

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

A lo largo de 1995, el tema de la seguridad social cobró relevancia pública, como consecuencia de la iniciativa presidencial de abordar su reforma. A pesar de ello, los diversos sectores sociales afectados -con la excepción de los pensionados y jubilados- han participado débilmente del debate ya que, como constató la Comisión Presidencial para la Reforma de la Seguridad Social y las Prestaciones Sociales, la casi totalidad de aportes recogidos durante su gestión estuvieron vinculados al tema de las prestaciones sociales.

Esta realidad fue definida por Luis Ugalde s.j., miembro de dicha Comisión, en oportunidad de inaugurar un foro sobre el tema en la Universidad Católica Andrés Bello, como "*la inexistencia de una cultura de la seguridad social*". Esta afirmación lamentablemente confirma lo que en 1991 se constatará en un foro organizado por el Proyecto de Investigación: Política social y Seguridad Social en Venezuela y el Programa Integrado de Postgrado en Seguridad Social de la UCV; en aquella oportunidad se concluyó que "*en el país no existe una nación clara acerca de la seguridad social. Por lo tanto, la población desconoce e ignora su importancia*"³⁰⁴. Lo grave es que esta situación no ha cambiado sustancialmente catorce años después, motivo que explica en parte la grave crisis que atraviesa actualmente este derecho.

En el presente Informe se incluye esta primera aproximación al tema, desde la pers-

304 MENDEZ CEGARRA, Absalón: *Consideraciones generales sobre la seguridad social en Venezuela*, Cuadernos de Postgrado N° 4. Comisión de Estudios de Postgrado Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1993, pág. 42.

pectiva del derecho que tienen los trabajadores a gozar de la seguridad social, en tanto cotizantes del IVSS y del Seguro de Paro Forzoso, con la idea de comenzar a abordarlo en el futuro como un derecho específico de toda la población, tal cual lo plantea el Artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: “*Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social*”³⁰⁵.

¿Qué es la seguridad social?

Definir la seguridad social es una tarea difícil, ya que no existen acuerdos entre los distintos autores, tratadistas y doctrinas, por los diversos contenidos que involucra, así como las implicaciones de su desarrollo en la estructura de la sociedad, la responsabilidad estatal y la dignidad de la persona. Sin embargo, puede afirmarse con propiedad que en principio hay acuerdo en cuanto a la existencia de un concepto amplio y otro restringido, que depende del campo de aplicación (personas y contenido).

Uno de los conceptos más amplios que se encuentran en la bibliografía venezolana es el del Dr. Manuel Zúñiga Cisneros, quien en su libro Seguridad Social y su Historia, define a la seguridad social como “*el conjunto de medidas previsivas que conducen a garantizar a los habitantes de un país los medios económicos para lograr las condiciones mínimas de comodidad, salud, educación y recreación necesarias al civilizado; y las providencias contra una serie de riesgos inherentes a la vida moderna, tales como el desempleo, la enfermedad profesional o de otro origen, la invalidez parcial o total, la ancianidad, la educación de los niños, los derivados de la muerte del jefe de familia.*”

En contrapartida, otra definición plantea

que: “*La seguridad social es el conjunto de medidas tomadas por la sociedad y en primer lugar, por el Estado, para garantizar a todos los cuidados médicos necesarios y asegurarles los medios de vida en caso de pérdida o de reducción importante de sus medios de existencia, causadas por circunstancias no dependientes de su voluntad*”³⁰⁶. Desde el punto de vista de los derechos humanos, este segundo concepto implica un avance al identificar que las medidas a tomar son en principio responsabilidad del Estado y apuntan a la protección universal.

Para el profesor Absalón Méndez Cegarra, Coordinador del Postgrado en Seguridad Social de FACES-UCV, la seguridad social debe regirse por los siguientes principios:

- a) Universalidad: debe brindarse a toda la población.
- b) Solidaridad: la totalidad de la población, de acuerdo con su capacidad económica, debe contribuir al financiamiento de la seguridad social.
- c) Integralidad: los beneficios que ofrece el sistema deben brindarse en forma oportuna para cubrir una necesidad en los términos en que se presente.
- d) Participación: los afiliados al sistema deben participar en su concepción, desarrollo y ejecución.
- e) Eficiencia: con el mínimo de recursos debe lograrse el máximo de beneficios.
- d) Unidad: debe existir un órgano gestor que se haga responsable ante la población beneficiaria.

Según Méndez Cegarra “*la seguridad social es un sistema de protección social, fundado legalmente, orientado a garantizar a los habitantes de un país un mínimo de condiciones favorecedoras de una existencia humana y digna*”³⁰⁷. Esta noción permite identificar las

305 Énfasis añadido.

306 ZELENKA, Antonio en *Consideraciones generales sobre la seguridad social en Venezuela*. Cuadernos de Postgrado N° 4. Comisión de Estudios de Postgrado Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1993, pág. 20. Énfasis añadido.

307 Op. cit., pág. 22.

áreas de protección y los contenidos mínimos que la definen, que se encuentran recogidos en el Convenio 102 de la OIT, relativo a las Normas Mínimas de la Seguridad Social.³⁰⁸

Las áreas de protección definidas por el Convenio N° 102 son las siguientes:

- a) asistencia médica;
- b) prestaciones monetarias de enfermedad;
- c) prestaciones de desempleo;
- d) prestaciones de vejez;
- e) prestaciones en caso de accidente de trabajo y de enfermedad profesional;
- f) prestaciones familiares;
- g) prestaciones de maternidad;
- h) prestaciones de invalidez;
- i) prestaciones de sobrevivientes.

El Convenio N° 102 establece que los Estados que lo ratifiquen se obligan a *"incorporar sus prescripciones en su legislación nacional, deben establecer tres ramas como mínimo, entre las cuales deben estar comprendida por lo menos una de las cinco siguientes: de desempleo, de vejez, de accidente de trabajo y enfermedad profesional, de invalidez o de sobrevivientes. También deben dar cumplimiento a las normas estatuidas en cuanto a cobertura mínima de su población, cuantía mínima de prestaciones y, cuando proceda, suministro mínimo de asistencia médica. El Convenio exige, como regla general, la igualdad de trato entre nacionales y extranjeros residentes en el país..."*

El seguro social en Venezuela

Es importante destacar que la mayoría de los especialistas en la materia coinciden en señalar que en el país no existe un sistema de seguridad social propiamente dicho, sino entes e institutos que prestan asistencia social a determinados grupos de la población, escasamente coordinados entre sí, lo cual hace mucho menos efectiva su labor.

En Venezuela, el concepto de seguridad social se identifica con el seguro social, específicamente con el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS), creado en 1944 como consecuencia de la aprobación de la Ley del Seguro Social en 1940. Cabe recordar que la Constitución de 1947 en su artículo 52, consagró por primera vez la seguridad social como un derecho de todos los venezolanos, lo que fue ratificado por la Constitución vigente desde 1961 en el artículo 94.

La Ley del Seguro Social y su Reglamento General clasifican a las personas amparadas bajo las siguientes categorías: a) Bajo Régimen General Obligatorio, que cubre al asegurado por la totalidad de contingencias y prestaciones establecidas; ampara a las personas que prestan servicios en virtud de un contrato de trabajo, cualquiera sea su duración y monto de salario, tanto en medio rural como urbano. b) Bajo Régimen Parcial Obligatorio, que cubre a los empleados y funcionarios públicos en lo que se refiere a prestaciones monetarias, pero los excluye de las prestaciones en servicio y especies, así como de la asistencia médica integral. c) Bajo Régimen Facultativo: incluye a trabajadores no dependientes, trabajadores domésticos, mujeres no trabajadoras con ocasión de la maternidad, miembros de cooperativas, miembros de entidades gremiales, artistas y trabajadores de la cultura. Quedan excluidos de la protección del seguro social los trabajadores a domicilio, temporarios, ocasionales y los miembros de la FFAA.

En lo que respecta a los trabajadores, las dos instituciones de seguridad social más extendidas son el Seguro Social Obligatorio (SSO) y el Seguro al Paro Forzoso (SPF). Algunos trabajadores han logrado -por vía de la contratación colectiva- ampliar la asistencia social a la atención de los menores, vivienda, seguros de vida y otros. Según datos de la

308 Adoptado por la O.I.T. el 28.06.52, y ratificado por Venezuela el 27.08.81 según Gaceta Oficial Extraordinaria N° 2848.

OCEI correspondientes a 1989, el total de trabajadores afiliados al IVSS era de 2.302.047, de los cuales 1.702.338 se encuadran dentro del Régimen General Obligatorio y 589.709 en el Régimen Parcial. Según una investigación realizada por la periodista Argélida Gómez "el total de beneficiarios -es decir, asegurados más familiares- es de 7.305.105 personas"³⁰⁹. El grado de cobertura dista mucho de ser universal: "El Seguro Social ampara solo al 33,35% de la fuerza del trabajo del país, estimada para el año 1989 en 6.900.588; y solamente beneficia al 37,95% de la población total, estimada para ese mismo año en 19.245.522 habitantes"³¹⁰.

El sistema del SSO y del SPF, establecidos para beneficiar a los trabajadores, atraviesan una profunda crisis. Tan grave es la situación que gobierno, patronos y CTV han coincidido en la necesidad de intervenir y reestructurar al IVSS y buscar nuevas alternativas al Paro Forzoso, "para corregir las fallas que aún existen y establecer los mecanismos operativos y administrativos de tal manera que este organismo se haga más eficiente"³¹¹.

Una de las fallas más graves en el funcionamiento del IVSS tiene que ver con la grave crisis financiera por la que atraviesa, y que en parte se explica por lo adeudado en concepto de cotizaciones que mantiene el sector empleador tanto público como privado. Según el Ministerio del Trabajo, la deuda del sector privado con el Instituto alcanzaba un monto de 51 mil 991 millones de bolívares para octubre del 1994. Con respecto a la deuda del sector público, el estimado para la misma fecha fue de 10 mil 122 millones de bolívares.³¹² El diagnóstico es claro: los únicos que aportan regularmente, a través del mecanismo

de retención, son los trabajadores.

A pesar de ello, la significativa morosidad que tiene el IVSS con los trabajadores, unida a los problemas de gerencia y administración de los recursos, hace que los beneficiarios no reciban totalmente las contraprestaciones por las que cotizan regularmente. El Ministerio reconoce que "al finalizar el ejercicio se registra una elevada deuda por concepto de indemnizaciones diarias, lo cual se estima en 22.006 millones de bolívares. Igualmente no se han podido cancelar 2.700 millones de bolívares correspondientes a Paro Forzoso, el cual incluye 1.000 millones de bolívares del año anterior"³¹³. Según el Presidente de la CTV, "el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales adeuda a los trabajadores 15 mil millones de bolívares por concepto de paro forzoso y pensiones"³¹⁴.

Por otra parte, desde marzo de 1994 el IVSS no incorpora beneficiarios al sistema de pensiones por vejez, invalidez o sobrevivientes, lo cual ha originado un cúmulo de 112.089 nuevos pensionados que no obtendrán respuesta de sus pagos hasta que el Instituto no disponga de los recursos necesarios para ello, calculados en unos 6 mil millones de bolívares por mes. De los 400 mil pensionados que tiene ese organismo, para septiembre de 1995 solo están recibiendo las pensiones correspondientes 287 mil 911 beneficiarios. Esto significa que 112 mil 89 nuevos pensionados (30% del total), están esperando pagos desde marzo de 1994.

El IVSS además adeuda a los pensionados un retroactivo desde el año 1991, y no está cancelando la homologación de la pensión al salario mínimo, recién aprobada por el Con-

309 El Globo, 24.05.95.

310 Idem.

311 El Globo, 19.01.95.

312 MINISTERIO DEL TRABAJO: Memoria y Cuenta 1995, pág. 250.

313 Idem.

314 El Globo, 06.09.95.

greso³¹⁵. Fue a través de un largo proceso de organización y movilización de calle, como miles de jubilados con su perseverancia obligaron al Congreso a aprobar la homologación de la pensión al salario mínimo de 15 mil bolívares. La resistencia de los parlamentarios para aprobar ese beneficio a miles de ancianos contrastó con la facilidad con la que se aprobaron un plan que les permitirá a ellos jubilarse luego de quince años de servicio, y recibir mensualidades superiores a los 500 mil bolívares.³¹⁶

Tal como se refirió al comienzo de este capítulo, la seguridad social fue abordada por la Comisión Presidencial designada para presentar propuestas sobre el cambio de régimen de prestaciones sociales y la seguridad social. Esta Comisión finalmente propuso una serie de alternativas que son casi desconocidas por la opinión pública, lo que a juicio de Provea impide profundizar la discusión que debe culminar en la definición de una política integral de seguridad social para toda la población, basada en los principios de universalidad, solidaridad, integralidad, unidad, participación y eficiencia a los cuales alude la Comisión misma. En el Informe Final presentado a consideración del Presidente de la República la Comisión expresa que *“La seguridad social en la hora actual y dadas las condiciones socioeconómicas de las grandes mayorías del país no puede abandonar sus principios orientadores; pero igualmente, debe fortalecer una concepción participativa de la población protegida y garantizar la mayor eficiencia posible. Ello explica, el por qué el Estado no puede renunciar a su función social”*³¹⁷.

En este orden de ideas, vale destacar que el profesor Absalón Méndez Cegarra, miembro renunciante de la Comisión Presidencial,

fue el artífice de un proyecto de Ley Orgánica del Sistema de los Seguros Sociales en Venezuela, introducido el 06.10.95 ante la Cámara de Diputados por parlamentarios de la Fracción Parlamentaria de La Causa R, en cuya exposición de motivos se aduce que *“se inspira en la necesidad y conveniencia de mantener y fortalecer los seguros sociales como la piedra del sistema de seguridad social en el país. Le atribuimos carácter orgánico, porque esta Ley está llamada a desarrollar en forma amplia y extensa la disposición constitucional contenida en el artículo 94 de la Carta Magna de la República. Además porque en el país han proliferado en forma anárquica e incoordinada dispositivos legales, reglamentarios y convencionales, creadores de regímenes protectivos que duplican esfuerzos y recursos, y conspiran contra la existencia de un régimen general y uniforme de protección social para la gran mayoría de la población”*.

Sin duda alguna, durante 1996 la reforma de la seguridad social en Venezuela formará parte de la agenda en la que los sectores organizados deben participar para garantizar que no se desconozcan derechos adquiridos e incluso lograr reformas para incorporar nuevos o mejorar los actuales. Cualquiera que sea el sistema de seguridad social que se establezca, no debe basarse en cargar al asegurado el financiamiento de las distintas prestaciones, subsidios o pensiones, liberando de esa responsabilidad al Estado y al sector patronal. Un sistema de seguridad social basado en una estructura manejada exclusivamente por el sector privado no contribuirá a resolver la enorme crisis social existente, pues una población donde un 50% pertenece al sector informal de la economía y un sector formal en el cual proliferan

315 El Globo, 01.08.95.

316 Economía Hoy, 19.09.95.

317 COMISIÓN PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y LAS PRESTACIONES SOCIALES: Propuestas para la reforma de la seguridad social y las prestaciones sociales. Informe Final. Centro para la Documentación y Análisis para los Trabajadores (CENDA), Caracas, abril de 1995, pág. 4.

los bajos ingresos, quedaría automáticamente al margen del mismo.

Provea reivindica que la seguridad social es un derecho colectivo que el Estado, basado en principios de universalidad y solidaridad,

debe procurar y brindar a toda la población y no solo a los trabajadores. Cualquier propuesta en materia en seguridad social debe enmarcarse en los Convenios de la OIT ratificados por Venezuela.