

Progresos jurídicos de la Ley venezolana del Seguro Social

Antonio Ramírez Jiménez

Nuestro tiempo está marcado por el signo de lo social. Así como el liberalismo político y su legítima consecuencia en el campo económico rigieron la vida de los pueblos durante más de un siglo, se nota hoy su definitiva decadencia para darles paso a los grandes movimientos y esquemas de transformación de una sociedad donde cristalicen los principios de justicia social, de solidaridad, de promoción y caridad, donde no sea posible hablar de los marginados sociales y donde el hombre de Estado, el empresario, el profesional, el estudiante, el obrero, la madre de familia y, en general, toda la población adquiera plena conciencia de su misión, que puede y debe realizar sin ser sacudidos por el espectro de un futuro incierto, lleno de estados de necesidad. Desde este punto de vista, las leyes de un país deben ajustarse a este factor de cambio permanente que eleven al mismo tiempo a metas de expansión y desarrollo.

La nueva ley del Seguro Social venezolano —en vigencia desde el 1º de enero de 1967— ha despertado una de las polémicas más arduas que en los últimos tiempos se han suscitado en nuestro país. Pero si nos detenemos al menos en este aspecto fundamental, forzoso es concluir que ninguna voz sensata puede elevarse en contra del texto mismo de la ley. La Seguridad Social es hoy una de las conquistas más notables que la humanidad ha logrado. Desde que Bismarck

implantó en la Alemania de 1854 el Seguro Social, la tendencia universal ha sido la de extender cada vez más la cobertura de los riesgos, aboliendo distinciones en base a capacidades de ganancia o de actividad; por ello, de los instrumentos fragmentarios de protección, tales como el Seguro y la Asistencia Social, se habla ya con propiedad del ideal de la Seguridad Social (todavía no alcanzado plenamente), pero con una autonomía jurídica aceptada y como parte eje de la política social. Las partidas que en los presupuestos de países como Alemania, Inglaterra, Italia, Francia, se destinan a los planes de previsión social son muestras elocuentes de la importancia que ella tiene.

Para la doctrina social de la Iglesia, la previsión no ha sido una palabra extraña. Ya León XIII, en su "Rerum Novarum", N° 74, apuntaba que el establecimiento de medidas de previsión lograba la Justicia Distributiva. "Débese también con gran diligencia proveer que al obrero en ningún tiempo le falte la abundancia de trabajo y que haya subsidios suficientes para socorrer la necesidad de cada uno, no sólo en los accidentes repentinos y fortuitos de la industria, sino también cuando la enfermedad o la vejez u otra desgracia pesase sobre alguno." Más recientemente, Juan XXIII, en la "Mater et Magistra", afirma: "Los sistemas de seguro social y de seguridad social pueden contribuir eficazmente a una redistribución de la renta total de la comunidad política, según criterios de justicia y de equidad; deben, por tanto, considerarse como uno de los instrumentos que reduzcan los desequilibrios en el tenor de vida, entre las varias categorías de ciudadanos." (N° 136)

Con la nueva ley Venezuela no ha hecho otra cosa que colocarse al lado de las grandes naciones, de nuestros países hermanos y de los de Asia, Africa y Oceanía en la marcha ascendente de la Seguridad Social, al incorporar a las ramas de enfermedad, maternidad y riesgos profesionales los de invalidez, vejez, sobrevivientes, como lo ha exigido el convenio de la OIT denominado de la Norma Mínima de Seguridad Social, N° 102, de 1952.

Viejo propósito claramente expresado en la Constitución de 1961, que en el artículo 94 dice: "En forma progresiva se desarrollará un sistema de seguridad social tendiente a proteger a todos los habitantes de la República contra infortunios del trabajo, enferme-

dad, invalidez, vejez, muerte, desempleo y cualesquiera otros riesgos que puedan ser objetos de previsión social, así como contra las cargas derivadas de la vida familiar."

Nos limitaremos en la exposición a señalar las innovaciones que presenta la nueva ley con respecto a la anterior, y a los fines de una mejor sistematización nuestro plan será el siguiente:

Campo de aplicación

a) **Con respecto a las personas.**—Uno de los principios que han de regir una política básica de seguridad social es el de la universalidad en su campo de aplicación. Claro está que para los países latinoamericanos, en los que la seguridad social está en fase de desarrollo, no puede interpretarse en forma absoluta, sino que hay que atender a la extensión gradual del campo de aplicación. De acuerdo a la nueva ley venezolana, el criterio de protección sigue siendo lógicamente el laboral. Quedan sujetas al Seguro Social las personas que prestan servicios en virtud de un contrato o relación de trabajo, cualquiera que sea el monto de su salario y tiempo de duración, con las excepciones de los trabajadores a domicilio, los trabajadores temporeros y los que ejecuten trabajos ocasionales extraños a la empresa. Se deja a la facultad reglamentaria del Ejecutivo el establecer el seguro facultativo a objeto de la protección de los trabajadores independientes, y —por primera vez— quedan cubiertos quienes presten servicios a la Nación, Estados, Territorios, Municipios, Institutos Autónomos y, en general, a las personas morales de carácter público en los casos de invalidez, incapacidad parcial, vejez, sobrevivientes y nupcias. Quedando a la facultad del Ejecutivo Nacional la aplicación del seguro de prestaciones médicas y de prestaciones en dinero, por incapacidad temporal, para lo que podrá incorporar los servicios médicos asistenciales de los ministerios e institutos autónomos a los del Instituto de los Seguros Sociales como organismo central.

Para 1967 se calcula en Venezuela una población asegurada de:

- 470.000 trabajadores de la empresa privada,
- 130.000 trabajadores de las empresas públicas,
- 50.000 trabajadores domésticos,
- 1.000.000 de trabajadores al servicio de la empresa privada.

Resulta también interesante señalar que quedan cubiertos por el seguro social los miembros de las cooperativas de producción y de servicios y las administraciones obreras, según el artículo 5º de la ley, quedando al reglamento las condiciones para ello. En cuanto a los miembros de las Fuerzas Armadas, todo lo relativo a su régimen de previsión continuará rigiéndose como hasta ahora, por leyes especiales.

Y constituye indudable adelanto el que la nueva ley termina con el criterio de protección a los económicamente débiles, es decir, los que no perciben más que un salario fijado como tope, a los efectos de recibir sus prestaciones de enfermedad y maternidad. La Ley de Seguro Social de 1940 (la primera en promulgarse en Venezuela) fijaba en 9.600 bolívares anuales este tope de protección; el Estatuto Orgánico del

Seguro Social Obligatorio de 1951 lo eleva a 14.400 bolívares anuales, siendo modificado en 1960 al elevarlo a Bs. 24.000. Con la nueva ley de 1967 no hay límite para recibir prestación, cualquiera que sea; se impone, sí, como veremos más adelante, límite para su cotización.

b) **Con respecto a los riesgos.**—La cobertura y protección total es la finalidad de la seguridad social. La nueva ley da, sin duda, una nota de avance al ampliar la misma incorporando a los regímenes de previsión existentes: enfermedad, maternidad, riesgos profesionales, los de invalidez, vejez, sobrevivientes y paro forzoso (este último no de aplicación inmediata, pues dependerá de la organización de un Servicio Nacional del Empleo). Lamentable resulta que una de las medidas más notables de la moderna seguridad social, como es el régimen de Asignaciones Familiares, no haya sido incluida, pero es de esperar que pueda lograrse porque no hay razón alguna para que en el Congreso Nacional se haya torpedeado tantas veces el proyecto de establecer un sistema de asignaciones familiares que viene a cubrir grandes necesidades de la familia numerosa venezolana.

Digna de mencionar es también la innovación de la ley en el sentido de que procura brindar igual protección a igual necesidad, eliminando la diferencia imperante en las leyes anteriores en el trato dado al riesgo de enfermedad o accidente, según tuviera origen en causas profesionales o comunes. Ahora se unifica el régimen bajo el rubro de asistencia médica integral, cualquiera sea su causa (enfermedad y accidentes), ya que la protección tiene un solo objetivo: eliminar el estado de necesidad.

c) **Con respecto al territorio.**—No trae innovación la nueva ley en esta materia. El artículo 96 colocado entre las disposiciones finales establece que ella regirá en "aquellas regiones donde haya estado en vigencia el régimen del Seguro Social Obligatorio de accidentes y de enfermedad profesional y de enfermedad-maternidad". En el último aparte de la disposición está, sin embargo, previsto que "el Ejecutivo Nacional aplicará progresivamente esta ley a otras regiones del país, categorías de empresas o grupos de patronos y de trabajadores, en una, varias o todas las prestaciones del Seguro Social que establece el artículo 3º".

Es decir que se establece la extensión gradual en ámbito territorial tanto referente a personas como a riesgos. Cuando se habla de la universalidad de la seguridad social es precisamente a la extensión integral a lo que han de tender los diversos sistemas.

Sí cabría hablar de innovación de la nueva ley en el mismo artículo 96, en lo que se refiere a quienes presten servicios a las personas morales de carácter público, a las cuales se aplicará (como resulta lógico pensarlo) el seguro de prestaciones en dinero por invalidez o incapacidad parcial, vejez, muerte y nupcias en todo el territorio nacional.

Prestaciones

Al incorporar nuevas ramas de protección, la ley del Seguro Social responde, sin duda, a una exigencia desde hace tiempo latente. Las prestaciones constitu-

yen la columna vertebral de un sistema de seguridad social, puesto que son los beneficios que el mismo otorga. La extensión del presente artículo no nos permite considerar cada una de las prestaciones y su régimen; por ello es forzoso limitarnos a la descripción general de las distintas prestaciones establecidas por la ley. El art. 2º dice que el Seguro Social Obligatorio otorgará:

1) Prestaciones de asistencia médica integral (a cuyo concepto hicimos referencia anteriormente).

2) Prestaciones en dinero para los casos de incapacidad temporal. Es la incapacidad temporal para el trabajo, debida a enfermedad o accidente, que devenga una indemnización diaria desde el cuarto día de incapacidad, con una duración máxima de cincuenta y dos semanas para un mismo caso.

3) Prestaciones en dinero en casos de:

a) Incapacidad parcial o invalidez. Inválido se considera el asegurado que quede con una pérdida de más de dos tercios de su capacidad para trabajar, a causa de una enfermedad o accidente en forma presumiblemente permanente o de larga duración. Incapacidad parcial se considera aquella que sea mayor del 25% y no superior a los dos tercios.

b) Vejez: llamada en algunos sistemas pensión de Retiro o Jubilación. Se otorgará según la ley por regla general al asegurado después de haber cumplido 60 años si es varón o 55 si es mujer y con un mínimo de setecientas cincuenta semanas cotizadas. Si se comienza el disfrute de la pensión con posterioridad a la edad arriba mencionada, será aumentada en un 5% de su monto por cada año en exceso de los señalados (artículo 27).

c) Sobrevivientes: pensión que se causa por el fallecimiento de un beneficiario de pensión de invalidez o vejez en todo caso y por el fallecimiento de un asegurado, siempre que

éste cumpla con los requisitos establecidos por la misma ley en su artículo 32, y que es otorgado a las personas enunciadas en el artículo 33.

d) Nupcias: no es pensión, sino asignación única al contraer matrimonio el asegurado con el requisito de no menos de cien cotizaciones semanales en los últimos tres años precedentes. Asignación con un mínimo de 300 bolívares.

Estas prestaciones en dinero forman la gran rama de pensiones que junto con las de asistencia médica y las indemnizaciones diarias forman las tres grandes categorías de beneficios de un régimen de seguridad social (sin olvidar la de las prestaciones familiares). Ellas están sujetas a una serie de requisitos, especialmente en cuanto a la cotización se refiere, exigiendo un período determinado que es lo que se conoce con el nombre de período de Calificación.

Hay que destacar que en materia de Prestaciones la nueva ley, en su artículo 74, introduce una norma hace tiempo deseada, como es la de establecer (para cubrir los gastos por concepto de prestaciones) tres fondos independientes: uno para asistencia médica, otro para indemnizaciones diarias y otro para las pensiones y demás prestaciones en dinero, siendo el patrimonio y los ingresos disponibles de cada fondo utilizables sólo para cubrir las prestaciones asignadas en la ley a cargo de dicho fondo. La unificación de los fondos es consecuencia de la unificación de los riesgos a que anteriormente hicimos referencia. ●

NOTA.—Hemos dejado para el próximo número el estudio del aspecto financiero y, sobre todo, el administrativo, a nuestro modo de ver, la parte más sensible y delicada en su enfoque, puesto que es lo que ha motivado la problemática en torno a la ley, al existir discrepancias entre los que van a hacer posible su correcta aplicación. Por ello decimos que no es en torno al texto la discusión o conflicto planteado, sino a las diversas interpretaciones de los sectores interesados en la misma ley.

(Viene de la pág. 66.)

política de desarrollo educacional, debe definir su política educativa tomando en cuenta, entre otros, los factores siguientes:

a) Necesidad de definir un marco de referencias en materia de desarrollo que constituya fuente de inspiración para el planeamiento de la educación media y superior.

b) De lo indicado en el punto anterior depende, en parte, el espíritu de las reformas que en materia de curriculum y de formación de profesorado se intente realizar para satisfacer el desarrollo normal de dichos niveles.

c) Un problema común a todo el sistema educativo venezolano es el bajo rendimiento y las pérdidas económicas que esto acarrea son muy visibles. El rendimiento es un fenómeno que depende de factores pedagógicos, tales como magisterio mal preparado, planes y programas no armonizados con el desarrollo presente y

previsible de la sociedad en consideración, falta de material didáctico indispensable, mala supervisión y deficiente administración; pero también sobre él inciden de modo determinante factores exógenos al sistema educativo, como son aquellos de orden social y económico. De allí que la política educativa deba ser tratada dentro de un estilo de interrelación.

d) Ligado al problema del rendimiento está el de la carencia de orientación escolar y profesional. La juventud circula a través del sistema educativo sin ningún tipo de asistencia que la indique el camino cierto para el éxito y el deber de trabajo y, en general, la actividad de fin social para la cual posee las condiciones necesarias y en cuyo ejercicio tiene probabilidades de lograr los mejores resultados en beneficio de la comunidad y propio. Además, los conflictos propios de la edad no encuentran una respuesta pronta y certera que constituya para ellos una dirección oportuna. ●