

**UNIVERSIDAD DE LOS ANDES  
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y POLITICAS  
INSTITUTO IBEROAMERICANO DE DERECHO  
AGRARIO Y REFORMA AGRARIA**

**ASPECTOS GENERALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL  
CASO EL MUNICIPIO RANGEL DEL ESTADO MERIDA**

**ARLEY CARELIS BENITEZ RIVAS**

Trabajo presentado para optar el grado de Magister Scientae en Desarrollo Agrario

**Tutor: Prof. Arnaldo Gómez**

Mérida- 2002

**DONACION**

**S E R B I U L A**  
Tulio Febres Coraero

## DEDICATORIA

A Dios Padre quien me ha dado el privilegio de la vida, además de contar con su compañía, quien me protege e ilumina mi sendero.

A mis padres, quienes son el orgullo y razón de mi existir, seres perseverantes, luchadores y fuentes de apoyo e inspiración.

A mi esposo, mi gran amor, por apoyarme y acompañarme siempre.

A mis hermanos, por acompañarme y brindarme cada día lo mejor de ellos.

Al Dr. Ramón Vicente Casanova, y en especial, a mi Tutor Dr. Arnaldo Gómez, a quien no sabré como agradecerle jamás tanto apoyo, paciencia, comprensión y dedicación. Ambos fuentes de conocimiento, quienes van dejando un camino ejemplar a sus alumnos.

A mis abuelos, y en especial a mi tía Edy por su apoyo.

Este triunfo se los dedico, como un pequeño detalle, ante todo lo que se merecen.

Los quiero.

## RESUMEN

En la parte introductoria se establecen los objetivos de la investigación, su marco teórico, las bases metodológicas, la justificación del trabajo, el establecimiento de los objetivos generales y los específicos de la investigación y las consideraciones generales que en la región sirven de marco referencial a la cuestión social del municipio.

El capítulo I trata de los asuntos relacionados con los tópicos referidos a la historia de la seguridad social, sus aspectos conceptuales, los principios que la guían, la importancia de la seguridad social como medio eficaz de lucha contra las necesidades humanas y los instrumentos fundamentales para su adecuada aplicación: los seguros sociales obligatorios y los fondos de pensiones. De igual manera se muestra su realidad en nuestro país.

El capítulo II refiere la evolución de la seguridad social en Venezuela, su regulación legal y las actuales disposiciones constitucionales, que son la base de la seguridad social en su sentido más extenso

La historia del Municipio Rangel del Estado Mérida, sus características geográficas, sus aspectos socioeconómicos, demográficos y culturales, así como los problemas sociales más significativos, tales como la carencia de viviendas, las insuficiencias educativas, la realidad de los servicios médicos asistenciales, las carencias nutricionales y las deficiencias de los programas sociales de ayuda contra la pobreza, se hallan estudiados en el capítulo III.

El capítulo IV estudia los servicios públicos destinados a satisfacer las necesidades de la población a través de la asistencia social, el régimen parcial del seguro social obligatorio y de otros medios idóneos a dar cobertura a la seguridad social. También se ocupa del análisis del gasto social que realizan los gobiernos central, estatales y municipales en la sub-región estudiada. La última parte se refiere a las conclusiones y recomendaciones.

Palabras claves : Seguridad Social

# *INDICE*

	Pág.
<b>PORTADA</b> .....	i
<b>Dedicatoria</b> .....	ii
<b>Resumen</b> .....	iii
<b>Indice</b> .....	iv
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	1
<b>CAPITULO I</b>	
I. Antecedentes Históricos de la Seguridad Social .....	6
II. Consideraciones Generales .....	10
II. I Aspectos Conceptuales .....	11
II. I. I. El Seguro Social Obligatorio.....	13
II. I. II. Fondo de Pensiones.....	13
II. I. III. Tipos de Sistemas de Pensiones.....	14
II. II Principios que rigen la Seguridad Social .....	15
II. III Importancia y Realidad de la Seguridad Social.....	19
II. III. I Importancia de la Seguridad Social.....	19
II. III. II Realidad de la Seguridad Social en Venezuela.....	21
<b>CAPITULO II</b>	
I. Historia de la Seguridad Social en Venezuela.....	34
II. La Seguridad Social en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela .....	42

### **CAPITULO III**

I. Antecedentes Históricos del Municipio Rangel del Estado Mérida.....	46
II. Características del Municipio Rangel del Estado Mérida .....	48
I.II Características Socioeconómicas de los Habitantes del Municipio.....	50
I.III Actividades Agrícolas en el Municipio.....	51
I.IV Problemas Sociales Principales de los Pobladores Relacionados:	
I.IV.I. Vivienda .....	54
I.IV.II Educación.....	55
I.IV.III Servicios médico – asistenciales y odontológicos .....	58
I.IV.IV Situación alimentaria y nutricional .....	61
I.IV.V Falta de acceso a los programas sociales y subsidios a la pobreza .....	64

### **CAPITULO IV**

I. Satisfacción de las necesidades fundamentales de la población provista por el sector público .....	67
I.I Asistencia Social .....	67
I.II Recreación.....	69
II. El Gasto Social en el Municipio Rangel .....	70
III. El Seguro Social Obligatorio en el Municipio.....	72

### **CAPITULO IV**

I. Conclusiones y Recomendaciones .....	73
I.I Conclusiones .....	73
I.II Recomendaciones .....	75

<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	76
---------------------------	----

# ***INTRODUCCIÓN***

La seguridad social se ocupa del aspecto previsional de las personas y de la familia y por ende, de toda la sociedad, al atender las situaciones relativas a salud, invalidez, viudez, muerte del cabeza de familia, enfermedades profesionales, entre otras contingencias de importancia determinadas por la vida moderna.

En Venezuela vuelve a plantearse la reestructuración de la seguridad social, a finales del siglo pasado, debido a que en años anteriores, y partiendo desde sus inicios en 1942, en que se dicta la primera Ley del Seguro Social, y cuando se inicia la actividad del organismo ejecutor en 1944, no había tenido la eficacia necesaria, en el sentido de brindar beneficios importantes a toda la población del país. En la década de los 80, se inicia la revisión de los sistemas de seguridad social en Europa, y bajo su influencia, también en Venezuela, donde se considera como “no segura, ni social”. A partir de 1989 se comienza a trabajar formalmente en su revisión y en la reestructuración de los organismos que componen el sistema, proponiéndose una reforma legal de gran profundidad. La discusión se planteó en el país con gran intensidad entre 1993 y 1998, debido al colapso total del sistema de seguridad social, producto de la acentuación de la crisis económica y social del país, que comienza a mostrar su verdadera faz en 1983, con la devaluación de nuestro signo monetario y el subsecuente proceso inflacionario que se desata. La situación catastrófica que tal hecho genera en cuanto al deterioro del nivel de vida de la mayoría de los venezolanos, ocasiona una generalizada “inseguridad y angustia social”, al no contarse con la cobertura de las más urgentes necesidades de la población.

Me propuse en el presente estudio conocer los elementos básicos de lo que hasta la fecha ha sido la seguridad social, en toda la amplitud que el término tiene, en el Municipio Rangel del Estado Mérida, por sus especiales características de ser una porción geográfica donde la agricultura es la principal actividad económica de sus pobladores, conjuntamente con el turismo, que ha aprovechado la belleza paisajística de la subregión.

El objetivo general fue demostrar la necesidad de brindar a la población y sobre todo a los sectores más vulnerables de la zona, una seguridad social eficaz, universal e integral, cónsona con los principios generalmente aceptados por los organismos internacionales y la doctrina, que señalan los lineamientos básicos de la materia, como condición previa para lograr el desarrollo económico con justicia. De esta manera se logrará una paz social permanente al obtener por los medios de que el Estado dispone para su ejecución, la nivelación de los desequilibrios sociales.

Por tanto, para la realización del presente estudio, indago y cumplieron los siguientes objetivos específicos:

1. Se estudio la porción geográfica del Estado Mérida, que se corresponde con la división político territorial del municipio señalado anteriormente, en cuanto a su situación geográfica, topográfica, su devenir histórico y su geografía humana.
2. Se observo y analizo la situación de la población objeto de estudio, desde la óptica de la aplicación del Seguro Social Obligatorio y de los medios complementarios de la seguridad social (asistencia social, programas sociales, vivienda, asignaciones monetarias, asistencia alimentaria, etc.), cuantificando en la población el número de habitantes protegidos, total o parcialmente, por alguna de las formas previsivas o asistenciales y observando las calidades de las coberturas.

3. Se realizó un estudio diagnóstico del funcionamiento de los organismos encargados de brindar los servicios sociales permanentes y coyunturales, que funcionan en el Municipio, tanto los de carácter local, como los de cobertura nacional.
4. Se produjeron algunas propuestas adecuadas a la implementación de un sistema de seguridad social acorde con las características de la población, fundamentalmente integrada por trabajadores del medio rural, dentro de los lineamientos de la legislación que lo rige.
5. Se conoció la realidad de la protección social de los pobladores, previo el análisis de los elementos socioeconómicos que determinan las condiciones de vida actuales de los mismos.

La situación actual de la mayor parte de la población venezolana, caracterizada por un estado de pobreza generalizada, alrededor del 80% de la población total del país, según cifras que manejan el gobierno nacional y los distintos entes privados y académicos más serios (CORDIPLAN, CENDA, FUNDACREDESA, UCAB, ETC), genera retos e interrogantes que requieren de respuestas efectivas, consonantes con las tendencias predominantes de la seguridad social a nivel internacional y acorde con la realidad económica, política y social de nuestro país, y en particular, con las del Municipio Rangel objeto de nuestra investigación. Esto hizo pensar que la seguridad social tiene poca incidencia en la población y es necesario defender su efectiva implementación. Debemos evolucionar hacia el desarrollo, a la búsqueda de una seguridad social eficiente. Por esta razón es urgente la **Reforma de la Ley Orgánica de la Seguridad Social Integral** que rige la materia, que le de un fundamento concordante con los derechos sociales contenidos en la Constitución Bolivariana de Venezuela, y en especial el artículo 64. Por tanto, debemos trabajar en la tarea de perfeccionar la seguridad social y no en desnaturalizarla, siendo necesario tener presentes sus principios fundamentales, principalmente los de integridad y universalidad, en el sentido de dar cobertura, en las contingencias fundamentales, a la totalidad de los pobladores del Municipio Rangel del Estado Mérida. Por razones metodológicas, se escogieron los aspectos médico-asistenciales

(prevención, curación y rehabilitación), vivienda, educación, nutrición, programas especiales y prestaciones dinerarias, como centro de atención del presente trabajo.

Igualmente, tomé en cuenta el carácter flexible que debe tener el sistema a implantar, debido a que debe determinarse la estabilidad de los recursos requeridos, para de esta manera mantener su continuidad, contemplando *ab initio* las circunstancias temporales que dan paso a sistemas asistenciales de corto y mediano plazo.

En cuanto al tema y lugar escogidos, me interesé en ellos, debido a la inexistencia de estudios sobre el aspecto específico de seguridad social en la subregión. La característica de ser un Municipio eminentemente agrícola, lo que permitió acercarnos a lo que podría ser la implementación de un sistema de seguridad social, no solo válido para los centros poblados que lo constituyen, sino que sería útil para su extensión al medio rural de las zonas similares del Estado.

No existe en la zona objeto de estudio la protección social necesaria a los habitantes, debido a la ineficacia de los medios protectivos, a la falta de recursos económicos suficientes y a la incoherencia de las políticas dirigidas al sector social. La carencia de instituciones propias del cuidado a la salud y de otras necesidades sociales por parte de los entes públicos nacionales, estatales y municipales, fueron algunos de los elementos considerados.

El desarrollo del presente trabajo, se basó en:

- La identificación geográfica de la región objeto de estudio, mediante una revisión documental de los trabajos realizados sobre la zona, para hacer las determinaciones del área de estudio, en las que basé la investigación y las prospecciones del caso. Se utilizaron fundamentalmente informaciones estadísticas emanadas del sector público, nacional, regional y local.

Se realizó la comparación del sistema de seguridad social que estuvo vigente, bajo la regulación de la Ley del Seguro Social Obligatorio, y luego reformado por la Ley

Orgánica de Seguridad Social Integral, con el análisis actualizado de las propuestas de reformas de los distintos sectores nacionales, referidos a la seguridad social que se aplicaría en el país, por cuanto nos encontramos en un período de transición entre el anterior sistema y el que posteriormente se adopte.

- Se realizó una investigación exploratoria, con rasgos de investigación descriptiva, de acuerdo al nivel de conocimiento obtenido.
- La estrategia de la investigación es la documental, lo que conllevó a la elaboración de un diseño bibliográfico con algunas características de diseño de campo.
- El método utilizado fue el deductivo, con aproximación a la utilización de razonamientos explicativos.

# ***CAPITULO I***

## ***I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL***

La Seguridad Social se inicia en Europa, como respuesta a la llamada “cuestión social”, originada de la Revolución Industrial. El Canciller Otto von Bismarck, presentó e hizo aprobar por el Reichstag, en Alemania el primer Proyecto de Ley del Seguro Social Obligatorio del mundo, referido a la salud de los trabajadores de las minas de carbón para su aprobación, basado en los principios de la solidaridad y obligatoriedad.

La primera Ley de Seguro Social Obligatorio de Accidentes es aprobada en Alemania, por el Reichstag en 1884. Representó la forma más evolucionada de las instituciones que para esa época auxiliaban a la sociedad. Se distinguía por exigir un carácter de obligatoriedad en razón de su rango de organización pública. Abarcaba las contingencias de los accidentes de trabajo, tomando en cuenta el criterio del riesgo profesional. En caso de incapacidad total se le concedía al trabajador una pensión que era financiada con los aportes que otorgaban los patronos. Estas pensiones eran administradas por asociaciones patronales<sup>1</sup>.

El surgimiento histórico de los seguros sociales obligatorios en Alemania entre 1883 y 1889, se debió a una serie de aspectos de orden demográfico, económico, ideológico, jurídico y político, sobre todo por la necesidad que existía de calmar a los sectores que estaban en una situación de pugna. La necesidad de un sistema de seguro social obligatorio en mayor o menor medida se producía también en otras latitudes y, aunque el sistema creado por Bismarck estaba llamado a ejercer una profunda influencia en el mundo entero. El desarrollo de los

---

<sup>1</sup> Uzcátegui, Rafael. **Seguridad Social**. Fundación Editorial Universitaria de Venezuela. Universidad Central de Venezuela, 1978, p.83.

seguros sociales encontró una reacción en algunas legislaciones, sobre todo manifestada en el surgimiento de sistemas de previsión.<sup>2</sup>

Con el establecimiento del seguro social obligatorio se logra la unión de tres sectores: el Estado, el trabajador y el empresario.

En 1919 en París nace la Organización Internacional del Trabajo (OIT), a través del Tratado de Versalles, su propósito era reafirmar la seguridad social, velar por la protección de los trabajadores y el cumplimiento de las leyes sociales. A partir de ese momento, la seguridad social comienza a desarrollarse institucionalmente en el ámbito mundial, pasando a convertirse en un asunto prioritario de las convenciones internacionales.

En octubre de 1927, surge la Sociedad de Mutualidades y Seguros Sociales. Se denominó Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS) y vino a ocupar un segundo plano, después de la Organización Internacional del Trabajo. Su finalidad era la de lograr internacionalmente la defensa y el perfeccionamiento técnico y administrativo de la seguridad social.

Ambos organismos juntaron sus esfuerzos y provocan la revolución de los sistemas políticos en el mundo en materia de seguridad social. Una de las regiones sobre las que más influyó fue América Latina.

Poco a poco, esta nueva institución del seguro social, se fue implantando en algunos países, adaptándose a la realidad o situación política social de cada uno, pero manteniendo el modelo alemán. Se trataba de una seguridad social centralizada, que protegía a toda la población activa, con una administración popular y un financiamiento solidario.

---

<sup>2</sup> Olea, Alonso M. *Instituciones de Seguridad Social*. Ed. Civitas, 8ª. ed Madrid. 1982, p.29

En 1935 se dicta en Estados Unidos el Acta de Seguridad Social, para los seguros de asistencia social, empleo de emergencia y otras contingencias. Y se solicita a los estados federales, que incorporen a sus legislaciones los principios de la seguridad social.

Posteriormente, en 1942 se reúne la I Conferencia Interamericana de Seguridad Social, realizada en Chile, cuya finalidad estaba referida al desarrollo y comparación de las políticas de seguridad social, vinculados con la administración de las instituciones de previsión social de los países participantes relacionadas con esta materia. También en 1942, en Gran Bretaña se establece el plan de seguridad social, extendida a toda la población, en la época de la segunda guerra mundial, basado en la propuesta de Lord William Beveridge, *El Seguro Social y sus servicios conexos*, que define la concepción integral, solidaria y universal de la seguridad social.

En 1944 en Filadelfia, a través de VI reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, en las que se establecen sus bases doctrinarias, se aprobó una recomendación referente a la seguridad de medios económicos de subsistencia, con el fin de lograr satisfacer las necesidades básicas de la población y así obtener la disminución de la miseria. La referida Conferencia define la seguridad social como: “La que la sociedad garantiza a sus miembros por medio de una adecuada organización, contra algunos de los riesgos a los que están expuestos.”<sup>3</sup>

La seguridad social adquiere mayor relevancia a partir del 26 de junio de 1945. Se incorpora a la Carta de las Naciones Unidas, y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas, que en 1948 fue sancionada en París y la

---

<sup>3</sup>Citado por Menéndez-Pidal y De Montes, J. La seguridad social en el campo. Revista de estudios agro- sociales. No. 12, Madrid, 1955. p.8

consideró “como la que da un auxilio, en aquellos casos de pérdida de los medios de subsistencia por causas independientes de la voluntad del interesado”.

En 1951 nace la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), que tenía como objetivo la divulgación de la doctrina de la seguridad social, sus avances y los problemas originados por su adopción y aplicación.

Para fines del siglo pasado el estudio de lo que para esa época podía considerarse como Seguridad Social se reducía a las elementales normas administrativas en el caso de algunas contingencias (accidentes, muerte) y sus cálculos actuariales. En esa época el sistema operaba mediante una multiplicidad de instituciones que funcionaban aisladamente. Sin duda alguna que en el estudio, promoción y divulgación de esta disciplina los organismos internacionales especializados, tales como la Organización Internacional del Trabajo, Asociación Internacional de Seguridad Social y la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, han tenido una valiosa participación, pues a través de sus oficinas técnicas, asambleas, conferencias, congresos, declaraciones y sus órganos de publicaciones permanentes, han construido la base fundamental para las proyecciones de un futuro inmediato.<sup>4</sup>

En 1978 se adopta en Quito el Convenio Iberoamericano de Seguridad Social, estableciendo entre sus miembros compromisos importantes en esta materia.

La mayoría de los sistemas de seguridad social se crean a comienzos del siglo, incluían esencialmente lo relacionado con la salud, accidentes de trabajo y la cesantía laboral. Las pensiones de vejez fueron incorporadas posteriormente. El más antiguo de los “nuevos sistemas” es el de Chile, convirtiéndose a partir de 1981 en una referencia. Después de doce años, otros países comienzan a seguir sus pasos: Perú, luego Colombia, Argentina, Uruguay, México y por último Venezuela. Ninguno ha adoptado el sistema privado de contribuciones adoptado por Chile; han optado por otros sistemas como el mixto.

---

<sup>4</sup> Uzcátegui, Rafael., op cit., p.85

El sistema uruguayo es una combinación del sistema de reparto y el de capitalización individual obligatorio. Fue implementado en 1995 y se define como un régimen mixto que recibe las contribuciones y otorga prestaciones en forma combinada: el régimen de reparto y el de capitalización individual, con participación del sector privado. Tiene un sistema de seguridad social que cubre a más de 60% de su población económicamente activa. Es considerado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) entre los más avanzados de América Latina en materia de seguridad social. Como veremos más adelante, en Venezuela la situación presenta un perfil diferente.

## ***II. Consideraciones generales.***

### **II.I Aspectos conceptuales**

La seguridad social constituye uno de los componentes necesarios en toda política social integral. Viene a ser un servicio público que garantiza la salud y asegura la calidad de vida de una sociedad. Comprende cada una de las actuaciones que el Estado realiza para elevar los niveles de vida de la población. Va dirigida a promover un reparto más equitativo del ingreso nacional entre los diferentes grupos sociales. De allí el porqué, en países donde la seguridad social funciona de una manera eficaz y eficiente, el trabajador no requiere del ahorro para afrontar las contingencias que más le afectan a sus familiares y a sus dependientes, ya que son cubiertas por la seguridad social, y estas sociedades tienen índices muy bajos de pobreza y miseria.

La implantación de un sistema de seguridad social, nos conduce a la búsqueda de un mecanismo de carácter contributivo, donde aporten patronos, trabajadores y el Estado, con la finalidad de garantizar una serie de prestaciones de servicios y asegurar la protección en casos

de asistencia médica, hospitalaria, contingencias de maternidad, y pensiones por invalidez, vejez, incapacidad laboral, enfermedades terminales, necesidades especiales, riesgos laborales, recreación para el núcleo familiar del trabajador y cualquier otra circunstancia de previsión social.

Zúñiga Cisneros señala que por seguridad social

“se entiende el conjunto de medidas previstas 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 a los niños, los derivados de la muerte del jefe de la familia”<sup>5</sup>

Carmelo Meza-Lago entiende por seguridad social, acorde con la Organización Internacional del Trabajo, lo siguiente :

“Un sistema integral de protección contra riesgos sociales que incluyen los programas siguiente: a) Seguros Sociales (pensiones de vejez, invalidez, muerte; atención médico hospitalaria y prestaciones monetarias por riesgos por enfermedad común y maternidad; y prestaciones monetarias por desempleo); b) Asignaciones Familiares; c)Asistencia Social ( tales como pensiones no contributivas o concedidas a personas sin recursos y no elegibles para las prestaciones del seguro social) ; y d) Programas públicos de atención a la salud”<sup>6</sup>

La seguridad social se caracteriza por prestar protección a necesidades eventuales y promover la búsqueda del bienestar social, elevando las condiciones de vida de todos los habitantes, a través de los servicios que presta a la colectividad en general.

---

<sup>5</sup> Zúñiga Cisneros, M.: *Seguridad Social y su Historia*, Caracas, 1963, Editorial Edime, p.5

<sup>6</sup> Mesa Lago, Camelo. Citado por Díaz, Ana. “La Seguridad Social puede absorber el 24 % del Presupuesto de la Nación. Diario *El Nacional*. cuerpo E. 11 de Octubre de 2000, p-1-2.

Oscar Méndez, señala que “La función de la seguridad social es la propia del seguro privado, la de indemnizar un daño eventual tipificado que afecte al ser humano, o en términos económicos a su capacidad laboral y de ganancia, es el caso de diferentes coberturas: seguro de accidentes, enfermedad, invalidez y, desde luego el caso de los seguros sociales<sup>7</sup> .

La seguridad social forma parte de las ciencias sociales, está ubicada en una zona que comprende lo jurídico, sociológico y lo económico.

El sistema de seguridad social garantiza a la población que sus contingencias estén cubiertas, bien sea en los casos de:

- **Vejez:** Es una pensión que el Estado garantizará a una edad determinada de la persona, generalmente después de los 65 años de edad.
- **Invalidez:** Es una pensión permanente que no puede ser inferior a una proporción del salario de cotización. Se considera que el inválido que no pueda moverse o realizar los actos principales de su existencia puede percibir hasta 100%. La invalidez es calificada por una comisión médica.
- **Incapacidad:** Es igual al resultado de aplicar el porcentaje de incapacidad sufrida, al monto de la pensión que correspondería al cotizante de haber sufrido invalidez permanente.
- **Desempleo:** Garantiza al trabajador que ha perdido el empleo, un ingreso mínimo durante un tiempo determinado.

---

<sup>7</sup> Mendez Araujo, Oscar. *La Seguridad Social. Régimen General y Régimen Especial Agrario*. Mérida, 1983.mimeo, p.23

### ***II.I.I El Seguro Social Obligatorio***

Es uno de los instrumentos fundamentales de la seguridad,

Es una institución nacida entre la necesidad de proteger al trabajador, mediante adecuados sistemas para conservar su salud y la de sus familiares, previniéndolo por la eventual pérdida de su capacidad para trabajar, rehabilitarlo en caso de incapacidad, auxiliarlo económicamente con un régimen especial de indemnizaciones cuando por enfermedad o accidente no pueda concurrir al trabajo, prevenirlo contra las contingencias derivadas de la invalidez y vejez, amparar a los sobrevivientes y estimular la institución del matrimonio mediante el pago de una asignación por nupcias.<sup>8</sup>

### ***II.I.II Fondos de Pensiones***

Son instrumentos de ahorro individual, cuyo fin es lograr que el trabajador reciba una pensión igual o superior a la percibida, y próxima al último salario devengado para el momento de la culminación de su relación laboral. Su finalidad es asegurar una pensión suficiente al jubilado; es decir, que luego de haber laborado 25 o más años, en la mayoría de los casos, el trabajador cuente con capital suficiente para garantizarse una vida digna. Por el hecho de ser trabajador, el empleador tiene la obligación de realizar aportes a la administradora de fondos de pensiones, las cuales tomarán el dinero para invertirlo en divisas y reglamentadas opciones de ahorro, con el propósito de obtener un mayor rendimiento.

El informe 2000 realizado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) concede un capítulo al sistema de las pensiones en el mundo, analiza las ventajas y desventajas de los fondos de pensiones. Los clasifica en:

---

<sup>8</sup> *¿Qué es el Seguro Social?*. Revista. **Visor Social**. Órgano de la Asociación Nacional de Inspectores de Cotización del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, año I, No. 2, Febrero. Caracas, 1978, p.53.

1. **Fondos contributivos:** Ubican aquellos regímenes en los cuales cotizan tanto los empleadores como los trabajadores. La OIT considera que este modelo es limitado y no siempre estimulante para los beneficiarios. Este modelo se había ideado en un tiempo para nuestro país, pero fue analizado y se llegó a la conclusión que solo beneficiaría a trabajadores del sector formal de la economía, manteniendo desamparadas a las personas pertenecientes a la economía informal.
2. **Pensiones no contributivas:** Busca que todos y no sólo los trabajadores del sector formal puedan disponer, por lo menos de unos ingresos mínimos. La desventaja de este sistema es que tiene un costo alto para el Estado, ya que debe cargar con su financiamiento, sin participación de los sectores patronales y laborales.<sup>9</sup>

### *II.I.III Tipos de Sistemas de Pensiones*

- **Sistemas de reparto o “reparto solidario intergeneracional”:** Es la solidaridad colectiva en la cual estarán aquellos trabajadores que no alcanzaron a acumular en su cuenta de capitalización individual el monto equivalente a la pensión mínima de vejez. La Administradora de Fondos de Pensiones (AFP) se encarga de transferir los recursos al Fondo para complementar la pensión. Las contribuciones de los trabajadores activos se utilizan para pagar las pensiones, para que en un futuro sean mantenidos a su vez en su retiro por los que entonces laboren. Lo que quiere decir que los jóvenes pagan las pensiones de los ya retirados.
- **Sistemas de capitalización individual:** Es la cuenta para cada uno de los cotizantes al sistema de seguridad social, que será administrada por la administración de fondos de pensiones (AFP). Cada quien ahorra en una cuenta personal e individualmente identificada, a la que

---

<sup>9</sup> Cortéz, Adriana. “Venezuela es el país de menos recursos en seguridad social”. Diario **El Nacional**, Caracas, 21 de agosto de 2000, pág E-74.

contribuyen mensualmente el trabajador y su empresa con una cantidad fija. Durante la vida del trabajador las contribuciones y los rendimientos financieros se van acumulando y pasan a formar un fondo con el cual financian su retiro. Generalmente en este tipo de sistemas de pensiones el trabajador goza de una cobertura de seguro para la eventual muerte o incapacidad, ampara a los sobrevivientes del trabajador y le otorga las correspondientes pensiones. Le garantiza una pensión cercana al salario mínimo, sobre todo a aquellos que no han podido acumular los suficientes derechos a través de sus contribuciones, durante su vida laboral activa. Resumiendo, otorga a los afiliados una pensión cuya cuantía dependerá del monto acumulado de los aportes en la cuenta individual del afiliado y del producto que le corresponda por el rendimiento de las inversiones efectuadas.

- **Sistema mixto:** Es parte del sistema de seguridad social como servicio público, no lucrativo, universal, integral, único, solidario, participativo conformado por contribuciones directas e indirectas, e integrado por dos regímenes: el no contributivo a cargo del Estado y el contributivo con aportes de trabajadores y empleadores y cuyo mecanismo protector es el fondo de solidaridad intergeneracional (otorga la pensión mínima homologada al salario mínimo urbano) y el régimen de cuentas de capitalización individual (tanto recibes como tanto ahorras o aportas).<sup>10</sup>

## **II.II *Principios de la seguridad social***

---

<sup>10</sup>Sainz Muñoz, Carlos. "El Trabajo como Hecho Social". *Diario El Nacional*, Caracas, 11 de abril de 2001, pág. E/1.

Después de transcurridos muchos años de experiencias acumuladas en distintos países, la doctrina de la seguridad social ha estado de acuerdo en considerar como principios rectores de la misma, los que a continuación señalaremos.

Otros autores agregan otros principios, pero, a los efectos de este trabajo se acoge la clasificación de Rafael Uzcátegui quien acertadamente sistematiza los que los tratadistas más importantes señalan.

<u><i>PRINCIPIO</i></u>	<u><i>ASPECTO</i></u>
Universalidad	Campo de aplicación
Solidaridad	Financiamiento
Integridad	Prestaciones (Beneficios SS)
Unidad	Organización administrativa <sup>11</sup>

- **Principio de la universalidad:**

Está basado en el establecimiento de un sistema universal, que comprende a toda la población de un país, protegiendo y garantizándole a todos y cada uno de sus miembros la satisfacción de sus necesidades y el derecho a una vida digna, donde los miembros de la sociedad deben contribuir en cierta forma en el desarrollo de la seguridad social, a través de su financiamiento como contribuyentes, o como beneficiarios. Es aplicable a toda persona, sin ningún tipo de discriminación.

---

<sup>11</sup> Uzcátegui, Rafael. **Seguridad Social**. Caracas . Editorial Universitaria de Venezuela, 1991,p.10.

Este principio que orienta el desarrollo del Campo de Aplicación de la Seguridad Social y tiene el objetivo de incorporar progresivamente al mayor número de personas y zonas geográficas en las actividades de las instituciones, ya sea como contribuyentes y beneficiarios de las prestaciones otorgadas. La principal limitación en su desarrollo ha sido la aplicación de la norma, pues en la misma generalmente, existe una cláusula diferidora que pospone su aplicación hasta que el administrador considere que están dadas las condiciones para hacerlo.<sup>12</sup>

- **Principio de la solidaridad:**

Este principio se basa en el hecho de que quien tenga más posibilidades debe contribuir a garantizar la seguridad a quien tiene menos, lo que quiere decir que las prestaciones de los trabajadores pasivos, generalmente son financiadas por los trabajadores activos. Se fundamenta en la existencia de una sociedad civilizada y organizada, donde se le proporciona a todo individuo medios para poder subsistir en caso de un estado de necesidad y la protección de su salud, a través de la creación de un conjunto de instituciones para todos sus miembros que le garantiza niveles aceptables de bienestar.

El fundamento real de este principio le imprime a la Seguridad Social un amplio contenido social, en el sentido de que responsabiliza solidariamente a todos los miembros de la sociedad en cuanto a la atención de las contingencias. Por tal circunstancia, y tomando en cuenta que cada uno de los miembros de la sociedad es un contribuyente, ellos están participando, ya sea directa o indirectamente, en el financiamiento del sistema; de igual manera tiene derecho a gozar de las prestaciones otorgadas por el mismo. En esta forma se opera una distribución de los ingresos, ya que mediante el aporte universal, los contribuyentes activos con capacidad adquisitiva costean las prestaciones que el sistema debe otorgar por las contingencias previstas, de modo que la totalidad de la población activa paga por la población pasiva o accidentada.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup>Ibiden, op cit, p.129.

<sup>13</sup> Ibiden , op cit, p. 147.

- **Principio de unidad:**

Es considerado como un elemento fundamental para el desarrollo, eficacia y economía de la seguridad social. Trae consigo la búsqueda de un sistema único, el establecimiento de una autoridad u órgano central. Cuando existen una o varias instituciones, puedan tener una verdadera coordinación que contribuya a disminuir los gastos de administración de la seguridad social, logrando un mejor aprovechamiento de los recursos existentes. Ha sido considerado como la norma que orienta la organización administrativa de las instituciones que forman parte de la seguridad social. Al referirse a este principio, Uzcátegui señala lo siguiente:

Una de las características más importantes y fundamentales de la Seguridad Social, es su unidad, la formación de una sola estructura que contenga un solo sistema orgánico racional, con un cuerpo legislativo único, una dirección común de conjunto, un grupo común de Principios que orienten dicho régimen y un método que facilite el objetivo perseguido.<sup>14</sup>

Con el principio de *universalidad* se ha expresado el propósito de que corresponda a todos los miembros de la sociedad, los cuales *solidariamente* contribuyan a su financiamiento para que la institución pueda otorgar *integralmente* las prestaciones que le sean solicitadas; finalmente todo este engranaje tendrá que estar sincronizado por medio de una unidad normativa y administrativa.<sup>15</sup>

- **Principio de integridad:**

---

<sup>14</sup> Uzcátegui, Rafael., op cit .,p.84.

<sup>15</sup>Ibiden., p. 262 .

Se refiere al conjunto de prestaciones otorgadas a los ciudadanos, consideradas respuestas eficaces a sus estados de necesidad. Varían de acuerdo a los sistemas de seguridad social, dando cobertura a aquellas contingencias que se consideran básicas para sustraerlos de los efectos de la pobreza. Podemos identificar, por la cuantía y la calidad de los beneficios, el grado de desarrollo de cada sistema.

## **II.III *Importancia y realidad de la seguridad social en Venezuela.***

### **II.III.I *Importancia***

La seguridad social busca la protección social de cada ciudadano, garantizándole el desarrollo de sus aptitudes, previniendo una serie de contingencias. Eddo Polessel, importante dirigente empresarial de Venezuela, desde su punto de vista, expone lo que para él constituye la importancia de la seguridad social, en los términos que siguen:

Disfrutar en términos generales, de un ambiente de seguridad, es una legítima aspiración del ser humano, y poder disfrutar de un nivel de vida acorde con el esfuerzo realizado es lo que da contenido a esa aspiración y, a la vez impulsa al hombre a esforzarse para mejorar tanto su estándar de vida, como su condición social; y finalmente, ese estado de bienestar y de tranquilidad se complementa y se consolida si se tiene la posibilidad de asegurarse mediante el ahorro para cuando se termina la vida activa. Por lo tanto la seguridad no es un ingreso abstracto o una mera expectativa, sino que es una situación real y concreta, la cual se logra, si existen, entre otras, las siguientes premisas: Contar con un sistema que garantice la seguridad en el orden personal y de los bienes cuya responsabilidad recae en los órganos del poder público, condiciones económicas logradas, por cada quien, con base en su esfuerzo, estabilidad institucional y en presencia de un crecimiento económico sostenible, ya que es lo que hace posible tener un trabajo, mantenerlo y por lo tanto disfrutar de un ingreso con el cual no solo se satisfagan las aspiraciones del momento, sino que permita ahorrar, pues ello constituye la mayor garantía para el futuro.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Polessel, Eddo. "El desarrollo y la seguridad social". Diario El Universal, Caracas, 1997, p.1

Para el momento en que una persona se retira, surgen gastos que teóricamente ya no debe realizar, como la adquisición de vivienda o la manutención de sus hijos, pero se producen mayores gastos en salud. De aquí, que sea necesario el establecimiento de un sistema de seguridad social eficiente, donde toda persona tenga esta garantía, o bien porque ahorró los recursos o porque se los ofrece el Estado.

El Estado necesita la colaboración de organizaciones de la sociedad civil, para lograr una mejor distribución de sus recursos, tanto financieros como humanos. Con el establecimiento de una seguridad social eficaz, se busca erradicar la problemática del empobrecimiento de la población.

Un sistema de Seguridad social eficiente, permite:

1. Cubrir las necesidades individuales, proporcionando asistencia médica óptima, protegiendo a las personas desempleadas.
2. Impulsar y dinamizar la economía y el desarrollo nacional.
3. Disminuir la desigualdad social, estimulando la integración.
4. Fortalecer el núcleo familiar.
5. Aumentar la participación y responsabilidad social.
6. Disminuir las desigualdades sociales y así disminuir la violencia.
7. Lograr una distribución equitativa del producto nacional, proporcionando estabilidad política y social.
8. Que la persona, al momento de su retiro, cuente con una pensión digna.

El establecimiento de un sistema de seguridad social está fundamentado en el surgimiento de una orientación administrativa, basada en una gerencia social, donde se manejen recursos económicos, tomando en cuenta las prioridades de los habitantes.

### ***II.III.II Realidad de la seguridad social en Venezuela***

En nuestro país la pobreza está asociada generalmente a una serie de factores, tales como el incremento de la inflación, la disminución de los ingresos fiscales producto del derrumbe de los precios internacionales del petróleo, la caída del ahorro y de la inversión, la baja productividad de la fuerza del trabajo y la devaluación de nuestra moneda, y no se puede olvidar la malversación de los fondos públicos, la corrupción y el clientelismo, etc. Todo esto nos permite comprender la diferencia que existe y ha existido entre los distintos grupos sociales, sobre todo en lo referente a educación, vivienda, salud, calificación para el trabajo y seguridad social, siendo necesario el logro del crecimiento económico, el progreso social y la estabilidad política, para superar el problema de la pobreza, a través de la implementación de políticas eficaces de desarrollo social, que permitan disminuir las diferencias sociales.

Miguel Santos señala:

La inflación hace caer el valor real del gasto público en educación, salud, y programas sociales, particularmente cuando estos últimos no están definidos en especies -como el caso venezolano-. Los efectos sobre las condiciones de vida de generaciones futuras, como consecuencia de la caída del gasto público en términos reales en educación, salud y nutrición es un factor tendencial que puede influir en forma crónica en la distribución del ingreso y en la pobreza, y que pocas veces recogen los indicadores técnicos de la desigualdad social.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Santos, Miguel A. "La distribución del ingreso y la pobreza," Diario **El Universal**, Caracas, 23 de febrero 1997,

En el documento Panorama Social 2000-2001, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), presentó un diagnóstico de la situación de los pobladores de América Latina, cada vez más excluidos y pobres en su mayoría, mientras que un grupo muy pequeño obtiene el mayor nivel de ingresos. En el mismo sentido, llama la atención el caso de Venezuela, “pese a estar fuertemente afectada por la crisis en la segunda mitad de los años 90 y sufrir un evidente deterioro en la distribución del ingreso a lo largo de la década, sigue siendo menos desigual que la mayoría de los demás países de la región.” La Cepal, considera también que la distribución del ingreso tiende a agravarse, en gran parte por la desatención del sector educativo del país.<sup>18</sup>

Los registros de la Encuesta de Hogares por Muestreo de la Oficina Central de Estadística e Informática (OCEI), arrojó como resultado, para el primer trimestre de 2000, que la tasa de desempleo se ubicó en 15,3% de la fuerza laboral, que conforman las personas mayores de 15 años, de ambos sexos, y que no muestran alguna señal de incapacidad para trabajar.<sup>19</sup>

En la compleja estructura de la Seguridad Social Venezolana – dice Armando Vivas-,

cabalgan muchos Institutos diseñados para un mismo fin, simultáneamente se duplican las tareas de los profesionales y personal administrativo que laboran en las Instituciones. Finalmente el costo administrativo de su funcionamiento esteriliza en última instancia el monto de los gastos sociales, por estas razones si no se delimitan y se concretan áreas o radios de acción de las Instituciones que componen su estructura, así como las

---

<sup>18</sup> Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina (CEPAL) “En 1,8 por ciento aumento la inversión social de Latinoamérica”. Informe reseñado por el Diario *El Globo*. Secc. Economía, abril 1997, p.12.

<sup>19</sup> Oficina Central de Estadística e Informática (OCEI).

responsabilidades del material humano que allí labora, esta política social anárquica continuará siendo muy costosa.<sup>20</sup>

Todos los componentes del gasto público social (educación, salud, vivienda, etc.), sufren los recortes en la misma magnitud y las reducciones se distribuyen proporcionalmente entre todos los sectores. Venezuela, al igual que el resto de América Latina, ha sufrido una severa contracción fiscal durante el último cuarto de siglo. El gasto público venezolano ha caído de 35 por ciento del producto interno bruto en 1974 a 24 % en el año 2000.<sup>21</sup>

Nuestro país, en los últimos veinte años ha estado condicionado económicamente por la deuda externa para financiar los proyectos de su sistema de seguridad social, y esta situación ha originado un proceso que no ha permitido la evolución de las estructuras sociales, llegando a convertirse en una carga para la sociedad civil del país.

En agosto de 2000 el Presidente de la República designó una Comisión, la cual le consigna el conjunto de anteproyectos de leyes que crearán el marco regulatorio del sistema de seguridad social, que vendrían a sustituir las leyes aprobadas sobre la materia durante el gobierno del ex-presidente Rafael Caldera. Estos anteproyectos son los que la Ley Orgánica de Seguridad Social contemplaría, en lo referente a los sistemas de pensiones, de administradoras de pensiones, salud, de empleo y desarrollo laboral, vivienda, y de regulación del subsistema de riesgo laboral. La Comisión Presidencial de la Seguridad Social trató de realizar un proceso plural, tratando de discutir las propuestas de la sociedad civil, pero todo esto se redujo solamente a la participación de la ciudad capital. Sin embargo, fueron

---

<sup>20</sup> Vivas, Armando. *El Gasto Público Venezolano en las Instituciones de Seguridad Social*, (Mimeo) Mérida, 1997.

<sup>21</sup> Puente, José y Penfold, Michael. "Mitos y realidades del gasto social en Venezuela", Revista **Debates IESA**, 2000, p.44

invitados algunos asesores nacionales e internacionales, cuya contribución permitió mejorar los anteproyectos.

Se optó por reformar el sistema de seguridad social, ya que el sistema de reparto hasta los momentos no ha cumplido con las expectativas de la población y resulta muy costoso continuar bajo estos parámetros. Su funcionamiento se mantenía a través del crecimiento exponencial de las transferencias fiscales y la reducción de los beneficios a los pensionados. El Fisco tiene que asumir casi todo el costo del régimen, sobre todo el de las pensiones. Las contribuciones no son suficientes, sobre todo existe un alto grado de evasión por parte de las empresas privadas y los entes públicos. Este sistema le cuesta al Estado más de 7% del producto interno bruto. Por ello se hace necesaria su reforma para reducir el nivel de riesgo y poder determinar cuanto representaría el gasto social.<sup>22</sup>

La reforma de la Ley de Seguridad Social conlleva a la sustitución de la que fue aprobada durante el gobierno del ex presidente Rafael Caldera y que nunca entró en vigencia porque el presidente Hugo Chávez la consideró *privatizadora de los servicios de previsión*.

Para Rolando Ensignia, las razones son otras.

Una breve aproximación a la situación de esta materia nos revela la inexistencia de un sistema integral de seguridad social: concebido sistemáticamente en sus aspectos actuariales y financieros para garantizar a toda la población una protección suficiente contra los riesgos a los que se halla expuesta.<sup>23</sup>

El colapso del sistema de seguridad social se debe a una serie de factores que han influido en su administración, tales como: el mal manejo de recursos monetarios, el desvío de dinero a otros fines, asunción de muchas funciones como la de afiliar, recaudar y pagar

---

<sup>22</sup> Nóbrega Tobías. "El Proyecto de Ley de Pensiones" Diario *El Nacional*, cuerpo E -8, 18 de febrero de 2001.

<sup>23</sup> Ensignia, J; Díaz, Rolando. *¿La seguridad social en América Latina: Reforma o Liquidación?*, Nueva Sociedad 1997, p.220

servicios, exceso de burocracia, falta de cobertura nacional y la deficiencia en los servicios prestados. De aquí surge una polémica sobre el destino del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS), principal ejecutor de las políticas de seguridad social de un sector de la población: para algunos es necesaria su liquidación, pero para otros debe mantenerse el instituto. Sin embargo, en el Parlamento ya se ha establecido que cuando entre en vigencia el nuevo sistema de seguridad social, el Instituto deberá mantenerse por lo menos diez años.

En la Asamblea Nacional no se ha logrado un consenso sobre la reforma de la seguridad social. Algunos cuestionan la participación del sector privado y la creación de fondos de pensiones bajo el esquema de cuentas individuales, otros sugieren un referéndum consultivo con toda la población para el caso del subsistema o régimen prestacional de pensiones, tal como lo establece la Constitución en su 71 artículo: “las materias de especial trascendencia nacional podrán ser sometidas a referendo consultivo.....” Quienes consideran necesario la adopción de un modelo mixto que combine fondos colectivos e individuales, con la participación del sector privado. En el debate parlamentario un sector mantiene la tesis de reparto de capitalización colectiva, el cual contempla **la indexación anual de las pensiones**, lo que equivale a ajustar la tasa anual por encima de las cotizaciones fijas. Esta tesis es objetada por otro sector que considera que el sistema impedirá acumular reservas financieras suficientes para financiar a quienes carecen de poder contributivo. Por último, otra posición considera que cualquier decisión que se adopte, debe ser producto de un debate con participación del Estado y de la sociedad civil.

En la disputa entre todos los sectores consultados, la mayoría está de acuerdo en que el espíritu, propósito y razón de la Constitución está contra la participación lucrativa del sector privado, pero se considera que habrá que pasar por alto la disposición constitucional, para evitarle al Estado una deuda que podría ser impagable.

Entonces está abierta la polémica sobre cual concepción debe orientar a la seguridad social, sobre todo en la reforma del sistema de pensiones, considerado uno de los temas de

mayor polarización política en América Latina, por participar fuerzas de todo tipo, tanto nacionales como internacionales. Existen posiciones contrapuestas dentro del Poder Ejecutivo y en la Asamblea Nacional. Se cree que mientras estas diferencias de criterios no se resuelvan, y no se logre un consenso, tardará en producirse la reforma de la seguridad social. Toda esta situación mantiene en un estado de incertidumbre, sobre todo a los analistas en la conducción de la política económica. En síntesis, ***el problema actual que presenta la seguridad social es su administración y el financiamiento de las prestaciones.***

A la Comisión Presidencial para la Seguridad Social se le asignó la tarea de elaborar una propuesta que permitiera la reestructuración del sistema, contemplando los siguientes subsistemas:

- **El subsistema de salud:** Recoge el espíritu de la Constitución que contemple la creación del Sistema Público Nacional de Salud, universal, único, ***descentralizado***, participativo, intersectorial, cuyo objeto es convertirse en un instrumento de las políticas dirigidas a restituir, prevenir y reparar la salud.
- **El subsistema de riesgos laborales:** Es un sistema de aseguramiento público, financiado por el empleador, con dos componentes: prevención de accidentes y enfermedades ocupacionales, e indemnizaciones cuando estos ocurran. Este subsistema anteriormente era un régimen dentro del subsistema de salud, pasaría a figurar de una manera autónoma.
- **El Subsistema de empleo y desarrollo laboral:** sustituye la vieja concepción del paro forzoso por una de promoción y preparación para el trabajo. Trata de fomentar el empleo, la búsqueda de buenas remuneraciones, la formación y capacitación para quienes no hayan tenido acceso al mercado de trabajo y la intermediación laboral.
- **El subsistema de vivienda:** Se rige por la Ley de Vivienda y Política Habitacional y regula todo lo concerniente a la política de viviendas dirigido a los socialmente mas desasistidos y los sectores medios, imposibilitados de obtener viviendas dignas.

- **El subsistema de pensiones:** Asume como pilar fundamental la capitalización individual en manos de Administradoras de Fondos de Pensiones. Este subsistema ha generado un grado de confrontación por existir una serie de posiciones dentro del Ejecutivo y la Asamblea Nacional, no se ha podido lograr un consenso que permita la realización de la reforma en el caso de las pensiones. Se trata de un tema que ha generado polémicas, debido a los intereses económicos, sociales financieros e ideológicos contrapuestos que se hallan en juego. Este subsistema es considerado como una copia exacta del anterior, donde no hay innovación sobre todo en los porcentajes de cotización y en su distribución. Siendo así, se ha optado por presentar un nuevo esquema del sistema de pensiones, cuya característica es la existencia de fondos solidarios o colectivos.

Según la Comisión Presidencial para la Seguridad Social, son los subsistemas que integrarán la seguridad social: pensiones, empleo y desarrollo laboral, salud y vivienda. El planteamiento predominante es que tres cuartas partes de la cotización las financie el patrono, mientras que el resto se le descontará al empleado.

Se considera que una de las razones para impedir la adopción de un régimen de capitalización individual obedece al hecho de que el 85% de la población no tiene capacidad de capitalizar con sus propios aportes, un ingreso que se iguale al salario mínimo que le garantice su pensión al momento de su retiro; quedando la capitalización individual para las personas de altos o medianos ingresos.

La propuesta de crear Administradoras de Fondos de Pensiones con la participación privada, no ha contado con el respaldo de los miembros de la Subcomisión de Seguridad Social de la Asamblea, aunque expertos internacionales consideran este sistema como eficiente y beneficioso, en el sentido de que ha generado ahorro en los países del continente donde se han implementado. Sin embargo, la posición predominante en el Legislativo es la

creación de un sistema de fondos de pensiones con capitalización colectiva y no individual, manejado por el Estado y de carácter obligatorio.

En medio de la discusión surgen algunas opiniones de las cuales destacamos:

El presidente de Fedecámaras Pedro Carmona Estanga, advierte que en los últimos meses, posturas asumidas por algunos diputados miembros de la Comisión de la Seguridad Social, han revelado cierto prejuicio en contra de la constitución de fondos de pensiones privados, a pesar de que el presidente Hugo Chávez ha reiterado su apoyo al fomento de este sistema, sobre todo en las directrices del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2007. Considera que, si no se aprueban los fondos de pensiones privados, el impacto sobre la economía será perjudicial, pues se estaría enviando una señal negativa a los inversionistas sobre el intervencionismo del Estado, con lo cual se dejarían de recibir importantes ingresos en millones de dólares. Pero, además, podría repercutir en la captación del ahorro, en el empleo, en la dinamización del mercado de capitales, en fin, de todo el sistema financiero nacional<sup>24</sup>

Carmelo Mesa-Lago elaboró un estudio sobre la seguridad social en Venezuela, para la Fundación Fiedrich Ebert de Alemania que presta asistencia técnica a países en desarrollo. Considera que el modelo de la nueva legislación venezolana resultaría sumamente costoso para el Estado, si el gobierno decide excluir o reducir al mínimo la participación del sector privado. En el caso de las pensiones, considera que el modelo de seguridad social más conveniente es el **sistema mixto**, que incluye los aportes del Estado para el fondo de solidaridad de los trabajadores (formales e informales) y de los empleadores. Este fondo

---

<sup>24</sup> Hernández, Katiuska. “Carmona: El MVR debe defender la participación privada en los fondos de pensiones”, Diario, **El Nacional**, Caracas, 15 de octubre 2001, p.1-2.

solidario garantizaría la pensión de sobrevivencia a los ancianos y discapacitados que no hayan cotizado al sistema.<sup>25</sup>

Carlos Sainz Muñoz, especialista en derecho del trabajo e integrante de la Comisión de Especialistas del Ministerio del Trabajo y Desarrollo Social, indicó que el régimen mixto es una buena salida para establecer un sistema adecuado de prestaciones sociales. Considera que en otros países las prestaciones no son la parte más importante en las legislaciones laborales. Esto se debe a que los trabajadores cuentan con una buena seguridad social. Con un pago por paro forzoso que los protege cuando están desempleados, asistencia médica óptima y pensiones dignas. “En Venezuela, los trabajadores no han contado con estos beneficios, por ello el énfasis en las prestaciones sociales como el único respaldo económico cierto para el trabajador al momento de retirarse.”<sup>26</sup>

Cuando hacemos un análisis de la forma como ha venido creciendo la pobreza, podemos observar que existe una tendencia creciente hacia la desigualdad, es decir, el proceso social que ha existido nos ha conducido cada vez con más intensidad, hacia las injusticias, entre otras causas, porque las partidas presupuestarias destinadas a la inversión o al gasto social no llegan a ejecutarse. Nuestro país posee un alto índice de economía informal. Este sector no está cubierto por ningún mecanismo de seguridad social, no genera prestaciones, ni paga impuestos. Sólo un grupo minoritario de trabajadores activos son contribuyentes. Esta grave distorsión del mercado laboral ha sido alertada por especialistas en materia previsional.

---

<sup>25</sup> Mesa Lago, Carmelo citado por Díaz, Ana. “Seguridad Social puede absorber 24% del presupuesto de la nación.” Diario **El Nacional**, cuerpo E, 11 de octubre de 2000, p.1-2.

<sup>26</sup> Sainz Muñoz, Carlos citado por Díaz, Ana. “Ejecutivo concluirá reforma laboral en octubre”, Diario **El Nacional**, Caracas, 5 de octubre de 2001, p.1-2.

Consideran necesario que, junto a la reforma de la seguridad social, se debe poner en práctica un programa de fortalecimiento de la pequeña y mediana empresa, que permita promover nuevas fuentes de empleo en el sector formal.

La Encuesta de Hogares por Muestreo de la Oficina Central de Estadística e Informática (OCEI), correspondiente al cierre de 2000, refleja que las cifras del sector informal de la economía, alcanzaron el registro histórico de cinco millones de personas, cifra que representa el 53.2% del total de los venezolanos que en diciembre del 2000, tenían alguna ocupación.<sup>27</sup>

Según datos del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS), el Ministerio del Trabajo y el sector privado, se evidencia que en la actualidad (finales del 2001), apenas 24% de la población ocupada cotiza a la seguridad social, con proyecciones hacia la disminución, si continúa bajando la formalidad.<sup>28</sup>

Un estudio realizado por Datanálisis en diciembre de 2000, en algunas ciudades del país, revelaba que un 76,3 % de los encuestados se inclinaban por un modelo de pensiones bajo la modalidad de la **capitalización individual**, o sea, opta por el **ahorro personal y no por el colectivo** en lo que respecta a los fondos para el momento de su retiro; lo que quiere decir que su pensión sólo estará segura en la medida que exista una cuenta a su nombre, que pueda ser supervisada por ellos y sobre la cual las organizaciones encargadas de la administración tengan el deber de presentar los resultados a sus titulares.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> Oficina Central de Estadística e Informática (OCEI),2000.

<sup>28</sup> Armas H, Mayela. “*Caen aportes a Seguridad Social*”. Diario **El Universal**, Caracas, 4 de septiembre de 2001, p E/1.

<sup>29</sup> Rojas, Jiménez, Andres. “*87,8% de encuestados se muestran a favor de las administradoras de pensiones.*” Diario **El Nacional**, Caracas, 14 de enero de 2001, p .E/1.

Se ha llegado a pensar que en el presupuesto del año 2002 no incluiría las asignaciones para la reforma de la seguridad social, debido a que no existe la certeza sobre cuál será el esquema definitivo en materia previsional que aprobará la Asamblea Nacional en caso de que no opten por una nueva prórroga legal para junio de 2002. Parece ser así, por el retraso que tienen las discusiones de estas leyes.

La Comisión para la Seguridad Social Integral considera que los modelos prestacionales especiales, deberán aportar un porcentaje para aliviar la carga fiscal al Estado. Este aporte será para el fondo de ahorro colectivo cuando entre en vigencia la nueva ley orgánica prestacional.

En síntesis todas estas discusiones nos hace pensar que se está tratando de diseñar un modelo ideal de ley de seguridad social, que se ajuste a nuestras realidades e indicadores socioeconómicos; que tome en cuenta nuestras particularidades como país, la fuerza de trabajo, el recurso humano, la distribución del ingreso y la composición poblacional. Debido a que en nuestro país más de la mitad de la población trabaja en la economía informal o no gana lo suficiente para tener una cotización que le asegure una vejez digna. Se piensa que cualquier modelo que se escoja en materia de seguridad social, tendrá en principio un elevado costo fiscal por tener que soportar el viejo régimen, la etapa de transición y el nuevo esquema que se adopte.

Son una serie de factores y diferencias conceptuales e instrumentales las que influyen en la reforma de la seguridad social. Son determinantes, sobre todo para calcular el financiamiento a largo plazo del sistema de pensiones y la confusión que genera la posibilidad de que el sector privado pueda participar en la administración de los fondos de pensiones o la existencia de cuentas individuales. En el caso del sistema de pensiones se mantiene latente la preocupación de que el Estado pretenda asumir el costo de quienes no poseen capacidad contributiva dentro del sistema de seguridad social, ya que el volumen de estos costos incrementaría significativamente el gasto fiscal.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha recomendado continuidad al aplicar un nuevo modelo de seguridad social, estableciendo que el sistema de seguridad de Venezuela deberá ser original, adaptado a su realidad, donde se analicen cuales son los requerimientos de la población y, en una segunda etapa, observar como se financiará. Sostiene que es necesario lograr un proyecto nacional donde no se distingan diferencias entre ciudadanos de primera o segunda sino personas con mayor o menor necesidad.<sup>30</sup>

Las proyecciones de población de la Oficina Central de Estadística e Informática (OCEI) y el Banco Central de Venezuela (BCV), demuestran que la población venezolana, hasta ahora considerada joven, no lo va a seguir siendo por mucho tiempo. El factor principal que está propiciando ese cambio, es la reducción de la tasa de natalidad. En la década de los cincuenta, las mujeres engendraban alrededor de cinco hijos, actualmente ese número se redujo a dos. Otro de los factores que influyen es el aumento de la expectativa de vida de la población.

A mediados de noviembre de 2001, la Asamblea logra un consenso y aprueba en primera discusión la Ley Orgánica de Seguridad Social que presentó la Comisión de Desarrollo Social y que obliga a los trabajadores a cotizar a un fondo colectivo administrado por el Estado, pero no toca en profundidad la administración de las pensiones. Esta propuesta generó una serie de controversias, pero sin embargo, se decidió aprobarlo, sujeta a modificaciones y bajo las condiciones de que se revisen los costos, se consulte al sector privado y al Ejecutivo, y se creen las comisiones de Finanzas, Desarrollo Social, la Oficina de Asesoría Económica de la Asamblea Nacional, el Ministerio de Finanzas, para decidir el esquema sostenible.

---

<sup>30</sup>Organización Internacional del Trabajo. *“La OIT recomienda continuidad al aplicar nueva seguridad social”*, Diario **El Universal**, Caracas, 2000, p.1

Se busca disminuir las diferencias que existen entre los diferentes sectores en cuanto al proyecto, para ello se decidió integrar a los técnicos de la Organización Internacional del Trabajo en la comisión que evaluará los costos de la reforma. La segunda discusión de la Ley Orgánica de Seguridad Social se pospuso para el 2002.

## ***CAPITULO II***

### ***I. HISTORIA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN VENEZUELA***

Desde comienzos de la República y hasta los primeros años de la década de los cincuenta, del pasado siglo, la principal fuente empleadora era la agricultura, similar a la de Europa en el período previo a la revolución industrial. Con el surgimiento de la democracia y la reactivación del proceso de industrialización del país, que comienza en los años 40 con la Corporación Venezolana de Fomento, la población rural fue disminuyendo y comenzó a crecer el sector manufacturero, generando fuentes de trabajo.

En 1936, el Ejecutivo Federal requiere de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) una comisión de técnicos que contrato, para que conjuntamente con personal venezolano capacitado, elaborarán un sistema de seguros sociales para la protección de los empleados y obreros, en los casos de riesgos profesionales, creándose en 1940 el Seguro Social Obligatorio. En 1944 el Presidente Isaías Medina dicta el reglamento general de la Ley del Seguro Social Obligatorio, siendo entonces cuando entra en vigencia. Este seguro se extiende a la maternidad, invalidez y muerte no proveniente de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. El Seguro Social Obligatorio surge de la necesidad de proteger al trabajador de esa época, contra los distintos riesgos que lo amenazaban, ya que sus ahorros no le permitían afrontar las consecuencias que ocasionaban los accidentes profesionales y sociales a los que se exponía cada día. La tesis se fundamenta en el hecho de que es más fácil soportar colectivamente las consecuencias de los riesgos sociales a los que está expuesto el trabajador, que hacerlo individualmente.

En 1946 se modifica la Ley del Seguro Social Obligatorio, creándose un ente con patrimonio propio e independiente: el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, con jurisdicción en todo el territorio nacional. Administraría los seguros de enfermedad, maternidad, accidentes y enfermedades profesionales. Para 1951 se deroga la Ley de Seguro Social de julio de 1940 y parcialmente reformada en 1946, siendo sustituida por el Estatuto Orgánico del Seguro Social Obligatorio y se modifica su Reglamento. En 1959 se realizaron una serie de reformas al Estatuto, lo que permitió aumentar el límite establecido a las remuneraciones mensuales, para de esta forma poder cotizar y recibir las prestaciones que otorgaba el Seguro Social.<sup>31</sup>

Entre 1959 y 1963 con el gobierno de Rómulo Betancourt, se inicia un período de inestabilidad política; comienza a sentirse una incertidumbre en el mercado petrolero. En 1963 se inician los preparativos para la extensión de los beneficios del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS) a todo el ámbito nacional, en cuanto a prestaciones a largo plazo.

De 1964 a 1968 el país es gobernado por Raúl Leoni. Se comienza a sentir la superación de la crisis económica del gobierno anterior. Surge de nuevo la recuperación económica y la estabilidad social y política. Se presentan señales de recuperación económica y de estabilidad social y política. El primero de enero de 1967 entra en vigencia la nueva Ley del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, ampliándose su campo de aplicación, para abarcar a los empleados públicos y trabajadores domésticos, además de ampliarse los beneficios, de asistencia médica integral. Se establecen las prestaciones a largo plazo (pensiones) por conceptos de invalidez, incapacidad, vejez, sobrevivientes. Se crea el Fondo de Pensiones y el Seguro Facultativo.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> **Semanario Quinto Día.** “Análisis sobre el PIB en Venezuela”. Caracas, 23-30 de Noviembre de 2001, Economía p 1-4.

<sup>32</sup> *Ibidem.* op cit..p. 1-4.

De 1969 a 1973 con el gobierno de Rafael Caldera la actividad económica, experimenta un crecimiento sostenido aunque a la par se registra un incremento de la población.

Finalizada la década de los 70 y consolidado el sistema político, el Estado se convierte en el gran empleador y se desarrolla su política de nacionalizaciones hasta la década de los 80, en la que los conflictos sociales disminuyen y la renta petrolera no era la misma.

El Profesor de Desarrollo Económico de la Universidad Central de Venezuela, José Sojo considera que las causas de este crecimiento económico, fueron, que a partir de 1959 y hasta mediados de los setenta funcionó el modelo de sustitución de importaciones propuesto para industrializar al país,

pero luego este modelo se agotó porque entre otras razones la economía seguía sustentada en el precio petrolero y el proteccionismo industrial. Cuando los precios comenzaron a caer, no hubo una rápida adecuación que asegurara la estabilidad macroeconómica y una modernización del aparato productivo que elevara las exportaciones no petroleras y así mantener el crecimiento a un promedio superior al de la población.<sup>33</sup>

De 1974 a 1978, en el gobierno de Carlos Andrés Pérez, con el auge petrolero se elabora un ambicioso plan de desarrollo. Se produce una política expansiva del gasto público, que contribuye a un incremento de la actividad productiva.

Podría decirse que hasta 1978, duró nuestra estabilidad económica sobre la base petrolera; una fase expansiva de nuestra economía, caracterizada por una redistribución del ingreso; una rápida absorción de mano de obra, principalmente por Estado y un incremento promedio del ingreso real de los trabajadores. Nuestra economía rentista y la disminución del bolívar frente al dólar, provocó la desatención de la seguridad social, no se requería de ella

---

<sup>33</sup> Sojo, José. "Análisis sobre el producto interno bruto en Venezuela". Semanario *El Quinto Día*. Caracas, 11-2001,

como previsión hacia el futuro, cuando podía crecerse a expensas del Estado, en el que el sindicalismo se apoyaba.<sup>34</sup>

En 1974 surgen las pensiones de vejez. Para 1975 se aprueba el decreto presidencial No. 878 sobre la extensión del seguro de prestaciones en dinero (pensiones) a todo el territorio nacional. En 1976 se publica el Decreto Presidencial 1541 que modifica el Reglamento General de la Ley de Seguridad Social. Este decreto establece que “las asociaciones, cooperativas y otras entidades gremiales podrán asegurar a todos sus afiliados.” Se crea una comisión especial encargada de elaborar los estudios pertinentes a los fines de extender a los trabajadores rurales, sus familiares y a los sujetos de reforma agraria, el Seguro Social Obligatorio.<sup>35</sup>

Para 1977 los trabajadores petroleros, ferromineros y el personal civil del Ministerio de la Defensa, disfrutaban de las prestaciones en dinero a largo plazo que otorga el Instituto. En 1981, se paga la primera pensión, cuando comienza a operar el Fondo de Pensiones del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS). Venezuela era considerado el país que tenía la economía más próspera de América Latina y del mundo.

Con Luis Herrera Campins (1979-1983) la actividad económica muestra un bajo dinamismo. En este periodo, por primera vez se vieron resultados negativos en el crecimiento del producto interno bruto, sobre todo en 1983.

---

<sup>34</sup> Díaz, Luis Eduardo. *La vía pública de la seguridad social: Un examen crítico de la situación venezolana y de América Latina*. XII Congreso Iberoamericano del Derecho del Trabajo y la Seguridad Social, Editorial Intertextos Consultores. Caracas, 1998. p 83

<sup>35</sup> *Ibidem*, op cit, p1-4

En 1979 se dicta el decreto presidencial N° 368, que establece extender la aplicación del Seguro Social en las prestaciones de asistencia médica integral y prestaciones en dinero por incapacidad temporal a varios municipios de los estados Bolívar, Miranda, Aragua, Lara, Táchira, Yaracuy, Anzoátegui y Zulia.<sup>36</sup>

Para 1982, el Fondo de Pensiones había acumulado cifras impresionantes, debido a su rápido desarrollo. Posteriormente en 1983 se desencadena el deterioro institucional de la Nación, se produce el saqueo y liquidación del Fondo de Pensiones, que tiene sus raíces en el populismo y la irracionalidad económica, que había prevalecido en el país desde los años setenta.

En Venezuela, el proceso para la aplicación de un sistema de seguridad social ha sido lento. No habíamos tenido una historia inflacionaria. Pero cuando esta comienza a desarrollarse cambia el rumbo de muchas instituciones, en el sentido que ya no se puede mantener la política orientada al ahorro.

Posteriormente, con el gobierno de Carlos Andrés Pérez y Ramón J. Velásquez (1989-1993) sobre todo en 1989, entramos en la era inflacionaria. Se establece el programa económico de ajuste, que desencadenó el "Caracazo", y es, a partir de esos momentos cuando el sistema de prestaciones sociales comienza a deteriorarse. Se aplica la primera ola de ajustes macroeconómicos, se asegura el colapso del Seguro Social y de los Fondos de Pensiones Privados. Para 1990, fecha en que se produce el nombramiento de la primera Comisión Reestructuradora del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, el Fondo de Pensiones había disminuido sus recursos. Actualmente es considerado, el saldo del Fondo de Pensiones como algo simbólico, donde las pensiones se pagan con fondos provenientes de impuestos mediante remesas del Ministerio de Finanzas. "Uno de los elementos que deben considerarse

---

<sup>36</sup> La mayoría de los datos fueron suministrados por la Edición Especial del 40 Aniversario del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (1984).

en la conformación de los fondos de pensiones en Venezuela es la estabilización de la inflación, ya que el incremento de ésta tiende a erosionar el ahorro de la población.”<sup>37</sup>

En abril de 1991, la Comisión Permanente de Asuntos Sociales de la Cámara de Diputados, presenta un informe referente al Proyecto de Reforma Parcial de la Ley de Seguro Social Obligatorio que otorga beneficios a nuevos tipos de trabajadores (pesqueros, artesanales, domésticos y a las comunidades indígenas dependiendo de sus necesidades. En octubre de 1991 se modifica parcialmente la Ley de Seguro Social Obligatorio.

Entre los años 1994- 1998, con el gobierno de Rafael Caldera se produce una mayor estabilidad política, pero se origina una profunda crisis financiera, que da origen a una apreciada devaluación del bolívar en 1996. Se introducen cambios en la Ley Orgánica del Trabajo. Se recupera el mercado petrolero, pero luego, vino la crisis asiática, y lo derrumbó.

En 1995 fue promulgada la Ley de Homologaciones de Pensiones, la cual obligaba a equiparar las pensiones de vejez e invalidez al salario mínimo.

La definición de un nuevo sistema de seguridad tuvo una amplia discusión entre 1996 y 1997. Es entonces cuando la Comisión Tripartita aprueba los fundamentos que derrumbaban el viejo sistema que prevalecía en el país desde 1941, cuando se creó el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, debido a que el Seguro Social había colapsado por diversos motivos entre los cuales estaba el envejecimiento de la población; el fondo de pensiones no existía; la promulgación de la Ley de Homologación de pensiones llevo a confiscar lo poco que ingresaba al Instituto Venezolano de los Seguros Sociales para cumplir con el pago de las prestaciones que por ley le correspondían a los cotizantes, sus familiares y sobrevivientes. El

---

<sup>37</sup> Uzcátegui, Alejandro. “Reglas de oro. Fondos de pensiones deben garantizar liquidez y diversificación del riesgo”. Diario *El Nacional*. 1997, p.3

Instituto Venezolano de los Seguros Sociales asumía muchas funciones; entre otras la asistencia médica a personas que no estaban afiliadas.

La Comisión Tripartita estaba integrada por el sector empleador, los trabajadores y Ejecutivo. Una vez que fueron acordados por esta Comisión los subsistemas (pensión, salud, paro forzoso y capacitación profesional, vivienda y recreación), que integran el nuevo esquema, el 30 de diciembre de 1997, el Ejecutivo Nacional presentó a consideración del Congreso de la República el proyecto de la llamada Ley Marco con los lineamientos fundamentales de la reforma. El ex presidente de la República, Rafael Caldera investido de poderes especiales para legislar en materia económica a través de la Ley Habilitante aprueba el conjunto de leyes que integraron el sistema de la seguridad social, conocidos como subsistemas de pensión, salud, paro forzoso y capacitación profesional, vivienda y recreación, los cuales funcionarían en forma independiente en lo administrativo y financiero. En marzo de 1997 se da la aprobación de la Ley Orgánica de la Seguridad Social tras suscribirse el acuerdo tripartito sobre seguridad social integral y política salarial, el cual no se pudo conocer las ventajas y desventajas porque no llegaron a aplicarse, debido a que el sistema de seguridad social reformado y los distintos subsistemas sufrieron una parálisis. Con este sistema de seguridad social se buscaban algunos logros, tales como: una gerencia moderna, formulación de políticas que permitieran la atención oportuna de los beneficiarios de la seguridad social, entre otras.<sup>38</sup>

Se acuerda por consenso entre las partes que el subsistema de pensiones aprobado sería un régimen mixto, que combinaba la capitalización individual (permite mejorar las pensiones de vejez, cuando nazca ese derecho) con la solidaridad intergeneracional o llamado también

---

<sup>38</sup> Barrios, Fernando. *¿Por qué falló la seguridad social en Venezuela?.* Semanario **Quinto Día**, Caracas, septiembre de 2001, p.18.

método público, de reparto o de redistribución (para garantizar una pensión mínima vital a quienes carezcan de suficiente aportes). Según el régimen aprobado en 1997-1998, la administración de los fondos de pensiones debía estar a cargo de las Administradoras de Fondos de Pensiones, que podían ser públicas, privadas y mixtas.

En 1998 se dictó un decreto-ley que ordenaba la liquidación del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales.

Los indicadores de desarrollo mundial para 1998 del Banco Mundial señalan que el 42% de la población venezolana no tiene acceso a los servicios sanitarios, la tasa de analfabetismo en personas mayores de 15 años en Venezuela es de 9% en hombres y 10% en mujeres.<sup>39</sup>

Los organismos multinacionales acreditados, el Sistema Económico Latinoamericano, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Comisión Económica para América Latina y el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, coinciden en que el modelo económico ha tenido fallas de implementación y falta de visión que se expresan en problemas sociales de gran magnitud.

Para 1999 cuando entra a gobernar el presidente Hugo Chávez estaba reciente la crisis asiática, que golpeaba duramente tanto a las economías desarrolladas como a la de los países emergentes.

Actualmente se habla de la necesidad de reformar la seguridad social, pero no se ha podido lograr un consenso debido a las discrepancias de opiniones.

Todo este recuento histórico de Venezuela nos hace pensar que a pesar de nuestro potencial económico y su régimen político social de inspiración democrático y popular, nos ha llevado a la situación que tenemos actualmente, a un estado de incertidumbre sobre cual sistema es el más conveniente, podría ser que no se han construido las bases sólidas que

---

<sup>39</sup> Informe Anual del Banco Mundial . 1998.

podieran desarrollar plenamente un sistema de seguridad social eficaz para todos los venezolanos. En la década de los cincuenta, nuestro país gozaba de una riqueza que poco a poco se fue perdiendo hasta llegar a disfrutar de muy pocos servicios y prestaciones sociales, porque se desviaron los recursos de la población hacia otras prioridades. Siendo así que solo hemos podido disfrutar de muy pocos servicios.

## **II. LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA CONSTITUCION DE LA REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA**

La legislación actual de la seguridad social en Venezuela, evidencia un cambio radical en cuanto a la concepción que imperó durante muchos años, ya que la quiebra del sistema que se sostenía en el andamiaje jurídico cuyo inicio se remonta a los años 40 del siglo pasado, dio paso al sistema, a cambios profundos en los conceptos tradicionales que la guiaban y que tenían como fundamento *la progresividad* de su implantación, bajo los criterios de universalidad e integridad. El Gobierno de Rafael Caldera asumió la empresa de reformar el sistema preexistente, tratando de adaptarlo a las corrientes renovadoras que en otros países, sobre todo en Chile, México, Perú y Colombia, habían sido adoptadas. En la actualidad, la Constitución Bolivariana de la República de Venezuela aprobada el 15 de diciembre de 1999 en referéndum popular, contiene un conjunto de derechos sociales, culturales y educativos, etc en los capítulos V y VI del Título III. Dichos derechos se refieren a:

- a) La protección de la vida familiar (art.75), que toma en cuenta la familia como núcleo fundamental de la vida social.
- b) Protección de la maternidad y de la paternidad , (art. 76)
- c) La protección de niños y adolescentes (Arts. 78 y 79)

d) Las garantías a los ancianos de sus derechos y respeto a su dignidad humana y los beneficios de la seguridad social, bajo un sistema justo de pensiones y jubilaciones (art. 80).

e) Derecho de los discapacitados, o personas con necesidades especiales, al “ejercicio pleno y autónomo de sus capacidades y a su integración familiar comunitaria” (art. 81).

f) Derechos de los pueblos indígenas a gozar de una salud integral, que considere sus prácticas y sus culturas.

g) Derechos Laborales.

g.1) El artículo 88, se refiere a la igualdad y equidad de derechos que corresponden a hombres y mujeres en el ejercicio del trabajo, consagrando **el derecho a la seguridad social de las amas de casa.**

g.2) El artículo 89 reconoce el trabajo como hecho social y dispone que gozará de la protección del Estado, señalando que mediante Ley, se mejoren las condiciones materiales, morales e intelectuales de los trabajadores. In continenti establece principios básicos que deberán ser integrados a la Ley Laboral en beneficio de los asalariados:

1. La prohibición de establecer normas legales que menoscaben la intangibilidad de los derechos de los trabajadores.
2. La irrenunciabilidad de sus derechos, prohibiendo las transacciones que impliquen renuncia o disminución de los derechos laborales.
3. La aplicabilidad de las normas más favorables a los trabajadores, cuando la concurrencia de varias normas aplicables produzcan dudas acerca de cual de ellas debe ser aplicada.
4. La nulidad de las medidas o actos del patrono que contraríen la Constitución.
5. La prohibición de la discriminación por razones de raza, sexo, religión, razones políticas o por cualquier otra condición.
6. La prohibición del trabajo de adolescentes en labores que puedan afectar su desarrollo integral.

h) La disposición contenida en el artículo 100, dispone que las culturas populares gozarán de atención especial, reconociéndose y respetándose la interculturalidad bajo el principio de

igualdad de las culturas.....” El Estado reconocerá a los trabajadores y trabajadores culturales su incorporación al sistema de seguridad social que les permita una vida digna, reconociendo las particularidades del quehacer cultural, de conformidad con la ley”.

i) El artículo 111 consagra el derecho de toda persona al deporte y la recreación como actividades que benefician la calidad de vida individual y colectiva.

El marco constitucional que orientará definitivamente el sistema de Seguridad Social, está contenido en el artículo 86, cuyo texto señala:

Toda persona tiene derecho a la seguridad social como servicio público de carácter no lucrativo, que garantice la salud y asegure 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 circunstancia de previsión social. El Estado tiene la obligación de asegurar la efectividad de este derecho, creando un sistema de seguridad social universal, integral, de financiamiento solidario, unitario, eficiente y participativo, de contribuciones directas o indirectas. La ausencia de capacidad contributiva no será motivo para excluir a las personas de su protección. Los recursos financieros de la seguridad social no podrán ser destinados para otros fines. Las cotizaciones obligatorias que realicen los trabajadores y trabajadoras para cubrir los servicios médicos - asistenciales y demás beneficios de la seguridad social podrán ser administrados sólo con fines sociales bajo la rectoría del Estado. Los remanentes netos de capital destinados a la salud, la educación y la seguridad social se acumularán a los fines de su distribución y contribución en esos servicios. El sistema de seguridad social será regulado por una ley especial.

Regula el comentado artículo, lo relacionado con la Seguridad Social, en la forma más amplia, al definir al sistema a desarrollar, universal, integral, solidario, unitario, eficiente y participativo.

La educación, la vivienda y la salud, componentes esenciales de la seguridad social, se hallan contenidos básicamente, en los artículos 82, que establece el derecho a la vivienda y la garantía de los medios a las personas de escasos recursos para que puedan acceder a las mismas,

mediante políticas sociales y créditos para la construcción de las mismas. El artículo 83 señala la salud como un derecho social fundamental, obligación del Estado, que lo garantizará como parte del derecho a la vida. Toda persona tiene derecho a la protección de la salud, así como el deber de participar en su promoción y defensa, y el de cumplir con todas aquellas medidas sanitarias y de saneamiento que establezca la Ley.

El artículo 84 establece que para garantizar el derecho a la salud, el Estado ejercerá la rectoría y gestionará un sistema público nacional de salud, de carácter intersectorial, descentralizado y participativo, integrado al sistema de seguridad social, regido por los principios de gratuidad, universalidad, integralidad, equidad, integración social y solidaridad. El sistema público nacional de salud dará prioridad a la promoción de la salud y a la prevención de las enfermedades, garantizando tratamiento oportuno y rehabilitación de calidad. Los bienes y servicios públicos de salud son propiedad del Estado y no podrán ser privatizados. La comunidad organizada tiene el derecho y el deber de participar en la toma de decisiones sobre la planificación, ejecución y control de las políticas específicas en las instituciones públicas de salud. ( El subrayado arriba, es de la autora)

Complementando el marco constitucional en materia de salud, el artículo 85, reza lo siguiente:

El financiamiento del sistema público nacional de salud es obligación del Estado, que integrará los recursos fiscales, las cotizaciones obligatorias de seguridad social y cualquier otra fuente de financiamiento que determine la Ley. El Estado garantizará un presupuesto para la salud que permita cumplir los objetivos de la política sanitaria. En coordinación con las universidades y centros de investigación, se promoverá y se desarrollará una política nacional de formación de profesionales, técnicos y técnicas y una industria nacional con producción de insumos para la salud. El Estado regulará las instituciones públicas y privadas de salud.