

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 prosiguió la mora en materia legislativa, ya que la Asamblea Nacional (AN) decretó dos nuevas *vacatio legis*, la quinta y última por seis meses a partir del 30.06.02¹. Hay que destacar que a pesar de ello, la AN avanzó al aprobar en primera discusión el proyecto de Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social presentado por la Comisión Permanente de Desarrollo Social Integral de la AN (en adelante la Comisión), cuyo borrador conocimos y comentamos positivamente en el Informe Anual anterior². La aprobación del proyecto en primera discusión el 20.11.01, con los votos negativos de los partidos de oposición, fue posible luego de que la bancada oficialista lograra un acuerdo interno de aprobarlo con el compromiso, según lo manifestó el presidente de la AN, diputado Willian Lara, de tener en cuenta las observaciones: *“Eso significa que la Comisión debe considerar todas las críticas, una de ellas la presentada por Fedecámaras. Eso será parte del diálogo”*³.

En opinión de Provea, lo aprobado por la AN corrige los vicios que tenía la propuesta de la Comisión Presidencial, ya que se ajusta a los principios constitucionales establecidos en el artículo 86. De esta manera, el Estado cumple con la obligación de proteger y garantizar el derecho 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, y brinda posibilidades de participación al sector privado. Esto último, bajo la modalidad complementaria de ofrecer servicios a aquellos sectores de la población que voluntariamente opten por acceder a beneficios complementarios a los garantizados por el Estado.

Durante los primeros meses del año 2002, la Comisión realizó consultas con distintos sectores sociales y expertos, con la finalidad de evaluar las críticas del sector privado que pugnan por incluir la modalidad de las cuentas de capitalización individual y su administración por Administradoras de Fondos de Pensiones. Esta tarea no concluyó para la fecha en que expiraba la cuarta *vacatio legis*, lo que motivó una nueva prórroga que concluye el 31.12.02. Adicionalmente, la Comisión dio a conocer, en mayo de 2002, dos estudios: uno sobre la “Valuación actuarial del Proyecto de Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social” y otro titulado “El financiamiento de la seguridad social y en especial, de las pensiones de vejez”, que despejan parcialmente las dudas sobre la viabilidad fiscal de la propuesta, pues hay costos todavía no calculados, que son imprescindibles que la AN y la opinión pública conozcan a la brevedad posible.

Por otro lado, la obligación del Estado de satisfacer y garantizar el derecho a la seguridad social se manifestó positivamente en el pago puntual de las pensiones y jubilaciones a los afiliados al Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS), las cuales continúan siendo homologadas al salario mínimo urbano, aún cuando esta actualización se hace con un retraso de seis meses, debido a imprevisiones presupuestarias. Asimismo, el pago de las prestaciones del paro forzoso para este

período se efectuó dentro del plazo de los 60 días que establece la ley, con lo cual el IVSS no incurrió en la morosidad acostumbrada en épocas anteriores.

Por el contrario, la cobertura del IVSS continuó siendo limitada pues, para el primer semestre de 2002, con un total de 2.273.636 personas afiliadas, no alcanzó a cubrir el 50% de la población ocupada. La cobertura para el conjunto de la población económicamente activa (PEA) alcanza a sólo 21% de la misma. Otra problemática estructural del IVSS es la alta morosidad acumulada, que era, para diciembre de 2001, del 65% para el sector privado y de 35% para el sector público, lo que representa una deuda total de Bs. 2.110,58 millardos.

Preocupa sobremanera la mora que mantiene el IVSS en la incorporación de nuevos pensionados, ya que 148.495 personas cumplen con los requisitos y no cobran la pensión de vejez, en parte por la lentitud de los trámites burocráticos y, en parte, por decisiones financieras, que limitan a sólo 2.000 las incorporaciones anuales.

Nuevamente el Fondo de Asistencia Médica (FAM) ejecutó un presupuesto deficitario en el año 2001, lo que demuestra la urgencia de su reforma y su fusión con el sistema público de salud, a fin de superar el deterioro progresivo que lo caracteriza.

Medidas adoptadas por el Estado

Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social

En nuestro anterior Informe realizamos un análisis del Anteproyecto de Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social, elaborado por la Comisión Presidencial para la Seguridad Social, presidida por el entonces vicepresidente de la República, Isaías Rodríguez y presentado a la AN en representación del Ejecutivo Nacional, por la ex vicepresidenta de la República, Adina Bastidas⁴. El referido Anteproyecto fue revisado y modificado por la Comisión, la cual presentó un nuevo proyecto de Ley Orgánica, finalmente aprobado en primera discusión por la AN, y que será objeto de análisis en este apartado.

La Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social (Losss), consta de 101 artículos, distribuidos en cinco títulos (Disposiciones Fundamentales, Estructura Organizativa y Funcional del Sistema de Seguridad Social, De las Prestaciones y de los Regímenes Prestacionales, Del Financiamiento del Sistema de Seguridad Social y Disposiciones Transitorias Finales).

Disposiciones Fundamentales

Vale destacar que en el Título I, sobre Disposiciones Fundamentales, el artículo 1 reafirma el carácter de servicio público no lucrativo del sistema de seguridad social. El artículo 3 define la seguridad social como un derecho humano fundamental e irrenunciable para todas las personas que habiten en el territorio nacional y para los venezolanos, cualquiera sea su residencia. Esta cobertura se amplía en el artículo 6, incluso a las personas que tengan ausencia de capacidad contributiva. La participación de las personas y de la comunidad organizada está contemplada en el artículo 8, bajo el principio de la corresponsabilidad social y prevé la misma en el ámbito de la *“formulación de políticas, normas y planes [...], así como en el seguimiento, evaluación y control de sus prestaciones”*. Finalmente el artículo 11 define las distintas contingencias amparadas por el sistema de seguridad social.

Estructura Organizativa y Funcional

El Título II define la Estructura Organizativa y Funcional del Sistema de Seguridad Social, lo que incluye la definición del Órgano Rector, que según el artículo 12 será un ministerio con competencia exclusiva en esa materia, que contará con una Oficina de Estudios Actuariales y Económicos y una Oficina de Asuntos Educativos y Comunicacionales. Las atribuciones del nuevo Ministerio de la Seguridad Social están definidas en el artículo 14, y entre ellas destacan las siguientes: a) definir y proponer al Ejecutivo Nacional lineamientos, políticas, planes y estrategias; b) seguimiento y evaluación del desempeño del sistema de seguridad social; c) revisar y proponer modificaciones a las normativas legales en la materia; d) coordinar con instituciones públicas y privadas; e) aprobar el Plan Anual de Inversión propuesto por la Tesorería de la Seguridad Social; y f) presentar anualmente ante la AN un informe sobre la ejecución y evaluación de la gestión.

El artículo 15 define la modalidad de la participación ciudadana a través de la creación, por parte del Ejecutivo Nacional de *“un organismo de consulta, seguimiento y control [...] integrado por los actores sociales vinculados orgánicamente a la seguridad social y por otros”*.

Desde el artículo 16 hasta el 22 se define el funcionamiento y atribuciones de la Tesorería de la Seguridad Social, que será un instituto autónomo, adscrito al Ministerio con competencia en la seguridad social. Las principales atribuciones de la misma, según el artículo 20 son: 1) crear y mantener actualizado el Sistema de Información de la Seguridad Social (historia previsional de los afiliados, registro de trabajadores, empleadores y empresas); 3) afiliar a los empleadores y trabajadores por cuenta propia o ajena cotizantes al sistema de seguridad social; 7) determinar, liquidar y recaudar las cotizaciones de la seguridad social; 12) diseñar el Plan Anual de Inversión; 14) ordenar e invertir las reservas técnicas de los fondos de la seguridad social; 17) publicar semestralmente los balances y estados financieros de los fondos respectivos.

Complementariamente, se crea el Instituto de Prestaciones Dinerarias del Sistema de la Seguridad Social, que el artículo 23 define como autónomo y adscrito al ministerio con competencia en la materia, y cuya función primordial *“es garantizar el otorgamiento de las prestaciones contempladas en el artículo 36 de esta Ley”*. El artículo 26 precisa las principales atribuciones, entre las que destacan: 1) calificar el derecho de los beneficiarios a las prestaciones dinerarias; 2) ordenar el pago de las prestaciones dinerarias a la Tesorería de Seguridad Social; 4) celebrar convenios de reciprocidad internacional para el pago y reconocimiento de los derechos de las personas afiliadas a los sistemas de seguridad social; 6) conocer y decidir los recursos administrativos en casos de rechazos, exclusiones, suspensiones, disminuciones y reintegros de las prestaciones dinerarias.

Por último, se crea la Superintendencia de Sistema de la Seguridad Social, que el artículo 28 define como un instituto autónomo, adscrito al Ministerio de Finanzas, como órgano de control. Las atribuciones de la Superintendencia se encuentran establecidas en el artículo 32, destacando por su importancia la establecida en el inciso 5, que establece que deberá *“coordinar con la Superintendencia de Bancos, el fondo de Garantía de Depósitos y Protección Bancaria, la Superintendencia de Seguros, el Banco Central de Venezuela y la Comisión Nacional de valores, los mecanismos de control de los recursos colocados en el sistema financiero, en el mercado monetario y de capitales”*.

De las prestaciones y de los regímenes prestacionales

Por otra parte, el Título III se refiere a las Prestaciones y los Sistemas Prestacionales, que están definidas en sólo tres artículos (35, 36 y 37). Las prestaciones que garantizará el Sistema de Seguridad Social, según el artículo 35 son las siguientes: 1) promoción de la salud de toda la población, que incluye la protección y educación para la salud, la prevención de enfermedades y accidentes, y la restitución y rehabilitación; 2) promoción de la seguridad y salud de los trabajadores, que incluye la reinserción laboral de los discapacitados por accidentes o enfermedades ocupacionales; 3) atención y protección de enfermedades catastróficas; 4) atención y protección en caso de maternidad y paternidad; 5) pensiones; 6) indemnización por pérdida involuntaria del empleo y por ausencia laboral debida a enfermedades, accidentes o maternidad; 7) subsidio para la vivienda de las personas de bajos ingresos; 8) atención integral al desempleo y subempleo; 9) asignaciones para necesidades especiales y cargas derivadas de la vida familiar; 10) atención a las necesidades de vivienda; y 11) cualquier otra prestación derivada de contingencias no previstas.

El artículo 36 define cinco tipos de regímenes prestacionales, a saber: 1) Régimen Prestacional de Salud; 2) Régimen Prestacional Dinerario; 3) Régimen Prestacional de Empleo; 4) Régimen Prestacional de Seguridad, Salud de los Trabajadores y Medio Ambiente de Trabajo; y 5) Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat. El artículo 37 establece que estos regímenes prestacionales *“prestarán asistencia social a las personas que la requieran por carecer de capacidad contributiva, en los términos, condiciones y alcances que determinen las respectivas leyes que los regulen”*.

El Régimen Prestacional de Salud será garantizado y gestionado por el Sistema Público Nacional de Salud (artículo 38), al igual que el Régimen Prestacional de Seguridad, Salud de los Trabajadores y Medio Ambiente de Trabajo. Según el artículo 40 el Sistema Público Nacional de Salud *“integra todas las estructuras, financiamiento, órganos, programas y servicios [...] bajo la rectoría del ministerio con competencia en salud, en coordinación con el ministerio con competencia en seguridad social, en el marco de las competencias concurrentes entre las instancias nacional, estatal y municipal que fije la Ley Orgánica de Salud”*. El financiamiento del Sistema Público Nacional de Salud estará compuesto por recursos fiscales y las cotizaciones obligatorias del Sistema de Seguridad Social, los remanentes netos de capital y otras fuentes que determine la ley (artículo 42).

El Régimen Prestacional Dinerario (artículo 45) comprende las siguientes prestaciones: a) las pensiones de vejez, de discapacidad parcial permanente, discapacidad total permanente, gran discapacidad, viudedad y orfandad; b) indemnizaciones por pérdida voluntaria de empleo y por ausencia laboral debido a enfermedades o accidentes de origen común o laboral, maternidad y paternidad; c) subsidios para la vivienda de las personas trabajadoras y para afiliados cuentapropistas de bajos recursos; d) asignaciones para las necesidades especiales y cargas derivadas de la vida familiar.

Por su parte, la cobertura y financiamiento de las pensiones de vejez están descritas en los artículos 46 a 50. Vale destacar que las pensiones de vejez son de financiamiento solidario y comprenden dos niveles de protección: un primer nivel básico de cobertura, para aquellas personas que lleguen a la vejez sin protección económica y un segundo nivel de aseguramiento colectivo obligatorio para las personas incluidas en los sectores formal e incluso informal de la economía. La administración de estos dos niveles de protección corresponde al Estado. También, voluntariamente las personas podrán afiliarse a planes complementarios de pensiones de vejez, administrados por el sector privado. Esta modalidad es, en opinión del legislador, el sistema mixto que

permite la participación del sector privado en el régimen de pensiones, en concordancia con los postulados constitucionales. Hay que entender que cuando se hace referencia a lo privado, esto incluye a las cooperativas o fondos mutuales, que pueden cumplir con el requisito constitucional de no lucrar y administrar las cotizaciones con fines sociales.

La pensión básica de vejez (artículo 48) equivale al salario mínimo urbano, mientras que las pensiones de aseguramiento colectivo serán iguales a la suma básica, más una porción adicional que dependerá del número de cotizaciones y del salario de referencia del trabajador. En opinión de Provea, no es equitativo socialmente, ni sustentable financieramente, que a las personas que no contribuyan al sistema, el Estado les otorgue una pensión igual a la de quienes sí contribuyen con sus aportes a mantener el sistema. Deberá buscar el legislador una fórmula que diferencie entre la protección que brinde la asistencia social y la protección social que se deriva del derecho a la seguridad social, que es en esencia de carácter contributivo y tripartito (Estado, patronos y trabajadores). No hacerlo debilitaría al sistema, pues incentivaría a no afiliarse, ni cotizar, ya que de todas maneras la Ley le aseguraría al no contribuyente una pensión mínima equivalente al salario mínimo urbano.

El artículo 55 establece que “*nadie podrá disfrutar más de una jubilación o pensión*”, lo que viene a solventar una iniquidad presente en la actualidad. Aunque preocupa que se puedan presentar excepciones, en casos que determine la ley.

El Régimen Prestacional de Empleo tiene por objeto (artículo 57) “*garantizar la atención integral a la fuerza de trabajo ante la contingencia de la pérdida involuntaria del empleo y desempleo*”, desde una concepción que incluye indemnizaciones dinerarias hasta el desarrollo de políticas de generación de empleo. La gestión de este régimen se realizará a través del Instituto Nacional de Empleo del Sistema de Seguridad Social, que estará adscrito al ministerio con competencia en el tema.

El Régimen Prestacional de Seguridad, Salud de los Trabajadores y Medio Ambiente del Trabajo garantiza a los trabajadores con relación de dependencia, las prestaciones e indemnizaciones correspondientes (artículo 67) y se financiará mediante un régimen obligatorio a cargo del empleador (artículo 68). La gestión de este régimen estará a cargo del Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (artículo 69).

El Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat tiene por objeto, según el artículo 70, “*la satisfacción progresiva del derecho humano a la vivienda, que privilegie el acceso y seguridad de la tenencia de la tierra, la adquisición, construcción, liberación, sustitución, reparación y habitabilidad, [...] que permitan la propiedad de una vivienda para las familias de escasos recursos, en correspondencia con la cultura de las comunidades*”. El financiamiento provendrá de aportes fiscales, remanentes netos de capital, aportes de empleadores y cotizaciones de trabajadores en relación de dependencia y cuentapropistas.

Financiamiento del sistema de seguridad social

El Título IV se ocupa del Financiamiento del Sistema de Seguridad Social, constituido por siete tipos diferentes de recursos, a saber: aportes fiscales; cotizaciones y aportes de trabajadores y empleadores; remanentes netos de capital; recaudaciones por concepto de créditos originados por el retraso en el pago de aportes y cotizaciones; recaudación por multas, sanciones u otras análogas; intereses, rentas u otros

provenientes del patrimonio e inversiones; y cualquier otro ingreso. Es importante destacar que, en el artículo 77, se contempla el carácter de patrimonio único a los recursos del Sistema de Seguridad Social y que se establece expresamente que “*no está permitida la transferencia de recursos entre los diferentes fondos*”.

El artículo 80 establece la obligatoriedad de todas las personas, de acuerdo con su capacidad económica, de contribuir con el financiamiento del sistema de seguridad social; y en el artículo 82 se reafirma la obligatoriedad de los empleadores de enterar los porcentajes de aportes correspondientes a los distintos regímenes prestacionales. La base contributiva para el cálculo de los aportes y cotizaciones se estableció en un límite de 20 salarios mínimos urbanos (artículo 83).

Disposiciones transitorias finales

Para finalizar, el Título V trata de las Disposiciones Transitorias, con las cuales se pretende garantizar los derechos adquiridos de los afiliados a los distintos regímenes de pensiones y jubilaciones, hoy existentes en el país, y el proceso de integración de los distintos regímenes públicos al nuevo sistema. En este sentido, todos los trabajadores afiliados al IVSS o a cualquier régimen de jubilaciones o pensiones del sector público preexistentes deberán cotizar obligatoriamente al Régimen Prestacional Dinerario (artículo 85), al tiempo que se dispone la obligación de los nuevos trabajadores públicos a afiliarse al nuevo sistema. A partir de la entrada en vigencia de la nueva ley, ninguna persona podrá jubilarse con menos de 55 años de edad (artículo 86), lo que viene a corregir una anomalía que se presenta en la actualidad, en la que algunos regímenes públicos permiten la jubilación de personas con edades menores a ese límite, por privilegiar la acumulación de un mínimo de años de trabajo. En la actualidad, una persona que haya comenzado a trabajar a los 18 años en la administración pública, puede jubilarse a los 48 años, pues acumula 30 años de antigüedad.

Por otra parte, en el artículo 87, se deja claramente establecido que “*El Estado propiciará la supresión progresiva de los regímenes de jubilaciones y pensiones de los trabajadores al servicio del Estado*” y en el caso de los regímenes especiales actuarialmente sostenibles, el artículo 88 especifica que: “*en ningún caso podrán mejorarse las condiciones de exigibilidad y la cuantía de las pensiones y crearse nuevos regímenes de jubilaciones y pensiones para los trabajadores al servicio del Estado*”, lo que contribuye a garantizar la aplicación del principio de unidad del sistema de seguridad social.

La integración progresiva de las instituciones prestadoras de servicios de salud está planteada en un plazo de 10 años (artículo 89), al tiempo que la implantación del funcionamiento de la nueva institucionalidad del nuevo sistema de la Seguridad Social (artículo 95) está planteado llevarse a cabo en un plazo de 5 años.

En las Disposiciones Finales se acuerda que el Ministerio de Finanzas realizará un censo integral de funcionarios o empleados y de los obreros jubilados o pensionados del conjunto de la Administración Pública, del Poder Judicial, de los Poderes Legislativos y demás ramas del Poder Público.

El artículo 99 crea la Jurisdicción Especial del Sistema de Seguridad Social, la cual consideramos inconveniente, ya que estas controversias podrían ventilarse en la jurisdicción laboral creada con la Ley Orgánica Procesal del Trabajo y en caso de los trabajadores públicos, en los tribunales de lo contencioso funcional establecidos en

la Ley del Estatuto Público. Somos de la opinión que, por principio, debe evitarse la creación de jurisdicciones especiales, más en un tema como el de la seguridad social que universalmente se asocia con el ámbito laboral.

Viabilidad fiscal de la Losss

El Proyecto de Losss aprobado en primera discusión, fue objetado por la Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción de Venezuela (Fedecámaras) y por la Oficina de Asesoría Económica y Financiera de la AN (OAEF), quienes presentaron observaciones que coincidían en la supuesta inviabilidad fiscal de la Ley. En este sentido, el sector empresarial argumentó de manera especial que la continuación de múltiples regímenes de pensiones y jubilaciones públicos elevaría *“el costo de estos sistemas, si se mantienen en el tiempo, asciende a [...] un 48% del PIB a valor presente”*⁵.

Viabilidad constitucional de la Losss

La Losss aprobada en primera discusión por la AN mejora sustancialmente las deficiencias del proyecto original elaborado y presentado por el Ejecutivo Nacional, ya que su contenido se ajusta a los principios constitucionales. Se enmiendan de esta manera los vicios de inconstitucionalidad del proyecto original, al respetar el carácter de servicio público no lucrativo del sistema de seguridad social, dándose oportunidad de participación al sector privado, que podrá, bajo la modalidad complementaria y voluntaria ofrecer pensiones bajo el régimen de capitalización individual.

Desde la perspectiva de derechos humanos la coherencia entre los principios constitucionales y la ley de seguridad social que apruebe finalmente la AN, es un indicador básico para determinar si el Estado cumple con su obligación de protección del derecho humano de seguridad social.

El artículo 86 sienta las bases del derecho a la seguridad social, entre las cuales destacan: a) el carácter de servicio público no lucrativo; b) la obligación de crear un sistema unitario; c) la no exclusión de las personas sin capacidad contributiva; d) la obligación del uso de los recursos financieros sólo por los fines de seguridad social; e) la administración de las cotizaciones obligatorias con fines sociales bajo la rectoría del Estado; y f) la acumulación de los remanentes netos de capital para ser destinados a la salud, la educación y la seguridad social.

Los aspectos más polémicos de la Losss aprobada en primera discusión e incluso de la propuesta de reforma que presentó la Comisión para la segunda discusión, tiene que ver con: a) la viabilidad constitucional de la participación del sector privado en la administración de los fondos de pensiones constituidos por las cotizaciones obligatorias; b) la protección de los derechos adquiridos de los trabajadores públicos afiliados en la actualidad a los regímenes de jubilaciones y pensiones especiales; y c) la viabilidad fiscal del sistema de seguridad social.

Respecto al primer tema, Provea estima que sí es viable la participación del sector privado en las cotizaciones obligatorias de la seguridad social. Pero este sector privado deberá estar limitado a formas organizativas como las cooperativas, asociaciones mutualistas, u otras similares que no tengan fines de lucro. Es evidente que no entran dentro de esta categoría las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), pues al ser empresas de carácter financiero, el objetivo de su razón de ser contradice el postulado de “carácter público no lucrativo” establecido por su constituyente en su oportunidad.

Por ello consideramos que la inclusión del sector privado como alternativa complementaria y voluntaria no contradice los principios constitucionales, y es perfectamente válido que en ese ámbito compita con el sector público, siempre con un claro control y rectoría del Estado. En este sentido, Carlos Eduardo Febres, Coordinador de los Asesores de la Comisión Permanente de Desarrollo Social Integral de la AN, salió al paso de las críticas de los objetores de la exclusión de la modalidad de capitalización individual como parte del nivel contributivo obligatorio, señalando que los niveles de ingresos de la población venezolana lo hacen viable, además de que *“la Carta Magna dice que los fondos privados no se pueden poner obligatorios. Si hay un acuerdo político y la Constitución se flexibiliza se puede incluir que a partir de un determinado nivel se cotice a un fondo privado”*¹.

Sobre el segundo tema, consideramos que la ley que en definitiva se apruebe debe asegurar los derechos adquiridos de los trabajadores afiliados a los regímenes de jubilaciones y pensiones especiales de pensiones del sector público; respetando al mismo tiempo el criterio de ir creando progresivamente las condiciones para llegar a la constitución de un sistema unitario, integral y solidario, para lo cual es necesario establecer con precisión el proceso de transición que permita llegar a esa meta del sistema de seguridad social.

En relación con el último aspecto, consideramos que el principio de la viabilidad fiscal o equilibrio fiscal del presupuesto del Estado, argumentado por algunos sectores como requisito fundamental para el establecimiento del nuevo sistema de seguridad social, debe subordinarse al principio constitucional de protección de los derechos humanos. El principio de progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales impone al Estado cumplir con sus obligaciones, aún cuando los recursos económicos y fiscales sean insuficientes, para lo cual debe priorizar el gasto o las inversiones adecuadamente.

1. El Universal, 19.11.01, pág. 2-4.

Para la OAEF el costo fiscal de la propuesta representaría el 11,30 % del Producto Bruto Interno (PBI), con lo cual se incrementaría el déficit fiscal en un 4%, según los cálculos de la Oficina de Planificación para el Análisis Macroeconómico (OPAM). Con base en estos cálculos, el régimen de pensiones será el que tendrá el mayor impacto fiscal, representando el 5,19 % del PIB. El Sistema Único Nacional de Salud generará un costo de 3,60 % del PIB⁶.

Ante estos planteamientos, el diputado de la AN Rafael Ríos, responsable de la elaboración del proyecto de la Losss, afirmó que se optó por el sistema de capitalización colectiva, pues *“con la capitalización individual, el 40% de los cotizantes no podrá acumular el dinero suficiente para, a la hora de jubilarse, obtener una pensión mínima y el Estado tendría que pagar esa diferencia”*⁷. Además, argumentó que esta propuesta es la que más se adapta a la realidad social venezolana, y trajo a colación la posición crítica que se tiene en los países europeos sobre los fondos de pensiones privados donde *“se dieron cuenta que la transferencia a los sistemas de capitalización individual era muy costosa para el Estado, casi un 50% de su PIB, y por eso decidieron no sustituir un sistema por otro. Lo que están haciendo es abrirse a la posibilidad de que se creen sistemas alternativos, opcionales y voluntarios de modelos privados, pero*

en el cual prevalece el sistema de reparto como obligatorio”⁸. Por su parte, el diputado Nicolás Maduro anunció que el sistema previsional propuesto “*garantiza las fuentes de financiamiento y el equilibrio administrativo en el manejo de la seguridad social [...] y que el costo fiscal no será superior al 6,99%*”⁹.

Evidentemente, 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. Esta deficiencia fue superada parcialmente en mayo de 2002, cuando la Comisión dio a conocer dos documentos titulados “Valuación Actuarial del Proyecto de Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social” y “El financiamiento de la seguridad social y en especial, de las pensiones de vejez”. Éstos presentan los resultados de los estudios actuariales, para los cuales tomaron como base informaciones demográficas, económicas y financieras suministradas por organismos oficiales: “*El Ministerio de Planificación y Desarrollo diseñó dos escenarios (más favorable y menos favorable). El Instituto Nacional de Estadística elaboró las proyecciones de la población total y económicamente activa hasta el año 2050, así como la tabla de mortalidad por edad puntual y sexo para el mismo período. El I.V.S.S. suministró las bases de datos de cotizantes y pensionados*”¹⁰.

La valuación actuarial de la Comisión sobre el costo de la implementación de la Losss, si se hubiera realizado en el 2001 ascendería al 6,99% del PIB. (Ver cuadro).

Costo Fiscal de la Reforma	
ÍTEM	% DEL PIB
I.V.S.S.	1,03
Funcionarios Públicos	1,20
Pensiones no contributivas	0,7
Sistema Público Nacional de Salud	2,50
Vivienda y Hábitat	1,42
Cuentapropistas	0,02
Nueva Institucionalidad	0,12
Total Costo Fiscal	6,99

Fuente: Subcomisión de Seguridad Social de la Asamblea Nacional.

El costo de los Regímenes Especiales de los trabajadores públicos en relación con el PIB para el año 2001 hubiera representado un total del 0,9% (ver cuadro).

Regímenes Especiales	
Regímenes	% del PIB
Regímenes Universitarios	0,4

Regímenes Militares	0,4
Otros	0,1
Total	0,9

Fuente: Subcomisión de Seguridad Social de la Asamblea Nacional.

Afirmamos que la viabilidad fiscal de la Losss fue demostrada sólo parcialmente, pues en el mismo documento sus autores afirman: *“En el caso de Venezuela, aún antes de cualquier reforma, ya el Estado es responsable de los costos generados por el pago de prestaciones a los actuales pensionados del IVSS y a los pensionados de la Administración Pública Centralizada, Descentralizada y de los Estados, el Distrito Capital y los Municipios. Estas últimas prestaciones no han sido valoradas actuarialmente de manera integral. Es una tarea pendiente”*¹¹.

Las dificultades para realizar esta “*tarea pendiente*” son explicadas con toda propiedad por Villasmil Bondes en su estudio realizado para el Proyecto UCAB-USB sobre seguridad social, donde se afirma: *“Se estima que en el sector público existen más de cuatrocientos sistemas paralelos de previsión social [...] Lamentablemente, la ausencia de la información más elemental en cuanto a diseño, cobertura y situación financiera de todos estos sistemas hace virtualmente imposible estimar el pasivo implícito que ellos representarían”*¹². Adicionalmente advierte que: *“la presencia de un universo potencial importante (el sector público tiene más de 1.300.000 empleados), el desbalance actuarial de los sistemas y la presencia de salarios relativamente elevados en comparación con el salario mínimo que es garantizado por el IVSS permiten anticipar un pasivo implícito aún más elevado que el del IVSS”*¹³.

Otro estudio realizado en el marco del Proyecto UCAB-USB sobre seguridad social, que aborda el impacto fiscal de la Losss aprobada en primera discusión, cuya autoría corresponde a la economista María Antonia Moreno, concluye que *“es en gran medida incompleto, pues no sólo no establece ninguna estimación del costo fiscal del pilar no contributivo”*¹⁴, sino que ignora otras fuentes de costos asociadas tales como: *“[...] el eventual agotamiento del régimen pensional, el impacto de la informalidad en el mercado laboral sobre la capacidad de recaudación de los ingresos del sistema, y la evasión de la cotización del sistema de seguridad social propuesto”*¹⁵. Adicionalmente advierte que: *“Aunque se reconoce que el costo fiscal del Sistema Público Nacional de Salud podría estar por encima del actual, se repite este último monto (2,5% del PIB)”*¹⁶. Sobre el costo fiscal de evasión a la seguridad social, la investigadora afirma que para una tasa de desempleo del 12% *“El costo para una evasión del 60% se estima en el 2,3% del PIB”*¹⁷.

Este cuadro de situación confirma que es imprescindible que la Comisión entregue, para la segunda discusión de la Losss, una valuación actuarial de la totalidad de los costos del sistema de seguridad social, de forma que la opinión pública y los legisladores tengan elementos de juicio claros sobre la viabilidad financiera de las propuestas a debatir y aprobar definitivamente.

Propuesta de reforma del Proyecto de la Losss aprobado en primera discusión

En mayo de 2002, la Comisión distribuyó el resultado del trabajo realizado por el Equipo Técnico-Asesor que *“incorpora todas las observaciones que los señores Diputados hicieron al Proyecto en la oportunidad que fue aprobado en primera discusión. Contiene, igualmente, observaciones hechas por otros sectores de la vida*

*nacional y por los miembros de la comisión técnica asesora de la Asamblea Nacional en esta materia*¹⁸.

Esta propuesta, luego de la aprobación de la quinta *vacatio legis* a finales de junio de 2002, fue sometida a un proceso de consulta con diversos sectores de la sociedad, para recibir nuevos aportes y observaciones. Desconociéndose para el cierre de este Informe la versión final, que será la base de la segunda discusión que se debería iniciar en la AN a partir del mes de octubre, y que se espera culmine antes de que expire la *vacatio legis*, el próximo 31.12.02, con la aprobación definitiva de la nueva ley marco del sistema de seguridad social. En este debate se espera también que los diversos grupos de opinión que se opusieron o salvaron sus votos en la primera discusión, presenten nuevas propuestas que competirán en el debate con la propuesta del sector oficial.

A continuación se resumen los principales consensos y las propuestas que inicialmente se incorporaron a esta propuesta de reforma del Proyecto de la Losss, aprobada en primera discusión. Las principales proposiciones del Equipo Técnico-Asesor de la Comisión para la reforma del Proyecto de Ley aprobado en primera discusión son las siguientes¹⁹:

- a) incorporar el criterio de progresividad como fundamental para el desarrollo del Sistema de Seguridad Social;
- b) definir la Seguridad Social como un complejo sistema de sistemas;
- c) eliminar la propuesta de un Ministerio de Seguridad Social y en su lugar, crear un Gabinete Sectorial para establecer la unidad del Sistema y la coordinación de las políticas;
- d) crear los regímenes especiales, para las amas de casa, indígenas y discapacitados;
- e) incorporar a la Tesorería de Previsión Social a una representación de los trabajadores y empleadores, y vincularla orgánicamente a la Ley del Régimen Prestacional Dinerario;
- f) homogeneizar las restricciones y remociones del Superintendente de Seguridad Social, el Presidente del Instituto de Prestaciones Dinerarias y el Presidente del Instituto Nacional de Empleo;
- g) crear el Banco Nacional de Vivienda y Hábitat como único administrador de los recursos para la vivienda y el hábitat, desprendiendo estas actividades de la Tesorería;
- h) reformar el régimen de pensiones de vejez, formalizando la existencia de dos niveles, el primero, contributivo y obligatorio para las personas que reciban ingresos, bien provengan de una relación de dependencia o como consecuencia de una actividad lucrativa. En este primer nivel se introduce la distribución de la contribución en dos cuentas, una de capitalización colectiva y un componente de capitalización individual, cuya proporcionalidad será definida en el Régimen Prestacional Dinerario. El segundo, complementario y voluntario, siempre que esté inscrito en el primero, con el cual se procura que ninguna persona deje de contribuir al nivel colectivo. La norma establece reglas para la administración de los niveles. El

primero siempre será administrado por el Estado y el segundo podrá serlo por la parte privada, mediante una ley de ahorro previsional que le dé cabida a las administradoras de fondos de pensiones. También se introduce la manera de conformar esos regímenes complementarios, que podrán ser de capitalización colectiva o individual;

- i) perfeccionar el tratamiento de los regímenes existentes, garantizando la intencionalidad de la creación de un régimen general, preservando los derechos en formación y haciendo obligatoria su contribución;
- j) crear el Estatuto Especial del Funcionario del Sistema de Seguridad Social.

La Comisión también justificó los principales cambios introducidos al proyecto original, dando cuenta de los argumentos relacionados con las reformas propuestas al régimen de pensiones, a los regímenes y jubilaciones especiales y a la estructura funcional del sistema de seguridad social. La primera modificación de fondo se relaciona con el cambio del artículo 12 original, que establecía la creación de un Ministerio de la Seguridad Social, para ahora sustituirlo por un Gabinete Sectorial, integrado por los diversos ministerios con competencia en el sistema de seguridad social, bajo la premisa de que la propuesta original supondría el incremento de la burocracia estatal.

Sobre la estructura del sistema de pensiones, que supone la reforma del artículo 46 original, la Comisión explica que *"...se modifica la estructura del sistema pensional que originalmente se había concebido con dos niveles de protección administrados por el Estado y una alternativa de planes complementarios administrados por el sector privado. En concordancia con la doctrina y la práctica de la seguridad social se asumen los tres como niveles. El primero asistencial no contributivo imponiéndose condiciones para acceder a la prestación dineraria. El segundo es contributivo y obligatorio para las personas que reciban ingresos bien provengan de una relación de dependencia o consecuencia de una actividad lucrativa. En este segundo nivel se introduce la distribución de la contribución en dos cuentas, una de capitalización colectiva y un componente de capitalización individual [...] El tercero es complementario y voluntario, siempre que esté inscrito en el segundo, con lo cual se procura que ninguna persona deje de contribuir al nivel colectivo, se busca ampliar la base de contribuyentes a la seguridad social [...] la administración de los niveles, los dos primeros serán siempre administrados por el Estado y el tercero podrá serlo por la parte privada, mediante una ley de ahorro previsional que le dé cabida a las administradoras de fondos de pensiones. [...] esos regímenes complementarios, podrán ser de capitalización colectiva o individual"*²⁰.

Sobre los cambios de los artículos 87 y 88 originales, la Comisión argumenta que en el artículo 87 se proponen modificaciones de fondo respecto de los regímenes y jubilaciones especiales del sector público y privado preexistentes, aduciendo que de no hacerlo *"se incurriría en una desmejora de los derechos adquiridos, lo cual es contrario a la Constitución"*²¹. A cambio de ello, la Comisión propone que los mismos *"podrán continuar en vigencia por voluntad expresa de sus afiliados, pero con carácter de régimen complementario y contribuciones distintas a las establecidas en la presente Ley"*²².

Esta propuesta de reforma fue analizada, entre otros sectores sociales, por la Coordinadora de Redes por una Seguridad Social Pública y Solidaria (Rediup), que sintetizó sus objeciones en un documento entregado a la Comisión para su

consideración. Las consideraciones críticas abarcan tres aspectos: a) la nueva institucionalidad; b) el régimen de pensiones; y c) el proceso de transición.

Sobre la nueva institucionalidad, que elimina la creación de un ministerio específico, por la coordinación de los diversos ministerios con competencia en el tema de seguridad social, la Rediup afirma que *“la propuesta rompe abiertamente con la concepción organizativa del proyecto original, basada en un eje aglutinador encarnado por el ministerio con competencia en la seguridad social [...] lo anterior conlleva la pérdida de un sujeto definido para la función de formulación y evaluación de las políticas generales y, por tanto, la pérdida de la propia función”*²³. Sobre el régimen de pensiones, la principal objeción es la creación de las cuentas de capitalización individual en el nivel contributivo obligatorio (artículo 46 original), lo que consideran una *“contravención con la Constitución”*²⁴, y en el mismo sentido objetan la creación de un nivel complementario de carácter voluntario, así como la reducción de la base contributiva de 20 a 10 salarios mínimos, lo que consideran *“le resta recursos al nivel contributivo y se potencia el nivel complementario”*²⁵. Respecto del proceso de transición opinan que con los cambios realizados en la propuesta *“se busca primordialmente consolidar la perpetuación de los regímenes preexistentes [...] Se elimina la prohibición de afiliarse a regímenes preexistentes (artículo 85 original) [...] Se elimina la exhortación a la supresión progresiva de los regímenes preexistentes (artículo 87 original) y se sustituye por la autorización para que sigan funcionando como regímenes complementarios [se elimina la diferenciación entre regímenes actuarialmente insostenibles y sostenibles (Art. 87 y 88 originales)]”*²⁶.

En relación con este tema, el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IIES) de la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB) y la Unidad de Políticas Públicas de la Universidad Simón Bolívar (USB), desarrollaron un proyecto de investigación sobre seguridad social, donde el economista Ricardo Villasmil Bondes²⁷, coincide con el criterio de unidad del sistema y opina que *“La unificación de los sistemas previsionales es un elemento esencial de cualquier reforma. Para ello deben establecerse mecanismos claros de transición al nuevo sistema, con criterios de gradualidad, equidad y viabilidad financiera”*²⁸.

Desde la perspectiva de la doctrina de los derechos humanos, consideramos que la incorporación del principio de progresividad en el marco de esta propuesta de reforma es positivo, ya que con ello se permite que el sistema pueda a futuro, y en la medida en que sea sostenible financieramente, incrementar las prestaciones o incluso la cobertura de la población objeto de protección.

Las diferentes posiciones sobre esta propuesta de reforma hacen necesario que la AN abra una consulta pública y abierta a todos los sectores interesados en el tema, para que en la segunda discusión se pueda llegar a aprobar una Ley que, respetando el marco constitucional, incorpore las observaciones que sean pertinentes.

Situación actual del IVSS

Uno de los problemas característicos de la administración pública de Venezuela es la falta de continuidad en la gestión política-administrativa de las instituciones; situación que se repite en el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS). En el lapso de un año se produjo la remoción del Dr. Mauricio Rivas como presidente de la Junta Directiva de dicha institución, siendo nombrado en su reemplazo el Dr. Edgar Ferrer Rojas, quien ejerció sus funciones por el lapso de dos meses. En octubre de 2001 fue designado el Lic. Rubén González Merchán, quien lo ocupó hasta enero de 2002,

cuando fue nombrado el Dr. Edgard González, quien para la fecha de cierre del presente Informe permanece en el cargo. En síntesis, cuatro presidentes en un año.

En opinión de Edgard Silva H., ex-diputado y dirigente del Comité de Pensionados y Jubilados: *“Estos cambios permanentes en la Presidencia del Instituto, reflejan los reacomodos políticos de los grupos que integran el gobierno, en función del control de las diferentes instancias que conforman las Instituciones del Estado y el IVSS no escapa a ello. Esta situación ha mantenido en una semiparálisis al IVSS, agudizándose su problemática de dar respuestas oportunas y efectivas a los asegurados y beneficiarios, incluyendo a los pensionados, e impide lograr su rescate integral tan ansiado por todos los que creemos que sí es posible lograrlo. Por ello, desde la Presidencia de Edgar Ferrer (agosto 2001) hasta la actual de Edgar González, mantenemos una agenda de aproximadamente 20 puntos, los cuales son abordados todos los meses con la Directiva y allí se quedan la mayoría y algunos fluyen muy lentamente”²⁹.*

Este hecho, sumado a la mora legislativa para aprobar definitivamente la Ley Orgánica que reforme el sistema de seguridad social en el país, contribuyó al deterioro de la imagen institucional del IVSS, en momentos en que la confianza en lo público es fundamental para avanzar en la construcción de un sistema de seguridad social universal, solidario y no lucrativo, tal como lo establece la Constitución.

Analizando la información suministrada por las Síntesis Ejecutiva del IVSS correspondientes al año 2001 y la del primer trimestre de 2002, se puede apreciar que el presupuesto del año 2002 tiene un aumento nominal respecto del año 2001, al ubicarse en Bs. 2.542 millardos frente a los Bs. 2.351 millardos del año 2001³⁰. En términos reales, el presupuesto de 2002 es deficitario ya que fue calculado sobre la base de una inflación anual del 10% y un dólar estimado promedio de Bs. 770, cuando la inflación al mes de agosto llegaba al 18% y el dólar a Bs. 1.373,93.

Esto influirá en el curso de la ejecución presupuestaria del presente año, sobre todo en los gastos relacionados con la compra y adquisición de medicamentos y equipos médicos, que en su mayoría se importan y dependen del valor del dólar.

En esta oportunidad, la distribución de gastos por fondo es la siguiente: Bs. 144 millardos para el Administrativo; Bs. 962 millardos para el de Asistencia Médica; Bs. 1.317 millardos para Pensiones; Bs. 63 millardos para el Paro Forzoso y Bs. 17 millardos para las Indemnizaciones Diarias. El mayor aumento nominal lo recibió el Fondo de Asistencia Médica, que recibió en el año 2001 la suma de Bs. 872 millardos, el cual es objeto de análisis en este mismo capítulo (ver Recuadro sobre Situación del Fondo de Asistencia Médica). En términos porcentuales, la distribución de los fondos es la siguiente: Fondo de Administración 7,15%; Fondo de Asistencia Médica 37,85%; Fondo de Pensiones 51,82%; Fondo de Paro Forzoso 2,49% y el Fondo de Indemnizaciones Diarias 0,69%.

En el rubro Recursos Humanos no hubo cambios significativos respecto del período anterior, sumando el personal fijo un total de 43.620 personas y 147 el personal contratado, para un total de 43.767 personas³¹. Cabe destacar que la mayoría del personal del IVSS presta sus servicios en el Área de Asistencia Médica, 40.700 distribuidos en 29.600 en Hospitales y 11.100 en Ambulatorios y en el Área Administrativa, un total de 3.280, divididos en 1.660 en la Administración Central y 1.620 en Oficinas Administrativas³².

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 sólo 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 32%. 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 260.862 en el primer trimestre de 2002; en el sector público se elevó de 4882 a 4.959 empresas afiliadas.

Empresas y trabajadores afiliados al IVSS				
Sector	Empresas	%	Trabajadores	%
Privado	260.862	98	1.411.568	62
Público	4.959	2	862.068	38
TOTALES	265.821	100	2.273.636	100

Fuente: Listado de Estadísticas. IVSS.

El IVSS ha logrado históricamente una cobertura limitada del total de personas ocupadas. Para el primer semestre de 2002, con un total de 2.273.636 personas afiliadas, no alcanza a cubrir al 50% de ese universo poblacional. La cobertura para el conjunto de la población económicamente activa alcanza sólo a 21% de la misma. Esta dramática realidad, de un universo tan amplio de personas que no tienen acceso al derecho humano a la seguridad social, es la que pretende solucionarse a través del mandato constitucional que prevé universalizar la cobertura, incluso para aquellas personas que no tengan capacidad contributiva.

Otra problemática estructural del IVSS es la alta morosidad acumulada tanto por el sector privado como el público, que se ubicó a diciembre de 2001 en el 65% para el sector privado y en 35% para el sector público³³. Para el primer trimestre de 2002 se aprecia una leve variación, disminuyendo levemente la morosidad del sector privado.

Morosidad acumulada (marzo 2002)		
Sector	En millardos de Bs.	%
Privado	1.324.856.074.494,62	63
Público	4785.886.021.493,96	37
TOTALES	2.110.742.095.988,58	100

Fuente: Dirección de cobranzas. IVSS.

Esta situación evidencia la irresponsabilidad de la dirigencia del sector empresarial y del público, que acumulan una deuda casi equiparable al presupuesto total del IVSS correspondiente al año 2002.

En relación con el Programa de Prestaciones en Dinero, a marzo de 2002 el IVSS tiene en su nómina de pago mensual de pensionados un total de 522.003 beneficiarios, que representan una erogación mensual de Bs. 73.152.361.795³⁴. Las distintas pensiones pagadas por el IVSS a marzo de 2002 se pueden apreciar en el siguiente cuadro:

Pensiones canceladas (marzo 2002)
--

Concepto	Total	Vejez	Invalidez	Sobreviviente	Incapacitado
Número	522.003	349.897	78.593	98.333	11.638
MontoBs.	73.152.361.795	53.952.262.400	12.125.805.361	6.417.107.871	657.186.163

Fuente: Listados de la Dirección General de Informática. IVSS.

El IVSS cumplió durante el año 2001 con el pago del 10% de aumento decretado por el Ejecutivo Nacional³⁵, que fijó el monto de las pensiones de vejez en Bs. 158.400 con efecto retroactivo a partir de 01.05.01, el cual se hizo efectivo en noviembre de 2001.

El monto de las pensiones canceladas hasta marzo de 2002 son las siguientes: a) pensión de vejez: Bs. 158.400; b) pensión de invalidez: Bs.158.400; c) pensión de sobreviviente: Bs. 68.539 (promedio); d) pensión por incapacidad: Bs. 57.800 (promedio).

Vale destacar positivamente que, como viene sucediendo desde el año 2000, el IVSS continúa realizando el pago mensual de las pensiones *“con toda normalidad, incluso desde hace algún tiempo se está cancelando pensiones algunos días por adelantado. Por otra parte, se está cumpliendo con la homologación automática de las pensiones cuando se incrementa el salario mínimo. Lo que es un gran avance, por lo que ya los pensionados no tienen que salir constantemente a la calle a reclamar este derecho consagrado en la Ley de Homologación y en el artículo 80 de la Carta Magna”*³⁶. Queda pendiente la homologación correspondiente a salario mínimo decretado el 01.05.02, que elevaría la pensión mínima a Bs. 190.080.

Sin embargo, el Comité de Pensionados y Jubilados ha denunciado que: *“Los y las sobrevivientes, mayores de 55 años, que cobran una pensión de Bs. 76 mil mensuales y que no tienen bienes de fortuna, han formalizado la solicitud de homologación de su pensión al monto del salario mínimo, tal como lo establece el artículo 9 de la Ley de Homologación de las Pensiones y Jubilaciones, negándoseles este derecho, a pesar de la opinión favorable emitida por la Consultoría Jurídica del Seguro Social. Igualmente, a los incapacitados parciales se les viene cancelando desde hace bastante tiempo, por debajo del monto que le corresponde de acuerdo al grado de su incapacidad, violándose descaradamente la Ley del IVSS”*³⁷.

Con respecto al pago de la deuda que mantiene el Ejecutivo nacional desde 1996 con los pensionados del IVSS, durante el año 2001 se comenzó a pagar parte de esa deuda

-hecho destacado en el anterior Informe Anual- y ello continuó en el presente año 2002. Al respecto, Edgard Silva H. confirmó que: *“existe una Comisión de Alto Nivel nombrada por el Presidente Chávez, la cual ha reconocido y comenzó a pagar la deuda el año pasado al cancelar un 35% de ésta. Queda un 65% pendiente, que representa aproximadamente 400 millones de bolívares. Antes de finalizar este año se cancelará el retroactivo del 10% del incremento del año pasado y parte del 65%. El gobierno ha propuesto pagar el resto con Bonos de la Deuda Pública con vencimiento a dos años. El Comité de pensionados y Jubilados está realizando una consulta nacional sobre esta propuesta, observándose hasta ahora un amplio apoyo mediante firmas que se recolectan para tal fin”*³⁸.

Por otra parte, preocupa sobremanera la mora que mantiene el IVSS con la incorporación de nuevos pensionados, que al 31.12.01 sumaban 148.495 trabajadores que cumplen con los requisitos y no han accedido a la pensión de vejez³⁹. Según Silva, ésta es una de las problemática más graves de la actualidad puesto que: *“las solicitudes de pensiones tienen un retraso de dos años. Este hecho ha generado nuevamente un incremento de las personas que acuden a nuestros Comités regionales y a las oficinas del IVSS en Caracas y en el interior del país, en procura de ayuda, cuestión que se había mejorado en el año 1998. Son miles de personas que se encuentran afectadas quienes, con toda seguridad, hablarán mal del Seguro Social”*⁴⁰. En opinión del Comité de Pensionados y Jubilados esto se debe: *“a la decisión tomada por las autoridades del Instituto desde Mauricio Rivas, de rebajar el número de personas con derecho a ser pensionadas, de un promedio de no menos de 10 mil incorporados por año, hasta un promedio de 2 mil en la actualidad. Creemos que esto obedece a la situación crítica de las finanzas públicas, las cuales se ven menos afectadas con una baja tasa de incorporaciones mensuales, ya que es el Ministerio de las Finanzas quien cancela el monto de las pensiones mensualmente”*⁴¹.

Con relación al seguro de paro forzoso, el IVSS informó que entre octubre de 2000 y octubre de 2001 se pagó un monto total de Bs. 46,93 millardos que benefició a un total de 233.399 cesantes. Cabe destacar que los pagos se vienen realizando en el plazo de los 60 días que establece la ley, con lo cual el IVSS no incurre en morosidad.

Otro aspecto relevante, abordado por la gestión de la actual directiva del IVSS, es el tratamiento de la corrupción administrativa. Ante esta situación, en el mes de diciembre de 2001, bajo la presidencia de Rubén González Merchán, se decidió intervenir las direcciones de cobranzas, finanzas y administración, además de las 47 cajas regionales, proceso que se extendería hasta finales de marzo de 2002. Al respecto, el actual presidente del IVSS, Dr. Edgard González informó que se detectó que *“más de 32.000 personas fallecidas siguen cobrando pensiones del IVSS, lo que supone una pérdida de 4 millardos mensuales, que sumados a 3 millardos por otras pérdidas, llega a la cantidad de 7 millardos de bolívares”*⁴².

Este proceso también fue evaluado por el Comité de Pensionados y Jubilados del IVSS, quienes hicieron seguimiento directo del mismo, llegando a la siguiente conclusión: *“Esta acción, perjudicó a mas de 8 mil pensionados en todo el país que vieron suspendidos sus pagos mensuales por un procedimiento arbitrario, muchos de los cuales aún no han sido reincorporados y otros que lo han sido por las presiones ejercidas, no se les ha pagado el retroactivo desde enero del presente año. Sin embargo, a pesar del daño causado a este grupo de pensionados, el resultado general es satisfactorio, según las autoridades del Instituto, por el ahorro de fondos que representa para el Ejecutivo la actualización de la nómina de pensionados”*⁴³. En otras áreas, la lucha contra la corrupción no ha sido tan efectiva, ya que: *“Continúa el tráfico de influencias, que permite el otorgamiento de pensiones sin tener las cotizaciones completas, a quienes paguen para ello...”*⁴⁴.

Situación del Fondo de Asistencia Médica (FAM)

De la información suministrada por el Fondo de Asistencia Médica (FAM) se desprende que durante el año 2001 se volvió a incrementar la población atendida, que sumó un total de 9.407.039 personas en contraposición con las
--

8.910.268 atendidas en el año 2000¹. La población atendida se discrimina en 6.221.296 consultas, 3.185.743 emergencias y 149.449 hospitalizaciones. Por otra parte, el IVSS durante el año 2001 atendió a 5.006 pacientes renales a través de 101 unidades de diálisis; suministró hemodiálisis a un total de 42.142 pacientes; atendió 4.478 pacientes de diálisis peritoneal; atendió a 1.800 pacientes en clínicas psiquiátricas y 1.755 pacientes en clínicas geriátricas; brindó tratamiento a 489 pacientes hemofílicos; también a través de programas de Educación Especial atiende a 2.333 pacientes en 24 institutos psicopedagógicos.

Sobre el tema de la asistencia médica y farmacéutica, en opinión de Edgard Silva H. *“éstas siguen siendo muy precarias. Lo que obliga a los pensionados a acudir a la medicina privada, tanto para la asistencia como para la compra de medicamentos, desmejorando su situación económica”*².

Cabe destacar que el FAM ejecutó un presupuesto deficitario en el año 2001 del orden de Bs. 267 millardos que se incrementa para el año 2002 a la suma de Bs. 496 millardos.

La importancia de las prestaciones de salud y los graves problemas que confronta el FAM, para poder cumplir satisfactoria y eficientemente con la prestación de las mismas, así como la importancia que este componente tiene dentro de la seguridad social, ha sido, no sólo preocupación de Provea, sino también de sectores académicos que han investigado a fondo esta problemática. En una investigación que forma parte del Proyecto UCAB-USB sobre seguridad social, realizado por la socióloga Yolanda D'Elía, se diagnostica que hay evidencias de una *“desintegración progresiva que viene mostrando el sistema, con una cobertura más reducida, con tendencia a provocar segregación, exclusión e inequidades entre beneficiarios y no beneficiarios, contribuyentes y no contribuyentes, trabajadores protegidos y no protegidos, lo cual puede resultar intolerable en un sector de tan alto valor social y en la cual existen extensas demandas no satisfechas, [...] Más aún cuando el costo de mantenerlo ha supuesto la aportación creciente de recursos fiscales que bien podrían haber servido para mejorar la red del sistema sanitario público”*³. Por razones de espacio es imposible exponer con detenimiento los hallazgos de este trabajo y nos limitaremos a presentar los principales problemas que afectan al FAM y reflejan claramente la situación actual del componente salud de la seguridad social. Según D'Elía son los siguientes:

“a) Declinación sostenida de la cobertura de contribuyentes y beneficiarios: El FAM cubre solamente al 33% de la población venezolana [...] (ver Cuadro sobre indicadores de cobertura del FAM);

b) Amplios y generosos beneficios sin cambios en el esquema de financiación y prestación: El FAM ofrece una generosa gama de beneficios que pueden obtenerse sin cotizaciones previas [...] Sin cambios respecto a su esquema de financiamiento y de las prestaciones a las cuales las contribuciones dan

derecho, el sistema ha ido ampliando los beneficios, absorbiendo totalmente sus costos de atención⁴;

c) *Deterioro de la calidad de los servicios y bajos niveles de rendimiento: Los servicios de salud que presta el FAM presentan deterioro en su calidad y bajos niveles de rendimiento [...] se opera al 50% de su capacidad actual [...] Largas colas de espera, gran cantidad de pacientes atendidos por vía de las emergencias, falta de insumos médicos, ausencias de personal y otras más, son dificultades típicas de los establecimientos de salud, que comparten los establecimientos del IVSS y la red del sistema sanitario nacional;*

d) *Insostenibilidad financiera: Con las contribuciones dirigidas a salud se financia únicamente el 36% de los gastos del FAM y la diferencia ha sido cubierta con las contribuciones destinadas a los otros fondos. Luego de varios años de acumulación deficitaria, el Fondo de Pensiones ha llegado a su completo agotamiento, teniendo el Estado que pagar los compromisos del IVSS con los pensionados;*

e) *Debilidades institucionales en sus funciones y normativas: El IVSS tiene una estructura institucional debilitada en sus funciones de recaudación y financiamiento, así como de regulación y prestación de los servicios de salud [...] Asimismo, existe poco control de la operación de los servicios y de las implicaciones que estas operaciones tienen sobre los costos de salud;*

f) *Ineficiencias en el manejo de recursos de múltiples sistemas: La red de establecimientos de salud del FAM no llega a toda la población legalmente protegida, es centralizada y se concentra en zonas de alto desarrollo urbano industrial.”*

Cabe destacar que coincidimos con la investigadora D’Elía en que, ante la situación que presenta el FAM, *“las reformas de la seguridad social y particularmente del sistema de salud deben apuntar a la integración del FAM en la red de prestaciones con financiamiento del Estado dentro de un Sistema Público Nacional de Salud, bajo un mismo régimen de coordinación intergubernamental y dirección única en cada nivel de gobierno, bajo la rectoría del MSDS, tal como es el mandato de la Constitución de 1999”⁵*. Por otra parte, D’Elía sostiene que: *“En general, la concepción y estructura que se exponen en la Ley Orgánica de Salud, que regirá el Subsistema de Salud, es coherente con los mandatos constitucionales y las orientaciones propuestas por el ejecutivo Nacional”⁶*, lo que viene a coincidir con la evaluación aquí expuesta, y que reitera lo que señalamos en el anterior Informe: *“este subsistema tiene una clara orientación garantista del derecho a la salud de la población”⁷*.

Indicadores de cobertura del FAM			
	Año		
	1990	1994	2000

Población Beneficiaria (%)	43,70	45,10	33,03
<ol style="list-style-type: none"> 1. MINISTERIO DEL TRABAJO, IVSS: <u>Síntesis Ejecutiva, Primer Trimestre 2002</u>. Caracas, junio 2002. Mimeo. 2. Ídem. 3. D'ELÍA, Yolanda: <u>Proyecto UCAB-USB sobre seguridad social. El Fondo de Asistencia Médica (FAM) del IVSS: Situación actual y opciones de reforma</u>. Caracas, junio 2002. Pág. 105. 4. Ver Anexo. 5. D'ELÍA. Op. Cit. 6. Ídem. Pág. 114. 7. Ver PROVEA: <u>Informe Anual octubre 2000-septiembre 2001</u>. Caracas, Noviembre 2001. Pág. 67. 			

-
1. La primera *vacatio legis* de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral (Losssi) se extendía hasta el 31.12.99; la segunda hasta el 31.12.00; la tercera hasta el 31.12.01; la cuarta hasta el 30.06.02 y la quinta hasta el 31.12.02.
 2. Ver PROVEA: Informe Anual Octubre 2000-Septiembre 2001. Caracas, 2001. Pág. 75.
 3. El Universal, 20.11.01, Pág. 2-1.
 4. Ver PROVEA: Informe Anual octubre 2000-septiembre 2001. Caracas, 2001. Pág. 65.
 5. FEDECÁMARAS: Observaciones al anteproyecto de Ley de Seguridad Social presentado por la Subcomisión de Seguridad Social de la Asamblea Nacional. Noviembre 2001. Mimeo, Pág. 6.
 6. El Universal, 20.11.01, Pág. 2-1.
 7. El Nacional, 15.11.01, Pág. E-2.
 8. Quinto Día, 14.12.01, Pág. VII.
 9. Ídem.
 10. SUBCOMISIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL DE LA ASAMBLEA NACIONAL: Valuación Actuarial del Proyecto de Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social. Mayo 2002. Mimeo. Págs. 3 y 4.
 11. Ídem, Pág. 16. Énfasis añadido.

12. VILLASMIL BONDES, Ricardo: Proyecto UCAB-USB sobre seguridad social. La Reforma del Subsistema de Pensiones. Caracas, junio 2002. Pág. 61.
13. Ídem.
14. El costo fiscal de las de las pensiones no contributivas finalmente fue incluido en la evaluación actuarial presentada en mayo de 2002 por la Comisión. Ver cuadro titulado Costo Fiscal de la Reforma.
15. MORENO, María Antonia: Proyecto UCAB-USB sobre seguridad social. Implicaciones fiscales de la reforma de la seguridad social. Caracas, junio 2002. Pág. 45.
16. Ídem.
17. Ídem, Pág. 48.
18. COMISIÓN PERMANENTE DE DESARROLLO SOCIAL INTEGRAL: Propuesta de Reforma del Proyecto de Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social, preparada por el Equipo Técnico-Asesor. Caracas, 13.05.02. Mimeo, Pág. 11.
19. Ídem. Pág. 7 y 8.
20. COMISIÓN PERMANENTE DE DESARROLLO SOCIAL INTEGRAL: Op. Cit. Págs. 38 y 39.
21. Ídem, Pág. 53.
22. Ídem.
23. REDIUP: Comentarios a la "Propuesta del Proyecto de Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social" elaborado por el Equipo Técnico-Asesor de la AN. Caracas, abril de 2002. Mimeo, Pág. 1.
24. Ídem, Pág. 2.
25. Ídem.
26. Ídem, Pág. 3.
27. Economista, profesor de la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB) e investigador del Instituto de Investigaciones Económicas de esa universidad.
28. VILLASMIL BONDES, Ricardo. Op. Cit.
29. Entrevista a Edgar Silva, dirigente del Comité de Pensionados y Jubilados. Caracas, 26.09.02.
30. MINISTERIO DEL TRABAJO, IVSS: Síntesis Ejecutiva, Primer Trimestre-Año 2002. Caracas, junio 2002. Mimeo.
31. Según la Comisión Permanente de Desarrollo Integral de la AN a febrero de 2001 del total del personal fijo un 10,80% de los cargos están vacantes, desconociéndose si en el año 2002 fueron cubiertos.
32. IVSS. DIVISIÓN DE ESTADÍSTICAS. Febrero 2001. Mimeo.
33. MINISTERIO DEL TRABAJO, IVSS: Síntesis Ejecutiva, Año 2001. Caracas, diciembre 2001. Mimeo.
34. MINISTERIO DEL TRABAJO, IVSS: Síntesis Ejecutiva, Primer Trimestre 2002. Mimeo, Caracas, Junio 2002.
35. Decreto N° 1.247, publicado en Gaceta Oficial N° 37.271 del 29.08.01.
36. Entrevista a Edgard Silva H. Caracas. 26.09.02.
37. Ídem.

38. Ídem.

39. COMISIÓN PERMANENTE DE DESARROLLO SOCIAL INTEGRAL DE LA AN: Valuación Actuarial del Proyecto de Ley Orgánica de Seguridad Social. Caracas, mayo 2002, Pág. 16. Mimeo.

40. Ídem.

41. Ídem.

42. Últimas Noticias, 31.01.02, Pág. 2.

43. Entrevista a Edgard Silva H. Op. Cit.

44. Ídem.

