

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 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 de 1961

La reforma de la seguridad social, aprobada finalmente mediante varios decretos y leyes autorizados por la Ley Habilitante otorgada por el Congreso de la República al ex-Presidente de la República, Rafael Caldera, fue tema de polémica pública, en ese momento y luego de que asumiera el nuevo gobierno constitucional. Esa reforma, de clara orientación privatizadora y restrictiva de los derechos de las personas beneficiarias del régimen del Seguro Social, fue denunciada por Provea, y objeto de sendas demandas de nulidad ante la Corte Suprema de Justicia (CSJ) por parte de la Federación Médica Venezolana (FMV) y de la Asociación de Abogados Laboralistas (Labor). Cabe recordar que ambos recursos coincidían en afirmar que *"el Ejecutivo solo puede dictar medidas, no leyes, de carácter extraordinario y estrictamente referidas a la materia económica y financiera, y no de carácter social, como es el caso de los subsistemas de seguridad social."*¹.

En esta oportunidad, analizaremos en primer lugar, los subsistemas de Paro Forzoso y Capacitación Profesional y el de Vivienda y Política Habitacional, incluidos en la Ley Habilitante del gobierno de Rafael Caldera; en segundo lugar, las reorientaciones a la seguridad social instrumentadas por el gobierno del presidente Hugo Chávez Frías, que generó amplias expectativas entre los trabajadores, pensionados y jubilados, debidas al anuncio de no liquidar el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS) y de revisar las reformas aprobadas en la anterior gestión gubernamental, y finalmente, el estado actual del cumplimiento de las obligaciones del IVSS para con los asegurados.

Vale recordar, que la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral (LOSSSI) que regula el proceso de liquidación del IVSS y los decretos-leyes que aprobaron los subsistemas de Pensiones y de Salud, fueron analizados suficientemente en el Informe anterior ².

"Reforma Caldera": entre la LOSSSI y la Ley Habilitante

De la reforma integral a la seguridad social aprobada por el Presidente Rafael Caldera, quedaban por analizar dos subsistemas: el de Paro Forzoso y Capacitación Profesional y el de Vivienda y Política Habitacional, que complementan el sistema previsto por la LOSSSI, que incluye también los subsistemas de Salud y Pensiones.

Respecto del de Paro Forzoso y Capacitación Profesional, vale mencionar como antecedente, que la primera Ley del Seguro Social de 1944 contempló la contingencia relacionada con la pérdida del empleo, pero sólo adquirió rango constitucional a partir de 1961, con su inclusión en la Constitución aprobada en esa oportunidad. Sin embargo, no es sino hasta el año 1989, cuando se instituyó a través de un Decreto Presidencial, el Reglamento de Seguro de Paro Forzoso, que sigue rigiendo hasta el presente.

El Seguro de Paro Forzoso tal como ha estado funcionando, sólo ha contribuido a desacreditar más al IVSS, porque entre otras cosas ha perdido su finalidad, que no es otra que auxiliar económicamente y en forma oportuna al trabajador cesante. La cancelación de esta prestación ha desatendido el principio de la oportunidad, ya que el pago del Seguro de Paro Forzoso tiene un atraso promedio de 18 meses, desde el día de la pérdida del empleo hasta el pago de la prestación. Durante los dos últimos años se han hecho esfuerzos importantes para poner al día el pago de este beneficio, reduciéndose a 6 meses el atraso para 1998 y a 3 para 1999, sin embargo debería ser pagado a los 33 días de producirse la cesantía del trabajador.

Como un reconocimiento a las deficiencias antes descritas y en cumplimiento de lo establecido en el artículo 48 de la recientemente aprobada LOSSSI, el Ejecutivo Nacional presentó al Congreso el 11.06.98, el Proyecto de Ley de Paro Forzoso y Capacitación Profesional, bajo la figura de un Fondo de Capitalización Colectiva. A pesar de ello, no fue sino a través del mecanismo de la Ley Habilitante, que finalmente fue promulgado el 05.11.98.

El subsistema aprobado tiene como objetivo -según los artículos 1 y 2- amparar temporalmente la contingencia de cesantía y la capacitación para la reinserción laboral de los trabajadores dependientes que hayan perdido involuntariamente su trabajo, tanto del sector público como del privado.

El artículo 3 excluye de los beneficios a los trabajadores que hayan perdido voluntariamente su empleo y a los que laboran por cuenta propia.

El artículo 4 dispone que el subsistema brindará las siguientes prestaciones: una prestación dineraria temporal, asistencia médica a los afiliados y sus familiares durante la cesación, capacitación para la reinserción laboral y servicio de intermediación laboral.

La prestación temporal del auxilio durante la cesantía tiene por finalidad incentivar al trabajador a la búsqueda de un nuevo empleo con rapidez. El lapso que permanezca sin trabajo debe ser ocupado en cursos o entrenamientos de capacitación profesional y laboral (artículo 28) que lo

ayude a la obtención de un nuevo empleo para reinsertarlo pronto al mercado de trabajo y por ende al sistema de seguridad social.

El artículo 7 dispone que la base de cotización se hará mensualmente sobre el salario normal mensual hasta un límite de 20 salarios mínimos. El artículo 8 regula el porcentaje de cotización que será de 2,20 %, correspondiéndole al empleador el 1,70 % y al trabajador el 0,5 %. Al respecto, Fernando Barrientos, representante de la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV) opina que "*... haber dejado la tasa de 2,20% para indemnizar por seis meses a los afiliados y además haber incluido el componente de la capacitación profesional hará el sistema deficitario en un futuro cercano [...] lo lógico hubiese sido aumentar la tasa de cotización*" 3.

Los artículos 13, 14 y 15 definen la naturaleza del Fondo de Capitalización Colectiva, el cual tendrá autonomía funcional; estará dirigido por el Ministerio del Trabajo y de la Seguridad Social el cual se encargará de la liquidación, recaudación y distribución de las cotizaciones a los entes públicos, privados o mixtos para que procedan a la cancelación de las prestaciones correspondientes.

El artículo 18 establece que el Fondo de Capitalización Colectiva garantizará las siguientes prestaciones:

1°. Una indemnización económica al afiliado -durante 6 meses- siempre que haya cotizado al menos 52 semanas dentro de los 18 meses anteriores a la pérdida del empleo. La prestación en ningún caso será inferior al 60 % del salario mínimo y se pierde cuando el trabajador obtiene un nuevo empleo o se compruebe que cometió un fraude para disfrutarlo.

2°. Los beneficios de capacitación para la reinsertión e intermediación laboral, los cuales tienen por objetivo ampliar las posibilidades de reinsertar al trabajador al mercado laboral a través de las agencias públicas o privadas de empleo.

3°. Asegura mediante la transferencia de los recursos provenientes del Fondo de Salud, la asistencia médica del trabajador cesante y de sus familiares, hasta por seis meses.

4°. Financiamiento del Servicio de Intermediación Laboral.

El artículo 36 describe las obligaciones del empleador, las cuales, entre otras, son: inscribir a los trabajadores en el Registro de Información de la Seguridad Social, retener y enterar las cotizaciones, responder con sus bienes por el pago de las cotizaciones.

Los artículos 45, 46, 47 y 49 definen el Procedimiento de Intimación, el cual es quizás el avance más importante en esta materia, porque su implementación hace que el trabajador pueda demandar judicialmente en forma sumaria el incumplimiento de esta ley a través de los tribunales del Trabajo, Parroquia o Municipio. El beneficiario deberá recibir la prestación dentro de los 30 días posteriores a su cesantía; en caso contrario, podrá acudir a dichos tribunales.

El artículo 54 establece sanciones penales que van desde 2 a 7 años de prisión a los administradores, gerentes, etc., de los entes fiduciarios públicos o privados que dolosamente aprueben inversiones no dispuestas en esta Ley ocasionando perjuicios al Fondo de Capitalización Colectiva; que se apropien o distraigan en beneficio propio o de otros los recursos del fondo; que suscriban balances o documentos falsos que no reflejen la verdadera situación financiera; que mediante acción u omisión atrasen el pago de las prestaciones.

El Ejecutivo Nacional previó que este subsistema entrara en vigencia en los 180 días posteriores a la publicación en Gaceta Oficial, lo que nunca sucedió. Hasta el cierre del presente Informe esta Ley no había entrado en vigencia, e inclusive el gabinete ejecutivo del Presidente Chávez anunció la pronta aprobación de un nuevo Decreto sobre Paro Forzoso y Capacitación Profesional, que reformaría al analizado.

Por otra parte, cumpliendo con lo establecido en la LOSSSI, el 13.04.98 el Presidente Caldera presentó para la discusión a la Cámara de Diputados, el Proyecto de Ley del Subsistema de Vivienda y Política Habitacional, el cual corrió igual suerte que el de Paro Forzoso y Capacitación Profesional, ya que al no ser aprobado por el Congreso fue incluido en la Ley Habilitante y aprobado el 04.11.98.

Cabe destacar que el artículo 1 define como objeto de la Ley, desarrollar los principios que en materia de vivienda establece la LOSSSI para que el Estado, a través de sus entes centralizados y descentralizados dé continuidad a las acciones de los sectores públicos y privados a fin de satisfacer las necesidades de vivienda de la población.

Dispone el artículo 5 que la asistencia habitacional será prestada de acuerdo con los ingresos de los beneficiarios, que no deben exceder de 110 unidades tributarias. Sin embargo, el artículo 6 establece que aquellas familias cuyo ingreso mensual no supere las 55 Unidades Tributarias serán consideradas como sujetos de protección especial, incluyendo las que no estén afiliadas al Sistema de Seguridad Social.

El artículo 12 fija a los deudores como pago mensual un porcentaje que no excederá el 30% del ingreso familiar y un plazo máximo de 30 años para cancelar la deuda. El artículo 13 prevé el subsidio familiar de vivienda en dinero, que tiene por objeto complementar el valor de la vivienda, sin la obligación de restitución. El Ejecutivo Nacional fijará anualmente los recursos para financiar dicho subsidio.

El financiamiento y la administración lo definen los artículos 18, 19 y 20 como de carácter público, privado o mixto, configurado por el régimen del Fondo de Ahorro Habitacional, constituido por los aportes obligatorios de los trabajadores del sector público y privado (el cual estará constituido por el 1% de su salario mensual), por el 2% aportado por los empleadores en una cuenta de ahorros a nombre del trabajador, por los aportes del Sector Público y eventualmente por otras fuentes. El Parágrafo 2º del artículo 20 ofrece la oportunidad a aquellas personas que trabajen por cuenta propia de incorporarse al ahorro habitacional, realizando depósitos mensuales del 3% de sus ingresos, en cualquiera de las entidades financieras incorporadas al sistema nacional de ahorro habitacional.

El subsistema de Vivienda prevé que las instituciones financieras en las cuales se depositen los ahorros de los afiliados, deberán entregarles a éstos una libreta donde se refleje el monto acumulado, y que los recursos del Fondo deberán estar colocados en inversiones seguras que ofrezcan rentabilidad y liquidez, obligación que debe garantizar la Superintendencia respectiva.

El ente gubernamental encargado de asesorar y contribuir técnicamente con la definición de la política habitacional está definido en el artículo 57 como el Consejo Nacional de la Vivienda (Conavi). Es un Instituto Autónomo, adscrito al Ministerio de Desarrollo Urbano, con patrimonio propio distinto del Fisco Nacional. Deberá elaborar anualmente el Programa Nacional de Viviendas, supervisar la aplicación de la Política Habitacional y la ejecución de los programas anuales y quinquenales de vivienda, así como definir un sistema de Elegibilidad y Registro de beneficiarios.

Los artículos 57 y siguientes disponen que el Conavi mantendrá el esquema Tripartito, estando conformado su Directorio por un Presidente designado por el Presidente de la República, un representante de los trabajadores y otro del organismo empresarial más representativo.

El artículo 70 crea los Comités Estadales de Vivienda, los cuales tienen como misión que las gobernaciones y las alcaldías participen en la formulación de los planes regionales de vivienda.

En el artículo 82, se establece la creación de su respectiva Superintendencia, que entre otras tendrá las siguientes atribuciones: controlar y fiscalizar los aportes, tanto del sector público

como del privado, fiscalizar el desembolso de los aportes del sector público, fiscalizar a los organismos encargados de administrar los fondos e imponer las multas y sanciones establecidas en esta Ley.

También este Subsistema de Vivienda y Política Habitacional, a pesar de tener que entrar en vigencia en los 180 días posteriores a su publicación en la Gaceta Oficial, no lo hizo aún hasta el cierre del presente Informe, e igualmente se esperaba su sustitución por otro instrumento legal autorizado por la Ley habilitante otorgada por el Congreso al Presidente Chávez.

Finalmente, el gobierno del Presidente Caldera no se despidió sin antes aprobar en su último Consejo de Ministros, el 20.01.99, los respectivos reglamentos de la reforma laboral y de la seguridad social, que incluyen los Reglamentos del Sistema de Seguridad Social Integral que fijan las normas de fiscalización y supervisión de los Subsistemas de Pensiones, Salud, Paro Forzoso y Capacitación Profesional, que deberían entrar en vigencia a la par de los respectivos decretos-leyes de los distintos subsistemas establecidos en la LOSSSI.

"Contrarreforma Chávez": una tarea inconclusa y confusa

Al asumir el nuevo gobierno, se generaron una serie de interrogantes acerca del futuro de la reforma a la seguridad social aprobada por la anterior administración, debido fundamentalmente a las posiciones críticas que sostuvieron durante la campaña electoral tanto el candidato presidencial triunfante como algunos sectores políticos integrantes del Polo Patriótico; en especial, el partido Patria para Todos y sectores independientes, como el Comité de Pensionados y Jubilados, la Federación Médica Venezolana (FMV) y la Asociación de profesores de la Universidad Central de Venezuela (APUCV), entre otros. Al respecto Héctor Navarro, presidente de la Comisión de Enlace en el área social, encargada de vincular la anterior gestión con la nueva, afirmó: *"El nuevo gobierno no concretará la liquidación del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales [...] Chávez ha manifestado su desacuerdo con la liquidación del IVSS [...] También está previsto la revisión de la reforma de la seguridad social que recientemente aprobó el Presidente Caldera [...] De haber objeciones al nuevo esquema propuesto se plantearán las reformas al nuevo Congreso Nacional"* 4. De esta manera el nuevo gobierno expresó su inconformidad con la reforma aprobada por sus antecesores, lo que signaría el futuro de la seguridad social en el período analizado en el presente Informe.

Una vez que el Presidente Chávez asumió la Presidencia de la República, designó como Ministro del Trabajo a Leopoldo Puchi, quien declaró que *"... los subsistemas contenidos en la nueva Ley de Seguridad Social serán revisados y reformados para garantizar que el Estado cumpla su papel de proteger a los trabajadores"*5. Paradójicamente, siendo Puchi Secretario General del Movimiento al Socialismo (MAS), fue anteriormente solidario con la gestión de gobierno del ex-Presidente Rafael Caldera, apoyando expresamente la reforma de la seguridad social, que ahora cuestiona y pretende reformar.

A estas declaraciones se opuso el sector empresarial representado por Luis E. Ball, Presidente de Conindustria en los siguientes términos: *"Una reforma de la Ley de Seguridad Social pondría en peligro al plan de ajuste fiscal que se plantea el Ejecutivo, pues si pretende mantener vivo al Seguro Social, habría que buscar recursos adicionales para financiar el incremento del déficit que arrastra ese instituto, que asciende al 2 % del Producto Interno Bruto"* 6.

El nuevo gobierno produjo cambios de autoridades en el IVSS, removiendo a su presidente, Rafael Arreaza, lo que motivó una polémica pública acerca de su gestión. Al respecto, la prensa de la época se hizo eco de una denuncia de Arreaza sobre la existencia de *"una campaña que está en marcha en este momento, con la finalidad de crear una situación de zozobra, de sabotaje en los hospitales que conduzcan a mi renuncia"* 7. Sin duda alguna, parte de la opinión pública apoyaba la gestión de Arreaza, como lo demuestran las opiniones del diputado Antonio Briceño, miembro de la Comisión de Salud del Parlamento y representante del partido gobernante, Movimiento Quinta República (MVR), quien reconoció públicamente *"... algunos logros del Presidente saliente del organismo, Rafael Arreaza en cuanto a la recaudación y mantenimiento al día de los pagos [...] Se trata de darle continuidad a la gestión de Arreaza, no de hacer borrón y cuenta nueva. Los avances de esta gestión dan cuenta de que la seguridad social es rescatable y rentable para el venezolano"* 8. Finalmente, el Ministro del Trabajo anunció la designación de Mauricio Rivas Campos como nuevo presidente del IVSS, porque *"el nuevo Presidente del IVSS está comprometido con el modelo a aplicar en este gobierno"* 9.

Coincidiendo con su antecesor, el presidente Chávez y su equipo consideraron indispensable solicitar al Congreso de la República la autorización de una Ley Habilitante¹⁰ que lo facultara a legislar en materia económica y financiera, incluyendo la seguridad social. Es así como después de una intensa disputa política entre el Ejecutivo y el Congreso, este último le concedió por seis meses la referida Ley, que entró en vigencia el 26.04.99.

La Ley Habilitante autoriza al Presidente de la República, dentro del ámbito económico sectorial, a reformar la Ley Orgánica de Seguridad Social Integral, así como las Leyes de los Subsistemas de Salud, Pensiones y de Vivienda y Paro Forzoso, con el propósito de incluir mecanismos idóneos de protección a los diferentes sectores sociales, garantizar la vigilancia y supervisión por parte del Estado de los diferentes fondos y tomar en consideración la incidencia económica-financiera.

En su momento, diversos sectores interesados en el tema opinaron a favor o en contra de la propuesta del Ejecutivo Nacional de revisar lo aprobado con anterioridad en materia de seguridad social. El economista Pedro Palma expresó su opinión contraria al respecto: *"Sería verdaderamente lamentable que después de todos los esfuerzos que se hicieron en la Comisión Tripartita para llegar a un acuerdo [...] ahora volvamos a dar marcha atrás y pretendamos redefinir el esquema de seguridad social [...] podría retrasar la creación de los fondos de pensiones, organismos indispensables para la economía nacional en las actuales circunstancias, debido a su capacidad para generar ahorro utilizable en todo tipo de inversiones"*

productivas"¹¹. En el mismo sentido, Xiomara Rausseo, especialista en seguridad social afirmó: "*Cuando la Ley Habilitante habla de modificar la seguridad social para darle protección a 'los distintos sectores sociales', está confundiendo seguridad social con la asistencia social*"¹².

Pero la posición gubernamental también tuvo apoyos, como los de la APUCV, quien expresó su apoyo a la Ley Habilitante: "*...considerando los contenidos del proyecto de Ley Habilitante presentado por el Presidente de la República al Congreso Nacional, juzga su deber manifestar su apoyo a tal solicitud, tomando en cuenta algunas propuestas puntuales como por ejemplo: La Reforma a la Ley Orgánica de Seguridad Social*"¹³. Sin embargo, Provea, aún coincidiendo con la necesidad de reformar lo aprobado por el Congreso y gobierno anterior, difirió en la metodología para lograrlo, no apoyando la tesis de la Ley Habilitante, y ratificando una posición de principios: "*El Presidente de la República no puede válidamente legislar, sólo le está permitido adoptar medidas extraordinarias [...] El Presidente está impedido de legislar en materia de Seguridad Social, habida cuenta de que es parte de la reserva legal y su tratamiento es exclusivo y excluyente del Congreso*"¹⁴. Nuevamente el Congreso abdicó de sus potestades a favor del Ejecutivo Nacional, poniendo en entredicho el ordenamiento jurídico vigente. A partir de allí, el Ejecutivo Nacional, en un proceso que no incluyó la consulta a los sectores interesados, comenzó a elaborar la anunciada "reforma de la reforma" de la seguridad social iniciada en 1997 con la aprobación de la LOSSSI.

Cabe mencionar que durante la gestión del Presidente Caldera, se creó con financiamiento de un crédito aportado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Unidad Coordinadora del Proyecto de Reforma de la Seguridad Social adscrita al Ministerio del Trabajo, en la cual se gestaron las leyes de los diferentes subsistemas elaborados y puestos en vigencia por esa administración. El nuevo gobierno mantuvo al organismo, pero con el objetivo de revisar y modificar el anterior proyecto. Sin embargo, la gestión y propuestas de la Directora del Proyecto, Nubia Aristimuño, fueron adversadas por distintos sectores del mismo Ejecutivo Nacional, que veían en sus propuestas la continuidad de las que se querían reformar, lo que determinó su posterior alejamiento del cargo. Según comentarios periodísticos la salida de esta funcionaria benefició las posturas reformistas del nuevo Ministro de la Salud y Desarrollo Social (MSDS), Dr. Gilberto Rodríguez Ochoa: "*Se dice que quienes defienden la permanencia del IVSS y los enemigos de los fondos de pensiones de capitalización individual, fueron los triunfadores en esta batalla...*"¹⁵.

A pesar de esto, las contradicciones a nivel gubernamental continuaron su curso, tomando progresivo protagonismo el MSDS en la orientación de la reforma de la seguridad social prevista en la Ley Habilitante, con énfasis en el desarrollo del componente de la salud dentro del sistema de seguridad social. En su oportunidad, el Dr. Oscar Feo, Director del Proyecto del MSDS, y posteriormente miembro de la Asamblea Nacional Constituyente, declaró acerca de los planes de ese despacho: "*Está planteado generar un mecanismo que permita construir un sistema sanitario universal y descentralizado, [...] Estamos proponiendo un financiamiento mixto. Por un lado, el Estado daría un aporte proveniente de los impuestos y se sumaría las cotizaciones con un mecanismo no aclarado hasta el momento*"¹⁶. Igualmente, el Ministro Rodríguez Ochoa precisó que la base de la reforma "*aboga por una concertación pero nunca sobre la base de que entes privados administren recursos públicos*"¹⁷.

El proyecto del MSDS establece que el sistema: "*Se caracterizaría por la necesaria y obligatoria transformación de las dos instituciones públicas prestadoras de servicios de salud con mayor cobertura poblacional: El Ministerio de Sanidad y Asistencia Social y el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, iniciando la integración progresiva de sus servicios de salud. Se crearía el Instituto Autónomo de la Salud (IAS)[...] responsable de los establecimientos del hoy Seguro Social*"¹⁸. Con respecto al financiamiento del IAS la propuesta del MSDS establece que: "*En cuanto a su financiamiento, estimamos que el aporte fiscal del Estado venezolano podría estar en un 50 %*"¹⁹.

También en esto resultan evidentes las contradicciones entre los diversos entes gubernamentales con relación a las posibles reformas del sistema de seguridad social. La directiva del IVSS se mostró parcialmente en desacuerdo con el anterior planteamiento del MSDS en los siguientes términos: "*Consideramos que es muy ambicioso referirse a la reforma de la seguridad social, cuando ella abarca otros beneficios que van más allá de las prestaciones de salud[...] en la medida que esta representa un mecanismo de protección ante los infortunios del trabajo, desempleo, protección a la salud y contingencias vinculadas a la vejez*"²⁰.

Con relación a la propuesta de unificar los servicios de salud de ambos organismos, el IVSS objetó al MSDS que: "*Los trabajadores a través de sus luchas han generado una serie de derechos que los hace merecedores de unos beneficios que no podemos transformar sin previamente haberles consultado [...] existe una masa laboral cotizante del IVSS que está amparada por una normativa legal. ¿Se homologarán los beneficios que ofrece el instituto a los de sanidad o viceversa?*"²¹. Seguidamente, con respecto al financiamiento el IVSS cuestiona que: "*Se le da predominancia al financiamiento con recursos fiscales aduciendo la situación actual del mercado laboral de alto desempleo, alta informalidad y bajo salario [...] que no permitiría un escenario de aportes contributivos predominantes [...] el régimen de Seguridad Social actual toma en cuenta los aportes patronales y de los trabajadores, fuentes de financiamiento que deben mantenerse toda vez que el alto desempleo debe ser coyuntural [...] el régimen contributivo funciona como un mecanismo redistribuidor de ingresos*"²².

Estas divergencias y contradicciones llevaron a que el Ejecutivo Nacional sólo aprobara al cierre de este Informe, por el mecanismo de la Ley Habilitante, los nuevos Subsistemas de Paro Forzoso y Capacitación Profesional y de Vivienda y Política Habitacional, y dejara para consideración de la Asamblea Nacional Constituyente o del futuro Congreso Nacional, la reforma a la LOSSSI y los subsistemas de Pensiones, Salud y Recreación.

En opinión del experto en materia de seguridad social Absalón Méndez Cegarra, a pesar de que la Ley Habilitante sólo ha cumplido parcialmente con su cometido de reformar de las leyes y decretos de la seguridad social, la reforma se produjo "*en forma incidental, como consecuencia de la adopción de decisiones en otros campos y la reforma de otros instrumentos jurídicos*"²³. En su opinión, se produjo dado que "*El 30.08.99, fue publicado en la Gaceta*

Oficial N° 36.775, el texto del Decreto N° 253 con rango y fuerza de Ley Orgánica de Reforma de la Ley Orgánica de la Administración Central, fundado en la Ley Habilitante. Esta reforma y la que se obtenga de la Ley de Carrera Administrativa y de la Ley del Estatuto sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Empleados de la Administración Pública Central, de los Estados y de los Municipios, marcará a nuestro juicio, el desarrollo que deberá seguir la contrarreforma de las Leyes de Seguridad Social"24.

Para Méndez Cegarra, la Ley Orgánica de la Administración Central, al consagrar la creación del MSDS y dejar vigente el Ministerio del Trabajo, "*deroga los artículos 9 y 75 de la LOSSSI; y modifica, entre otros, relacionados con esta materia, los artículos 12, 13, 17, 18 y 76 de dicha Ley. En segundo lugar, sale del ámbito de aplicación de la LOSSSI y, por consiguiente, del Decreto-Ley del Subsistema de Salud [...] por tanto quedan en la práctica derogados o modificados tácitamente los artículos 14, 17, 36, 38, 39, 40, 41, 42, 43 y 44 de la LOSSSI*"25.

Esta situación de incertidumbre jurídica, deberá ser resuelta a la brevedad, para bien de la seguridad social, que mientras tanto permanece amenazada por la posibilidad cierta y real de que se vuelvan a imponer las propuestas de corte neoliberal impulsadas por sectores financieros e industriales que siguen viendo en las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones el modelo a seguir. El proceso inconcluso y confuso de la contrarreforma adelantada por el actual gobierno da pie a temores fundados en ese sentido, máxime cuando la participación de los sectores interesados ha sido prácticamente inexistente.

Situación Actual del IVSS

El 09.10.98 entró en vigencia el Decreto con rango y fuerza de Ley que regula el Proceso de Liquidación del IVSS, emitido por el ex presidente Rafael Caldera a través de poderes otorgados por la Ley Habilitante. De acuerdo con esta ley, el IVSS -mediante una Junta Liquidadora- terminaría sus funciones el 31.12.99.

En aquella oportunidad, los candidatos a diputados Edgar Silva y Arturo Tremont expresaron su criterio contrario a la eliminación del IVSS: "*Desde la tripartita han creado una opinión negativa hacia el Seguro Social, con la finalidad de eliminarlo y así ponerle las manos encima al fondo de Pensiones*"26.

Debido a la voluntad política presidencial de no eliminar el IVSS, no se han adelantado pasos en esa dirección, e inclusive quedan dudas jurídicas sobre su desaparición a partir del 31.12.99 27.

Paradójicamente, el Dr. Rafael Arreaza, ex Presidente del IVSS y de su Junta Liquidadora, emitió una opinión contraria a su pronta eliminación: "*No será posible cerrar el Instituto*

Venezolano de los Seguros Sociales el 31 de diciembre de 1999[...] el proceso de transición en salud va a durar más tiempo"²⁸. Rafael Arreaza fue sustituido en el mes de abril de 1999, por Mauricio Rivas Campos, compartiendo ambos la gestión que analizaremos a continuación.

La presidencia del IVSS presentó en el mes de septiembre un balance de su gestión en un documento titulado "Situación Actual: Síntesis Ejecutiva", que ofrece de manera detallada información sobre los siguientes programas: a) Programa Directivo Administrativo; b) Programa de Prestaciones en Dinero; c) Programa de Prestaciones en Asistencia Médica.

El Programa Directivo Administrativo da cuenta del Presupuesto del IVSS para el ejercicio fiscal de 1.999, que totaliza la suma de Bs. 1.172.877.554.000,00, que se distribuyen en cinco Fondos, a saber:

Fondo	Monto en Bs.
Administrativo	109.355.794.000,00
Asistencial	475.710.053.000,00
Pensiones	521.604.540.000,00
Paro Forzoso	54.207.167.000,00
Indemnizaciones Diarias	12.000.000.000,00
Total	1.172.877.554.000,00

Fuente: Ministerio del Trabajo. IVSS: Situación Actual. Síntesis Ejecutiva: septiembre, 1999.

En materia de afiliación y facturación el IVSS da cuenta que, del total de 4.337.222 personas que se encuentran insertas en el sector formal de la economía, son cotizantes un total de 2.250.821 personas, de las cuales 1.395.509 pertenecen al sector público y 855.312 al sector privado de la economía. De un total de 447.120 empresas que se encuentran registradas en el Servicio Nacional de Información Actualizada Tributaria (Seniat), sólo 226.273 cotizan al IVSS, de las cuales 221.585 (97,93%) son del sector privado y 4.688 (2,07%) del sector público. Estas cifras reflejan que aproximadamente el 50 % de la fuerza laboral está dedicada a la economía informal y no está protegida por el sistema de seguridad social, más un 25 % que, estando dentro del sector formal, tampoco está asegurada.

Cabe destacar que la deuda de cotizaciones no enteradas al IVSS se divide en Bs. 187 millardos por parte del sector público y Bs. 335 millardos por parte del sector privado de la economía, para un total de Bs. 522 millardos, lo que significa que se ha duplicado en relación con la situación a finales de 1997. Los empresarios justifican sus acreencias aduciendo que los servicios prestados por el IVSS son ineficientes y en otros casos afirman que conciliar cuentas con el Instituto es muy difícil. Se ha determinado que muchas empresas descuentan a los trabajadores su aporte por cotizaciones y no los enteran a las arcas del IVSS, constituyendo esta práctica un delito de apropiación indebida según el Código Orgánico Tributario, aparte de los perjuicios que le acarrea al trabajador no estar asegurado en el momento de una contingencia y la disminución de sus cotizaciones semanales para ser acreedores de una pensión (750).

El Programa de Prestaciones en dinero informa que para septiembre de 1999 el IVSS tiene en su nómina de pago mensual de pensionados un total de 457.632 beneficiarios, discriminados en 296.915 que cobran pensiones de vejez (Bs. 90.000); 69.518 que cobran pensiones de invalidez (Bs. 90.000); 80.082 que cobran pensiones de sobreviviente (Bs. 41.600) y 11.117 que cobran pensiones de incapacidad parcial (Bs. 11.117).

En materia de Paro Forzoso tiene, para el lapso enero a julio de 1999, un total de 89.847 beneficiarios, que están cobrando con dos meses de retraso.

El Programa de Prestaciones de Asistencia Médica estima atender durante 1999 un total de 4.001.266 personas, discriminadas en 3.556.857 consultas médicas y 444.409 odontológicas. Vale destacar, que de 1.659.793 consultas por emergencia en los hospitales tipo, un 35% corresponde a pacientes no asegurados, 40% a asegurados cotizantes y un 25% a familiares de afiliados cotizantes. El mismo informe explica las razones del comportamiento deficitario del Fondo de Asistencia Médica, que se resumen en: a) condicionantes estructurales financieros, por ser un fondo históricamente deficitario, cuya tasa de cotización (6,25%) sólo cubre un 50% de los egresos corrientes del gasto demandado por la Asistencia Médica, y por la inexistencia de estudios actuariales que permitan proyectar la modificación de la tasa de cotización en

relación con la estructura de gastos; b) condicionantes socio-políticos, de los cuales se identifica al Decreto del Ejecutivo Nacional de ampliar la extensión de la Cobertura de Prestación Asistencia Médica a la población no cotizante, que ingresa por emergencias, demandando cirugías o cuidados intensivos, por lo demás las áreas más costosas; y c) adicionalmente una exclusiva prestación dineraria y asistencial de la demanda de enfermedades de alto costo, riesgo y largo tiempo.

El IVSS contrata los servicios de instituciones privadas para atender a 9.774 personas con enfermedades especiales, las cuales resultan muy costosas y difícilmente pueden ser asumidas por una empresa de seguros privada. A pesar de todos sus problemas, garantiza asistencia médica a 1.200 pacientes geriátricos, 1.400 psiquiátricos, 250 en clínicas custodiables, 2.750 en colegios de educación especial y 4.174 pacientes renales, todo por un monto aproximado de Bs. 4.334.000 mensuales.

La Unidad de Farmacología ejecuta la transferencia de medicamentos a 1.605 pacientes antineoplásicos, 790 con VIH/Sida y 301 hemofílicos.

Lo que no informa el IVSS, es la continuación de la política del Ejecutivo Nacional de desconocer el cumplimiento de la Ley de Homologación de las Pensiones al Salario Mínimo, tal como se daba durante la gestión presidencial del Dr. Rafael Caldera. En este sentido, el gobierno del presidente Chávez, cuando en mayo de 1999 aumentó el salario mínimo en un 20% -elevándolo a Bs. 120.000 mensuales- fijó las pensiones de vejez en sólo Bs. 90.000, incumpliendo con ello la mencionada ley.

1. Ver PROVEA: Informe Anual Octubre 1997-Septiembre 1998. Pág. 206

2. Ver PROVEA: Op.Cit. Págs. 204 a 212.

3. El Nacional, 12.11.98. pág. E-2.

4. El Nacional, 19.12.98, pág. E-2.

5. El Diario de Caracas, 08.02.99, pág. 3.

6. El Nacional, 17.02.99, pág. E-2.

7. El Globo, 09.04.99, pág. 19.

8. El Globo, 12.04.99, pág. 9.

9. Economía Hoy, 22.04.99, pág. 9.

10. Ley Habilitante, Gaceta Oficial N° 36.687 del 26.04.99.

11. Economía Hoy, 15.03.99, pág. 12.

12. Economía Hoy, 30.04.99, pág. 13.

13. El Nacional, 20.02.99, pág. E-6.

14. Ver PROVEA: Informe Anual Octubre 1997-Septiembre 1998. Caracas, noviembre 1998. Pág. 206.

15. El Mundo, 08.09.99, pág. 9.

16. Panorama, 25.05.99, pág. 10.

17. El Mundo, 24.09.99, pág. 9.

18. MINISTERIO DE SALUD Y DESARROLLO SOCIAL: Propuesta de Transición. Mimeo. Agosto 1999. Pág. 7.

19. Ídem.

20. INSTITUTO VENEZOLANO DE LOS SEGUROS SOCIALES: Observaciones a la propuesta del MSDS sobre la reforma de la seguridad social y la salud. Mimeo. Agosto 1999.

21. Ídem.

22. Ídem.

23. Economía Hoy, 27.09.99, pág. 10.

24. Ídem.

25. Ídem.

26. Así es la Noticia, 14.08.98, pág. 15.

27. Al cierre de este Informe tuvimos conocimiento de que el Ejecutivo, haciendo uso de la Ley Habilitante, decretó la suspensión de la eliminación del IVSS.

28. Economía Hoy, 02.02.99, pág. 17.

