

Ley Orgánica  
de Seguridad Social

# Un cascarón costoso

José Ignacio Arrieta A., S.J.

El nuevo régimen está delineado claramente en manos del Estado con poca participación de entes de la sociedad civil aunque se refrende que es un sistema participativo. Todas las cotizaciones quedan en sus manos. Podrán hacerse convenios con el sector privado pero sin que ello implique administración por parte de éste. Los diversos regímenes son gerenciados por el Estado. No se diseñan los organismos de consulta, seguimiento y control.



En muchos los años en los que Venezuela se ha visto inmersa en búsqueda de un sistema cónsono y eficiente de Seguridad Social (SS). Todos los países de América Latina, con mayor éxito en unos que otros, han ido instaurando su régimen de SS. Venezuela faltaba a la cita. Discusiones interminables, grupos, comisiones de diversa índole se han ido sucediendo. En las postrimerías del segundo gobierno de Caldera se normó un sistema integral de SS que se convirtió en un nonato, porque a pesar de los ligeros retoques que se le hizo en el primer año del gobierno de Chávez, rápidamente se le metió en el congelador y se fueron repetidamente alargando sus respectivas *vacatio legis* para que no entrara en vigencia. Durante estos años nuestra revista le ha ido haciendo seguimiento a estos diversos intentos. El presidente Chávez se comprometió a dotar de un humanista sistema de SS que respondiera a la esperanza de sus electores, los pobres del país. Para ello nombró una plural comisión presidencial, presidida por el entonces vicepresidente ejecutivo de la República. En diversas instancias señalamos cómo la voracidad de las asociaciones de fondos de pensiones lo iban a hacer abortar. Produjimos por ello un voto salvado sobre la ley marco y especialmente sobre el anteproyecto de ley de pen-

siones. No se supieron atemperar las contradicciones entre el art. 86 de la Constitución y el proyecto que se presentaba por los intereses privados prevalecientes. Ello implicó el derrumbe de lo bien construido. Frente al interés nacional del bien colectivo se fueron imponiendo particularidades políticas. El resultado de todo ello es el mamotreto que aprobó la Asamblea Nacional entre gallos y medianoche a fines de Diciembre del año pasado. A como diera lugar había que aprobar un nuevo instrumento legal para no verse obligados a una nueva *vacatio legis* del sistema integral de SS. La ley Orgánica de Seguridad Social, votada en el parlamento con la ausencia dormitante de la oposición el 6 de Diciembre de 2002 y publicada en el N° 37.600 de la Gaceta Oficial del 30 de Diciembre de 2002, se convierte en un inocuo e ineficaz instrumento de SS. Si la ley Caldera era privatista, ésta discurre dentro de parámetros de incoherencia y vacíos legales en una ley centralista, presidencialista, con los mismos sabores y defectos del IVSS, y lo que es peor, sin crear las instituciones que lo podrían hacer de algún modo efectivo. Nuevamente se corre la arruga. Dadas las circunstancias sociales y económicas que vive el país, con una población sumida más arduamente en la insatisfacción de las necesidades

más vitales, hoy más que nunca es necesario un sistema de seguridad social. Su sucedáneo es un peor IVSS. Los desempleados se han quedado hasta sin el limitado seguro de paro forzoso. En este artículo quisiéramos hacer algunos comentarios a la ley aprobada.

El nuevo régimen está delineado claramente en manos del Estado, con poca participación de entes de la sociedad civil, aunque se refrende que es un sistema participativo. Todas las cotizaciones quedan en sus manos. Podrán hacerse convenios con el sector privado pero sin que ello implique administración por parte de éste. Los diversos regímenes son gerenciados por el Estado. No se diseñan los organismos de consulta, seguimiento y control. Se indican algunos colectivos que deberían ser tomados en cuenta pero los modos de participación no se especifican. Esto queda por definirse en las leyes de los regímenes y sus reglamentos.

Tanto los principios y valores del sistema como las contingencias a ser amparadas son los indicados en la Constitución.

---

#### Sistemas y regímenes previsionales

Se prevén tres sistemas previsionales (Salud, previsión social y vivienda) con seis regímenes presta-

cionales (salud, servicios sociales al adulto mayor y otras categorías de personas, pensiones y otras asignaciones económicas, empleo, seguridad y salud en trabajo y vivienda y habitat). La gestión de cada uno de ellos se haría a través de institutos específicos.

### Estructura del sistema

La estructura del sistema está bajo el órgano Rector cuya composición no está determinada en esta ley sino que es nombrado por el Presidente de la República en consejo de ministros y está compuesto por la Superintendencia de Seguridad Social y la tesorería de la Seguridad Social, pieza clave del nuevo sistema en quien residiría el sistema de Información de SS y las unidades de apoyo. Esta sería el nuevo IVSS.

El órgano rector lo es para la formulación, seguimiento y evaluación de políticas y estrategias del SS, así como para la coordinación entre sus diversos organismos.

La superintendencia de SS tiene como fin fiscalizar, supervisar y controlar los recursos financieros de los diversos regímenes prestacionales. Su nombramiento tiene resabios metodológicos similares a los del CNE: Un comité de postulaciones en la AN de donde saldría una terna aprobada por mayoría de 2/3. De esta terna el Presidente de la República nombraría el Supervisor (29).

El pivote central del sistema es La Tesorería de la SS. Su finalidad es la recaudación, distribución e inversión de los recursos administrados por la tesorería, así como el registro, afiliación e identificación de las personas y cualquier otro aspecto relacionada con ella (38). Todo tipo de prestaciones de cualquiera de los regímenes está bajo su responsabilidad. Su nombramiento procederá del mismo modo que con el nombramiento del superintendente. Está adscrito al órgano rector pero sólo a efectos administrativos (36), sin embargo, su informe anual financiero

debe ser aprobado por el ministerio con competencia en previsión social antes de su publicación.

Otras unidades de apoyo en el sistema son: una oficina de estudios económicos y actuariales y una oficina de estudios educativos y comunicacionales para ayuda técnica y logística del consejo Rector y en cada uno de los regímenes deberá haber una oficina de estudios educativos y comunicacionales (26).

### Los regímenes

*Régimen prestacional de salud:* se desarrolla en consonancia con el sistema público nacional de salud con sentido descentralizado y de intersectorialidad y participación. La atención a la salud debe hacerse sin discriminaciones, aunque no se haya contribuido. El órgano a través del cual se gestionará está por determinarse.

*Régimen prestacional de servicios sociales al adulto mayor y otras categorías de personas:* se prevén prestaciones y programas de los más variados y utópicos. Va desde asignaciones económicas a personas mayores sin capacidad económica, hasta actividades laborales según su edad y estado de salud pasando por atención domiciliaria, turismo, recreación, atención para alimentación, alojamiento, cuidados médicos y otros tipos de programas. Todo ello financiado con recursos fiscales. Este régimen está bajo la rectoría con competencia en servicios sociales al adulto mayor y otras categorías de personas. Su gestión se hará a través de INAGER.

*Régimen prestacional de pensiones y otras asignaciones económicas:* En este régimen se contemplan pensiones de vejez o jubilación, discapacidad parcial permanente, discapacidad total permanente, gran discapacidad, viudedad y orfandad, indemnizaciones por ausencia laboral debido a enfermedades o accidentes de origen común, maternidad y paternidad y asignaciones

por cargas derivadas de la vida familiar (64). La pensión de jubilación o de vejez está basada en un régimen de financiamiento solidario con cotizaciones obligatorias hasta un máximo de 10 salarios mínimos urbanos. La pensión está sustentada por un aseguramiento colectivo tanto para trabajadores dependientes como no dependientes. La administración del Fondo es administrado y gerenciado por la Tesorería de SS. Puede haber planes de complementación de la pensión con aportes voluntarios que son los únicos que pueden ser administrados por privados. Las pensiones de jubilación son financiadas por empleadores y trabajadores en el caso de trabajadores dependientes, en los no dependientes ellos contribuyen con el total de la cotización, a menos que no tengan plena capacidad contributiva, entonces habría un eventual aporte fiscal. También las pensiones por discapacidad parcial o total permanente o gran discapacidad de origen común, provienen de las cotizaciones de empleadores y trabajadores, así como las pensiones de viudedad y orfandad. Todo ello, así como la cuantía de las pensiones, la edad de jubilación, cotizaciones, se deberá establecer en la ley específica del régimen o en su reglamento. Este régimen está bajo la rectoría del ministerio con competencia en Previsión social y será gestionado por el Instituto Nacional de Pensiones y otras asignaciones económicas.

*Régimen prestacional de empleo (81-93):* que atiende la pérdida de empleo involuntario y hace el papel de intermediación y capacitación con cotizaciones de empleadores y trabajadores bajo el régimen de reparto simple. El financiamiento por causa de accidentes laborales y enfermedades ocupacionales va por cuenta de los patrones para la reinserción y capacitación laboral. Todas las indemnizaciones serán pagadas por la tesorería nacional de SS. La rectoría de este régimen la tiene el ministerio con competencia

en Empleo y su gestión se realizará a través del Instituto Nacional de Empleo quien, a su vez, cuidará el componente de capacitación e inserción laboral de las personas por incapacidad amparadas por el régimen prestacional de seguridad y salud en el trabajo, así como la coordinación de entes públicos y privados para prestar servicios a los desempleados (86).

*Régimen prestacional de seguridad y salud en el trabajo:* se preocupa, en concordancia con el Sistema Nacional de Salud, por la promoción de salud en el trabajo, prevención de accidentes laborales y enfermedades ocupacionales, así como de la promoción de un trabajo seguro y saludable y del control de las condiciones y medio de trabajo. Se preocuparía así del contenido de lo que era el régimen de riesgos de trabajo. Pero incluye lo relativo a la recreación (programas de recreación, utilización del tiempo libre y turismo social), así como también del fomento de construcción, dotación, mantenimiento de las áreas destinadas a ello. Su atención a las enfermedades ocupacionales llega a los descendientes que nacieran con patologías propias de dichas enfermedades. Las prestaciones dinerarias por accidentes de trabajo y enfermedades ocupacionales serán financiadas con cotizaciones de los empleadores y pagadas por la tesorería a cargo de este régimen de acuerdo a esta ley y a la ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo. Las prestaciones de atención médica integral, rehabilitación, de capacitación y reinserción laboral serán financiadas por éste régimen a salud y empleo respectivamente. El régimen de seguridad y salud en el trabajo está bajo la rectoría del ministerio con competencia en seguridad y salud en el trabajo. Su gestión se hará a través del Instituto Nacional de Prevención de Salud y Seguridad Laboral del Instituto Nacional de Capacitación y recreación de los trabajadores (99).

*Régimen prestacional de Vivienda y Habitat:* este régimen de una forma descentralizada y personalizada se preocupa por todo lo relativo a la vivienda, desde la tenencia de la tierra hasta la construcción y mantenimiento. Los fondos serán administrados por el Banco Nacional de Vivienda y Habitat (sustituye al Banco Nacional de Ahorro y Préstamo). La ley de Vivienda y Habitat definirá un sistema Nacional de vivienda y Habitat, la cual establecerá los órganos y políticas, financiamiento de vivienda y habitat. La rectoría de este régimen estará bajo el ministerio con competencia en vivienda y Habitat. El instituto u órgano que lo gestionará no está definido en esta ley orgánica, queda para la respectiva ley sobre el régimen.

Sobre el régimen de financiamiento sólo se expresan elementos generales, más allá de la obligación de contribuir con las cotizaciones por parte de los trabajadores y de ser agentes de retención por parte de los empleadores en los términos que fijen las respectivas leyes. En el caso de sustitución de patrón, el nuevo es solidario con lo establecido en la ley de SS y en la de pensiones. Será necesaria la solvencia de la SS para los traspasos de empresas o para participar en licitaciones o créditos del Estado. Se pone un tope de cotización de 10 salarios mínimos urbanos, aunque este tope pudiera cambiarse.

#### **Transición y tareas**

En seis meses debe ser desarrollado el plan de la nueva institucionalidad y su implantación no debe pasar de cinco años. El ejecutivo cada seis meses debe informar a la AN sobre su desarrollo. Se garantizan los derechos adquiridos de los diversos regímenes actuales del Estado hasta el último superviviente: el Estado garantiza la cuantía de las pensiones tanto del IVSS como de los regímenes especiales hasta el último sobrevivien-

te. Todos los trabajadores activos, independientemente que tengan regímenes especiales, deben cotizar al sistema de SS. Se nombrará una comisión técnica en seis meses para la transición de los regímenes especiales. Quienes a partir de la ley ingresen al servicio del Estado no pueden afiliarse a regímenes preexistentes ni pueden crear nuevos regímenes especiales. Se pueden constituir en el futuro regímenes complementarios siempre que el financiamiento corra sólo por parte de los afiliados. Las instituciones públicas de salud deberán integrarse al Sistema Público de Salud en un lapso no mayor de 10 años. En Vivienda, los beneficiarios siguen protegidos por su organismo hasta la entrada en vigencia de la ley de vivienda y habitat. El IVSS está llamado a desaparecer siendo sustituido por la nueva institucionalidad de la SS. El IVSS debe cesar en cinco años. En este período se mantiene vigente la ley del Seguro Social y las cotizaciones al seguro social mensual tendrán como tope cinco salarios mínimos urbanos. Hasta que no se promulguen las leyes de Vivienda y Habitat y la del régimen prestacional de pensiones y otras asignaciones se mantiene el decreto-ley de Vivienda y política Habitacional y la ley del estatuto sobre el régimen de jubilaciones y pensiones de los funcionarios de la administración pública.

La ley deroga la ley orgánica del sistema de seguridad social integral de (1997-2002), el del subsistema de pensiones (2002), de salud (2002) y de paro forzoso y capacitación laboral (1999). En seis meses debe ser reformada la ley orgánica de Prevención, condiciones y Medio Ambiente para adaptarla a esta ley.

Debe hacer un censo de todos los pensionados y jubilados de las instituciones del Estado. Debe crearse una jurisdicción especial del sistema de SS. También debe hacerse un estatuto especial que regulará la carrera del funcionario del sistema

de SS. El Estado promoverá la formación de profesionales y técnicos en materia de SS.

### Reflexiones críticas

1 / Cualquier lector desprejuiciado de esta ley orgánica observa las grandes lagunas y generalidades de la ley con su falta de concreción y operatividad (p. ej. en pensiones, edad de jubilación y cotizaciones). No es suficiente decir que esto quedaría para las leyes y reglamentos de los regímenes. Lo más suave que se puede decir es que tal como se ha diseñado sin haber promulgado las leyes particulares es que todavía no hay un sistema de SS y que es lo más parecido al IVSS sólo que con más complejidades y multiplicación de organismos que traerán muchos más costos financieros e inoperancia. ¿Cómo es posible iniciar un sistema sin órgano rector? Quizá la comisión redactora no pudo encontrar el mecanismo de sus componentes y se lo trasladó al Presidente y su consejo de ministros.

2 / La Tesorería es una copia al carbón del IVSS pero con incoherencias. La tesorería, se señala, es autónoma. Está adscrita al Consejo Rector pero sólo para fines administrativos. Entonces, ¿cuál es el papel del órgano rector? O depende de éste o es autónomo: igualmente, su balance financiero anual debe ser aprobado por el Ministerio de Finanzas antes de su publicación. Entonces, ¿es autónoma o no?

3 / El sistema empieza sin oficina de apoyo de estudios económicos y actuariales ni de estudios económicos y comunicacionales. Se podrá argüir que la ley da un plazo de seis meses para presentar el plan de implantación de la nueva institucionalidad. Esto es una confesión clara que a pesar de la ley no tenemos nuevo sistema, máxime cuando falta la oficina de apoyo económico y actuarial. El mismo defecto que tuvo la comisión que presenta una ley sin los cálculos antedichos.

4 / Se pone por el momento un tope de 10 salarios mínimos urbanos para las cotizaciones. La Comisión presidencial lo había dejado abierto con el fin de que quienes ganan más contribuyan en solidaridad con quienes pueden aportar menos.

5 / El costo fiscal para el Estado se multiplica en muchos niveles para dar beneficios a quienes no tienen capacidad contributiva. Cosa loable si se previera reformas tributarias para arbitrar dichos fondos y no se convierta en un desaguadero mayor para el déficit del Estado.

6 / Hay un exceso de utopía en querer resolver todas las necesidades imaginables. Pensemos p. ej. sobre lo que se propone en recreación que llega al turismo social o en vivienda en lo relativo a tenencia de la tierra, construcción y mantenimiento de viviendas o en la atención al adulto mayor.

7 / La estructura del sistema y de los regímenes promueve una burocracia y un organigrama abstruso e ineficaz. Parece hecho por un equipo soñador sin mucho contacto con las realidades organizacionales y económicas.

8 / Aun sin estar todavía definidas las cotizaciones, ya esta ley orgánica deja intuir lo inviable del sistema propuesto.

9 / Parece excesivo la contemplación por años hacia quienes son beneficiarios del sistema actual o de regímenes hasta el último sobreviviente. Solamente desde los nuevos trabajadores empezará a regir el nuevo sistema. No se logra así la unicidad del sistema al dejar tantas puertas abiertas y tiempos tan amplios para la desaparición del viejo sistema.

10 / La ley aunque afirme que el sistema debe ser participativo y descentralizado, es en realidad es centralista y estatista. No deja resquicio para la participación ciudadana. Es una ley de corte laborista y no ciudadana.

11 / Por fin, desde el punto de vista financiero en la actualidad no hay

recursos para implementarlo. No está contemplado en el presupuesto de 2003 y muy difícil que se logren arbitrar en el 2004. Se recurrirá a créditos y endeudamiento con organismos internacionales. Pero éstos, ¿estarán dispuestos a su contribución para un sistema tan abstruso e inoperante?

### Instituciones que hay que crear

Entre otras habría que crear las siguientes:

1 / Órgano Rector

2 / Superintendencia

3 / Tesorería

4 / Oficinas de estudios económicos y actuariales y de estudios educativos y comunicacionales.

5 / Redefinir los ministerios con competencias en servicio social al adulto mayor, con competencia en Previsión Social y en Seguridad y salud en el Trabajo.

6 / Reforma de INAGER y de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente.

7 / Instituto de Previsión social y otras asignaciones económicas.

8 / Crear la jurisdicción especial en SS.

9 / Legislar sobre el estatuto especial y la formación específica para funcionarios de SS.

Como se ve la tarea es ardua.

•••••  
José Ignacio Arrieta A., S.J.

Miembro del Consejo de Sic