beneficiarán de prestaciones asistenciales que comprenden las otorgadas por programas y servicios, permanentes o no, que establezca la Ley, entre las que destacan: a) ayuda a familias con adulto mayor en situación de dependencia (artículo 28); b) salud integral (artículo 29) y atención médica especializada (artículo 30); c) atención preferencial en hospitales y red de farmacias (artículo 32); d) alimentación adecuada en locales acondicionados para tal fin (artículo 33); e) alojamiento y servicios sociales conexos para aquellas personas que se encuentren en estado de abandono (artículo 34); f) vivienda (artículo 35); g) trabajo de acuerdo a sus cualidades y capacidades (artículo 36); h) educación, cultura, recreación y deportes (artículo 39); gratuidad en el transporte urbano y descuentos en el extraurbano (artículo 40). Las personas incluidas en “Otras Categorías” disfrutarán de similares prestaciones que se encuentran definidas en el artículo 45 de la Ley.

Por otra parte, la ley contempla la creación de la Fiscalía del Adulto Mayor y otras Categorías de Personas, que velará por la protec-

ción, defensa y tutela de los derechos de estas personas (artículos 76, 77 y 78).

Cabe destacar que está contemplado que el financiamiento de este régimen prestacional provenga de recursos fiscales y remanentes netos de capital, así como de contribuciones de mecanismos impositivos dispuestos para tal fin (artículo 79), debido al carácter no contributivo del mismo.

La Ley establece que la misma entrará en vigencia un año después de su aprobación y publicación en la Gaceta Oficial (artículo 111), previendo un Régimen de Transición que contempla un período máximo de cinco años para la integración de todos los programas que se encuentren desarrollados por los Poderes Ejecutivos Estadales y Municipales y el sector privado (artículo 102). El Inager, en un plazo de 180 días, contados a partir de la entrada en vigencia de la Ley, debe presentar al Ejecutivo Nacional la propuesta de su reestructuración y dispondrá de seis meses para su implementación (artículo 104).

Jurisprudencia en materia de seguridad social

Las respuestas de los órganos encargados de administrar justicia en casos relacionados con la seguridad social, merecen analizarse a fin de verificar el cumplimiento estatal de la obligación de garantizar un recurso judicial efectivo.

Cabe destacar positivamente la sentencia¹³ de la Sala Político Administrativa del TSJ que ordenó al IVSS indemnizar con el pago de Bs. 80.000.000 a la médico residente Ruth MÁRQUEZ LEZAMA, a fin de resarcir el daño moral que sufrió al resultar intoxicada por gases químicos mientras trabajaba en el Hospi-

13. TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA. Sala Político Administrativa. Sentencia N° 01867. Expediente N° 98-14648 del 26.11.03.

tal “José Antonio Vargas”, ubicado en La Owallera, Palo Negro (Edo. Aragua). Márquez Lezama fue afectada el 20.03.93 por sustancias químicas utilizadas para la limpieza del aire acondicionado por parte de una empresa privada contratada para tal efecto por el IVSS. Lo importante y trascendente de la sentencia es que reconoce la imputabilidad del IVSS en el caso, ya que en opinión de la Magistrada Ponente Yolanda Jaimes Guerrero: “la ley no distingue, a los efectos de consagrar la ineludible obligación del patrono de mantener las condiciones de higiene y seguridad en el trabajo si éste recurre o no a la figura de la contratación, ya que en todo caso el primero de los nombrados siempre será el responsable frente a los perjuicios que sufra su dependiente...”¹⁴.

De igual manera, resulta positivo que la Sala Constitucional del TSJ haya declarado la nulidad, por inconstitucional, de la Ordenanza sobre Pensiones y Jubilaciones dictada por el Consejo Municipal del Municipio “José Antonio Páez” del Edo. Yaracuy con fecha 15.12.95. El recurso fue interpuesto el 25.05.00 por el entonces Fiscal General de la República, Javier Elechiguerra Naranjo, alegando que el referido Concejo Municipal “incurrió en inconstitucionalidad por usurpación de funciones, por cuanto la Ordenanza viola lo dispuesto en los artículos 86 y 156, numeral 32, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela”¹⁵ ya que según su opinión “La primera de dichas normas dispone que el sistema de seguridad social ‘será regulado por una ley orgánica especial’ y la segunda establece

que la competencia del Poder Nacional sobre la ‘previsión y seguridad sociales’”¹⁶. Para decidir, la Sala Constitucional deja claramente establecido en sus consideraciones que “en efecto, la competencia para legislar sobre el régimen de la seguridad social en general, sea o no funcional, corresponde en exclusiva al Poder Nacional, en atención a lo dispuesto en los artículos 86, 147, 156.22, 156.32, 187.1 del Texto fundamental vigente, con lo que resulta inconstitucional que Estados o Municipios dicten leyes y ordenanzas en esa materia”¹⁷. Cabe mencionar que la Sala también destaca que esta competencia del Poder Nacional se encontraba establecida en la Constitución de 1961, en su Enmienda N° 2.

Lo anterior evidencia que durante años la falta de control social y jurisdiccional permitió la proliferación de regímenes de pensiones que, según una investigación realizada por el Grupo de Estudios Laborales (GEL)¹⁸, para el año 1998 se estimaban en 460. Esta sentencia viene a fortalecer el proceso de implementación de la LOSSS, reafirmando el paradigma de unificación del régimen de jubilaciones y pensiones de los funcionarios públicos de la Administración Pública Nacional, Estatal y Municipal.

Otro aspecto importante de la sentencia es que al darle al fallo el carácter de *ex nunc* (sus efectos son hacia el futuro, a partir de la publicación de la sentencia en la Gaceta Oficial), preserva los derechos adquiridos de los funcionarios públicos que hubiesen obtenido su jubilación o pensión, y protege a la administración municipal de la inseguridad jurídi-

14. Ídem. Pág. 20.

15. TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA. Sala Constitucional. Expediente N° 3347, Sentencia N° 00-1693 del 03.12.03

16. Ídem

17. Ídem.

18. PROVEA: Informe Anual octubre 1997-septiembre 1998. [en línea] <<http://www.derechos.org.ve>> (capítulo Derecho a la Seguridad Social) .

ca y desajuste presupuestario que supondría la reincorporación de personal ya jubilado y el pago de los salarios dejados de percibir desde el inicio de la demanda judicial.

En el lapso que cubre el presente Informe, Provea accionó judicialmente en tres oportunidades a fin de garantizar la plena vigencia del derecho a la seguridad social. En el caso del error cometido por la AN en la redacción del artículo 138¹⁹ que deroga el Decreto con Rango y Fuerza de Ley que regula el Subsistema de Paro Forzoso y Capacitación Laboral, se introdujo una acción por inconstitucionalidad, admitida por el Juzgado de Sustanciación de la Sala Constitucional del TSJ el 19.05.03. Para el mes de marzo de 2004, el caso asignado al Magistrado Pedro Rondón Haz estaba en espera de sentencia.

Otra acción judicial emprendida tiene relación con la solicitud de información realizada por Provea al Ministro de Finanzas, Tobías Nóbrega, sobre la presunta utilización de fondos de la seguridad social para causas no previstas en la Ley y en la Constitución²⁰. Al no contestar el Ministro en el lapso previsto por la Ley, se solicitó una acción de amparo constitucional, en fecha 14.10.03, contra el Ministro de Finanzas por violación del derecho de petición establecido en el artículo 51 de la CRBV. La Sala Constitucional del TSJ designó como ponente al Magistrado Antonio José García, quien a la fecha de cierre de este Informe no ha decidido sobre la admisibilidad del amparo solicitado por Provea. Por otra parte, a ocho meses de haber comenzado las investigaciones solicitadas por Provea por parte del Ministerio Público, no se conoce resulta-

do alguno de las mismas.

La tercera acción fue interpuesta el 26.07.04. Provea, actuando como apoderada de diez demandantes (8 mujeres y 2 hombres), que resultaron afectados en los sucesos de intoxicación masiva ocurridos en el Hospital “José Antonio Vargas” -ubicado en el sector La Owallera, Palo Negro (Edo. Aragua)- interpuso una demanda contra el IVSS por daño moral, que fue admitida por la Sala Política Administrativa del TSJ, el 07.09.04. El petitorio de la demanda incluye la correspondiente indemnización pecuniaria para el conjunto de demandantes, así como un grupo de medidas reparatorias. Entre las medidas solicitadas, destaca la exigencia de un reconocimiento público por parte del IVSS, a través de la publicación de un remitido en medios impresos de circulación nacional, de que las demandantes fueron afectadas por los sucesos de intoxicación química masiva ocurridos en el hospital donde laboraban. El objetivo de esta solicitud es compensar el daño moral que se originó porque las autoridades se dirigieron, de manera recurrente, a este conjunto de personas como “reposeras”²¹ o “flojos”.

En la jurisdicción internacional continúa el proceso en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) a raíz de la denuncia presentada en su oportunidad por la Asociación Nacional de Trabajadores Jubilados y Pensionados de Venezolana Internacional de Aviación (Antjuviasa) con la asistencia de Provea²², en fecha 21.09.01. Al respecto, en el mes de mayo de 2004 el Estado venezolano informó a la CIDH que tiene “*el propó-*

19. Ver: PROVEA: Informe Anual octubre 2002-septiembre 2003. Caracas, 2003. Págs. 106-107.

20. Ídem. Pág. 108.

21. En el argot popular venezolano, se le llama “reposera” a la persona que simula estar enferma a fin de solicitar permiso médico para no trabajar.

22. Ver: PROVEA: Informe Anual octubre 2002-septiembre 2003. Caracas, 2003. Pág. 114.

sito de estudiar la posibilidad de pagar a los peticionarios el monto que hasta a la fecha se les adeuda por concepto del beneficio de las pensiones de jubilación con fondos del Banco de Desarrollo Social (BANDES), atendiendo a razones humanitarias, mientras culmina el fin del juicio de Quiebra de VIASA²³.

Dando respuesta a la comunicación del Estado, Provea y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (Cejil) se dirigieron el 20.08.04 a la CIDH con la finalidad de presentar información actualizada sobre las personas peticionarias y sus herederas, así como sobre el monto de lo adeudado a cada persona, e insistir ante la Comisión en la aplicación del artículo 37.3 de su Reglamento²⁴. Al cierre del presente Informe se esperaba una respuesta positiva de la CIDH en relación con la admisión del caso, puesto que en opinión de las organizaciones denunciantes, se han cumplido todos los requisitos, incluyendo el agotamiento de los recursos internos.

Situación de la seguridad social

Indicadores: baja cobertura y exclusión

Para contribuir a la evaluación de la situación de la seguridad social, presentaremos a continuación el análisis de una serie de

indicadores que nos permiten evaluar su desarrollo en la última década (1.992-2001).

En primer lugar presentamos una serie de indicadores que permiten medir el grado de cobertura que brinda el IVSS, principal institución del histórico sistema de seguridad social venezolana, a reformarse en cuanto se apruebe el cuerpo de leyes previstas en la LOSSS. Un primer indicador es el que hace referencia a la población asegurada en el IVSS con respecto a la Población Económicamente Activa (PEA), que involucionó en el lapso analizado. Como se puede apreciar, en 10 años el porcentaje de cobertura del IVSS disminuyó en 11,6% puntos.

Población asegurada en el IVSS con respecto a la población económicamente activa	
AÑO	PORCENTAJE
1992	32,2
1993	35,8
1994	33,2
1995	27,3
1996	26,3
1997	25,1
1998	23,9
1999	21,5
2000	21,8
2001	20,6

Fuente: Ministerio de Planificación y Desarrollo. Sistema Integrado de Indicadores Sociales para Venezuela (Sisov).

23. Fermín Toro Jiménez, Agente del Estado Venezolano en Materia de Derechos Humanos, en comunicación enviada al presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, José Zalaquet, en fecha 10.05.04.

24. El artículo 37 del Reglamento de la CIDH reza: "1. Para que una petición pueda ser admitida por la Comisión, se requerirá que se hayan interpuesto y agotado los recursos de la jurisdicción interna, conforme a los principios del derecho internacional generalmente reconocidos. 2. Las disposiciones del párrafo precedente no se aplicarán cuando: a. no exista en la legislación interna del Estado de que se trata el debido proceso legal, para la protección del derecho o derechos que se alegan han sido violados. b. no se haya permitido al presunto lesionado en sus derechos el acceso a los recursos de la jurisdicción interna, o haya sido impedido de agotarlos. c. haya retardo injustificado en la decisión sobre los mencionados recursos. 3. Cuando el peticionario afirme la imposibilidad de comprobar el requisito señalado en este artículo, corresponderá al Gobierno, en contra del cual se dirige la petición, demostrar a la Comisión que los recursos internos no han sido previamente agotados, a menos que ello se deduzca claramente de los antecedentes contenidos en la petición".

Un informe de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)²⁵ da cuenta del indicador de cobertura que mide el porcentaje de asalariados que cotizan a la seguridad social: para 1998, solo el 47,3% de los trabajadores asalariados del sector formal de la economía cotizaban; apenas el 8,8% de los trabajadores de la economía informal y ninguno del servicio doméstico, pues estas dos últimas categorías no estaban incluidas en el sistema. Estos datos coinciden con los reportados por el IVSS para el año 2002²⁶, que señalan que solamente el 48% de las personas ocupadas en el sector formal de la economía cotizaban al seguro social y solo el 19% de la PEA.

El indicador que calcula la población asegurada con respecto a la población total del país, muestra la misma tendencia que el anterior, disminuyendo entre 1992 y 2001 en un 2,7 puntos.

Población asegurada con respecto a la población total del país

AÑO	PORCENTAJE
1992	12,0
1993	13,1
1994	12,4
1995	10,8
1996	10,6
1997	10,5
1998	10,2
1999	9,3
2000	9,3
2001	9,3

Fuente: Ministerio de Planificación y Desarrollo. Sistema Integrado de Indicadores Sociales para Venezuela (Sisov).

De igual manera, el comportamiento de la relación entre la población beneficiaria del IVSS con respecto a la población total tam-

bién demuestra una involución, descendiendo 1,8 puntos.

Población beneficiaria del IVSS con respecto a la población total

AÑO	PORCENTAJE
1992	38,1
1993	41,2
1994	43,5
1995	38,4
1996	37,9
1997	37,8
1998	36,1
1999	34,2
2000	36,2
2001	36,3

Fuente: Ministerio de Planificación y Desarrollo. Sistema Integrado de Indicadores Sociales para Venezuela (Sisov).

El mismo Informe de la CEPAL²⁷ alerta en relación con el indicador que refleja el tipo de ingresos percibidos por la población de 60 o más años de edad, mostrando que el 58,2% no recibe ningún tipo de ingreso; 31% recibe ingresos por la realización de algún tipo de trabajo y solo 10,8% percibe ingresos por cobro de pensiones o jubilaciones otorgadas por alguna de las instituciones de la seguridad social.

En relación con la población mayor de 60 años, un estudio realizado recientemente por la Escuela de Gerencia Social del Ministerio de Planificación y Desarrollo afirma que: *“el rasgo más resaltante de este cambio es que estamos en presencia de un nuevo patrón de crecimiento caracterizado por el aumento muy pequeño pero sostenido de los adultos mayores (60 años y más), lo que nos permite afirmar que entramos en un proceso de envejecimiento de la población venezolana. [...] la población de 60 años y más ha*

25. CEPAL: *Panorama Laboral 1999-2000* [en línea] <<http://www.cinterfor.org.uy/public>> Consulta del 10.08.04.

26. Ver PROVEA: Informe Anual octubre 2002-septiembre 2003. Caracas, 2003. Pág. 110.

27. CEPAL: Op. cit.

venido aumentando sostenidamente y a una velocidad mayor a la experimentada históricamente por los países desarrollados. La población total del país creció entre el censo de 1990 y del 2001, a una tasa promedio de 2,6%, mientras que los adultos mayores, como vimos anteriormente, lo hicieron a una tasa promedio interanual de 4,6%²⁸. Esto significa, por un lado, que este segmento de la población aumentó del “4,6% del total en 1990 a 7% en el 2001”²⁹. Este proceso de envejecimiento viene a incrementar los indicadores de baja cobertura de los adultos mayores de la seguridad social, ya que “para el año 2001 los pensionados y jubilados del IVSS representaban escasamente el 34% del total de adultos mayores”³⁰.

Estos indicadores revelan que el Estado venezolano se encuentra en mora con su obligación internacional y constitucional de brindar una cobertura y protección adecuada al conjunto de la población beneficiaria de la seguridad social. A partir de 1999 se avanzó en aprobar un marco constitucional y legal coherente con una visión garantista de la seguridad social, pero ello, tal como lo señalamos en Informes anteriores³¹, es insuficiente si no se garantiza una adecuada y eficiente implementación del sistema definido en la LOSSS y en las leyes de los distintos regímenes prestacionales.

Gestión del IVSS

Nuevamente se constató en la principal institución de la seguridad social venezolana la falta de continuidad en la gestión político administrativa³², al producirse la remoción de la Junta Directiva del IVSS, a cuyo frente se encontraba, desde agosto de 2003, el Ing. Jesús María Viloria. La causa de la destitución de esta directiva, al igual que de las anteriores, no fue informada ni justificada por el Ejecutivo Nacional³³. Esta situación es particularmente grave, pues se presenta de manera recurrente y en momentos en que las autoridades tienen por delante el reto de crear y poner en práctica la nueva institucionalidad prevista en la LOSSS.

Cabe destacar que el análisis de la gestión del IVSS se realiza solo sobre la base de la información contenida en la Síntesis Ejecutiva correspondiente al año 2003³⁴ y a fuentes no oficiales y hemerográficas que se han consultado a los fines de contar con elementos de juicio para evaluar las políticas y acciones estatales en materia de seguridad social.

El presupuesto de 2003 tuvo un aumento nominal respecto de 2002, al ubicarse en Bs. 2.990 millones frente a los Bs. 2.542 millones del año 2002³⁵. En términos reales, el de 2003 es deficitario, ya que fue incrementado en 17,6% cuando la inflación de ese año se ubicó, según el Banco Central de Venezuela, en

28. ESCUELA DE GERENCIA SOCIAL: *Boletín Social N° 2, Marzo 2004* [en línea] <<http://www.gerenciasocial.org.ve/boletinsocial>> Consulta del 18.08.04.

29. Ídem.

30. Ídem.

31. Ver: PROVEA: Informe Anual octubre 2001-septiembre 2002. Caracas, 2002. Pág. 92.

32. Desde 1999 el IVSS ha cambiado su directiva siete veces.

33. Ver: PROVEA: Informe Anual octubre 2002-septiembre 2003. Caracas, 2003. Págs. 108-109.

34. Para el 30.09.04, el Ministerio del Trabajo no había publicado la Memoria y Cuenta de dicho ente estatal, que incluye la Memoria y Cuenta del IVSS.

35. Instituto Venezolano de los Seguros Sociales: Síntesis ejecutiva del IVSS Año/2003. Caracas, 2004. Mimeo. Pág. 3.

27,1%³⁶. Sin embargo, al presupuesto ordinario del IVSS se le sumaron Bs. 308.708.963.144 por concepto de créditos adicionales aprobados durante el ejercicio fiscal de 2003 para pagos de pensiones y jubilaciones y de deudas laborales, con lo que fue cubierta la inflación acumulada del año anterior.

La distribución de los gastos en el presupuesto de 2003 fue la siguiente:

Distribución del Gasto por Fondo		
FONDO	%	MONTO EN Bs.
ADMINISTRATIVO	10	256.290.606.327
ASISTENCIAL	19	568.859.311.417
PENSIONES	64	1.939.121.250.048
PARO FORZOSO	5	152.078.960.942
INDEMNIZACIONES DIARIAS	2	73.809.586.757
TOTAL	100	2.990.159.715.491

Fuente: Síntesis Ejecutiva del IVSS. Año/2003.

Según fuentes periodísticas, en el presupuesto nacional del año 2004 y a diferencia del anterior, donde no se incluyeron fondos para la implementación de los entes del nuevo sistema de seguridad social, el Ministerio de Finanzas incluyó Bs. 500.000.000 para la Superintendencia de la Seguridad Social y en la Ley de Endeudamiento se prevén otros 130,8 millones de dólares para la nueva institucionalidad³⁷.

En materia de afiliación se mantienen las cifras, tanto de empresas como de trabajadores. El 98,18% de las empresas afiliadas pertenecen al sector privado y solo el 1,82 al sector

público; por otra parte, los trabajadores afiliados del sector privado representan el 61,19% del total y los del sector público el 38,81%. Nuevamente se presentó un mínimo incremento en el total de empresas afiliadas del sector privado que pasaron de 269.797 en el 2002 a 274.661 en el 2004; en el sector público se elevó de 5.070 a 5.100 empresas afiliadas³⁸.

En relación con el indicador de cobertura, se mantiene un alcance limitado y, por tanto, una situación de exclusión. Ni los sectores informales ni quienes realizan trabajos domésticos se han podido afiliar, pues el nuevo sistema de seguridad social aprobado por la LOSSS aún no es una realidad. Los datos suministrados por la Síntesis Ejecutiva del IVSS correspondiente al año 2003 dan cuenta de una disminución de 30.967 personas afiliadas, para un total de 2.275.824, lo que representa apenas el 48% de las personas ocupadas en el sector formal de la economía y solo el 19% de la PEA³⁹.

Respecto a la morosidad acumulada por el sector privado y por el público⁴⁰, en noviembre de 2003, el entonces presidente del IVSS, Jesús Vitoria, informó que el sector privado adeudaba un total de 2 billones de bolívares, y que 92% de las empresas registradas en el Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera (Seniat) estaban morosas con la institución, mientras que el Ejecutivo adeudaba menos de 1 billón de bolívares⁴¹. Sin embargo, estas cifras fueron puestas en duda

36. BANCO CENTRAL DE VENEZUELA: *Índice de Precios al Consumidor. Variaciones Acumuladas. Serie desde 1951* [en línea] <<http://www.bcv.org.ve/excel>> Consulta del 18.08.04.

37. Mayela Armas: *Seguridad Social engavetada*. El Universal, 24.11.03, pág. 1-19.

38. INSTITUTO VENEZOLANO DE LOS SEGUROS SOCIALES: *Síntesis ejecutiva (Año 2003)*. Caracas, 2004. Pág. 8. Mimeo.

39. Según datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), para diciembre de 2003 la PEA era de 12.008.719 personas, de las cuales 4.724.279 se encuentran ocupadas en el sector formal de la economía y 5.262.040 en el sector informal; 2.014.913 personas se encontraban desocupadas.

40. La morosidad se mide calculando la diferencia entre la Facturación menos la Recaudación.

41. Víctor Salmerón: *Sector privado adeuda Bs. 2 billones al IVSS*. El Universal, 15.11.03, pág. 1-14.

por el nuevo presidente, Jesús Mantilla, quien informó que esos datos estaban en revisión: “Hemos instalado una nueva plataforma tecnológica que prevé un sistema integrado de recaudación y administración que permitirá a las empresas conocer y cancelar sus obligaciones. Una vez que esté en funcionamiento, se tendrá una lista de estimación de estas deudas”⁴².

Lo cierto del caso es que las cifras oficiales aportadas por la Síntesis Ejecutiva del IVSS, año 2003, indican que el sector privado adeuda un total de Bs. 121.429.183,02 millardos, lo que representa un 33,36% del total; mientras que el sector público adeuda Bs. 242.664.564 millardos, un 66,64% del total. Estas cifras confirman la tendencia histórica en los porcentajes de la morosidad acumulada de ambos sectores de la economía que había sido puesta en duda por la inexactitud de las estadísticas presentadas en años anteriores, que llegaron casi a equiparar las deudas del sector público con el privado⁴³.

El IVSS cumplió con el pago del aumento decretado por el Ejecutivo Nacional correspondiente al año 2003, lo que fijó el monto de las pensiones de vejez en Bs. 208.088 a partir del mes de julio y en Bs. 247.104 a partir de octubre de 2003⁴⁴. También cabe destacar positivamente que, como viene sucediendo desde el año 2000, el IVSS continuó durante el 2003 realizando el pago mensual de las pensiones de vejez homologadas, sin mayores demoras.

Con respecto al pago de la deuda del Ejecutivo Nacional con los pensionados del IVSS, Edgard Silva, Coordinador del Comité de Pensionados y Jubilados informó que: “la deuda bajó de 600 mil millones de bolívares a 400 mil millones de bolívares en 2001, pero desde entonces volvió a aumentar y en este momento se calcula en 700 millones”⁴⁵. El Comité hace parte de la Comisión Presidencial en la que participan el Ministerio de Finanzas, la Oficina Nacional de Presupuesto y el IVSS, y durante el año 2003 no logró concretar el pago de la deuda a los pensionados, llegando incluso a proponer pagar con bonos de la deuda pública⁴⁶; alternativa que fue descartada debido a la oposición de los pensionados.

En los meses de mayo y julio de 2004, el Ejecutivo Nacional honró el pago de la deuda con aproximadamente 550 mil antiguos pensionados por concepto de homologación y retroactivo acumulada hasta marzo de 2001. Al respecto, en un remitido público, el IVSS informó a la opinión pública que: “En junio de 2001 fue pagado el 24 por ciento y en diciembre de ese año otro 11 por ciento, quedando un remanente del 65 por ciento. El 10 de mayo de 2004 se procedió a la cancelación de la mitad de lo que se adeudaba y hoy finalmente se salda ese compromiso”⁴⁷. La deuda total con los pensionados del IVSS ascendía a 703 millardos de bolívares; de ese monto 360 millardos correspondían a las deudas con los antiguos pensionados, ya can-

42. Mayela Armas H: *IVSS ejecuta 30% del presupuesto*. El Universal, 22.03.04, pág. 1-16.

43. PROVEA: Informe Anual octubre 2002-septiembre 2003. Caracas, 2003. Pág. 110.

44. Decreto Presidencial N° 2.387 publicado en la Gaceta Oficial N° 37.681 el 02.05.03. Establece el nuevo salario mínimo urbano. Los artículos 8 y 9 del mencionado Decreto aclaran que las correspondientes pensiones deberán ser igualmente ajustadas al salario mínimo.

45. Víctor Salmerón: *Pensionados exigen pago de 700 millardos de bolívares*. El Universal, 15.11.03, pág. 1-14.

46. Ver: PROVEA: Informe Anual octubre 2002-septiembre 2003. Caracas, 2003. Pág. 92.

47. INSTITUTO VENEZOLANO DE LOS SEGUROS SOCIALES: *Gobierno Bolivariano cancela deuda pendiente por homologación y retroactivo a pensionados*. Nota de Prensa. Caracas, 09.07.04.

celadas, y 343 millardos es la acreencia acumulada desde marzo de 2001 con los nuevos 270 mil pensionados.

Por otra parte, respecto a la mora que mantiene el IVSS con la incorporación de nuevos pensionados que cumplen con los requisitos y no han sido incorporados en la nómina de cobro de pensiones, la información incluida en la Síntesis Ejecutiva del IVSS de 2003 informa que para el mes de diciembre existían 626.795 pensionados registrados, en contraposición con los 538.840 de diciembre de 2002. Esto significa que durante el año 2003 el IVSS incorporó 87.955 nuevos pensionados, con lo cual no se cumplió la meta fijada el Plan de Contingencia aprobado en agosto de 2003, que preveía incorporar mensualmente a 30.000 mil nuevos pensionados; por el contrario, solo se logró incorporar a 7.330 pensionados por mes⁴⁸, cifra que, aunque se ubica por debajo de la meta prevista, supera con creces el promedio de 1.892 incorporaciones mensuales de 2002⁴⁹.

Respecto al Seguro de Paro Forzoso, se mantiene vigente la preocupación sobre las dificultades que obstaculizan y/o deniegan el cobro de dicha prestación, debido a la no resolución por parte del TSJ y del error de omisión de la AN, que dio lugar a que los tribunales tributarios continuaran otorgando amparos a las empresas que demandaron no hacer efectiva la contribución de la prestación por dicho

concepto. Cabe señalar que el Tribunal Noveno de lo Contencioso Tributario, en fecha 20.11.03, dictó una sentencia que benefició a un conjunto de empresas privadas⁵⁰, ordenando al IVSS no solo abstenerse de cobrar la contribución, sino además abstenerse de negar certificados de solvencia y emitir tarjetas para que los trabajadores accedan a las demás prestaciones del seguro social. Los tribunales tributarios admitieron amparos que benefician a un total de 83 empresas⁵¹. Cabe recordar que, durante la primera mitad del año 2003, los tribunales tributarios admitieron los primeros recursos de amparo introducidos por empresas que argumentaron la no existencia de una base legal que regule la contribución parafiscal del seguro de paro forzoso⁵².

Por otra parte, el IVSS⁵³ informó la cancelación durante el año 2003 de un monto de Bs. 33,39 millardos que beneficiaron a un total de 86.796 cesantes. Esto significa que 7.233 trabajadores desempleados han cobrado mensualmente el seguro de paro forzoso, cifra inferior a los 10.597 cesantes mensuales registrados entre el 2° semestre de 2002 y el 2° semestre de 2003⁵⁴.

En relación con el pago de las indemnizaciones diarias adeudadas por el IVSS, correspondientes al período 1992-2002 y anunciado en el año 2002, las mismas no fueron canceladas durante el año 2003, sin que las autoridades explicaran las razones de la demora.

48. Cálculos propios realizados sobre la base de los datos disponibles en la Síntesis Ejecutiva del IVSS, Año 2003.

49. Ver: PROVEA: Informe Anual octubre 2002-septiembre 2003. Caracas, 2003. Pág. 112.

50. Mayela Armas H: *Tribunal tributario admitió otro amparo contra el Seguro Social. Más de 80 empresas dejan de aportar al paro forzoso*. El Universal, 02.12.03, pág. 1-14.

51. Ídem. La sentencia benefició a las empresas Industrias Iberia, Corporación Green Fiel, Policlínica Las Mercedes y Petrozuata, entre otras.

52. Ver: PROVEA: Informe Anual octubre 2002-septiembre 2003. Caracas, 2003. Pág. 107.

53. INSTITUTO VENEZOLANO DE LOS SEGUROS SOCIALES: Síntesis Ejecutiva Año/2003. 2004. Pág. 23. Mimeo.

54. Cálculo propio sobre la base de los Indicadores Globales de la Fuerza de Trabajo, correspondientes al 2° semestre de 2003, suministrados por el INE.

El Fondo Asistencia Médica (FAM) ejecutó en el año 2003 un presupuesto deficitario de Bs. 955 millones, muy superior al déficit de 2002, cuando alcanzó la suma de Bs. 496 millones. Este incremento del 92,5% en el déficit agrava y confirma la tendencia sostenida de la insuficiencia presupuestaria del fondo de salud del IVSS⁵⁵.

Durante el año 2003, el total de la población atendida ambulatoriamente se ubicó en 6.820.054 personas, discriminadas en 3.254.368 en consultas externas; 2.689.541 en emergen-

cias; 152.301 hospitalizaciones; 876.145 consultas odontológicas; 59.258 intervenciones quirúrgicas y 52.205 movimientos obstétricos⁵⁶. Asimismo, en el mismo período, y a través de convenios con 60 instituciones, el IVSS brindó atención psiquiátrica, geriátrica, a fármaco-dependientes y con retardo, autismo o parálisis cerebral, a un total de 4.667 pacientes. A través de las Unidades de Diálisis se atendió a nivel nacional a un promedio de 5.000 pacientes por mes; al tiempo que 2.500 personas fueron atendidas por la División de Educación Especial⁵⁷.

55. PROVEA: Informe Anual octubre 2002-septiembre 2003. Caracas, 2003. Pág. 113.

56. IVSS: Op. cit. Pág. 12.

57. Ídem.