

## DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL

*En forma progresiva se desarrollará un sistema de seguridad social tendiente a proteger a todos los habitantes de la República contra infortunios, enfermedad, invalidez, vejez, muerte, desempleo y cualesquiera otros riesgos que puedan ser objeto de previsión social, así como las cargas derivadas de la vida familiar. Quienes carezcan de medios económicos y no estén en condiciones de procurárselos tendrán derecho a la asistencia social mientras sean incorporados al sistema de seguridad social.*

### **Artículo 94 de la Constitución de la República de Venezuela**

La reforma de la seguridad social continuó su desarrollo, dándole tanto la Comisión Tripartita como el Congreso y finalmente el Ejecutivo Nacional una prioridad acorde con los lineamientos de la Agenda Venezuela y las exigencias de los organismos multilaterales de modificar las normas legales que la rigen para pasar del actual régimen solidario a uno de capitalización individual. Vale recordar que Venezuela es uno de los pocos países de la región que todavía no ha adoptado el modelo de seguridad social iniciado por Chile, durante la dictadura del General Augusto Pinochet, que a 16 años de impuesto —a pesar de haber logrado acumular un capital de aproximadamente 15 mil millones de dólares, que dinamizó la economía de ese país— no ha podido cumplir con los principios básicos de ese derecho: garantizar pensiones justas y suficientes y cobertura de servicios de salud preventivos y curativos para la mayoría de la población.

La discusión y aprobación de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral (LOSSSI), así como las de los distintos subsistemas que la componen: pensiones, salud, vivienda y política habitacional, paro forzoso y formación profesional, y recreación, ha estado signada por la escasa consulta a sectores sociales distintos a los que conforman la Comisión Tripartita (Fedecámaras y Confederación de Trabajadores de Venezuela), por la mínima información sobre el contenido y alcance de las propuestas discutidas, y finalmente, por la delegación del Congreso en el Ejecutivo Nacional de la potestad de legislar en materia de seguridad social mediante el otorgamiento de una controversial Ley Habilitante. En este sentido, en el presente capítulo sólo se analizarán los Proyectos de los Subsistemas de Pensiones y Salud, a los que Provea ha tenido acceso y participado en su seguimiento y discusión en el ámbito legislativo. Otro tema analizado en el presente capítulo es el referente a la situación del Instituto Venezolano de Seguros Sociales (IVSS), destinado a desaparecer el 31 de diciembre de 1999, según lo establece la propia LOSSSI, y que durante este período ha concentrado la atención de los actuales pensionados y jubilados.

### **Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral**

En el anterior Informe, Provea señalaba que el Proyecto de la LOSSSI “*se encontraba presto para ser considerado en segunda discusión por la Cámara de Diputados*”<sup>1</sup> y se hacía eco de la crítica formulada por la Federación Médica Venezolana (FMV), que planteaba que dicho proyecto “*quiebra el principio de universalidad, integridad y equidad, dado, que no serán amparados todos los ciudadanos venezolanos y que por el contrario se hace discriminatoria...*”<sup>2</sup>.

El debate parlamentario continuó durante los meses de noviembre y diciembre, esta vez centrado en la eliminación del IVSS y sus posibles consecuencias para los asegurados y pacientes. El Proyecto de LOSSSI fue aprobado en segunda discusión, el 19.11.98, con los votos favorables de las fracciones parlamentarias de Acción Democrática, Copei, Convergencia, Movimiento al Socialismo y los votos salvados de la Causa Radical, Patria para Todos, Autonomía Regional y el diputado independiente Carlos Melo. Posteriormente, el Senado designó una Comisión Especial presidida por la senadora Haydeé Castillo, que le dio

*urgencia constitucional* al Proyecto para así ser aprobado en una sola discusión el 13.12.97, y refrendado por el Ejecutivo Nacional el 30.12.97.

Los sectores críticos de la LOSSSI, como el actual presidente del Colegio Médico del Distrito Federal (D.F.), Fernando Bianco, se centraron en destacar que *“No puede denominarse integral una Ley que no garantiza protección eficaz a un setenta por ciento de la población venezolana que se encuentra en pobreza crítica ...”*<sup>3</sup> y que incluso *“el proyecto mantiene en todo su contexto la idea de liberar al Estado de esta responsabilidad, la cual pasaría, solo en parte, a entes administrativos de carácter privado que se rigen específicamente por principios eminentemente mercantilistas...”*<sup>4</sup> y fundamentalmente, porque *“no es cierto que el asegurado tenga derecho a escoger los entes prestadores que podrán ser públicos, privados o mixtos, por tanto es engañoso señalar que quienes coticen para la Póliza Básica o Fondo Solidario de Salud, tienen derecho a la Atención Médica e incluso acceder a los más lujosos hospitales privados. Esto es imposible dado los altísimos e inflacionarios costos de la medicina privada”*<sup>5</sup>.

Por ello, el Director del Post Grado de Seguridad Social de la Universidad Central de Venezuela (UCV), Dr. Absalón Méndez, señaló expresamente su criterio: *“...una reforma de la seguridad social en el país no comienza con el cierre del IVSS, sino con su transformación. Lo que ha fracasado no es la noción del IVSS, sino la forma como se ha administrado el mismo. Van a ser muy pocas las personas que podrán tener acceso. La atención al público se derivará de la capacidad contributiva y/o económica de la gente”*<sup>6</sup>.

En este sentido, cabe destacar que el desarrollo legislativo de los diferentes proyectos de ley que formularon los distintos subsistemas ha estado condicionado por el interés de los organismos multilaterales interesados que ofrecieron y otorgaron a Venezuela un crédito de 350 millones de dólares, para ser ejecutado en un lapso de tres años. María Bernardoni de Govea, Ministra del Trabajo, informó que *“la línea de crédito del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) llegará al país en tres tramos [...] siempre y cuando se aprueben previamente las leyes de los subsistemas de seguridad social con sus respectivos reglamentos. Estos recursos se destinarán a la capitalización de los fondos de salud, pensiones y paro forzoso”*<sup>7</sup>. Esta información oficial fue confirmada por Carlos Eduardo Febres, especialista en seguridad social y miembro de la Comisión Legislativa que analizó el Proyecto de Ley del Subsistema de Salud, quien alertó al Presidente Rafael Caldera acerca de que *“El esquema era en el fondo muy parecido a la experiencia chilena que básicamente propone resolver las dificultades existentes en el sector por la vía de su entrega al sector privado mercantil”*<sup>8</sup>, y denunció que fortuitamente confirmó que las propuestas del BID orientaban la reforma: *“En un disquete que el Ejecutivo entregó a la Comisión había un archivo con las sugerencias del ente multilateral, orientadas al beneficio de las administradoras”*<sup>9</sup>.

## **Proyecto de Ley del Subsistema de Pensiones**

El Subsistema de Pensiones es el más importante para los sectores económicos y financieros; podríamos afirmar que es el que impulsa la reforma, ya que las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), han logrado acumular grandes capitales en los países donde se han instaurado, bajo la modalidad de capitalización individual, y presionan por su rápida aprobación e implementación. En ese sentido, León Arismendi, Director de Economía Laboral de Cordiplan, manifestó claramente –al iniciarse la gestión legislativa de 1998– su preocupación porque *“los fondos ya no comenzarán este año, y habrá que esperar hasta 1999 para instaurar la novel estructura de administración de pensiones”*<sup>10</sup> y de paso *“exhortó al gobierno a presentar cuanto antes el Proyecto de Ley de Fondo de Pensiones, de manera que pueda ser considerado por el poder Legislativo en el presente período”*<sup>11</sup>. Por su parte, coincidentemente con esa postura gubernamental, Luis Enrique Ball, Presidente de Conindustria, manifestó *“que existe enorme preocupación en el sector privado por el acentuado retraso que ha tenido el gobierno en esta materia”*<sup>12</sup>.

Finalmente, el 11.06.98 el Ejecutivo Nacional representado por el Ministro del Trabajo encargado, César Augusto Carvallo, entregó al Congreso el Proyecto de Ley del Subsistema de Pensiones con su correspondiente exposición de motivos, la cual entre otras cosas destaca la necesidad de adecuarse a los cambios ya realizados en países como Argentina, Chile,

Colombia y otros, donde se han desarrollado regímenes de retiro bajo la modalidad de capitalización individual. Destacan en el texto legal el cuidado en la formulación del régimen de transición para los afiliados al sistema vigente del Seguro Social, la reafirmación del carácter mixto del subsistema en su configuración, fuentes de financiamiento y administración, conformado por instituciones públicas y privadas.

No pocos expertos coinciden en afirmar que existen dudas sobre la posibilidad de que un régimen de capitalización individual tenga éxito en una realidad económica como la venezolana, donde existe una persistente y alta inflación, bajos salarios y un mercado laboral con una mayoría de trabajadores informales. Al respecto opina Carlos Jaramillo, Gerente de Alliams Bice, compañía de seguros de origen chileno: *“para la administración de los fondos de pensiones, es imprescindible controlar la inflación”*<sup>13</sup>. Para otros, el componente salarial venezolano, caracterizado por salarios deprimidos, es un obstáculo a la viabilidad de los fondos de pensiones. Omar Meza, representante de la CTV en la Comisión Tripartita Técnica es de la opinión que *“El fondo de pensiones si no tiene un componente importante de orden fiscal, no podrá ser asumido por el trabajador, pues el sistema en términos salariales no es viable”*<sup>14</sup>.

A efecto de tener una primera aproximación al contenido del Proyecto de Ley del Subsistema de Pensiones, enviado por el Congreso al Ejecutivo Nacional para su aprobación mediante el mecanismo de la Ley Habilitante, se presenta a continuación un análisis descriptivo del mismo.

En el capítulo que establece las Normas Generales, el artículo 1 establece como objeto de la Ley regular el Subsistema e introduce como modalidad en la legislación el régimen de capitalización individual como sustituto del régimen solidario. El artículo 2 ratifica el carácter contributivo y obligatorio del sistema. El artículo 3 define los términos para su interpretación, tales como, afiliación, patrono, cotizaciones, pensión mínima vital, comisiones médicas, compañías de seguro, etc.

El artículo 4 ratifica la implantación del régimen de capitalización individual a través de la afiliación a AFP para otorgar pensiones que dependerán del monto que haya podido acumular el trabajador durante su vida productiva, es decir de su capacidad de ahorro.

Los artículos 6 y 7 definen el ámbito de aplicación personal para trabajadores dependientes y sus familiares e introduce como modalidad a los no dependientes, es decir los que laboran en la economía informal. Esta inclusión de los informales es una novedad no contemplada en el proyecto original, que Provea valora positivamente ya que permitiría formalmente a este sector poder afiliarse y disfrutar de los derechos a una jubilación y pensión que hasta ahora la ley no le garantizaba, aunque quedan dudas sobre la capacidad de ahorro que tenga este sector para poder afiliarse y continuar luego en el sistema.

El artículo 8 menciona a las personas excluidas, que son las siguientes: 1º-) Los actuales pensionados del IVSS que ya superan los 350.000. La LOSSSI ordena al Ejecutivo Nacional la creación de un Fideicomiso, que deberá suscribirse entre el Ministerio de Hacienda y el ente fiduciario, para el pago de los pensionados actuales y aquellos que teniendo el derecho lo hubiesen solicitado antes del 31 de diciembre de 1996, que son aproximadamente 300 mil personas más. 2º-) Los miembros activos de la Fuerzas Armadas. Es importante señalar que tanto en Chile como en Venezuela los militares han sido exceptuados de esta normativa legal, lo que hace presumir que estas normas no son confiables para este sector, que goza de pensiones y jubilaciones privilegiadas (100% del último sueldo actualizado) que no disfrutaban el resto de la población. Algunos miembros de las fuerzas armadas han justificado esta excepción con el argumento de que en una contingencia bélica el sistema podría colapsar. Esta excepción ya estaba garantizada por el artículo 6 de la LOSSSI. Esta posición fue defendida por el diputado de Convergencia y Coronel retirado (GN), Adolfo Pastrán Matute, quien considera que *“el hecho de que las FAN sigan operando su propia seguridad social no es un privilegio sino un reconocimiento a lo bien que lo han hecho...”*<sup>15</sup>.

En el artículo 9 se establece que el ingreso es obligatorio dentro de los 30 días posteriores al inicio de la relación laboral. Los trabajadores podrán escoger libremente la AFP que le sea más atractiva y trasladarse a otra si lo desean sólo una vez cada año.

Los artículos 15 y 16 le atribuyen al Ministerio del Trabajo y de la Seguridad Social la dirección del Subsistema y le asigna las siguientes atribuciones: velar por el cumplimiento de la Ley, gestionar la atención de los actuales pensionados, asegurar el cumplimiento de normas y convenios internacionales en materia de pensiones, celebrar los convenios de fideicomiso previstos en el presente subsistema, etc.

Los artículos 18 al 23 disponen las bases económicas y financieras sobre las cuales descansa el sistema: fija el monto de las cotizaciones que se calculará sobre la base del salario normal, hasta el límite máximo de 10 salarios mínimos. Sin embargo, los trabajadores que tengan ingresos superiores podrán hacer aportes voluntarios.

La cotización es obligatoria y estará representada por el 12 % del salario de cotización, del cual el trabajador aportará el 25% y el patrono el 75% restante. De ese monto cotizado, el 10% será depositado en la cuenta de capitalización individual y el 2% restante en el Fondo de Solidaridad Intergeneracional. Las AFP recibirán 4% por ciento del salario de cotización para gastos de administración, suma que ha sido considerada excesiva en países donde se ha instaurado este sistema.

Los artículos 26 y 27 establecen las obligaciones del patrono y del trabajador, y el 28 las obligaciones de las AFP y Compañías Aseguradoras.

En el Título IV, los artículos 30 al 39 definen las características de los dos regímenes de pensiones: a) el de capitalización individual, que funcionará como una cuenta de ahorros para cada trabajador, con los aportes de afiliados y patronos; y b) el de solidaridad intergeneracional que se desarrollará bajo la modalidad de capitalización colectiva, cuyos aportes serán destinados a un fondo común de los afiliados, de naturaleza pública, y su objetivo es completar la Pensión Mínima Vital, cuando lo acumulado en la cuenta de capitalización individual no la cubra, porque al trabajador no le fue posible ahorrar lo suficiente.

El artículo 40 obliga al Estado a garantizar con fondos públicos una Pensión Mínima Vital, si la cuenta individual del afiliado o los recursos del Fondo Intergeneracional resultaran insuficientes para cubrirla. En este sentido, es preocupante que no se establezca que el monto de la Pensión Mínima Vital sea igual al salario mínimo y vital como lo establece la vigente Ley de Homologación de Pensiones y Jubilaciones al Salario Mínimo, dejando en forma caprichosa al Ejecutivo Nacional ajustarla en forma periódica sin criterios definidos.

El artículo 44 ordena convertir a los diferentes regímenes de jubilaciones y pensiones del sector público en fondos de capitalización en un lapso de tres años. Preocupa que cada régimen se convierta en una administradora separada, cuando uno de los vicios más destacados del actual sistema de seguridad social es, precisamente, la multiplicidad de regímenes jubilatorios. En consecuencia, el nuevo subsistema no soluciona "*la proliferación anárquica de regímenes de pensiones*"<sup>16</sup> denunciada por el Coordinador del Grupo de Estudios Laborales (GEL), que incluía la existencia de 460 regímenes de pensiones en Venezuela. El artículo 45 establece la prohibición de crear nuevos regímenes o ingresar nuevos afiliados a los ya existentes.

En el Título VII, en los artículos 49 a 78 se regulan las contingencias cubiertas que son muy similares a las incluidas en la actual Ley del Seguro Social, a saber: vejez, invalidez, incapacidad parcial permanente, sobrevivencia, asistencia funeraria y beneficio de nupcialidad.

Vale destacar que el artículo 51 aumenta a 60 años la edad mínima de las mujeres para tener derecho a la pensión por vejez, en contraposición con los 55 que en la actualidad establece la Ley del Seguro Social, a la vez que dispone que la edad mínima se modificará progresivamente sobre la base de estudios demográficos y actuariales, sin establecer el organismo responsable de hacerlo. Preocupa que esta decisión quede en manos privadas, que movidas por el interés del lucro pudieran elevar las edades en perjuicio del derecho de los pensionados. El artículo 68 establece en un salario mínimo la asignación correspondiente por gastos funerarios en caso de fallecimiento de un afiliado cotizante. El artículo 69 establece una pensión por nupcialidad equivalente al 10% del salario mínimo, la cual es proporcionalmente menor a la establecida en

la actual Ley del Seguro Social, que la equipara a la asignación de gastos funerarios. Asimismo, se desmejoran las asignaciones que le corresponden a la viuda o concubina que contrae nuevamente matrimonio, que en la actualidad es igual a dos anualidades de la pensión que le fue otorgada y que en el nuevo régimen se reduce a sólo una asignación del 10% del salario mínimo.

El artículo 71 establece dos modalidades de pensión: a) la Renta Vitalicia en la que el afiliado contrata con una compañía de seguro el pago de una mensualidad hasta su fallecimiento; b) la Renta Vitalicia Diferida en la que el afiliado contrata con la AFP una pensión temporal que incluye un retiro programado de acuerdo con sus expectativas de vida. Simultáneamente, con una compañía de seguros contrata una mensualidad hasta su fallecimiento mediante la compra de una póliza que comenzará a pagarse vencida la pensión temporal.

En el Título VIII, en los artículos 79 al 92, se regula la constitución de las AFP bajo la figura de Sociedades Anónimas, que tendrán como objetivo administrar los aportes individuales de los asegurados y otorgar pensiones. Pueden estar constituidas por capitales públicos, privados o mixtos, y sólo podrán constituirse con un capital mínimo de 2.000 millones de bolívares, quedando su supervisión a cargo de la Superintendencia de Pensiones creada específicamente para tales fines.

A partir del artículo 93 están dispuestas las normas de carácter general que regulan la Superintendencia de Fondos de Pensiones; esta sección de la Ley está compuesta por una serie de aspectos técnicos de carácter financiero que limitan las inversiones de las AFP y determinan su rentabilidad. La capacidad de ahorros del afiliado y la rentabilidad que arroje los fondos será determinante para el monto de la pensión individual.

La responsabilidad de las AFP, las garantías de los fondos, inversiones y responsabilidad de la Superintendencia están contempladas en el proyecto de ley del subsistema de pensiones. En caso de que la rentabilidad real de los Fondos sea inferior a la rentabilidad real mínima y ésta no pudiera ser cubierta por la reserva de contingencia, la AFP puede recurrir a los recursos del encaje legal que están obligados a constituir. Si estos recursos no fuesen suficientes para alcanzar la rentabilidad mínima, el Estado a través del Ministerio de Hacienda complementará la diferencia. La Superintendencia tendrá la gran responsabilidad de vigilar y controlar eficazmente las inversiones y administración de las AFP, para lo que el artículo 108 establece expresamente los instrumentos financieros en los cuales pueden invertir las AFP, entre los cuales están incluidos los títulos garantizados por otros Estados, Bancos Centrales y Bolsas de Valores extranjeras, pero que pueden ser limitados por el Banco Central de Venezuela.

El incumplimiento por parte de los patronos públicos y privados de su obligación de enterar al actual IVSS sus aportes y el de los trabajadores, es quizás uno de los grandes males de la seguridad social, motivo por el cual se han acumulado grandes deudas que constituyen una estafa para con los afiliados y un delito de apropiación indebida previsto en el Código Orgánico Tributario. Sin embargo, hasta ahora, ningún patrono ha pagado condena. Previendo esta situación, el Proyecto de Ley de Pensiones en los artículos 142 y siguientes ha establecido una serie de sanciones para el empleador en estos casos: falta de inscripción del patrono, no retener, no enterar la cotización, etc. Dichos incumplimientos serán sancionados con multas que van desde las 100 entidades tributarias hasta 1.000 más los intereses.

Finalmente, el artículo 155 establece las condiciones de transición de los afiliados al sistema vigente hoy que a la fecha de entrada de la presente ley hayan cumplido 45 años de edad, siendo mujer, o 50 años de edad, siendo hombre. Todo lo relativo a la administración del régimen de transición, la ley lo deriva a lo que norme el respectivo Reglamento.

Desde la visión de los derechos humanos, el establecimiento de un sistema de pensiones fundado básicamente en la capitalización individual y únicamente a través de las AFP, sin que el asegurado tenga opción a escoger quedarse con el actual régimen, como lo plantea el presente Proyecto de Ley del Subsistema de Pensiones, es un retroceso en la garantía y protección de derechos, en comparación con la actual Ley de Seguridad Social, y mucho más si se lo compara con el Proyecto de Ley Orgánica del Sistema de los Seguros Sociales en

Venezuela, presentado a consideración del Congreso por la Comisión de Asuntos Sociales de la Cámara de Diputados a finales de 1995, o con el proyecto presentado por la Asociación de Profesores de la UCV en mayo de 1997, los cuales se ajustaban a los principios del Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Normas Mínimas de Seguridad Social.

En resumen, el actual Proyecto incluido en la Ley Habilitante atenta contra los principios básicos de derechos humanos como la solidaridad, la equidad y la integralidad, al tiempo que legitima el desprendimiento de las obligaciones del Estado de promover un desarrollo progresivo, en este caso de las pensiones y jubilaciones, como componentes del derecho humano a la seguridad social.

### **Proyecto de Ley del Subsistema de Salud**

El Proyecto de Ley del Subsistema de Salud, presentado ante el Congreso a principios de 1998, conforme lo establece la *Exposición de Motivos* se inspira en los principios de solidaridad y universalidad, apuntando al amparo de todos los habitantes del territorio sin discriminación alguna. Sin embargo, la reivindicación de dichos principios se limita a lo meramente enunciativo, dado que el desarrollo normativo propone la instauración de servicios de protección social bajo la modalidad de capitalización individual, promoviendo las bases de un modelo que generará la exclusión de los sectores sin capacidad contributiva, y provocará desigualdades sociales en la cobertura de la asistencia médica proporcionada por el subsistema, en el futuro a cargo de entidades públicas y privadas.

Cabe destacar que la versión final del Proyecto de Ley del Subsistema de Salud, enviado a consideración del Poder Ejecutivo por parte del Congreso en el marco de la Ley Habilitante, no fue dado a conocer a la opinión pública, por lo que las consideraciones de tipo general que se presentarán a continuación se realizan sobre la base de la última versión legislativa publicada en marzo de 1998.

De la lectura de la misma, Provea considera que vulnera algunos principios rectores de los derechos humanos, en especial del derecho humano a la salud. Para comenzar, el principio de universalidad no se encuentra garantizado dado que se categorizan los niveles de atención médica de acuerdo con la capacidad financiera de los afiliados (artículos 4 y 6). Asimismo, se violentan los principios de solidaridad y equidad, puesto que el sistema debería garantizar que los que más tienen contribuyan con los que menos tienen y que todos por igual tengan acceso a los mismos servicios y prestaciones. Por el contrario, prevalece el criterio de que quienes más aporten gozarán de más y mejores prestaciones y servicios (Art. 6, 67, 76, 77, 79). La integralidad no se encuentra garantizada en la medida en que el modelo privilegia una orientación curativa en desmedro de la preventiva.

El Proyecto de Ley del Subsistema de Salud representa una regresión normativa que vulnera la vigencia del derecho a la seguridad social consagrado en el artículo 94 de la Constitución, pues en comparación con la Ley del Seguro Social vigente desde 1940, no garantiza un desarrollo progresivo de la seguridad social en la medida en que el subsistema propuesto implica la pérdida de derechos adquiridos para los presentes y futuros afiliados.

Entre estas regresiones de derechos, se pueden identificar las siguientes:

1) El artículo 9 de la anterior Ley del Seguro Social, al definir las prestaciones económicas, incluía los casos por enfermedades profesionales, enfermedades generales y enfermedades de larga duración y alto costo. Sin embargo, el artículo 59 del subsistema de salud cubre el reposo médico por enfermedad sólo en los casos de enfermedades generales y enfermedades profesionales, excluyendo las enfermedades crónicas, de larga duración y alto costo.

2) El artículo 10 de la Ley del Seguro Social regulaba la posibilidad de extensión del pago de las prestaciones económicas al afiliado, sujeto a tratamiento médico, en caso de que la enfermedad de larga duración tuviere un dictamen médico favorable a su recuperación a un período mayor a las normales 52 semanas de reposo. En contraposición, el subsistema de

salud al regular las prestaciones que proporciona el subsistema (artículo 61) no mantiene este criterio.

3) El artículo 121 del Reglamento General del Seguro Social cubre la atención odontológica y suministro de prótesis en caso de accidentes laborales, mientras que el subsistema de salud, al referirse al Plan por Enfermedad General (artículo 71), no incluye como parte de la atención integral la atención odontológica ni el suministro de prótesis.

4) El artículo 126 del Reglamento General del Seguro Social garantiza la atención médica a los beneficiarios del Seguro Social sin necesidad de período previo de cotización. Sin embargo, los artículos 61, aparte único y 62, literal b, del subsistema de salud definen períodos de carencias –sujetos a reglamento–, que se corresponden con el período mínimo de cotización para acceder a las prestaciones económicas por incapacidad temporal, maternidad y adopción, así como para acceder a cualquiera de los planes de salud allí definidos. Modalidad que corresponde a los criterios mercantilistas de las pólizas de seguros privados de hospitalización, cirugía y maternidad, y nunca a criterios y principios de derechos humanos.

5) El artículo 131 del Reglamento General del Seguro Social garantiza a los beneficiarios el disfrute de todas las prestaciones del sistema sin distinguir la modalidad de la enfermedad que sobreviniere en el transcurso del tratamiento. No ocurre lo mismo con el subsistema de salud: el artículo 62, literal c, que establece la conceptualización de *preexistencias* que incluye enfermedades, malformaciones o afecciones que puedan demostrarse que existían para la fecha de celebración de la afiliación. Otra modalidad mercantilista de las pólizas de seguros privados, que pretende regular ahora este tipo de prestaciones.

6) El artículo 7 de la Ley del Seguro Social reconocía como derecho de los asegurados la atención médica integral de sus familiares. Por su parte, el artículo 82, numeral 9 del subsistema de salud consagra como un *deber* del asegurado la afiliación de su grupo familiar para que ellos puedan recibir la atención médica general. El artículo 4, en referencia al régimen solidario, en su numeral 1 refiere a un futuro Reglamento la determinación de los familiares del asegurado. Puede suponerse que el asegurado, además de estar en la obligación de garantizar su cotización individual, deberá realizar una cotización adicional -la familiar- para incluir en la cobertura del sistema al núcleo familiar. Esto implicaría un gravísimo retroceso normativo y una pérdida fundamental de un derecho previamente adquirido que protegía integralmente a la familia.

El subsistema propuesto legitima el desprendimiento de obligaciones por parte del Estado, existiendo una abierta contradicción entre el reconocimiento del Estado como garante de los derechos humanos y la orientación y espíritu de la normativa jurídica del actual anteproyecto, que tiende a desprender a los poderes públicos de sus responsabilidades constitucionales e internacionales en esa materia.

Por otra parte, el subsistema de salud desarrollado por este proyecto legislativo no concibe a la seguridad social como un derecho el cual garantice y que por ende se pueda exigir su vigencia. El papel del Estado se ve reducido en la medida en que el subsistema no cuenta con mecanismos que garanticen la restitución o reparación por vía judicial del derecho a la seguridad social, en relación a la cobertura y alcance de las prestaciones, debido a su impreciso contenido normativo. Este escaso e impreciso contenido normativo sobre el alcance de los planes y prestaciones del subsistema afecta la justiciabilidad y por ende la vigencia de la seguridad social como derecho humano.

Por el contrario, crea un conjunto de servicios de corte mercantilista, dependientes de la capacidad adquisitiva del afiliado con un marcado énfasis asistencial. La salud en el Subsistema se concibe como un servicio lucrativo que será asumido por distintas modalidades de Administradoras de Fondos de Salud (AFS). El artículo 27 define a las AFS como "*las entidades encargadas de asumir los riesgos por el manejo de los recursos de la Unidad de Valor Capitado (UVC) y de los recursos de la cotización voluntaria*". Estas entidades pueden ser de naturaleza pública, mixta o privada. Sin embargo, al no establecer el legislador un mínimo en la cantidad porcentual de las AFS que ha de ser de naturaleza pública, no hay

ninguna garantía de que el sector público asuma la responsabilidad administrativa y funcional del subsistema. Las AFS serán empresas aseguradoras encargadas de la venta de planes de cobertura variable de acuerdo con la capitalización individual de los afiliados.

De aprobarse el Proyecto de Ley del Subsistema de Salud incluido por el Legislativo en la Ley Habilitante, el Estado venezolano estará violando los compromisos nacionales e internacionales asumidos en materia de derechos humanos, ya que claramente el proyecto promueve la exclusión, y sienta las bases de una regresión en la protección y desarrollo de un derecho humano como la salud, componente esencial de la seguridad social que se pretende reformar en el país.

### **Situación actual del IVSS**

El Seguro Social sigue siendo una institución muy desprestigiada por su ineficiencia en la asistencia médica y por la demora que sufren los trabajadores en cobrar sus diferentes prestaciones, tales como indemnizaciones diarias, pensiones, paro forzoso, etc. Como consecuencia de la implantación de la recientemente aprobada LOSSSI, la Ministra del Trabajo, anunció la suplantación del IVSS por las nuevas AFP, mediante la ejecución de un plan de transición que significa *“el desmontaje de la actual estructura del IVSS según un cronograma que se realizará hasta diciembre de 1999”*<sup>17</sup>.

Pero este proceso no ha sido ni será nada sencillo. En marzo de 1997 fue designado como Presidente del IVSS el economista José Miguel Uzcátegui, quien contaba para ese entonces con un amplio respaldo político por ser considerado hombre de confianza del Presidente Rafael Caldera. Sin embargo, su oposición al cierre del IVSS lo hizo entrar en franca contradicción con los miembros de la Comisión Tripartita, especialmente con los representantes de la CTV y Fedecámaras, quienes presionaron de tal forma que se vio obligado a renunciar. La prensa de la época reseñó los pormenores de los enfrentamientos por el destino del IVSS: *“Las fuentes dijeron que hay un serio problema con Uzcátegui, quien se ha dedicado a sabotear la reforma de la seguridad social, prácticamente celebrando que no se aprueben [...] promoviendo una lucha antihistórica para tratar de mantener el Seguro Social funcionando en las condiciones y con las irregularidades que todos conocemos”*<sup>18</sup>. Finalmente, debido a las presiones mencionadas, el último defensor gubernamental de la permanencia y reforma del IVSS renunció a su cargo de Ministro de Estado para la Seguridad Social, el 19.11.97, logrando como contrapartida ser nombrado embajador de Venezuela en España.

En sustitución del anterior, se designó como nuevo Presidente del IVSS al médico y politólogo Rafael Arreaza, persona vinculada al mundo empresarial y antiguo Director de Salud, quien en opinión de la abogada Urimare Capote, asesora del Comité de Pensionados y Jubilados: *“ha sabido manejarse entre los diversos actores e intereses que giran alrededor del IVSS, exhibiendo en forma coherente una mejoría considerable en la administración y finanzas del instituto, demostrando que la quiebra del IVSS no es un problema del actual sistema solidario sino de una insana administración y mala gerencia”*<sup>19</sup>. Un ejemplo de ello es la tendencia a mejorar la recaudación durante la presente administración que *“alcanza 1.500 millones de bolívares diarios, en amplio contraste con los 500 millones que percibía en diciembre del año pasado”*<sup>20</sup>. La deuda patronal tanto pública como privada sigue siendo elevada, tal como lo demuestran las estadísticas del propio IVSS que las sitúan para diciembre de 1997 en *“213 millardos de bolívares, de los cuales 165,2 corresponden al sector privado y 48,4 al sector público”*<sup>21</sup>. Vale destacar que, según investigaciones realizadas por el Centro de Documentación y Análisis para los Trabajadores (CENDA), *“se puede afirmar que si se excluyen las operaciones por los fondos de Pensiones y de Paro Forzoso, se llega a estimar un déficit actual del orden de los 500 millardos de bolívares en las operaciones administrativas y del Fondo de Asistencia Médica, déficit que es inclusive con los aportes del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social”*<sup>22</sup>.

Por ello, los problemas del IVSS siguen siendo numerosos. El atraso en el otorgamiento de nuevas pensiones sigue siendo uno de los peores males del IVSS. La nueva LOSSSI acordó en su artículo 65 crear un Fideicomiso para financiar los costos de los actuales pensionados; sin embargo, ha prohibido nuevos ingresos, existiendo aproximadamente 200 mil personas que



ya cumplieron con los requisitos exigidos por la Ley para ser acreedores de una pensión, es decir, edad y cotizaciones y están esperando por ella desde hace varios años. Nuevamente, la abogada Capote confió a Provea que es *"loable el esfuerzo que está haciendo la actual administración del IVSS para incorporar con sus propios recursos nuevos pensionados por vejez, incapacitados y viudas, pero sin embargo éste no es suficiente, ya que las demoras para acceder al cobro de la primera pensión se elevan a más de 3 años"*.

Pero sin duda alguna, el intento del Ejecutivo Nacional de desconocer el cumplimiento de la Ley de Homologación de las Pensiones y Jubilaciones al Salario Mínimo, ha sido la situación más grave que afectó a los pensionados y jubilados del IVSS. Esta situación llevó a que el Comité de Pensionados y Jubilados solicitaran a la CSJ una interpretación de los artículos 1 y 2 de la Ley de Homologaciones y de los artículos 9 y 10 de las resoluciones 2.846 y 2.847 que pretenden desconocer el cálculo de las pensiones con base en el salario mínimo vigente de 100 mil bolívares. En este sentido, el abogado laboralista Carlos Sainz Muñoz apoya la tesis de que *"La homologación es inherente e inseparable del quantum de la pensión del pensionado o jubilado [...] y constituye una responsabilidad de orden público inexcusable y no sujeta a la falta de previsión presupuestaria o a la baja del precio del petróleo, [...] y esta obligación debe ser asumida por el Estado y debe ser exigida por los beneficiarios en un plazo no menor de dos meses a partir de la fijación del salario mínimo nacional de acuerdo a la Ley de Homologación"*<sup>23</sup>. Hasta la fecha de cierre del presente Informe el monto de la pensión cobrada por los pensionados y jubilados durante 1998 era de Bs. 75.000.

Vale también destacar que se ha mejorado la celeridad en el pago de las prestaciones del seguro de paro forzoso, que para septiembre de 1997 tenía una demora de 20 meses, y en la actualidad ha disminuido a 6, mas sin embargo todavía se está lejos de cumplir el plazo de 33 días establecido por el artículo 9 del Reglamento del Seguro social a la Contingencia del Paro Forzoso.

Todo este proceso se da en el marco de eliminación y liquidación del IVSS, establecido por la LOSSSI en su artículo 78, y que dio pie al Ejecutivo Nacional para que dictara el 24.09.98 en el marco de la cuestionada Ley Habilitante, la Ley que regulará el procedimiento para acabar con la institución pionera de la seguridad social en Venezuela.

Cabe precisar que existen dudas en amplios sectores de expertos en materia de seguridad social sobre la viabilidad de implementar el nuevo régimen de seguridad social, por la gran cantidad de recursos que conlleva el proceso de transición y los costos políticos y sociales que supone la eliminación del IVSS, sin que exista la posibilidad de que los afiliados hubiesen podido optar entre el régimen vigente y el nuevo aprobado por la LOSSSI. En este sentido, el especialista Arturo Tremont advierte que *"Una de las ideas más difundidas en la población – aunque no sea cierto– es que el Seguro Social no sirve para nada, y por lo tanto hay que bajarle la Santamaría"*<sup>24</sup>. Es, agrega Tremont, una manipulación de *"quienes presentan el punto como si el 1º de enero del año 2000, contáramos ya con un sistema de seguridad social, eficiente y desprovisto de las perversiones sufridas durante décadas. A partir de este momento entramos en una etapa de transición. Es imposible pensar que con los múltiples problemas heredados esto se pueda ejecutar en breve tiempo"*<sup>25</sup>.

---

1 Ver PROVEA: Informe Anual octubre 1996 - septiembre 1997. Caracas, 1997, Pág. 212

2 Ídem.

3 El Nacional, 04.10.97, pág. E-10.

4 Ídem.

5 Ídem.

- 6 El Globo, 12.10.97, pág.9.
- 7 Economía Hoy, 27.01.98, pág. 9.
- 8 El Globo, 12.10.98, pág. 3.
- 9 Ídem.
- 10 El Nacional, 20.03.98, pág. E-13.
- 11 Ídem.
- 12 Ídem.
- 13 El Tiempo, 21.10.97, pág. 20.
- 14 Economía Hoy, 02.03.98, pág. 11.
- 15 Últimas Noticias, 22.10.97, pág. 3.
- 16 Ver PROVEA: Informe Anual octubre de 1995-septiembre de 1996. Caracas, 1995, Pág. 191.
- 17 El Nacional, 04.04.98, pág. D-4
- 18 Economía Hoy, 13.11.97, pág. 3.
- 19 Entrevista a Urimare Capote en fecha 25.09.98.
- 20 El Universal, 22.04.98, pág. 2-1.
- 21 El Nacional, 01.04.98, pág. E-1.
- 22 CENDA: Sistema de Seguridad Social Integral: Subsistema de Salud. Caracas, Diciembre 1997, mimeo, pág. 15.
- 23 El Nacional, 17.04.98, pág. E-13.
- 24 Significa cerrar o clausurar.
- 25 El Globo, 03.05.98, pág. 21.

