

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, la Asamblea Nacional (AN) avanzó al aprobar y sancionar la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social (LOSSS), que entró en vigencia el 30.12.02, según Gaceta Oficial N° 37.600. La Ley fue aprobada solo con los votos favorables de los legisladores del Bloque del Cambio que apoyan al gobierno nacional. Esto supone una debilidad a la hora de implementar un sistema tan complejo, que debe brindar cobertura a toda la población sin excepción. Este fenómeno también se presentó en el ámbito social. En opinión del Exdirector del Postgrado de Seguridad Social de la Universidad Central de Venezuela (UCV), reconocido experto en la materia: “Esta Ley es el resultado de grandes esfuerzos, realizados en un ambiente convulso y conflictivo, lo cual influyó para que la consulta popular resultara muy tímida, parcial y circunscrita a muy pocos sectores de opinión y actores de la vida nacional. Su aprobación, sin mayor consenso parlamentario ni alborozo por parte de la opinión pública del país, pasó desapercibida”¹.

En opinión de Provea, lo aprobado por la AN se ajusta a los principios establecidos en el artículo 86 de la CRVB. De esta manera el Estado cumple, en el ámbito legislativo, con la obligación de proteger y garantizar el dere-

1. MÉNDEZ CEGARRA, Absalón: *Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social*. Boletín Informativo oficial de la Fundación Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Personal Docente y de Investigación de la UCV. Octubre-Diciembre 2002. Año 1, N° 5. Pág.7.

cho a la seguridad social al conjunto de la población mediante el establecimiento de un sistema que respeta la naturaleza de servicio público de carácter no lucrativo. 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. Más allá de esta valoración positiva, Provea coincide con expertos en la materia, en que la Ley tiene debilidades -que se analizan más adelante- en aspectos de vital importancia relacionados con el diseño del Régimen de Transición y con el hecho de que no se contemple una vacatio legis para su entrada en vigencia, como es usual y conveniente cuando se trata de instrumentos legales destinados a normar cambios estructurales como los planteados en este caso.

En este sentido cabe destacar que, a la fecha de cierre de este Informe, ni la AN ni el Ejecutivo Nacional han actuado con la celeridad del caso para desarrollar integralmente el nuevo sistema de seguridad social que progresivamente debe brindar protección y cobertura al conjunto de la población, tal cual lo establece el novedoso paradigma de la mencionada ley marco. En la AN, las leyes que deben regular los diversos regímenes prestacionales de la seguridad social no han sido objeto todavía de la primera discusión parlamentaria, y el Ejecutivo Nacional no ha cumplido con la presentación oportuna² del plan que debe diseñar la nueva institucionalidad del sistema de seguridad social³.

La viabilidad fiscal de la recientemente aprobada LOSSS continúa siendo incierta. Por un lado, porque la falta de aprobación de las leyes de los diversos subsistemas no permite tener los elementos de juicio necesarios para calcular su costo financiero; y por otro, porque el deterioro del mercado laboral y los bajos salarios reales, previsibles a mediano plazo, auguran dificultades para su sostenibilidad; máxime cuando la Ley tiene previsto brindar una cobertura universal y más amplia de prestaciones que el régimen anterior.

Por otro lado, la obligación del Estado de satisfacer y garantizar el derecho a la seguridad social no se concretó de manera igualitaria en todas las prestaciones. El Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS) continuó pagando regularmente las pensiones de vejez que durante el año 2002 se mantuvieron homologadas al salario mínimo urbano. Sin embargo, esta actualización se sigue haciendo con un retraso de seis meses, debido a dificultades e imprevisiones presupuestarias. Vale destacar que por primera vez en una década se comenzaron a pagar las indemnizaciones diarias y se presupuestó el pago de las prestaciones por nupcias y funerarias. Por el contrario, el paro forzoso dejó de pagarse dentro del plazo de 60 días que establece la Ley, para hacerse en 120, lo que afecta a la población desempleada, que al finalizar el primer semestre de 2003, se calculaba en 18,4%, lo que representa un total de 2.196.986 personas en esa condición⁴.

2. La LOSSS, en el Artículo 117, incluido en el Título V del Régimen de Transición, establece: *“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”*.

3. En fecha 21.03.03, el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Chávez Frías, mediante Decreto N° 2.338, designó la Comisión Interministerial, que tiene por objeto el desarrollo del Plan de Implementación de la Nueva Institucionalidad del Sistema de Seguridad Social. Tomado de: www.fejp.gov.ve/.

Cabe señalar que, por un error de la AN, se derogó la prestación de paro forzoso en la nueva LOSSSS, lo que afecta a los beneficiarios de esta prestación en caso de la pérdida, voluntaria o no, del empleo. Ante esta vulneración de derechos, Provea presentó un recurso de nulidad por inconstitucionalidad contra la supuesta omisión en la que incurrió el órgano legislativo, con la intención de que la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) subsane esta situación⁵.

En relación con la cobertura del IVSS esta continuó siendo limitada. Para el cuarto trimestre de 2002, con un total de 2.306.791 personas afiliadas, abarcaba al 49% de la población ocupada en el sector formal de la economía. La cobertura para el conjunto de la población económicamente activa (PEA) alcanza solo al 20% de la misma. Otra problemática estructural del IVSS es la alta morosidad acumulada, que en diciembre de 2002 era de 51% para el sector privado y 49% para el sector público, lo que representa la mayor morosidad del sector estatal de la última década.

La meta de incorporar 30.000 pensionados que cumplieron con los requisitos para cobrar la pensión de vejez durante el 2002, no fue cumplida, por lo que se mantiene un aproximado de 145.000 pensionados en esta situación.

Nuevamente, según información tomada de la Memoria y Cuenta 2002 del IVSS, el Fondo de Asistencia Médica (FAM) ejecutó un presupuesto deficitario durante el año, lo que se reflejó en las continuas protestas de

los usuarios por el deterioro de los servicios de salud.

Medidas legislativas adoptadas por el Estado

En nuestro anterior Informe realizamos un análisis de la LOSSSS aprobada en primera discusión por la AN, la cual fue modificada parcialmente y aprobada finalmente en segunda discusión.

En opinión del profesor Absalón Méndez Cegarra, corredactor de la LOSSSS, la misma *“supera la tendencia privatizadora y antisolidaria presente en la LOSSSI de 1997”*⁶, por consiguiente puede representar, para las personas históricamente excluidas de protección social, un paso de avance en el camino hacia el logro de dicha protección, aún a riesgo de desmejorar regímenes previsionales preexistentes, lo que no debería suceder en ningún caso, por cuanto bajo su cubierta se encuentran importantes sectores de la población”⁷. Al respecto, Provea coincide con las críticas a la LOSSSS realizadas por Méndez Cegarra en relación con el tratamiento dado en el régimen de transición a los llamados regímenes especiales y al exceso de competencias discrecionales atribuidas al Ejecutivo Nacional, específicamente al Presidente de la República, establecidos en los artículos 24, 74, 87, 118 (1º) y 128. Estas críticas también son compartidas por José Ignacio Arrieta, especialista en seguridad social del Centro Gumilla. Arrieta fue miembro de la Comisión Presidencial de Seguridad Social pre-

4. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS: www.ine.gov.ve/ine/hogares/resumenmensual/2003/resumenjuni.asp.
 5. Ver en Medidas legislativas adoptadas por el Estado el recuadro titulado “La Asamblea derogó por error Seguro de Paro Forzoso”.
 6. La Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral (LOSSSI) fue aprobada por el Congreso Nacional en diciembre de 1997, posteriormente fue reformada mediante Ley Habilitante en octubre de 1999. Ver en Capítulo “Anexos”: “Crónica de la reforma de la seguridad social”.
 7. MÉNDEZ CEGARRA, Absalón: Op. Cit. Subrayado nuestro.

sidida por el ex Vicepresidente de la República Dr. Isaías Rodríguez; oportunidad en la que salvó su voto por discrepar con el diseño no solidario del subsistema de pensiones⁸. Con relación a la LOSSS, Arrieta opina: “*Si la Ley Caldera era privatista, ésta discurre dentro de parámetros de incoherencia y vacíos legales en una ley centralista, presidencialista, con los mismos sabores y defectos del IVSS, y lo que es peor, sin crear las instituciones que lo podrían hacer de algún modo efectivo*”⁹.

En relación con los regímenes especiales, las críticas que compartimos con Méndez Cegarra tienen que ver con que se “*permitió que a la Ley se llevara un conjunto de normas para regular la transición de los regímenes de jubilaciones y pensiones que ha resultado un esquema confuso y de imposible aplicación; pues, por un lado, se confunde el régimen de pensión o jubilación con los fondos de pensiones y jubilaciones; y por otro lado, contradictoriamente se reconocen derechos adquiridos¹⁰, pero se ignoran los derechos en formación¹¹, lo cual hace que la población laboral venezolana, especialmente, la que presta servicios al sector público, quede dividida en tres grupos: jubilados y pensionados antes de entrada en vigencia de la Ley; activos para el momento de vigencia de la Ley; y, nuevos ingresos, es decir*

toda persona que ingrese al servicio público después de la entrada en vigencia de la Ley”¹². Al no haberse aprobado una vacatio legis, los nuevos empleados de la administración pública, que según la Ley no pueden afiliarse a los regímenes preexistentes (artículo 145), son a todo efecto “*unos parias, carentes de protección social, pues, para afiliarse al nuevo Sistema de Seguridad Social (SSS) se requiere que éste exista y esté funcionando*”¹³. A modo de ejemplo, un trabajador que haya ingresado en la administración pública nacional a partir del 01.01.03, al no existir una Ley que regule el Régimen Prestacional de Pensiones y Otras Asignaciones, no tiene siquiera la posibilidad de ampararse en la Ley del Seguro Social (LSS), ya que sus derechos previsionales son de mayor cuantía que los que garantiza el IVSS a sus asegurados durante la transición¹⁴.

Adicionalmente, en el Régimen de Transición se obvian dos aspectos importantes que serán fuente de conflictos futuros. Nos referimos a que, por una parte, “*en Venezuela los regímenes de jubilaciones y pensiones preexistentes que cuentan con fondos de jubilaciones y pensiones, derivan su fundamento en la Ley, en Reglamentos o en la Convención Colectiva, instrumento jurídico, éste último, reconocido por la Constitución de la República como un derecho labo-*

8. Ver PROVEA: *Informe Anual, octubre 2000-septiembre 2001*. Caracas, 2001. Pág. 72.

9. ARRIETA, José Ignacio: *Ley Orgánica de Seguridad Social. Un cascarón costoso*. *Revista SIC*. N° 656, julio 2003. Pág. 245.

10. Se entiende por derechos adquiridos en el caso de las pensiones, el derecho que tiene la persona a que el Estado le pague la pensión correspondiente, si a la fecha de entrada en vigencia de la Ley hubiera cumplido con los requisitos establecidos para obtenerla; y esto incluye el pago de la misma hasta el último sobreviviente.

11. Se entiende por derechos en formación, aquellos que les corresponden a las personas que todavía no han cumplido con los requisitos establecidos para hacerse beneficiario de una pensión o prestación determinada.

12. MÉNDEZ CEGARRA, Absalón: Op. Cit.

13. Ídem.

14. La LOS a través del IVSS garantiza el pago de una pensión ajustada al salario mínimo, mientras que las jubilaciones de los empleados públicos están calculadas con base en el último sueldo devengado, que por lo general es mayor que el mínimo pautado por la ley.

ral”¹⁵, y en consecuencia se puede prever que principios constitucionales consagrados en el artículo 89 (entre ellos, la “irrenunciabilidad de los derechos laborales” y la “aplicación de la norma más favorable al trabajador”) serán argumentados por los beneficiarios de regímenes preexistentes que se vean afectados durante el período de transición. Por otra parte, como bien lo señala el profesor Méndez Cegarra: “*los fondos de jubilaciones y pensiones, a diferencia del régimen jubilatorio propiamente dicho, han sido creados bajo la figura de fundaciones o asociaciones, por consiguiente, personas jurídicas de Derecho Privado*”¹⁶, que tienen disposiciones y procedimientos a seguir en caso de disolución cuando se haya hecho imposible o ilícito su objeto. En opinión del experto, “*ninguna Ley, cualquiera sea su rango, puede irrumpir este régimen regulatorio de los fondos de jubilaciones y pensiones, menos aún, si éstos están cumpliendo con su objeto [...]. Lo contrario sería el comienzo de una escalada confiscatoria, carente de justificación*”¹⁷.

Ante esta realidad solo queda esperar que la Comisión Técnica de Transición, que tendrá a su cargo la planificación y dirección del proceso de transición de los regímenes jubilatorios y pensionales preexistentes al nuevo sistema, tenga en cuenta las observaciones críticas de los sectores afectados y garantice los derechos adquiridos y los derechos en formación de todos los trabajadores afectados.

Otra crítica compartida es que la LOSSS coexista con el régimen propio de la Fuerza Armada Nacional, lo que es a todas luces

discriminatorio, pues contraría la “*vocación uniformista, igualitaria y universalista*”¹⁸ de la Ley.

A continuación se realiza una descripción de la LOSSS con el objeto de contribuir con el análisis desde una perspectiva de derechos humanos. La LOSSS consta de 149 artículos, distribuidos en seis títulos: Disposiciones Generales; Estructura Organizativa y Funcional del Sistema de Seguridad Social; Regímenes Prestacionales; Financiamiento del Sistema de Seguridad Social; Régimen de Transición y Disposiciones Transitorias, Derogatorias y Finales.

Título I: Disposiciones Generales

En este Título se afirma el carácter de servicio público de carácter no lucrativo del sistema de seguridad social (artículo 1). Se define la seguridad social como un derecho humano fundamental e irrenunciable de todos los venezolanos y extranjeros residenciados legalmente en el territorio de la República, independientemente de su capacidad contributiva, condición social, actividad laboral, medio de desenvolvimiento, salarios, ingresos o renta, conforme al principio de progresividad (artículo 4).

La participación de los afiliados, trabajadores, empleadores, pensionados, jubilados y organizaciones de la sociedad civil en el sistema de seguridad se garantiza para una amplia gama de competencias, a saber: la formulación de la gestión, de las políticas, planes y programas, así como en el seguimiento, evaluación y control de las mismas (artículo 14). Asimismo, la Ley ordena al Defensor del Pue-

15. MÉNDEZ CEGARRA, Absalón: Op. Cit.

16. Ídem.

17. Ídem.

18. Ídem.

blo crear en su ámbito la Defensoría de la Seguridad Social (artículo 15).

Las prestaciones que garantizará el Sistema de Seguridad Social se encuentran definidas en el artículo 18, dejando claramente definido que “*serán desarrolladas de manera progresiva hasta alcanzar la cobertura total y la consolidación del Sistema de Seguridad Social*”.

Las cotizaciones obligatorias que realizarán empleadores, trabajadores y otros afiliados, solo podrán ser administradas con fines sociales y bajo la rectoría y gestión de los órganos y entes del Estado (artículo 10).

La afiliación será obligatoria, para lo cual se creará un Sistema de Información de la Seguridad Social, y los empleadores deberán afiliarse a sus trabajadores dentro de los tres (3) primeros días hábiles siguientes al inicio de la relación laboral (artículo 16).

Desde la perspectiva de la doctrina de los derechos humanos, consideramos que la incorporación del principio de progresividad de la LOSSS es positiva, ya que con ello se permite que el Sistema pueda, a futuro, y en la medida en que sea sostenible financieramente, cumplir con las prestaciones e incluso con la cobertura de la población objeto de protección. Es indudable que la presente Ley supera ampliamente las obligaciones mínimas establecidas en el Convenio N° 102 relativo a la Norma Mínima de la Seguridad Social de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), lo que representa un avance legal significativo que revierte la tendencia privatizadora que impulsó la reforma de la seguridad social en el continente y que también se pretendió imponer en Venezuela.

Desde una óptica coincidente, el profesor Fernando Key Domínguez, miembro de la Co-

misión de Seguridad Social de la Universidad de Carabobo, opina que: “*El sistema asume la protección de todos los ciudadanos ante gran cantidad de contingencias, aplicando criterios novedosos, ajustados a una concepción humanista y en rechazo de lineamientos mercantilistas [...]. La fundamentación del sistema es muy simple, todos contribuimos según nuestra capacidad y todos recibimos la protección requerida según nuestras necesidades, los jóvenes contribuyen para la supervivencia de los viejos, los sanos aportan para el tratamiento de los enfermos, quienes cuentan con un empleo prestan su contribución a quienes se encuentran desempleados, es decir, quien no sufre la contingencia ayuda a quien sí la padece [...]. Es la seguridad social basada en la solidaridad humana, como debe ser ...*”¹⁹.

Título II: Estructura Organizativa y Funcional

El Título II define la Estructura Organizativa y Funcional del Sistema de Seguridad Social, la cual contempla la existencia de tres sistemas prestacionales: Salud, Previsión Social, y Vivienda y Hábitat (artículo 19). Cada uno de ellos tendrá a su cargo diferentes regímenes prestacionales que se definen con precisión en el Título III de la Ley. Corresponde al Ejecutivo Nacional definir y establecer el Órgano Rector del Sistema de Seguridad Social (artículo 24). Por otra parte, la Estructura Organizativa y Funcional se complementa con la creación de la Superintendencia de Seguridad Social, que tiene como finalidad “*fiscalizar, supervisar y controlar los recursos financieros*” (artículo 28) de los distintos regímenes prestacionales; de la Tesorería de Seguridad Social, cuya finali-

19. KEY DOMÍNGUEZ, Fernando: La seguridad social venezolana. Hacia una nueva institucionalidad, Valencia, febrero 2003. Mimeo.

dad es “la recaudación, distribución e inversión de los recursos financieros del Sistema de Seguridad Social” (artículo 37); y, finalmente, del Banco Nacional de Vivienda y Hábitat que se encargará de administrar, distribuir e invertir los recursos que se destinen al Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat (artículo 51).

Cabe destacar que dos de las principales proposiciones del Equipo Técnico-Asesor de la Comisión para la reforma del Proyecto de Ley aprobado en primera discusión, fueron incorporadas en el texto definitivo de la Ley: se eliminó la propuesta de crear un Ministerio de Seguridad Social como órgano rector y se creó el Banco Nacional de Vivienda y Hábitat, como único administrador de los recursos del sector desvinculándolo operativamente de la Tesorería.

Título III: Régimenes Prestacionales

A diferencia de la Ley aprobada en primera discusión, la versión definitiva contempla, en vez de cinco, seis regímenes prestacionales, a saber: 1) Régimen Prestacional de Salud; 2) Régimen Prestacional de Servicios Sociales al Adulto Mayor y otras Categorías de Personas; 3) Régimen Prestacional de Pensiones y Otras Asignaciones Económicas; 4) Régimen Prestacional de Empleo; 5) Régimen Prestacional de Seguridad y Salud en el Trabajo y 6) Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat²⁰.

- El Régimen Prestacional de Salud será garantizado y gestionado por el Sistema Público Nacional de Salud (artículo 52), al igual que el Régimen Prestacional de Seguridad y Salud en el Trabajo. Cabe relevar positivamente que el Sistema Público Nacional de Salud está en la obligación de garantizar “la protección de

la salud para todas las personas, sin discriminación alguna” (artículo 53), lo que implica que aunque la persona no esté afiliada al Sistema de Información de la Seguridad Social, igualmente será beneficiaria de la cobertura del mismo.

- El Régimen Prestacional de Servicios Sociales al Adulto Mayor y Otras Categorías de Personas será gestionado por el Instituto Nacional de Geriátría y Gerontología (Inager) y tiene por objeto garantizar a este espectro poblacional “una atención integral, a fin de mejorar y mantener su calidad de vida y bienestar social” (artículo 58). Este novedoso régimen es un acierto, pues focalizará la atención en la población de mayor edad sin capacidad contributiva, para lo cual contará con recursos fiscales provistos por mecanismos impositivos creados para ese fin (artículo 61). Del articulado que define este régimen prestacional no queda claro cuáles “otras categorías de personas” se incluirán en el mismo, lo que es una omisión grave del legislador. Adicionalmente, aunque en la Ley que regule este régimen prestacional se incluyan las prestaciones a que tendrán derecho “otras categorías de personas”, por ejemplo las amas de casa, los discapacitados o los indígenas, no luce apropiado que sea el Inager el organismo que lo gestione y administre.

- El Régimen Prestacional de Pensiones y otras Asignaciones Económicas comprende cinco tipos de prestaciones, dentro de las cuales destacan la pensión de vejez o jubilación. Este régimen, definido en el artículo 65 “será de financiamiento solidario y de cotizaciones obligatorias, para las personas con o sin relación laboral de dependencia, compuesto por una pensión de beneficios definidos, de ase-

20. Las prestaciones, programas y servicios a brindar por el Sistema de Seguridad Social están descriptos en el Capítulo “Anexos” de este Informe.

guramiento colectivo bajo el régimen financiero de prima media general y sobre una base contributiva de uno (1) a diez (10) salarios mínimos urbanos”. A su vez, este fondo de pensiones será administrado por el Estado a través de la Tesorería de la Seguridad Social. La Ley asegura que toda persona afiliada al sistema de Seguridad Social podrá afiliarse voluntariamente a planes complementarios de vejez, sean estos privados, públicos o mixtos.

Al respecto, el profesor Key Domínguez precisa que: “Aquí es oportuno dejar claro que la nueva institucionalidad de la seguridad social no niega la participación del sector privado, sino simplemente la ubica en el sitio justo: la adscripción del trabajador a sus planes es voluntaria y de ninguna manera obligatoria, como ha sido impuesta en otros países. Esto excluye la posibilidad de un exagerado control de la economía por las grandes administradoras de fondos de pensiones y a la vez las obliga a ofrecer buenas alternativas a sus potenciales clientes”²¹.

Preocupa, no obstante, que el legislador haya eliminado la referencia del salario mínimo urbano como base para la pensión mínima de las personas contribuyentes, tal cual está establecido constitucionalmente. Sin embargo, hay que destacar que establece que las pensiones mantendrán su poder adquisitivo constante, lo que supone una protección contra la inflación (artículo 68). Esta protección legal es coherente con los principios constitucionales establecidos en el artículo 89 “... Ninguna ley podrá establecer disposiciones que afecten la intangibilidad y progresividad de los derechos y beneficios laborales.” Sin embargo, es necesario que la Ley que regule el subsistema, clarifique y especifique el meca-

nismo que permitirá mantener estable el poder adquisitivo de las pensiones.

Valoramos positivamente que el legislador haya establecido la diferencia entre las prestaciones correspondientes a las personas sin capacidad contributiva (asistencia social), de aquellas que corresponden y se derivan del derecho a la seguridad social, que en esencia es de carácter contributivo y tripartito (Estado, empleadores y trabajadores). Tal como se formuló en el proyecto de Ley aprobado en primera discusión, este aspecto generaba inequidad con las personas contribuyentes al sistema.

También, en comparación con lo aprobado en primera discusión, el legislador mantuvo la prohibición según la cual ninguna persona puede disfrutar de más de una jubilación, salvo los casos expresamente determinados por la Ley (artículo 70).

Una novedad, que representa un avance respecto al proyecto aprobado en primera discusión y de la Ley del Seguro Social, es que el legislador incorporó la potestad de que la ley que regule este régimen prestacional pueda “establecer los cambios progresivos en los requisitos de edad y número de cotizaciones necesarias para acceder al beneficio de pensión de vejez” (artículo 69), lo que permitirá en el futuro atender los cambios que se produzcan en la estructura demográfica del país y en el mercado laboral.

- El Régimen Prestacional de Empleo tiene por objeto garantizar la atención integral a la fuerza de trabajo ante distintas contingencias y a través de distintas prestaciones. La indemnización por pérdida involuntaria del empleo está establecida en el artículo 83 de la LOSSS, mediante el financiamiento del

21. KEY DOMÍNGUEZ: Op. Cit.

empleador y trabajador, a través del régimen financiero de reparto simple.

- El Régimen Prestacional de Seguridad y Salud en el Trabajo establece que las pensiones e indemnizaciones por accidentes y enfermedades de origen ocupacional serán financiadas con cotizaciones del empleador (artículo 96 y 98) y lo referente a programas de recreación, descanso y turismo social, con financiamiento fiscal.

- El Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat tiene por objeto, según el artículo 100, “la satisfacción progresiva del derecho humano a la vivienda, que privilegie el acceso y seguridad de la tenencia de la tierra, así como la adquisición, construcción, liberación, sustitución, restitución, reparación y remodelación de la vivienda [...] que permita la propiedad de una vivienda para las familias de escasos recursos, en correspondencia con la cultura de las comunidades”.

La Ley prohíbe expresamente el financiamiento de la vivienda bajo la modalidad de intereses dobles indexados con los recursos relacionados con este instrumento legal y con la ley que regule el Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat (artículo 104).

Título IV: Financiamiento del Sistema de Seguridad Social

Este Título se ocupa del financiamiento, constituido por ocho tipos diferentes de fuentes de recursos, a saber: cotizaciones de los afiliados (trabajadores, empleadores y otros afiliados); aportes fiscales; remanentes netos de capital destinados a la salud y a la seguridad social; recaudaciones de créditos originados por el atraso en el pago de las cotizaciones; recaudaciones por sanciones, multas

y otras de naturaleza análoga; intereses, rentas, derechos y cualquier otro producto proveniente de su patrimonio e inversiones; contribuciones indirectas; y cualquier otro ingreso. Es importante destacar que, en el artículo 108, se contempla el carácter de patrimonio público de los recursos del Sistema de Seguridad Social, prohibiéndose explícitamente la transferencia entre los diferentes fondos y especificándose de la misma manera “*que los recursos financieros del Sistema de Seguridad Social no forman parte de la masa indivisa del Tesoro Nacional*”²².

El artículo 111 establece la obligatoriedad de toda persona, de acuerdo con sus ingresos, a cotizar para el financiamiento del sistema; y en el artículo 113 se reafirma la obligatoriedad de los empleadores de enterar a la Tesorería de la Seguridad Social los porcentajes correspondientes a los distintos regímenes prestacionales. Por otra parte, como una manera de lograr un mejor cumplimiento de las obligaciones legales de los empleadores, en el artículo 115 se precisa que para realizar cualquier gestión de venta, sesión, arrendamiento, etc., los registradores y notarios públicos exigirán el certificado de solvencia con el Sistema de Seguridad Social; lo que también se exigirá a la hora de participar de cualquier licitación u operación con el sector público.

Título V: Régimen de Transición

El artículo 117 establece la obligación del Ejecutivo Nacional de desarrollar en un plazo no mayor de seis (6) meses a partir de la aprobación de la Ley, un Plan de Implementación de la nueva institucionalidad, como también la obligación de informar semestralmente a la Asamblea Nacional sobre los avan-

22. En el apartado titulado *Viabilidad Fiscal de la LOSSS* se analiza la presunta violación de este artículo por parte del Ejecutivo Nacional.

ces y obstáculos para la aplicación del nuevo Sistema de Seguridad Social (artículo 118, párrafo segundo).

El período previsto para la implementación del funcionamiento de la institucionalidad en las leyes del nuevo sistema no podrá exceder del lapso de cinco (5) años. Al respecto, Provea lamenta que el legislador no haya precisado plazos para que la AN redacte y apruebe las leyes de los diferentes regímenes prestacionales, puesto que ello atenta contra la necesidad de contar con un cuerpo normativo completo del sistema de seguridad social, sin el cual es difícil que el Ejecutivo Nacional avance en la implementación del nuevo sistema.

Por otra parte, regula -durante el lapso que dure la transición- todo lo concerniente a la garantía de los derechos adquiridos (artículo 119), el reconocimiento de cotizaciones y cuantía de las pensiones (artículo 121), los derechos en formación (artículo 122) y el funcionamiento de los regímenes de pensiones y jubilaciones preexistentes (artículo 124).

El Régimen de Transición también contempla la integración progresiva de las instituciones prestadoras de servicios públicos en salud en un lapso no mayor a diez (10) años (artículo 125). El artículo 126 prevé la integración de los diversos regímenes especiales de salud (prestaciones o aseguramientos brindados por empleadoras, organización sindical o gremial) para los cuales las personas afiliadas a esos servicios deberán contribuir a su financiamiento con un porcentaje de su salario, que deberá ser igual o mayor al que se fije para las personas que coticen obligatoriamente al nuevo Sistema de Seguridad Social; adicionalmente la Ley establece que no po-

drán crearse nuevos regímenes de salud para los trabajadores del sector público.

El artículo 127 garantiza a todos los trabajadores del sector público los derechos adquiridos relacionados con la adquisición, reparación o refacción de vivienda hasta la extinción del crédito o beneficio otorgado por el organismo correspondiente, al tiempo que establece la cesación de regímenes especiales de viviendas en el sector público (como el petrolero, militares o profesores universitarios) y la prohibición de crear nuevos regímenes de vivienda, mejorar o ampliar el financiamiento o beneficios otorgados.

La liquidación del Fondo Especial de Jubilaciones y Pensiones del sector público prevista en el artículo 128, contempla que el mismo estará vigente hasta tanto comience a funcionar la Tesorería de Seguridad Social y que el Presidente de la República nombre una Junta Liquidadora²³.

La sustitución progresiva del IVSS por la nueva institucionalidad del Sistema de Seguridad Social prevista en el artículo 129, contempla el cese de sus funciones en un plazo máximo de cinco años contados a partir de la promulgación de la Ley.

Título VI: Disposiciones Transitorias, Derogatorias y Finales

El artículo 130 establece la vigencia de la LSS mientras dure la transición hacia la nueva institucionalidad del Sistema de Seguridad Social. Asimismo, mantienen su vigencia el Decreto con Rango de Ley que regula el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional (artículo 133), y la Ley del Estatuto sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los

23. El Ejecutivo Nacional designó la Junta Liquidadora del Fondo Especial de Jubilaciones y Pensiones (FEJP) de los Funcionarios o Empleados de la Administración Pública Nacional, de los Estados y los Municipios, mediante el Decreto N° 2.329, de fecha 06.03.03, publicado en la Gaceta Oficial N° 37.650 de fecha 14.03.03.

Funcionarios o Empleados de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios (artículo 134).

Las disposiciones derogatorias dejan sin efecto la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral (LOSSSI) aprobada en 1997 (artículo 135); el Decreto con Rango y Fuerza de Ley que regula el Subsistema de Pensiones, de fecha 26.06.02 (artículo 136); el Decreto con Rango y Fuerza de ley que regula el Subsistema de Salud, de fecha 27.06.02 (artículo 137); y el Decreto con Rango y Fuerza de Ley que regula el Subsistema de Paro Forzoso y Capacitación Laboral, de fecha 22.10.99 (artículo 138).

Se mantiene la creación de la Jurisdicción Especial del Sistema de Seguridad Social (artículo 141), la cual reiteradamente hemos considerado como inconveniente²⁴. Ratificamos que, por principio, debe evitarse la creación de jurisdicciones especiales, más en un tema como la seguridad social, que universalmente dirime sus controversias en la jurisdicción laboral, y más aún cuando acaba de entrar en vigencia la Ley Orgánica Procesal del Trabajo, que bien pudiera ser el ámbito donde se ventilaran los casos vinculados con las violaciones a la LOSSSI.

Respecto a los procedimientos administrativos, la Ley establece la creación de procedimientos administrativos breves para hacer efectivo el derecho de las personas a la seguridad social (artículo 142). Esto viene a superar una grave deficiencia de la LSS, que en algunas prestaciones, como el caso de las pensiones, no establece ningún plazo para que los beneficiarios la cobren por primera vez.

Finalmente, la Ley establece un plazo no mayor de seis (6) meses para que la AN reforme la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo, a fin de adaptarla a la presente Ley. En este sentido, llama la atención que este mismo plazo no se haya contemplado para la aprobación de las leyes que regularán los nuevos regímenes prestacionales.

Viabilidad fiscal de la LOSSSI

En el anterior Informe señalamos que indudablemente “*un proyecto que no esté acompañado del necesario soporte presupuestario que demuestre su viabilidad fiscal, atenta contra el mandato constitucional que exige que la gestión fiscal se ajuste a los principios de equilibrio, sostenibilidad y estabilización macroeconómica*”²⁵. La viabilidad fiscal de la LOSSSI fue demostrada parcialmente por los legisladores²⁶. No obstante, tras su aprobación, sectores especializados del ámbito público mantienen serias dudas sobre la viabilidad fiscal del nuevo sistema de seguridad social. En este sentido es conveniente alertar que este polémico tema se presta a interpretaciones diversas según sean los intereses y posiciones que se tenga respecto al modelo de seguridad social aprobado. Absalón Méndez Cegarra asegura que el argumento de la inviabilidad fiscal es “*falaz y esconde muchos intereses [...] El proyecto de LOSSSI que se presentó en noviembre no crea obligaciones, desde el punto de vista financiero [fiscal], para nadie, ni para el Estado. El Parlamento pidió los costos de la puesta en marcha de la Ley, pero éstos no se pueden elaborar en la forma que se hicieron, porque*

24. Ver PROVEA: *Informe Anual octubre 2001-septiembre 2002*. Caracas, noviembre 2002. Pág. 91.

25. Ver PROVEA: *Informe Anual Octubre 2001-Septiembre 2002*. Caracas, 2002. Pág. 94.

26. Ídem. Pág. 94.

La Asamblea derogó por error Seguro de Paro Forzoso

El cuestionado artículo 138 deroga el Decreto con Rango y Fuerza de Ley que regula el Subsistema de Paro Forzoso y Capacitación Laboral. Este grave error del legislador conculca el derecho humano de los trabajadores a percibir prestaciones dinerarias periódicas en caso de quedar desempleados, al no establecerse en la LOSSSS los criterios y contribuciones que deben hacer trabajadores y patronos durante el período de transición al nuevo sistema de seguridad social.

Antes que derogarlo, el legislador debió haber ratificado su vigencia durante la transición, como de hecho lo hizo con el Decreto que regula el Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat (artículo 133) y con la Ley del Estatuto sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o empleados de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios (artículo 134).

En este contexto, el Tribunal Superior Séptimo de lo Contencioso Tributario de la Circuns-

cripción Judicial del Área Metropolitana de Caracas¹, falló a favor de un recurso de amparo solicitado por la empresa SINCOR, quien argumentó que la LOSSSS derogó el decreto que regula el subsistema de paro forzoso (artículo 138 de la Ley) y, en consecuencia, no existe ninguna obligación legal de hacer los aportes patronales ni de realizar las retenciones a los trabajadores. El fallo del tribunal ordenó al IVSS abstenerse de cobrar a la empresa las contribuciones del Seguro de Paro Forzoso por no existir en la actualidad base legal que regule este concepto. Cabe destacar que esta decisión crea un precedente negativo, con lo cual cualquier empresa pudiera accionar en igual sentido para beneficiarse de esta decisión judicial, y por ende, muchos trabajadores pudieran perder temporalmente el Seguro de Paro Forzoso. Con posterioridad, el Tribunal Superior Noveno en lo Contencioso Tributario de la misma circunscripción judicial declaró con lugar otro amparo contra el IVSS, que beneficia a otras 65 empresas².

se requiere el desarrollo legislativo, y se necesitan las leyes especiales que van a normar cada régimen prestacional para ver, entonces, su impacto [...] Además, el país no tiene información actuarial consistente y válida, entonces cómo se van a hacer esos estudios”²⁷. En este sentido, se espera que la AN presente los estudios financieros y actuariales de las respectivas leyes que regularán los subsistemas de la LOSSSS, para que se sepa a ciencia cierta el costo del nuevo sistema, y de esta manera el Estado pueda prever y adelantar las gestiones, incluidas las que correspondan al ámbito de la cooperación internacional para que, aun en escenarios de escasez de

recursos, se cumpla con el principio de la intangibilidad y progresividad de los derechos sociales, como es el caso del derecho a la seguridad social.

Teniendo presente la advertencia de Méndez Cegarra, es interesante conocer la perspectiva del Vicepresidente de la Asociación Venezolana de Actuarios (AVA), Carlos Berroterán, a quien le preocupa la incidencia del alto nivel de informalidad, los altos índices de desempleo y los bajos niveles de salarios existentes en Venezuela, y su relación con la futura sostenibilidad del sistema de seguridad social. En su opinión: “*Si la población económicamente activa no tiene los niveles*

27. MÉNDEZ CEGARRA, Absalón: *Seguridad Social Venezolana entre dos visiones*. Mimeo. Pág 8.

Dada la vulneración de derechos, Provea accionó ante la Sala Constitucional del TSJ en resguardo de los derechos adquiridos de los trabajadores en materia de indemnización por la pérdida involuntaria del empleo. El 28.04.03 se solicitó a la Sala Constitucional que, en uso de la atribución establecida en el ordinal 7 del artículo 336 de la Constitución, declare la inconstitucionalidad de la omisión en que incurrió la AN, al regular de manera incompleta el Régimen Prestacional de Empleo. Adicionalmente, se solicitó que la Sala, en uso de sus potestades constitucionalmente atribuidas, le ordene a la AN que en un lapso perentorio modifique la LOSSS, o bien dicte un régimen transitorio a fin de garantizar los derechos de los actuales y futuros trabajadores.

Cabe destacar que el 19.05.03 el Juzgado de Sustanciación de la Sala Constitucional del TSJ admitió la acción judicial por inconstitucionalidad presentada por Provea, notificando de la decisión al presidente de la AN, al Fiscal General de la República, al Defensor del Pueblo y a la Procuradora General de la República. A la fecha de cierre de este Informe, se esperaba que la Sala emitiera el texto para notificar públicamente a todos los interesados en intervenir en el juicio. Provea lamenta que la AN no haya rectificado y propiciado un debate en su seno, a fin de superar esta situación mediante la presentación de un proyecto de reforma de la LOSSS, que incluyera la reforma del cuestionado artículo 138.

1. Sentencia N° 503/2003, Expediente N° 2028, en juicio de amparo constitucional interpuesto por la empresa Sincrudos de Oriente C.A. (SINCOR) contra el IVSS.)
2. Sentencia N° 123/2003, Expediente N° 2083 de fecha 23.07.03, en juicio de amparo constitucional interpuesto por la sociedad civil D'Empaire Reyna Bermúdez y Asociados contra el IVSS.

*de salarios adecuados no hay Sistema de Seguridad Social posible. Por eso es fundamental en cualquier estudio técnico de un proyecto de Seguridad Social conocer a futuro los niveles salariales de los trabajadores*²⁸. Berroterán evaluó las estimaciones realizadas por el Ministerio de Planificación y Desarrollo, instancia que presentó a la AN una proyección de salarios en tres escenarios (desfavorable, intermedio y favorable) para los próximos 50 años. Tomando sólo los primeros 11 años del escenario favorable, llegó a conclusiones preocupantes: “En una década in-

*cluso en el Escenario Favorable, la mayoría de los venezolanos no tendrán para cubrir sus necesidades básicas ni tampoco capacidad de ahorro, lo cual es fundamental para el financiamiento de cualquier Sistema de Seguridad Social*²⁹. Berroterán toma las variables de las proyecciones de crecimiento salarial y de la tasa de inflación realizadas por el estudio ministerial y las compara con proyecciones propias del costo de la canasta básica en el período de los primeros 11 años, y concluye que para esa fecha el 80% de la población solo podrá cubrir un 43% de sus

28. BERROTERÁN, Carlos: *El futuro de la seguridad social en Venezuela: En una década los venezolanos no tendrán salarios para cubrir sus necesidades básicas*. *Reporte Diario de la Economía*, 23.04.03, pág. 3.

29. BERROTERÁN, Carlos: Op. Cit.

necesidades, y en consecuencia no tendrán capacidad de ahorro para cotizar a la seguridad social.

Cabe precisar que la viabilidad fiscal depende, independientemente de su costo, de la capacidad de gestión del Estado, que debe prever y proveer los recursos necesarios y además utilizarlos correcta y adecuadamente. En este sentido, resulta preocupante que el Ejecutivo Nacional no haya previsto ningún tipo de recursos en el presupuesto nacional del año 2003, para la implementación de la LOSSS; situación que resulta a todas luces contradictoria con el principio establecido en el artículo 8 de la Ley, que establece que el sistema de seguridad social debe tener una gestión “*eficaz, oportuna y en equilibrio financiero y actuarial*”. En efecto, la Oficina de Asesoría Económica y Financiera (OAEF) de la AN advirtió que “*Desde el punto de vista de la orientación del gasto, el Ejecutivo señala que en el Proyecto de Ley del Presupuesto 2003 tienen prioridad los programas sociales, aunque no se incorpora la reforma de la seguridad social...*”³⁰.

La utilización correcta y adecuada de los fondos de la seguridad social por parte del Ejecutivo Nacional se encuentra seriamente puesta en duda, ante el supuesto reconocimiento por parte del Ministro de Finanzas, Tobías Nóbrega de haber utilizado recursos financieros de los fondos de pensiones y jubilaciones para hacer frente al pago de salarios de la administración pública luego de finalizado el paro cívico nacional. Un matutino de circulación nacional publicó las siguientes declaraciones, atribuidas al Mi-

nistro de Finanzas: “*...esta situación [falta de recursos para el pago de salarios] se superó buscando mecanismos de coordinación con otros organismos públicos como Fogade, Banded o los fondos de pensiones y jubilaciones, de lo contrario no hubiésemos resuelto, no le hubiésemos pagado los salarios a la gente para decirlo así*”³¹. De comprobarse este hecho, el Ministro de Finanzas habría violado el artículo 86 de la Constitución, el artículo 108 de la LOSSS, el artículo 75 de la Ley del Seguro Social y el artículo 6 de la Ley de Homologación de las Pensiones del Seguro Social y las Pensiones de la Administración Pública al Salario Mínimo Nacional; instrumentos todos que son claros en la prohibición de utilizar los recursos financieros de los fondos de pensiones y jubilaciones para otros fines que los previstos en la Ley. Ante esta situación, Provea solicitó formalmente al Ministro de Finanzas información sobre este particular, y de igual manera solicitó a la Fiscalía General de la República que iniciara una investigación sobre esta presunta irregularidad. A la fecha de cierre de este Informe, el Ministro de Finanzas no ha respondido ni informado a Provea, violando con ello el derecho a petición que nos asiste. Por su parte, el Ministerio Público designó a un fiscal para que conociera el caso y adelantara las investigaciones pertinentes³². Provea espera que dichas investigaciones establezcan las responsabilidades, sanciones y reparaciones a que hubiere lugar.

Situación de la seguridad social

Nuevamente, la falta de continuidad en la gestión político administrativa³³ afectó a la

30. OFICINA DE ASESORÍA ECONÓMICA Y FINANCIERA DE LA ASAMBLEA NACIONAL: *Notas sobre el Proyecto de Ley del Presupuesto 2003*. Boletín Coyuntura Fiscal. Semana 14 al 18.10.02, N° 29-02. Pág. 6.

31. El Universal, 23.05.03, pág. 1-16. Subrayado nuestro.

32. Livia Estela Romero Sánchez, Directora de Salvaguarda (E), Fiscalía General de la República, en comunicación dirigida a Provea, N° 29657 del 11.07.03.

33. Desde 1999 el IVSS ha cambiado seis veces su directiva.

principal institución de la seguridad social venezolana, al producirse la remoción de la Junta Directiva del IVSS, a cuyo frente se encontraba, desde enero de 2002, el Dr. Edgard González. La causa de la destitución de esta directiva, al igual que de las anteriores, no fue informada ni justificada por el Ejecutivo Nacional. La ausencia de evaluaciones públicas e información oficial sobre los problemas que confronta el IVSS se convierte en un obstáculo para ejercer el derecho a la participación por parte de la población asegurada. A partir del 07.08.03, el Ingeniero Jesús María Vilorio asumió la Presidencia de esta institución, que atraviesa una crisis que afecta el adecuado servicio y el pago de las prestaciones a las que los asegurados tienen derecho, mientras se produce su sustitución por la nueva institucionalidad prevista en la LOSSS.

Para evaluar la situación de la seguridad social, a continuación analizaremos la Memoria y Cuenta del IVSS correspondiente al año 2002, así como las respectivas Síntesis Ejecutivas de 2002. Cabe destacar que, a diferencia de años anteriores, en esta oportunidad el IVSS no ha publicado las Síntesis Ejecutivas de los dos primeros trimestres de 2003, lo que debilita la evaluación de la gestión del año en curso, para la que solo se contará con fuentes no oficiales y hemerográficas³⁴.

El presupuesto del año 2002 tuvo un aumento nominal respecto de 2001, al ubicarse en Bs. 2.542 millardos frente a los Bs. 2.351

millardos del año 2001³⁵. En términos reales, el presupuesto de 2002 es deficitario ya que fue calculado sobre la base de una inflación anual del orden de 8,5%, cuando la inflación de ese año se ubicó, según el Banco Central de Venezuela (BCV) en 12,3%³⁶.

En esta oportunidad, la distribución presupuestaria de gastos por Fondo es la siguiente:

Distribución del Gasto por Fondo		
ADMINISTRATIVO	7,15%	Bs. 181.777.601.000
ASISTENCIA MÉDICA	37,85%	Bs. 962.273.527.000
PENSIONES	51,82%	Bs. 1.317.801.906.800
PARO FORZOSO	2,49%	Bs. 63.510.453.000
INDEMINACIONES DIARIAS	0,69%	Bs. 17.622.775.000

Fuente: Cálculos propios con datos del MINISTERIO DEL TRABAJO. IVSS: Informe de Gestión. Síntesis Ejecutiva. Primer Trimestre 2002. Mimeo. Caracas, Junio 2002.

En materia de afiliación, no hay cambios substanciales entre este período y el anterior. Nuevamente el 98% de las empresas afiliadas pertenecen al sector privado y solo 2% al sector público; por otra parte, los trabajadores afiliados del sector privado representan el 62% del total y el personal del sector público el 38%. Cabe destacar que, en términos numéricos, hubo un incremento en el total de empresas afiliadas del sector privado que pasaron de 246.914 en el 2001 a 269.797 en el cuarto trimestre de 2002; en el sector público se elevó de 4.882 a 5.070 empresas afiliadas.

34. En esta oportunidad, con la idea de solventar esta situación y ampliar la información oficial, presentamos un cuestionario a la Presidencia del IVSS, solicitando su respuesta por escrito o mediante una entrevista personal. Esta solicitud no fue considerada ni por la directiva saliente ni por la entrante, lo cual afecta la posibilidad de profundizar el análisis de la realización de este derecho.

35. INSTITUTO VENEZOLANO DE LOS SEGUROS SOCIALES: Memoria y Cuenta 2002. Caracas, octubre 2002. Pág. 6.

36. Según cálculos propios, para que el aumento fuera real y no nominal, se tendría que haber aplicado un índice de inflación superior al 12,3%. Por ejemplo, si se hubiese aplicado un aumento del 12,5% el monto del presupuesto

Empresas y trabajadores afiliados al IVSS (Cuarto Trimestre 2002)				
Sector	Empresas	%	Trabajadores	%
Privado	269.797	98	1.428.665	62
Público	5.070	2	878.096	38
TOTALES	274.867	100	2.306.791	100

Fuente: MINISTERIO DEL TRABAJO. IVSS: Síntesis Ejecutiva. Cuarto Trimestre. Diciembre 2002.

Aunque en la Memoria y Cuenta de 2002, el IVSS no hace referencia al motivo de este aumento en afiliación de empresas y trabajadores, en opinión de Provea esto pudiera deberse a tres iniciativas: a) la implementación del Plan Estratégico de Cobranzas a partir del mes de agosto del año 2002; b) la firma del Convenio de Recaudación IVSS-SENIAT; y c) la inauguración del Servicio de Consultas a través de la página web que permite realizar consultas a los asegurados y a las empresas.

El IVSS ha logrado históricamente una cobertura limitada del total de personas ocupadas. La data suministrada por la Síntesis Ejecutiva, correspondiente al cuarto trimestre de 2002, da cuenta de la existencia de 2.306.791 personas afiliadas, lo que representa apenas al 49% de las personas ocupadas en el sector formal de la economía y solo 20% de la Población Económicamente Activa (PEA)³⁷.

Continúa la alta morosidad acumulada tanto por el sector privado como por el público³⁸, que se ubicó para el cuarto trimestre de 2002 en el 51% para el sector privado y en 49% para el sector público³⁹, tendencia que impli-

ca un importante cambio sobre el histórico anual de 65% de morosidad para el sector privado y de 35% para el sector público⁴⁰.

Morosidad acumulada (Cuarto Trimestre 2002)		
Sector	En millardos de Bs.	%
Privado	63.486.741	51
Público	60.756.895	49
TOTALES	124.243.636	100

Fuente: MINISTERIO DEL TRABAJO. IVSS: Síntesis Ejecutiva. Cuarto Trimestre. Diciembre 2002.

Luego de la realización del paro cívico nacional, para marzo de 2003, el presidente del IVSS denunció que, de la totalidad de empresas afiliadas, solo 300 estaban al día con el seguro social⁴¹. Esta situación se mantenía para fines de mayo de 2003, cuando Edgar González, presidente del IVSS para esa fecha, informó en una rueda de prensa que las empresas privadas debían el 55% y el sector público el 45%⁴². Este aumento en la morosidad del sector público resulta preocupante, puesto que históricamente lo recaudado resulta deficitario, y conductas como estas no contribuyen a generar la necesaria confianza en la implementación del nuevo sistema de seguridad social.

Cabe destacar que, a raíz de la implantación del régimen de control de cambios decretado por el Ejecutivo Nacional, por primera vez se aplicó el artículo 115 de la LOSSS que establece la obligación del patrono o empleador de presentar el certificado de sol-

se hubiese elevado al Bs. 2.645 millardos.

37. Según datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), para septiembre de 2002 la PEA era de 11.573.308 personas, de las cuales 4.669.568 se encuentran ocupadas en el sector formal de la economía y 4.935.393 en el sector informal; al tiempo que otras 1.966.296 se encontraban desempleadas.

38. La morosidad se calcula mediante la diferencia entre la Facturación menos la Recaudación.

39. MINISTERIO DEL TRABAJO. IVSS: Informe de Gestión. Síntesis Ejecutiva. Cuarto Trimestre 2002. Mimeo. Caracas, Diciembre 2002.

40. Similar situación fue reportada por Provea en el Informe Anual octubre 2000-septiembre 2001, págs. 76-77.

41. Últimas Noticias, 15.04.03, pág. 15.

vencia con el IVSS para participar en licitaciones promovidas por órganos del sector público. Como parte de las normas para la administración y control de divisas, la Comisión de Administración de Divisas (Cadivi), estableció para las empresas -como requisito obligatorio para estar inscrito en su registro-, la presentación de la solvencia del Seguro Social⁴³.

En el rubro Recursos Humanos no hubo cambios significativos respecto del período anterior. El personal fijo sumó al cierre de 2002 un total de 43.414 personas, existiendo 5.498 cargos vacantes, de los cuales durante el año 2002 se cubrieron mediante llamado a concurso un total de 432 cargos de médicos residentes y 152 cargos de médicos internos⁴⁴. Durante este período se puso fin a la modalidad de la contratación de personal por tiempo determinado, que hasta el año 2001 representó el 6% de la nómina.

En relación con el Programa de Prestaciones en Dinero, a diciembre de 2002 el IVSS tenía en su nómina de pago mensual de pensionados un total de 538.840 beneficiarios, que representan una erogación mensual de Bs. 90.579.232.137. Las distintas pensiones pagadas por el IVSS a diciembre de 2002 se pueden apreciar en el siguiente cuadro:

El IVSS cumplió durante el año 2002 con el pago del 20% de aumento decretado por el Ejecutivo Nacional correspondiente a ese año, lo que fijó el monto de las pensiones de vejez en Bs. 190.080 con efecto retroactivo a partir de 01.05.01, el cual se hizo efectivo en octubre de 2002. Hasta el mes de septiembre de 2003, las pensiones no se habían ajustado al salario mínimo vigente decretado en el presente año⁴⁵.

El monto de las pensiones mensuales actualizadas a diciembre de 2002 son las siguientes: a) pensión de vejez: Bs. 190.080; b) pensión de invalidez: Bs. 190.080; c) pensión de sobreviviente: Bs. 83.635 (promedio); d) pensión por incapacidad: Bs. 70.330 (promedio). El IVSS sigue incumpliendo la Ley de Homologación de las Pensiones y Jubilaciones al continuar sin homologar la pensión de sobrevivientes al monto del salario mínimo, tal como lo establece el artículo 9 de la misma; reclamo que desde el año 2001 viene realizando el Comité de Pensionados y Jubilados⁴⁶.

Vale destacar positivamente que, como viene sucediendo desde el año 2000, el IVSS continuó durante el 2002 realizando el pago mensual de las pensiones de vejez sin mayores demoras.

Con respecto al pago de la deuda que mantiene el Ejecutivo nacional desde 1996

Pensiones canceladas (Diciembre 2002)					
Concepto	Total	Vejez	Invalidez	Sobreviviente	Incapacidad
Número	538.840	352.148	78.224	96.973	11.474
Monto Bs.	90.579.232.137	66.962.546.111	14.888.556.003	7.929.724.896	789.405.127

Fuente: MINISTERIO DEL TRABAJO. IVSS: *Síntesis Ejecutiva*. Cuarto Trimestre. Diciembre 2002.

42. Últimas Noticias, 29.05.03, pág. 10.

43. Artículo 7 del Decreto N° 2.302, publicado en la Gaceta Oficial N° 37.625, de fecha 05.02.03.

44. MINISTERIO DEL TRABAJO. IVSS. Op. Cit. Pág. 61.

45. El 02.05.03 fue publicado en la Gaceta Oficial N° 37.681, el Decreto Presidencial N° 2.387 que establece el nuevo salario mínimo urbano a partir del mes de julio en Bs. 208.088 y a partir de octubre en Bs. 247.104. Los artículos 8 y 9 del mencionado Decreto aclaran que las correspondientes pensiones deberán ser igualmente ajustadas al salario mínimo.

con los pensionados del IVSS, durante el año 2001 se comenzó a pagar el 35% de esa deuda -situación destacada en el anterior Informe Anual- pero durante el año 2002, el Ejecutivo Nacional no pudo cumplir su compromiso de pagar el 65% restante y difirió el pago de las acreencias para el primer trimestre del 2003. Según Edgar Silva, dirigente del Comité de Pensionados y Jubilados del IVSS *“La deuda vieja asciende a 600 millones de bolívares y en 2001 se pagó 35% para bajarla a 400 millones, y existe un segundo compromiso que corresponde a los nuevos pensionados, la cual se contabiliza desde marzo de 2001 a mayo de 2003, pero es mayor que la vieja acreencia [...] En todo caso, falta precisar el monto exacto de la deuda nueva porque la data que tiene el IVSS ha presentado problemas técnicos y no se ha podido bajar toda la información”*⁴⁷. Para hacer frente a la deuda vieja -el 65% no cancelado durante el 2002- el Ejecutivo Nacional propuso como alternativa pagar un 15% en efectivo y el 50% restante en Bonos de la Deuda Pública (DPN), propuesta que fue considerada por los jubilados y pensionados como la alternativa más realista para hacerla efectiva. Estos bonos tendrían vencimiento a corto plazo (dos años), devengarían intereses trimestrales, y pagarían dos puntos por encima de las tasas que están pagando las Letras del Tesoro⁴⁸. Sin embargo, durante los primeros nueve meses de 2003, el IVSS no

canceló ni lo ofrecido en efectivo ni el monto restante en DPN.

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, al 31.12.01 sumaban 148.495. Según la Memoria y Cuenta 2002, para ese año estimaban incorporar mensualmente 2.500 pensionados, lo que significa que la grave problemática de la demora en la incorporación se mantiene vigente⁴⁹. De las propias informaciones suministradas por el IVSS se desprende que, durante el 2002, no se pudo ni siquiera cumplir con la meta establecida, incorporándose un promedio de 1.892 pensionados al mes⁵⁰. Cumpliendo esta meta de 30 mil pensionados al año, se tardarían cinco años para incorporar a la población en espera a diciembre de 2001, situación por demás crítica si se toma en cuenta que en ese mismo período, anualmente, un promedio de 20 mil personas cumplen con los requisitos para pensionarse, y que al finalizar el mismo período debería estar funcionando el nuevo sistema de seguridad social.

Ante esta situación, en el mes de agosto de 2003, la directiva del IVSS anunció mediante un remitido publicado en los principales periódicos de circulación nacional que se pondría en marcha un Plan de Contingencia a fin de incorporar mensualmente alrededor de 30.000 nuevos pensionados en su nómina⁵¹. Llama la atención la ambiciosa meta

46. Ver PROVEA: Informe Anual octubre 2001-septiembre 2002. Caracas, noviembre de 2002. Pág. 102.

47. El Nacional, 30.07.03, pág. B-2.

48. El Universal, 11.04.03, pág. 1-20.

49. MINISTERIO DEL TRABAJO. IVSS: Memoria y Cuenta 2002. Op. Cit. Anexo Estadístico, pág s/n.

50. Cálculos propios en función de información disponibles en la Memoria y Cuenta 2002 del IVSS.

51. INSTITUTO VENEZOLANO DE LOS SEGUROS SOCIALES: El Gobierno Bolivariano...Avanza!!! A los beneficiarios del IVSS. Caracas, 23.08.03. Mimeo. Subrayado nuestro.

que se ha fijado repentinamente el IVSS⁵², máxime teniendo en cuenta que se pretende llevar a cabo a partir del cuarto trimestre del ejercicio 2003, sin que la misma estuviera previamente presupuestada.

Con relación al Seguro de Paro Forzoso⁵³, el IVSS informó que entre enero y septiembre de 2002 se pagó un monto total de Bs. 34, 65 millones que beneficiaron a un total de 138.721 cesantes. Un promedio de 11.560 trabajadores desempleados han cobrado mensualmente el seguro de paro forzoso, cifra que está lejos de cubrir el promedio de 64.590 desempleados mensuales que se registró entre el primer semestre de 2000 y el primer semestre de 2003⁵⁴. En síntesis, solo el 18% de los cesantes se beneficia de esta prestación, lo que implica que existe un déficit mensual del 82% que no está cubierto por la misma.

Los pagos de esta prestación se han retrasado entre 30 y 60 días del plazo establecido en la Ley, con lo cual el IVSS está incurriendo nuevamente en morosidad, lo que no sucedía desde el año 2000⁵⁵. Este retraso se amplió durante el cuarto trimestre de 2002, cuando el mismo subió a ciento veinte días (120), según consta en la Síntesis Ejecutiva de ese trimestre⁵⁶.

Cabe destacar positivamente que durante el año 2002 el IVSS puso en marcha un “Plan Operativo para el pago de indemnizaciones diarias, período 1992-2002”, que comienza a

saldar una deuda histórica del seguro social con sus afiliados. Se constituyó una Base de Datos de Beneficiarios de Indemnizaciones Diarias⁵⁷, que reunió a 185.093 personas beneficiarias de dichas prestaciones, lo que permitió que se aprobara el pago de 148.717 indemnizaciones diarias a agosto de 2002, gestionándose el pago de otras 36.376, para un total de 185.093. Asimismo, se verificaron 14.134 certificados de incapacidad, 1.838 solicitudes de prestaciones por nupcias y 1.553 prestaciones funerarias, los que esperan pagarse en el curso del año 2003.

Por otra parte, continuando con la limpieza de la nómina de pensionados, la Junta Directiva del IVSS bloqueó preventivamente 35.000 cuentas de pensionados supuestamente fallecidos, de las cuales fueron reactivadas 5.240, por cumplir con los documentos probatorios requeridos.

El Fondo de Asistencia Médica (FAM) ejecutó un presupuesto deficitario en el año 2002 del orden de Bs. 496 millones, contra 267 millones del año 2001, lo que confirma la tendencia a la continua insuficiencia presupuestaria de este fondo⁵⁸. La insostenibilidad financiera del FAM es un problema estructural que confronta el IVSS, y representa uno de los mayores desafíos del futuro Sistema Público Nacional de Salud.

Durante el año 2002 se produjo una disminución de la población atendida, la que sumó

52. En el año 2000, durante la gestión de Mauricio Rivas, el IVSS tuvo como meta la incorporación de 10.000 jubilados y pensionados mensualmente; meta que no se cumplió en ningún momento por falta de previsión presupuestaria.

53. El Seguro de Paro Forzoso es una indemnización dineraria de protección al desempleo.

54. Cálculos propios con base en los Indicadores Globales de la Fuerza de Trabajo, correspondientes al 1er. semestre 2002, suministrados por el Instituto Nacional de Estadísticas.

55. MINISTERIO DEL TRABAJO. IVSS: *Memoria y Cuenta 2002*. Op. Cit. pág. 57.

56. MINISTERIO DEL TRABAJO. IVSS: *Síntesis Ejecutiva. Cuarto Trimestre 2002*. Caracas, Diciembre 2002. Pág. 11.

57. En caso de enfermedad o accidente que incapacite al trabajador temporalmente, tendrá derecho desde el cuarto día de incapacidad y hasta por 52 semanas, a una indemnización diaria que se pagará mientras subsista el estado de incapacidad. El monto de la indemnización diaria, será igual a las 2/3 partes del salario diario del trabajador.

58. MINISTERIO DEL TRABAJO. IVSS: *Síntesis Ejecutiva. Cuarto Trimestre 2002*. Caracas, Diciembre 2002. Pág. 6.

Caso de Jubilados de VIASA denunciado ante la CIDH

La problemática de las deudas con los pensionados y jubilados es un problema generalizado del sistema de seguridad social venezolano. Un caso paradigmático es el que afecta a los afiliados de la Asociación Nacional de Trabajadores Jubilados y Pensionados de Venezolana Internacional de Aviación Sociedad Anónima (ANTJUVIASA), a los que en 1997 la empresa Venezolana Internacional de Aviación (VIASA), privatizada desde 1992, dejó de cancelarles las pensiones¹. Transcurridos 6 años desde el momento en que la empresa dejó de cancelar las pensiones de manera unilateral, y 2 años de haberse incumplido un mandato de amparo constitucional que impuso una obligación solidaria de pago de las pensiones a VIASA y al Fondo de Inversiones de Venezuela (FIV), 19 miembros de ANTJUVIASA y Provea introdujeron el 21.09.01 una petición contra el gobierno de la República Bolivariana de Venezuela ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por violación de la Convención Americana de Derechos Humanos en sus artículos 1 (obligación de respetar derechos), 25 (protección judicial) y 26 (derechos sociales), así como la violación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en sus artículos XVI (derecho a

la seguridad social) y XVIII (derecho a la justicia), en las personas de los trabajadores jubilados de la empresa VIASA.

Las consecuencias de la tardanza en el pago de las prestaciones de la seguridad social, de manera particular las pensiones de vejez, es que pueden no llegar a cumplir con el cometido de cubrir los costos de manutención y salud, debido a que sus beneficiarios son por lo general personas mayores de 55 o 60 años, que en Venezuela tienen una Esperanza de Vida Sana (EVAS) de 57,1 años para los hombres y de 65 años para las mujeres².

En el caso al que hacemos referencia, de los 19 pensionados que han litigado para hacer efectivo el cobro de sus pensiones, 6 fallecieron antes de marzo de 2003³.

Si bien la responsabilidad en el retardo del pago de pensiones en este caso se debe a una decisión empresarial y a la ineffectividad del sistema de administración de justicia nacional e internacional, lo cierto es que se hace necesario que la AN precise plazos fijos y perentorios para el cobro de las pensiones a que tenga lugar la persona beneficiaria, en las futuras leyes que regulen los regímenes prestacionales creados por la LOSSS, para solventar así la falta de regulación actual.

1. Un resumen del caso se puede leer en la página web: www.derechos.org/ve/jubiladosVIASA.
2. Según el informe sobre la salud en el mundo, del año 2001 de la Organización Mundial de la Salud, la esperanza de vida sana (EVAS) está basada en la esperanza de vida (EV), pero incluye un ajuste para tener en cuenta el tiempo vivido con mala salud. Refleja el número equivalente de años de perfecta salud que puede preverse que vivirá un recién nacido a tenor de las tasas de mortalidad del momento y de la distribución de la prevalencia de los distintos estados de salud en la población. Tomado de www3.who.int/woshis/hale/hale.cfm?lenguaje=spanish.
3. La lista de fallecidos de ANTJUVIASA incluye a: PIÑEIRO, Daniel; CARO, Jesús; RODRÍGUEZ, Raúl; SCHEMEL, Oscar; PACHANO, Tulio y NARANJO CARDENAS, Manuel.

un total de 6.515.466 en contraposición con las 9.407.039 atendidas en el año 2001⁵⁹. La población atendida se discrimina en 2.903.193 consultas, 2.806.769 emergencias y 149.449 hospitalizaciones.

El deterioro en la calidad en la prestación de los servicios de salud que caracterizó a la gestión del IVSS durante el período en estudio, se analiza con mayor profundidad en el Capítulo

“Derecho a la Salud.” Cabe agregar que una situación que agravó la capacidad de dotación de medicinas, equipos y suministros del IVSS durante el año 2003, fue la implantación del control de cambio, que complicó y demoró los procesos para la adquisición de insumos importados por parte, tanto de los entes públicos, como de las empresas privadas relacionadas con el sector salud.

59. Cálculos propios con base en información suministrada por la Memoria y Cuenta 2002 y por la Síntesis Ejecutiva Cuarto Trimestre 2002 del IVSS.

