

## Consideraciones Teóricas en Torno al Sistema de Seguridad Social Integral

**María Eugenia Fernández S.**

Profesora de Derecho de la Seguridad Social, adscrita al Centro de Investigaciones y Estudios Laborales (LUZ).

E-mail: mefernandez@iamnet.com

### Resumen

En 1997 con el Acuerdo Tripartito sobre Seguridad Social Integral y Política Salarial (ATSSI), se sentaron las bases para la transformación del Sistema de Seguridad Social Venezolano, aquejado por un sinnúmero de limitaciones que lo hacían, entonces como ahora, incapaz de atender las necesidades sociales de la población. Para materializar el Acuerdo, fue necesario dictar en primer término, una Ley Marco que orientara la constitución del nuevo Sistema, así como un conjunto de Leyes Especiales que regulaban cada uno de los Subsistemas, con la sola excepción del Subsistema de Recreación.

A pesar de que la estructura legislativa del Sistema de Seguridad Social Integral quedó casi totalmente terminada entre 1998 y comienzos de

1999, ésta nunca tuvo aplicación pues con el cambio de gobierno, se planteó la revisión del modelo diseñado durante la administración Caldera y actualmente, tras una Ley Habilitante y diversos Proyectos y Anteproyectos de Ley aún no se ha definido el destino de la Seguridad Social Venezolana, pues aunque se tiene claro que es necesario reformar, todavía no se sabe cuál es el modelo que finalmente se aplicará en el país.

Los antecedentes del nuevo Sistema de Seguridad Social Integral, su conformación original y algunos de los cambios que han sido propuestos son analizados en el presente trabajo, haciendo especial referencia a la Seguridad Social en la Constitución vigente desde 1999.

**Palabras clave:** Acuerdo Tripartito sobre Seguridad Social Integral y Política Salarial, Sistema de Seguridad Social Integral, Ley Marco.

## Technical Considerations in Reference to the Integral Social Security System

### Abstract

In 1997, A Three-Party Agreement on Integral Social Security and Salary Policy (ATSSI) established the basis for the transformation of the Venezuelan Social Security System, which was suffering from an infinite number of limitations which made it then as well as now inoperable, incapable of responding to the social necessities of the population. In order to bring about the Agreement, it was necessary to establish on the one hand a legal framework which could orient the constitution of a new system, as well as a series of special laws that would regulate each of the sub-system, with the exception of the recreation sub-system.

Even though the legislative structure of the Integral Social Security System was almost totally finished by

the beginning of 1999, it never was applied due a change in government. The revision of the system designed during the Caldera government was proposed, and at the moment, after the promotion of several laws and legal projects, the destiny of the Venezuelan Social Security System has not been defined. It is clear that reform is necessary, but when the final model will be applied in Venezuela is uncertain.

The antecedents of the Integral Social Security System, its original conformation and proposed changes, as well as certain changes analyzed and proposed in this paper in reference to the concept of social security in the new Constitution of 1999 are presented here.

**Key words:** Three-Party Agreement on Integral Social Security and Salary policy, integral social security system, legal framework.

### 1. Caracterización del Sistema de Seguridad Social Venezolano

El Sistema de Seguridad Social Venezolano hasta ahora, ha estado conformado básicamente por dos instrumentos: los Seguros Sociales y la Asistencia Social, todo ello en el marco del artículo 94 de la extinta Constitución de 1961. En esta, como en la vigente

estaba previsto el desarrollo progresivo de un sistema dirigido a amparar de manera integral a toda la población. Sin embargo, tras casi cuarenta años de observancia de dicha Constitución y más de cincuenta de existencia del Seguro Social, el mencionado objetivo no se alcanzó, y los venezolanos hoy día disponen de un sistema

que lejos de parecerse al “programado”, se caracteriza por su protección parcial, cobertura poblacional limitada y dispersión legislativa y administrativa.

La primera característica tiene que ver con las contingencias cubiertas y las prestaciones otorgadas. A simple vista, el sistema venezolano (al menos el Seguro Social), cubre todas las contingencias señaladas en el Convenio 102 de la O.I.T., Norma Mínima Sobre Seguridad Social, pero, la protección es inadecuada pues las prestaciones son insuficientes o de baja calidad, basta citar como ejemplo el monto de la asignación por nupcias o de los gastos de entierro pagaderos por el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS) que alcanzan la cantidad de Bs. 7.000 y Bs. 5.000<sup>1</sup> respectivamente, y que además, no se cancelan desde 1992 por falta de recursos, sin mencionar los problemas que deben enfrentar tanto asegurados como beneficiarios cuando requieren los servicios de asistencia médica. Asimismo, el actual Sistema no ampara todas las eventualidades tanto positivas como negativas que pueden afectar a la población, ciertamente, el Seguro Social otorga las prestaciones que establece el Convenio 102, las nueve ramas de la Seguridad Social, pero es importante destacar que existen otras necesidades no indicadas en el mismo, aunque estuvieron presentes a la fecha de su adopción, y otras que se han suma-

do en el transcurso del último medio siglo.

La misma situación se repite, quizás de manera más desalentadora en el ámbito de la Asistencia Social, cuyos servicios y prestaciones monetarias (pensiones no contributivas, ayudas, etc.), otorgadas por gobiernos estatales, alcaldías, fundaciones, etc., además de ser irrisorias (actualmente en muchos casos no superan los Bs. 6.000<sup>2</sup> mensuales), se cancelan con retraso de hasta tres y cuatro meses.

La segunda característica se explica porque el instrumento principal de dicho Sistema no es otro que el Seguro Social, el que como se sabe nació para amparar a los trabajadores asalariados y sus familiares calificados, y excepcionalmente a algunos trabajadores independientes que pueden incorporarse facultativamente. En este sentido, es importante señalar los niveles de cobertura poblacional del IVSS, “la población beneficiaria del Seguro Social en 1994 fue de 43,5% descendiendo a 37,5% en 1998 y el grado de cobertura de los asegurados con relación a la fuerza de trabajo en 1998, constituyen su valor histórico más bajo, esto es, 24.1%” (Pulido de Briceño, 2000).

El resto de la población es cubierta por los seguros mercantiles, mutualidades e institutos de previsión privada, y quienes están desprovistos de medios económicos, son atendidos por el segundo gran instrumento inte-

1 Aproximadamente 10 US\$ y 7 US\$ en cada caso.

2 8 US\$ aproximadamente.

grante del Sistema, la Asistencia Social, dirigida a proteger a quienes están excluidos del campo de aplicación del Seguro Social o a quienes aún estando cubiertos por éste, las prestaciones que reciben no son suficientes, pero son conocidas las limitaciones de este instrumento protector.

Y finalmente, la dispersión legislativa y administrativa. Según algunas estimaciones existen en Venezuela 250 leyes, reglamentos y resoluciones relacionados con la Seguridad Social (Arrieta, 1997). Esta dispersión no se observa en el Seguro Social, por cuanto este está regido sólo por una ley y su Reglamento (reformados en varias oportunidades), pero es patente en materia de Regímenes de Jubilaciones y Pensiones, a nivel del Sector Público, donde existen múltiples Fondos Complementarios cuyo número es tan difícil de precisar, que según la Exposición de Motivos del Proyecto de Reforma del Sistema de Pensiones (1999), actualmente superan los 400, aunque cálculos más sensatos sostienen que en dicho sector "... funcionan como mínimo 60, algunos de los cuales datan de la década del cincuenta (...) están ubicados en casi todas las áreas de acción pública, son obligatorios y funcionan en forma paralela al IVSS. A esto hay que sumarle los Fondos que existen en el sector privado y público como resultado de la negociación en convenios o contrataciones colectivas" (Lo Vuolo, 1998).

Esta pluralidad generada precisamente por la dispersión legislativa, da lugar al mal aprovechamiento de los recursos y por otro lado, genera iniquidades en cuanto a la cuantía de los

beneficios y distribución de los mismos, así, pueden encontrarse sujetos que aunque laboran para el mismo organismo, instituto o empresa del Estado, en algunos casos reciben prestaciones sumamente bajas y en otros millonarias, también pueden observarse trabajadores que sólo reciben una prestación a la terminación de la vida laboral activa o ante una incapacidad, mientras que otros perciben dos o más beneficios. En este sentido, apunta Luis Eduardo Díaz (1999) que el record de la Seguridad Social en Venezuela es: "Pensiones de 140 US\$, Jubilaciones que no llegan a los 80 US\$ y que para un reducido universo alcanzan los 2.200 US\$ mensuales. Menguado derecho para unos, vasto para otros, aunque todos iguales ante la ley".

También, existe dispersión legislativa y administrativa en el ámbito de la Asistencia Social, por cuanto múltiples instituciones operan como entidades gestoras, desde órganos del Gobierno Nacional como Ministerios, pudiendo citarse el de Salud y Desarrollo Social, así como el de Educación, Cultura y Deporte, pasando por las Gobernaciones Estadales, Consejos Legislativos Regionales, Alcaldías, hasta llegar a Fundaciones, Rentas de Beneficencia de los Estados e instituciones privadas, todo lo cual genera un cruce de prestaciones muchas de las cuales están dirigidas a un mismo sector de la población, quedando aquellos más necesitados desprovistos de toda asistencia en virtud de su precaria situación.

Estas limitaciones, en buena medida pretendieron ser corregidas a tra-

vés del Acuerdo Tripartito sobre Seguridad Social Integral y Política Salarial (ATSSI). Obviamente, los intereses principales estuvieron orientados a solucionar de manera definitiva el problema del cálculo de las prestaciones sociales (antigüedad) y por otra parte, viabilizar la creación de un Sistema de Pensiones con el componente de la capitalización individual que constituyera una salida a la deplorable situación del IVSS y sobre todo, estimulara el ahorro interno con los consabidos beneficios que ello supondría para la economía nacional.

Con el nuevo Sistema se revertirían estas deficiencias garantizando protección integral a toda la población. Sin embargo, visto en detalle, el Sistema de Seguridad Social Integral no es más que un nuevo régimen previsional, semejante en muchos aspectos al Seguro Social. Prueba de ello es la exigencia de la afiliación para gozar de los beneficios, la inclusión a futuro de los trabajadores independientes o cuentapropistas y otros sectores similares. En todo caso, siempre se trata de trabajadores, ya sea subordinados o independientes, en otras palabras, quienes aportan una activi-

dad laborativa o profesional a la sociedad.

Lo originalmente planteado no fue más que un sistema previsional ampliado, pues cubriría otras necesidades además de las que tradicionalmente ampara el Seguro Social; de configuración mixta ya que el componente pensiones, estaría conformado por un régimen solidario y uno basado en el ahorro individual, con lo que se seguía la tendencia latinoamericana ante la crisis de la Seguridad Social, al mismo tiempo que se conciliaba y resolvía la principal crítica a los regímenes “privatizados”.

En este esquema, la Asistencia Social se mantiene, obviamente garantizada por el Estado, para amparar a quienes carecen de capacidad contributiva y en consecuencia, quedan excluidos del Sistema de Seguridad Social Integral. Esta garantía contenida en el Artículo 7 de la LOSSSI (tanto en la original como en la reformada<sup>3</sup>) bajo el título de “prestaciones no contributivas” sustenta lo antes señalado, por cuanto, de tratarse efectivamente de un Sistema de Seguridad Social Integral, en principio bastaría el simple título de ciudadano para tener derecho a

3 La LOSSSI fue promulgada en 30.12.97 (G.O. Extraordinario, 5.199), reformada parcialmente en fecha 25.10.99 (G.O. Extraordinario, 5.398) y reformada nuevamente en fecha 09.01.2001 (G.O. 37.115), donde sólo se modificó el contenido del Artículo 80 extendiendo la *vacatio legis* de los Subsistemas de Salud y Pensiones hasta el 01.01.2002. No obstante el 23.01.2001 (G.O. 37.125) fue reimpresa por omisión del numeral de la Ley, y finalmente el 25.01.2001 (G.O. 37.127) es reimpresa nuevamente por error material en la fecha de entrada en vigencia sustituyéndose el 01.01.2002 por el 01.07.2001. En todo caso, al hablar de LOSSSI reformada se está haciendo referencia a la publicada el 26.10.99 (G.O. Extraordinario, 5398), pues es ésta la que contiene verdaderos cambios.

las prestaciones, sin que sea necesaria la afiliación; asimismo, el texto del Artículo 7, expresamente establece que tales prestaciones se otorgarán "... a las personas no amparadas que se encuentren en estado de necesidad...", y mal pueden existir estos sujetos si realmente funciona un Sistema de Seguridad Social Integral, pues la universalidad es inherente a la Seguridad Social misma.

## **2. Creación del Sistema de Seguridad Social Integral. Antecedentes**

La idea de crear un Sistema de Seguridad Social Integral tuvo su origen en el marco de las reuniones de la Comisión Tripartita iniciadas en noviembre de 1996, que dieron forma al ATSSI, firmado el 17 de marzo de 1997.

Efectivamente, desde 1992, a través de la Ley de Reestructuración del Seguro Social se había planteado la necesidad de reorganizar el IVSS, debido entre otras importantes razones "al deterioro de su organización traducida en una disminución de la calidad de los servicios y consiguiente insatisfacción de sus beneficiarios" (Comisión Reestructuradora del IVSS, 1995)<sup>4</sup>.

Diversas Comisiones Reestructuradoras fueron nombradas y varios planes fueron elaborados sin que se lograra resultado alguno, pues los Fondos continuaban descapitalizados, salvo el del Seguro de Paro Forzoso, que debido al incumplimiento del propio IVSS en

la cancelación de las prestaciones acordadas por el Reglamento respectivo, lucía un insospechado superávit. Sin embargo, las prestaciones eran insuficientes y además llegaban con retraso de 2 y hasta 3 años.

Diversos obstáculos, políticos, económicos y si se quiere laborales impidieron que las comisiones avanzaran en la ejecución de los planes propuestos, hasta que finalmente, el 17 de marzo de 1997, se firmó el ATSSI, con el cual los actores sociales (Estado, patronos y trabajadores) resolvieron el problema del cálculo de las prestaciones sociales y en palabras del entonces Ministro de CORDIPLAN (actualmente, Ministerio de Planificación y Desarrollo) "... se colocaron las bases de un moderno Sistema de Seguridad Social" (Panorama, martes 18.03.97).

El nuevo Sistema estaría integrado por seis Subsistemas: Pensiones, Salud, Paro Forzoso, Formación Profesional, Política Habitacional y Recreación. Sólo los tres primeros fueron desarrollados por la Comisión, los restantes serían objeto de preparación a través de las leyes especiales, que a los fines de operacionalizar el Acuerdo debían dictarse.

Entre las primeras novedades que planteó el Acuerdo pueden señalarse: la ratificación del carácter universal, solidario y contributivo del Sistema, la adopción de un modelo mixto en materia de pensiones, integrado por un régimen solidario y otro basado en

4 Ver Fernández, María Eugenia. "Reestructuración del Seguro Social. Solución o Nuevo Problema?". En: Gaceta Laboral. Volumen 3, No. 2. Diciembre, 1997.

el ahorro individual. Asimismo, se acordó la recapitalización del Fondo de Pensiones del IVSS. En materia de Salud, la separación de la función administradora de la prestación de los servicios de salud o atención médica propiamente dicha, la transformación del Fondo de Asistencia Médica del IVSS en Fondo de Salud y la transferencia de la Red de Hospitales y Ambulatorios del IVSS al Subsistema para ser administrada por entes públicos, privados o mixtos. Finalmente, en cuanto a Paro Forzoso, se acordó la recapitalización del Fondo y el establecimiento de un procedimiento ejecutivo de intimación, al que pudieran recurrir los trabajadores para obtener la prestación cuando no les fuera cancelada dentro de los 30 días siguientes a la pérdida del empleo (Panorama, martes 18.03.97).

Tras varios proyectos de ley y un animado debate, el 30.12.97 se promulgó la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral (LOSSSI), mejor conocida como Ley Marco, pues estableció los lineamientos básicos para la creación del nuevo Sistema. Esta ley redujo a cinco los Subsistemas, incorporando el de Formación Profesional al de Paro Forzoso que pasó a denominarse Subsistema de Paro Forzoso y Capacitación Profesional, resolvió la situación de los pensionados del IVSS y de quienes tuvieran derecho a una pensión del IVSS hasta el 31.12.99, estableciendo el cierre definitivo del Instituto, cuya liquidación fue acordada a través del Decreto No. 2.744 de fecha 23.09.98.

Tomando como base la LOSSSI y en el marco de una Ley Habilitante

otorgada al Presidente Rafael Caldera, el 05.11.98 se dictaron los Decretos Leyes reguladores de los Subsistemas de Pensiones, Salud, Paro Forzoso y Capacitación Profesional y Vivienda y Política Habitacional. El Subsistema de Recreación no fue desarrollado, entre otras razones porque sólo se presentó un proyecto, esta vez por la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV), el cual no fue bien recibido ni por los representantes del Gobierno Nacional ni por FEDECAMARAS.

El proceso de transición hacia el nuevo Sistema de Seguridad Social Integral tendría lugar durante todo 1999, y para ello se elaboraron un conjunto de Reglamentos que desarrollaban aspectos particulares tanto de la Ley Marco como de los Decretos, entre ellos, el de la Superintendencia de Salud, el de la Superintendencia del Subsistema de Pensiones que Regula el Fondo de Solidaridad Intergeneracional, el Reglamento para el Cálculo de la Rentabilidad y el Riesgo de cada Fondo y del Mercado, el Reglamento Parcial del Decreto Ley del Subsistema de Pensiones que regula el Derecho a la Información de los Afiliados ante la AFP y el del Fondo de los Aportes del Sector Público del Subsistema de Vivienda.

### **3. La Reforma a la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral (LOSSSI). Consecuencia del Cambio de Gobierno**

A comienzos de 1999, la estructura jurídica del nuevo Sistema de Seguridad Social Integral estaba casi terminada, junto a la LOSSSI, se encontraban las leyes de cada uno de los Sub-

sistemas, con excepción del Subsistema de Recreación, así como la serie de Reglamentos arriba mencionados, y el propio Reglamento General de la LOSSSI (Fernández, 1999).

El nuevo Sistema aunque ambicioso, y en algunos aspectos, difícil de concretar, lucía coherente y de alguna manera bien sustentado, tal y como lo demostraron los estudios técnicos que se realizaron previo a su diseño, muchos con la participación de la OIT, y con recursos que organismos multilaterales invirtieron en el mismo.

Sin embargo, con el inicio del nuevo gobierno, el proceso se paralizó, y a través de una Ley Habilitante del 26.04.99, se autorizó al Presidente de la República para reformar todas las leyes en materia de Seguridad Social. Como resultado fueron modificados la LOSSSI, los Decretos-Leyes de Vivienda y Política Habitacional y el de Paro Forzoso y Capacitación Profesional, cuya denominación cambió a Paro Forzoso y Capacitación Laboral, mientras que los Decretos de Salud y Pensiones sólo vieron modificada su vigencia, la cual tendría lugar el 01.01.2001.

### **3.1 Justificación para la Reforma**

Oficialmente, las razones que justificaban la reforma del Sistema de Seguridad Social Integral, fueron expuestas en el Proyecto de Reforma de

la LOSSSI que presentara el entonces Ministro del Trabajo y Desarrollo Social Leopoldo Puchi, como fundamento a la solicitud de incorporación de la materia Seguridad Social en la Ley Habilitante, luego otorgada al Presidente de la República, Hugo Chávez.

Este Proyecto contenía pocos cambios y además, de escasa relevancia, la mayoría consistía en la sustitución de la denominación Ministerio del Trabajo y de la Seguridad Social, contenida en la LOSSSI, por la de Ministerio del Trabajo y Desarrollo Social, pues para ese momento se habían fusionado las competencias del Ministerio del Trabajo y el Ministerio de la Familia<sup>5</sup>.

La mayoría de las modificaciones tuvieron lugar en materia de pensiones, mientras que los capítulos relativos a los Subsistemas de Salud, Vivienda y Régimen Transitorio no fueron tocados, quedando para una revisión posterior por parte del entonces Ministerio del Trabajo y Desarrollo Social.

Entre las principales modificaciones sugeridas se destacan las siguientes:

1. Eliminación del Consejo Nacional de la Seguridad Social y consecuencialmente de su Secretaría Técnica “a fin de hacer más expedito el sistema, ya que es materia de los organismos competentes de Seguridad Social” (Proyecto de

5 Las competencias del extinto Ministerio de la Familia fueron transferidas al antiguo Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, que actualmente se denomina Ministerio de la Salud y Desarrollo Social.

Reforma de la Seguridad Social, 1999). Lo que no era del todo criticable, si se tenía en cuenta que este Consejo estaba originalmente integrado por más de 15 miembros que difícilmente lograrían reunirse.

2. Eliminación de la prestación por nupcias por considerar que no se trata de una contingencia social, y su posible cobertura a través de la contratación colectiva.
3. Eliminación del auxilio funerario, cuya cobertura podría establecerse como obligación del empleador, y como beneficio a otorgar dentro de la convención colectiva o acuerdos colectivos o contrato individual.
4. Eliminación del Subsistema de Recreación, por cuanto la recreación “no se considera como una contingencia de orden económico o social que deba ser amparada por la Seguridad Social” (Proyecto de Reforma de la Seguridad Social, 1999).
5. Eliminación de los Programas de Descanso Social, dentro de las prestaciones a otorgar por el Sistema.
6. Creación del Subsistema de Enfermedades del Trabajo y Riesgo Laboral, separándose del Subsistema de Salud, por la especificidad de la materia y la contribución exclusiva y pago de las contingencias por parte del patrono.
7. La creación del Instituto Nacional de la Seguridad Social Integral con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se responsabilizaría del Servicio de Registro e Información de la Seguridad Social Integral, asumiendo las funciones de liquidación, recaudación y distribución de las cotizaciones.
8. Ejercicio de la función de fiscalización por parte del Ministerio de Hacienda<sup>6</sup>, a través del SENIAT.

En todo caso, la razón expuesta en la Ley Habilitante giró en torno a la necesidad de garantizar mayor control por parte del Estado, en los siguientes términos “incluir mecanismos más idóneos de protección a los diferentes sectores sociales, garantizar la vigilancia y supervisión por parte del Estado de los diferentes Fondos y tomar en consideración la incidencia económica financiera” (Artículo 1, Ley Habilitante).

### 3.2 Principales Cambios

Otorgada la habilitación al Presidente de la República, los mayores cambios a la LOSSSI tuvieron lugar en el Régimen Transitorio, sobre todo, tras la decisión del Gobierno Nacional de suspender la liquidación del IVSS.

Durante los primeros cien días del nuevo gobierno, este se abstuvo de decidir respecto al futuro inmediato del Seguro Social, aunque resultaba evidente su inclinación hacia la conservación del Instituto, hasta que final-

6 Actualmente Ministerio de Finanzas.

mente fue resuelto el dilema, anunciándose con grandes titulares de prensa su mantenimiento, lo que luego fue consagrado en la LOSSSI, concretamente en los Artículos 63 relativo a la continuidad del IVSS, 64 referente a su reconversión, y especialmente en el Artículo 79 que deroga el Decreto de Liquidación No. 2.744 de fecha 23.09.98.

La continuidad del IVSS como instituto autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, así como su reconversión "... con el propósito de modificar sus servicios e introducir cambios en su organización administrativa que le permitan asumir las atribuciones fijadas en esta ley, en las leyes que regulan los Subsistemas, en la ley del Seguro Social y demás responsabilidades que le asigne el Ejecutivo Nacional en el Reglamento Orgánico" (Artículo 64), generan importantes consecuencias, la más inmediata sería la elaboración de un Decreto para la reconversión del Instituto, el cual debió ser dictado dentro de los sesenta (60) días siguientes a la entrada en vigencia de la LOSSSI y aplicable a partir del 01.01.2000, que todavía no existe (Artículo 64 LOSSSI).

Asimismo, la LOSSSI derogó los artículos 53 al 57 de la Ley del Seguro Social relativos a la estructura administrativa del IVSS, lo que supone necesariamente regular tal organización, aspecto previsto como objeto del Reglamento Orgánico del IVSS, que debe ser dictado por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, lo que tampoco ha ocurrido, de manera que el Instituto se encuentra al garete pues su estructura interna se eli-

minó (en el papel) y sólo se reguló una Junta Directiva que sustituyó al Consejo Directivo, el que prácticamente desapareció desde 1992 cuando a través de la Ley de Reestructuración del IVSS fue sustituido por la Junta Reestructuradora (Artículos 66, 68, 78 LOSSSI).

Pero más allá de estas consecuencias si se quiere estrictamente legales, es necesario considerar las tareas que le han sido encomendadas al Instituto tras la reforma de la LOSSSI, y que en la Ley Marco original correspondían a órganos como el Ministerio del Trabajo.

A las atribuciones originalmente otorgadas en la Ley del Seguro Social (Artículo 52) y su Reglamento (Artículos 12 y 13) se suman las señaladas en el Artículo 67 de la LOSSSI que abarcan entre otras, "... gerenciar el proceso de transición ... normar y convenir los procesos inherentes al Servicio de Registro e Información de la Seguridad Social Integral (SEREISSI), normar y convenir los procesos de liquidación y recaudación de los recursos financieros del Sistema de Seguridad Social Integral y su distribución a los respectivos Subsistemas ... y crear los entes con forma de Derecho Privado requeridos para el funcionamiento de los Subsistemas..." entendiéndose por tales las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs), Administradoras de Fondos de Salud (AFSs) y Administradoras de Riesgos de Trabajo (ARTs).

Con esta reforma las responsabilidades del Instituto se multiplican, no obstante la mayoría de las mismas se limitan al período de transición al

nuevo Sistema de Seguridad Social, cualquiera sea el que finalmente se escoja e implemente; y aunque asume y centraliza muchas actividades, atribuyéndosele incluso funciones de carácter normativo, las cuales corresponderían en todo caso al Ministerio del Trabajo, su órgano de adscripción, su nuevo rol en el Sistema no ha sido precisado, en otras palabras no se ha aclarado en qué habrá de reconvertirse el Instituto, y quizás sea esta la explicación de la demora en la promulgación del Decreto de Reconversión y el Reglamento Orgánico del IVSS.

#### **4. Reformas a los Subsistemas que conforman el Sistema de Seguridad Social Integral**

Como se ha dicho, en el marco de la Ley Habilitante (1999) sólo fueron modificados los Subsistemas de Paro Forzoso y Capacitación Profesional que cambió su denominación a Sistema de Paro Forzoso y Capacitación Laboral y el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional, pues los Subsistemas de Pensiones y Salud no sufrieron ninguna modificación, salvo su entrada en vigencia, que fue diferida para el 01.01.2001.

Respecto a los dos últimos, cumplida la fecha para el inicio de su aplicación y en virtud de que aún no se había concretado la estructura del nuevo Sistema de Seguridad Social, el 09.01.01 la vigencia de las Leyes de ambos Subsistemas fue pospuesta hasta el 01.01.2002 (G.O. No. 37.115). Más tarde el 25.01.2001, fue modificada nuevamente la vigencia mediante reimpresión por error material de las

Leyes de los Subsistemas de Salud y Pensiones (G.O. 37.127), cambiándose el 01.01.2002 por el 01.07.2001. No obstante, cuando se aproximaba la fecha para la entrada en vigor de ambos instrumentos legales se modificó una vez más el texto de las Leyes, extendiéndose la *vacatio legis* hasta el 01.01.2002, como originalmente fue previsto en enero del presente año.

En todo caso, y a pesar de los diversos Proyectos de Reforma de los Subsistemas de Pensiones y Salud que han sido presentados desde 1999 hasta ahora, no se ha logrado un acuerdo en torno a cuál será su constitución definitiva, de manera que todavía se encuentran estructurados tal y como se los diseñó durante la administración Caldera.

*4.1 Subsistema de Pensiones:* Conforme al Decreto Ley que lo regula (1998), su objeto es atender las contingencias de invalidez, vejez, muerte, asistencia funeraria, nupcialidad y sobrevivencia, y está conformado o integrado por dos regímenes: Capitalización Individual y Solidaridad Intergeneracional.

El Régimen de Capitalización Individual, será administrado por las AFPs y otorgará pensiones cuya cuantía dependerá de lo acumulado por cada trabajador en su cuenta individual.

El Régimen de Solidaridad Intergeneracional contará con un fondo de Solidaridad Intergeneracional cuyo objeto no es otro que "complementar hasta la pensión mínima vital, a quienes habiendo contribuido en el Subsistema de Pensiones el acumulado de

su cuenta no alcance el monto de aquella” (Artículo 33 LOSSSI). Este fondo estará a cargo del IVSS.

Ambos regímenes son contributivos, participan patronos, trabajadores y Estado, y los porcentajes de cotización varían según el trabajador devengue menos de cuatro (4) salarios mínimos o cuatro (4) o más salarios mínimos. Así en el primer caso, los trabajadores cancelarán 12% del salario, 11% irá al fondo de capitalización individual, que ingresará a su cuenta en la AFP y 1% al Fondo de Solidaridad Intergeneracional. En el segundo caso, quienes devenguen 4 o más salarios mínimos, cancelarán 13%, 11% irá al fondo de Capitalización Individual y 2% al de Solidaridad Intergeneracional. El 75% de dicha contribución corresponderá al patrono y el 25% restante al trabajador (Artículo 21 DLSP). En todos los casos la base salarial tendrá un tope de 20 salarios mínimos vigentes mensuales (Art. 18 DLSP).

Estos porcentajes conforme a estudios de la OIT., son insuficientes para garantizar la estabilidad del Fondo de Solidaridad Intergeneracional, de hecho, se indicó que tras dos años de funcionamiento, es decir para el año 2002 (de haber comenzado a operar en el año 2000), dicho fondo sería deficitario. Las causas del déficit radican en los bajos salarios, ya que la mayoría de los trabajadores percibe entre uno (1) y dos (2) salarios mínimos, de manera que los aportes serían muy reducidos, y como consecuencia de ello, muchos los que tendrán que recurrir a este Fondo, ya que el acumulado en

las cuentas individuales no les permitirá obtener una pensión mínima, siendo el Estado, a través del Fisco Nacional quien terminará financiando las pensiones tal y como ocurre actualmente.

Ciertamente, de acuerdo con la O.I.T., para el año 1997 en Venezuela,

“... el 35% de los trabajadores cotizantes reportan salarios iguales o inferiores a un salario mínimo, y el 64% reciben salarios de hasta dos salarios mínimos. En la hipótesis de que las actuales condiciones estructurales del mercado laboral prevalezcan a mediano plazo (v.g. 10 a 20 años), resulta difícil pensar que esta población estará en capacidad de ahorrar lo suficiente en el régimen de capitalización individual como para adquirir una pensión mínima vital (equiparada al salario mínimo nacional en la Ley de Homologación), de modo tal que la carga que deberá soportar el Fondo de Solidaridad Intergeneracional es significativamente elevada” (Durán Valverde, 1998).

En todo caso, la creación de este Régimen constituyó una salida inteligente al problema que el pago de pensiones mínimas vitales, ha supuesto en los países latinoamericanos que han reformado sus Sistemas de Seguridad Social, pues por esta vía, si bien el Estado tiene que aportar elevadas sumas, no corre con la carga de financiar la totalidad de la pensión mínima vital como ocurre en Chile (Aparicio Valdez, 1995) y tampoco quedan desprotegidos los aportantes como en Perú, donde no se garantizan pensiones mínimas vitales, y aunque la ley que relanzó el Sistema Privado de

Pensiones en 1995, planteó la creación a futuro de mecanismos para garantizar pensiones mínimas con diferencias pagadas por las AFPs y no por el Estado, esto todavía no se ha materializado (Carmelo Mesa Lago, 1998).

Además de estos porcentajes, los contribuyentes deberán cancelar otras cantidades para cubrir las comisiones de las AFPs por la administración de las cuentas de capitalización individual y por las primas de seguros de sobrevivencia, nupcialidad, asistencia funeraria, invalidez e incapacidad parcial proveniente de accidentes y enfermedades comunes. Este porcentaje no será superior al 3 y 3/4 % de la base de cotización (Artículo 22 DLSP).

Los aportes del Fisco Nacional al Fondo de Solidaridad Intergeneracional, estarán constituidos por una cantidad que no podrá ser inferior al 1% de los salarios cotizados inferiores a 4 salarios mínimos (Artículo 41 DLSP).

En cuanto a la Supervisión, originalmente estos regímenes serían supervisados por la Superintendencia del Subsistema de Pensiones pero con la reforma a la LOSSSI, esta tarea fue encomendada al Ministerio de Finanzas.

Con el objeto de cambiar estas características, que a simple vista parecen contrariar lo dispuesto en la Constitución vigente, desde 1999 hasta el presente, han sido elaborados diferentes Anteproyectos y Proyectos de Ley en materia de Pensiones, mereciendo especial atención el primero que fuera presentado en 1999 en el marco de la habilitación presidencial, que como se sabe nunca fue aprobado, y uno de los más recientes, aparecido en el mes de Mayo del 2001, preparado por la Co-

misión Presidencial de Seguridad Social.

El primero de los proyectos mencionados, denominado Proyecto de Ley de Reforma del Sistema de Pensiones, contenía muy pocos cambios, e incluso presentaba como modificaciones, aspectos que ya están contemplados en el Decreto Ley aprobado en noviembre de 1998, lo que revelaba el desconocimiento por parte del Ejecutivo Nacional, tanto de la realidad del país como de los instrumentos legales existentes (específicamente el Decreto Ley del Subsistema), sirviendo únicamente para justificar la creación de instituciones de carácter privado como las AFPs, puesto que se resaltaban los beneficios que a la economía nacional generaría un sistema basado en la capitalización individual al permitir el financiamiento de grandes proyectos de inversión debido a los volúmenes de recursos que se acumulan. De hecho, para los proyectistas, estas reformas constituyen "... el único instrumento de acumulación obligatorio a largo plazo con que cuentan los países para dar viabilidad al crecimiento económico y social, reactivando el aparato productivo mediante el ahorro interno, la inversión y la generación de empleo, como única base de la verdadera riqueza y desarrollo de las naciones" (Exposición de Motivos Sistema de Pensiones, 1999).

Sólo podrían considerarse como novedades, lo planteado en torno a los porcentajes de cotización destinados a cada uno de los regímenes, pues se reducía la aportación al Régimen de Capitalización Individual de 11% a 10%, incrementándose el porcentaje

dirigido al Régimen de Solidaridad Intergeneracional de 1% y 2% a 3% en todos los casos, lo que en atención a las recomendaciones de la OIT., resultaba conveniente.

De igual forma, se proponía el cálculo de las comisiones a las AFPs a través de un porcentaje del fondo administrado, definido por la Superintendencia de AFPs, con un tope sobre el salario de cotización de los trabajadores, en lugar de comisiones pagadas directamente por patronos y trabajadores; así como la cobertura de las pólizas de invalidez, sobrevivencia y gastos de entierro con cargo a los fondos de capitalización individual “bajo el concepto de pólizas colectivas, y no como pólizas individuales al momento de ingresar a la AFP de su elección” (Exposición de Motivos Sistema de Pensiones, 1999).

Pero, por esta vía obviamente se reducía el aporte al Fondo de Capitalización Individual, es decir, a las cuentas individuales ya que parte del 10% iría a cubrir dichas pólizas, lo que resultaba contraproducente, sobre todo teniendo en consideración lo señalado en torno a la limitada capacidad de ahorro del promedio de los trabajadores venezolanos quienes en su mayoría devengan un salario mínimo o como máximo dos.

Otro de los Proyectos de Ley del Subsistema de Pensiones que debe

considerarse es el presentado a mediados del 2001, en el que básicamente se sigue el modelo Caldera pero se introducen algunos cambios de denominación y también en los porcentajes de cotización.

El Subsistema es único y estará integrado por dos Regímenes, el No Contributivo y el Contributivo. El primero, será garantizado por el Estado y el segundo, estará constituido por los aportes de trabajadores y empleadores, que darán lugar al Fondo de Solidaridad Intergeneracional y a las Cuentas de Capitalización Individual.

*El Régimen No Contributivo:* se financiará con cargo al presupuesto nacional y otorgará pensiones mínimas vitales equivalentes a un (1) salario mínimo urbano vigente, a aquellas personas que habiendo alcanzado la edad de 65 años se encuentren en situación de necesidad, aún en los casos en los que nunca hubieren cotizado al sistema o cuando habiendo aportado no cumplieren los requisitos para obtener una pensión con base en el régimen contributivo (Artículo 12).

*El Régimen Contributivo:* Contará con un Fondo de Solidaridad Intergeneracional que funcionará conforme al Artículo 15 bajo la modalidad de *solidaridad colectiva*<sup>7</sup> (el subrayado es nuestro), y estará destinado a complementar la pensión mínima de vejez de aquellos que habiendo cotizado al

7 Cuando se habla de solidaridad se entiende que se trata de un esfuerzo colectivo, de una comunidad de intereses para alcanzar un determinado objetivo, de ahí que mal puede existir “una solidaridad individual”, por lo tanto la expresión “solidaridad colectiva” utilizada por el proyectista, obviamente es redundante y quizás se refiere a un régimen de capitalización colectiva o a lo sumo a un régimen de reparto.

Subsistema y reunido los requisitos señalados en el Artículo 53 para obtener la pensión, como la edad y el número de cotizaciones, el acumulado en su cuenta no sea suficiente para acceder a la pensión.

También, conformarán el Régimen Contributivo, las cuentas de capitalización individual, que estarán integradas por los aportes obligatorios y voluntarios de patronos y trabajadores; los intereses de mora causados por el atraso en el pago de las cotizaciones; los rendimientos generados por los capitales acumulados en la cuenta; “los reintegros por buena experiencia, de las compañías aseguradoras, por baja siniestralidad en invalidez, incapacidad y sobrevivencia, según sea el caso; y cualquier otro aporte o cotización que se establezca mediante ley” (Artículo 23), quedando claro que no se otorgará bono de reconocimiento.

En cuanto a las cotizaciones, conforme al Artículo 49 del Proyecto, al inicio del sistema (año 2002), el aporte para cubrir la cotización al Subsistema de Pensiones será de 13% del salario base, destinándose 3% al Fondo de Solidaridad Intergeneracional como ya se indicó y el 10% restante, al Fondo de Capitalización Individual, pero este 10% se incrementará en 0,5% anualmente para la cuenta de capitalización individual hasta alcanzar el 15% del salario base. Este aumento en el porcentaje de cotización destinado al Fondo de Capitalización Individual, no estaba previsto en el Decreto Ley de 1998 y obviamente, encarecerá aún más el funcionamiento del Sistema.

Además de estos porcentajes, es necesario considerar el pago de los servicios que prestarán las administradoras, el cual no podrá exceder del 1,60% del salario base de cotización. En este sentido se observa una reducción con respecto al Decreto-Ley de 1998 que establecía remuneraciones discriminadas y con un tope máximo de 3 y 3/4%. De igual forma, se establece un porcentaje no mayor al 1,60% del salario base de cotización para cubrir las primas de los seguros de invalidez, incapacidad parcial y sobrevivencia.

Tanto los porcentajes de cotización como las comisiones para las AFPs corresponde cubrirlas a patronos y trabajadores a razón de 75% a cargo de los primeros y 25% a cargo de los segundos, cuando éstos últimos se encuentran bajo relación de dependencia, pues en el caso de trabajadores independientes o autónomos, el 100% de estos gastos corre por cuenta de ellos.

En total, al inicio del sistema el porcentaje de cotización ascenderá a 16,20% del salario base, de estos 12,5% corresponderá al patrono y 4,05% al trabajador, lo cual es sumamente caro si se tiene en cuenta que sólo se estarían cubriendo las contingencias de largo plazo (vejez, invalidez, incapacidad parcial y sobrevivencia), y si se lo compara con los porcentajes que actualmente pagan patronos y trabajadores al Seguro Social, que oscilan para los patronos entre 9, 10 y 11% del salario en la zonas de régimen general y dependiendo del riesgo de la empresa, y 4% en las zonas de

régimen parcial<sup>8</sup>, más 1,70% por concepto de paro forzoso; mientras que el trabajador aporta 4% en las zonas de régimen general y 2% en las zonas de régimen parcial, más 0,50% por concepto de paro forzoso, con un tope salarial muy bajo de apenas 5 salarios mínimos<sup>9</sup>.

Asimismo, con estas cantidades quedan cubiertas todas las contingencias que ampara el seguro social en las zonas de régimen general, y las prestaciones de largo plazo en las zonas de régimen parcial.

*4.2 Subsistema de Salud:* Tiene por objeto garantizar a los afiliados el financiamiento y la prestación de los servicios de salud (Artículo 36 LOSS-SI) y al igual que el Subsistema de Pensiones, es único y lo conforman dos regímenes: El Solidario y el Complementario.

El Régimen Solidario de afiliación obligatoria, tiene por objeto cubrir la prestación de asistencia médica integral y cancelar las indemnizaciones diarias por incapacidad temporal en los casos de enfermedad y accidente

común, maternidad y adopción. Contará con un Fondo Solidario al que contribuirán patronos, trabajadores y Estado, administrado por el Ministerio de Salud y Desarrollo Social.

El Fondo Solidario manejará con contabilidad aparte un Fondo Especial a la Atención de Enfermedades de Alto Costo Riesgo y Largo Plazo, mejor conocidas como enfermedades catastróficas (cáncer, insuficiencia renal crónica, insuficiencia cardiaca, etc.). Este Fondo se financiará con un porcentaje de las cotizaciones obligatorias de patronos y trabajadores, y con las aportaciones del Fisco Nacional que deberán cubrir la diferencia.

El Régimen Complementario, dirigido como su nombre lo indica a “mejorar” los servicios de salud garantizados por el Fondo Solidario, es de afiliación facultativa.

La base de cálculo de las cotizaciones en el Régimen Solidario como en el Subsistema de Pensiones, estará comprendida entre 1 y 20 salarios mínimos vigentes mensuales o su equivalente, si se trata de trabajadores in-

8 Como el IVSS no se encuentra en capacidad de suministrar todas las prestaciones que la Ley del Seguro Social acuerda a sus afiliados y beneficiarios en todo el territorio nacional, en Venezuela, opera lo que se conoce como régimen tarifario, es decir, porcentajes de cotización variables que dependen de las prestaciones otorgadas por el Instituto. En consecuencia, existen dos regímenes de acuerdo a las prestaciones otorgadas: el Régimen General, que abarca todas las prestaciones que garantiza la Ley, es decir, asistencia médica integral, indemnizaciones diarias por incapacidad temporal, pensiones por vejez, invalidez, incapacidad parcial, sobrevivientes, gastos de entierro y asignación por nupcias; y el Régimen Parcial, que sólo suministra prestaciones monetarias de largo plazo, es decir, pensiones por vejez, invalidez, incapacidad parcial, sobrevivientes, gastos de entierro y asignación por nupcias.

9 Actualmente el tope es de Bs. 450.000,00, a pesar de que el salario mínimo es equivalente a Bs. 158.400, lo que supondría un tope de Bs. 792.000,00.

dependientes o cuentapropistas (Artículo 71 DLSS).

Los porcentajes para cubrir las prestaciones de asistencia médica integral no están muy claros, aparecen en el artículo 124 del DLSS en la forma siguiente: 6,25% durante la transición, 7,50% del 01.01.2000 al 31.01.2000 y 8,50% del 01.01.2001 al 31.12.2001. Los siguientes cinco (5) años deben ser fijados por el Ejecutivo Nacional, y aunque no aparece expresamente se entiende que 75% de la cotización estará a cargo del patrono y 25% a cargo del trabajador.

Lo relativo a las indemnizaciones diarias por incapacidad temporal causada por accidentes y enfermedades comunes, será financiado con una cantidad equivalente al 1% del total de los salarios o ingresos que sirvieron de base para el cálculo de la cotización al Sistema de Seguridad Social Integral, 75% estará a cargo del patrono y 25% a cargo del trabajador subordinado, si se trata de cuentapropistas estará a su cargo el 100% de la cotización.

El Régimen Complementario se financiará con los aportes voluntarios de los trabajadores afiliados, empleadores y/o terceros (Artículo 78 DLSS), y por tratarse de aportes facultativos no se indica el tope salarial.

Además de estos dos regímenes, y a pesar de lo señalado en el Artículo 37 de la LOSSSI de acuerdo con el cual, sólo dos conforman el Subsistema, se incluye un tercero, el Régimen de Prevención y Riesgos en el Trabajo, cuyo objeto es,

“Garantizar a los beneficiarios condiciones de seguridad, salud y bie-

nestar en un medio ambiente de trabajo adecuado y propicio para el ejercicio de sus facultades físicas y mentales, así como la adopción de métodos, procedimientos y condiciones dirigidos a prevenir los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales y la reparación de los daños derivados de los mismos, incluyendo la rehabilitación y la reincorporación laboral del afectado...” (Artículo 44 LOSSSI).

La novedad radica en que será financiado exclusivamente por los patronos, a diferencia de lo que ocurre actualmente en el Seguro Social. Ciertamente, en casi todo el mundo los riesgos laborales son cubiertos por los patronos como parte de su responsabilidad objetiva por riesgo empresarial, pero en Venezuela, la cobertura de las consecuencias que generan los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales está incluida en la cotización que pagan patronos y trabajadores al IVSS, la que como se indicó precedentemente, varía de acuerdo a la zona donde se encuentre el patrono o empresa y si se trata de zonas de régimen general también dependerá del riesgo que para los trabajadores supone la actividad del empleador.

El porcentaje de cotización al Régimen de Prevención aparece señalado en el Artículo 82 del Decreto Ley del Subsistema de Salud (DLSS), en los siguientes términos:

“... Esta cotización estará comprendida entre el 0,8% y el 6% de los grupos de riesgos de los trabajadores o afiliado cuentapropista, según el caso y se calculará en base a los siguientes factores: 1. La clasificación del riesgo laboral de los grupos de

trabajadores de la empresa; 2. La tasa de daño y la severidad del riesgo; y 3. El cumplimiento de políticas y ejecución de planes y programas de prevención determinados por el Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales”.

El Ministerio de Finanzas será el encargado de supervisar y controlar tanto el Fondo Solidario como los Fondos Complementarios de Salud así como a las instituciones administradoras de los mismos y proveedoras de los servicios de salud.

Al igual que en el caso del Subsistema de Pensiones se han elaborado diferentes Anteproyectos y Proyectos de Ley sobre el Subsistema de Salud, siendo de especial interés el que fuera presentado a mediados del 2001 por la Comisión Presidencial de Seguridad Social.

De acuerdo con este Proyecto de Ley Orgánica de Salud, y para garantizar el derecho a la salud, se creará “... el Sistema Público Nacional de Salud, integrado al Sistema de Seguridad Social y correspondiente al Subsistema de Salud de la Seguridad Social” (Artículo 4), bajo la rectoría del Ministerio de Salud y Desarrollo Social, conformado por las Direcciones Estadales y Municipales de Salud y Desarrollo Social, y las redes integradas por establecimientos de salud financiados por parte del Estado (Artículo 9).

Los recursos para el funcionamiento del Sistema provendrán de los presupuestos fiscales nacionales, estada-

les y municipales, los ingresos de los estados y municipios destinados a salud, las contribuciones y recursos financieros provenientes de los otros Subsistemas, los recursos generados por las tarifas de los servicios de registro y de Contraloría de Salud Colectiva, los remanentes netos de capital, los derivados del resarcimiento de servicios prestados a beneficiarios de pólizas de seguro o servicios privados de salud y cualquier otro recurso que se derive de la aplicación de la ley (Artículo 130).

Con base en esta Ley todas las personas sin discriminación alguna tendrán derecho a ser atendidas en los centros asistenciales dependientes tanto del Ministerio de Salud y Desarrollo Social como del IVSS, quedando expresamente prohibido “... el cobro directo a las personas en dinero, especies o insumos por los programas y servicios de salud prestados por el Sistema Público Nacional de Salud” (Artículo 131).

*4.3 Sistema de Paro Forzoso y Capacitación Laboral:* Está dirigido a ofrecer protección temporal al afiliado en los casos de terminación de la relación laboral “... mediante el otorgamiento de prestaciones en dinero; así como procurar su pronta reinserción al trabajo, a través del Servicio de Intermediación y Capacitación Laboral (Artículo 48 LOSSSI).

Este Sistema<sup>10</sup> sufrió cambios importantes en cuanto a los sujetos pro-

10 El Decreto Ley Reformado lo denomina Sistema de Paro Forzoso y Capacitación Laboral, aunque en la LOSSSI aparece como Subsistema de Paro Forzoso y Capacitación Laboral.

tegidos, ya que se incluyeron no sólo los trabajadores dependientes permanentes (objeto de protección por excelencia de este tipo de instrumentos), sino que además se amplió la cobertura a los trabajadores subordinados por tiempo determinado, a los contratados para una obra determinada en el ámbito urbano o rural, a los aprendices, a los trabajadores domésticos tradicionalmente excluidos, trabajadores a domicilio, deportistas profesionales, trabajadores rurales, y trabajadores sujetos a regímenes especiales susceptibles de protección (Artículo 2 DLSPFCL).

Obviamente, será muy difícil implementar este tipo de prestaciones, particularmente en el caso de los trabajadores contratados para una obra determinada, y cuando se trata de trabajadores domésticos quienes por lo general no son inscritos por sus patronos, además de los trabajadores a domicilio, actualmente excluidos de la aplicación de la Ley del Seguro Social, salvo los de la costura y tabaquería. En el caso de los deportistas profesionales también será difícil, pues estos suelen contar con otro tipo de protección y la que ofrece el Sistema no será atractiva; y por último, se encuentran los trabajadores rurales, la mayoría de los cuales no son inscritos, entre otras razones porque suelen ser trabajadores de temporada o estacionales, de manera que al menos en el corto plazo resultará casi imposible que dichos sujetos accedan a esta protección.

De igual forma, no existe una base de datos automatizada suficientemente actualizada y esta situación no se revertirá al menos hasta que se im-

plemente el Servicio de Registro e Información de la Seguridad Social Integral (SEREISSI), o cualquier otro con iguales objetivos; en consecuencia, se podrían presentar muchos fraudes y corruptelas, ante la imposibilidad de cruzar los datos y corroborar la información suministrada.

En cuanto a los supuestos de extinción de la relación de trabajo que darían lugar al otorgamiento de las prestaciones de este Sistema, a pesar de la larga enumeración que realiza el Artículo 8 del DLSPFCL, donde junto al despido injustificado y al retiro justificado, se incorporan en forma expresa la terminación del contrato de trabajo a tiempo determinado o para una obra determinada, la muerte, jubilación o invalidez del empleador, y la sustitución del patrono si estas circunstancias dan lugar a la finalización de la relación de trabajo; la quiebra, reconversión industrial y demás procesos que generen la reducción de personal y la reducción de funcionarios o empleados de conformidad con la Ley de Carrera Administrativa y demás estatutos de carrera; en el fondo, se produjo una limitación de dichos supuestos, por cuanto se exceptúa del beneficio a quienes han sido despedidos justificadamente, contrariamente a lo señalado en el antiguo Reglamento del Seguro Social a la Contingencia del Paro Forzoso<sup>11</sup> y a lo dispuesto en el Decreto inicial del Subsistema de Paro Forzoso y Capacitación Profesional.

Otro cambio importante es el relativo al régimen de cotizaciones, en este sentido, como en los demás casos, la base de cotización será el salario

normal con un tope de hasta 20 salarios mínimos (Artículo 4 DLSPFCL). El Artículo 5 del Decreto Ley establece que el porcentaje de cotización a pagar será del 2,50% de la base contributiva señalada, de los cuales el 80% corresponde pagarlo al patrono y 20% al trabajador, lo que supone un incremento del 0,30% a cargo del patrono, en comparación con la cotización prevista en el Reglamento del Seguro Social a la Contingencia de Paro Forzoso de 2,20% del salario, 1,70% a cargo del patrono y 0,50% a cargo del trabajador, porcentajes idénticos a los dispuestos en el Decreto original del Subsistema de Paro Forzoso y Capacitación Profesional.

Con relación a las prestaciones, la indemnización dineraria al igual que en el Decreto de noviembre de 1998, será equivalente al 60% del salario promedio utilizado para calcular las cotizaciones durante los últimos doce (12) meses anteriores a la pérdida del empleo, sin embargo, no se indica que dicha prestación no podrá ser inferior al 60% del salario mínimo vigente como lo dispone el Reglamento de Seguro Social a la Contingencia del Paro Forzoso y tal y como se señalaba en el Decreto Ley del Subsistema antes de la reforma. Además, se redujo en un (1) mes su duración, pues ahora el tope será de hasta cinco (5) meses y no de seis (6) meses como estaba previsto.

Las prestaciones de capacitación y el servicio de intermediación laboral, no sufrieron cambios, la primera será suministrada por entidades capacitadoras públicas o privadas y la intermediación, a través de las Agencias de Empleo coordinadas con otros entes públicos, privados y agencias privadas de colocación (Artículos 18, 22, 25 y 26 DLSPFCL).

Los aspectos administrativos del Subsistema fueron modificados al sustituirse el régimen de capitalización colectiva del Fondo de Paro Forzoso, por uno de reparto con las desventajas que esto puede suponer, pues el régimen de reparto no contempla la acumulación de capitales salvo de meras reservas para posibles desajustes o desequilibrios temporales; mientras que el régimen de capitalización, tiene como gran ventaja el permitir la acumulación de grandes capitales que pueden ser invertidos y cuyos intereses van a engrosar el total de los recursos con que cuenta el fondo, además de la posibilidad de beneficiarse de los aportes realizados por quienes nunca llegarán a necesitar las prestaciones, situación posible en virtud de la contingencia que se está protegiendo.

También, debe mencionarse la eliminación del procedimiento ejecutivo de intimación, que permitiría al trabajador obtener los beneficios del

- 11 Este Reglamento quedó derogado a partir del 01.07.2000 cuando entró en vigencia plenamente el Decreto Ley del Sistema de Paro Forzoso y Capacitación Laboral, no obstante, todavía se sigue aplicando ya que los instrumentos necesarios para la implementación del mencionado Sistema todavía no han sido creados.

Subsistema, cuando no hubieren sido cancelados dentro de los 30 días siguientes a la terminación de la relación de trabajo, el cual se consagró como una de las principales novedades que este Subsistema contendría conforme al ATSSI.

Finalmente, la supervisión del Sistema que entró plenamente en vigencia el 01.07.2000 corresponde al Ministerio del Trabajo, y la fiscalización del Fondo de Paro Forzoso al Ministerio de Finanzas (Art. 51 LOSSSI) y no a la Superintendencia de Pensiones, que debía cumplir esta función conforme al Decreto Ley de 1998.

*4.4 Subsistema de Vivienda y Política Habitacional:* Tiene por objeto generar facilidades a los afiliados para que accedan a una vivienda digna y adecuada dotada de los servicios urbanísticos básicos y estimular y apoyar la participación individual y comunitaria en la solución de los problemas habitacionales (Artículo 52 LOSSSI).

El Subsistema es único y se encuentra conformado por dos regímenes: el de Ahorro Habitacional integrado por el Fondo Mutual Habitacional (en la LOSSSI de 1997 este Fondo se denominaba Fondo de Ahorro Habitacional) y el Régimen de los Aportes del Sector Público, conformado por un Fondo del mismo nombre (Artículo 53 LOSSSI).

El primero de los Regímenes tiene por objeto procurar los recursos para generar las posibilidades de acceso a una vivienda o la solución de sus problemas habitacionales a los afiliados al sistema, y para ello se financia con las contribuciones de patronos y tra-

bajadores y los rendimientos que estos produzcan (Artículo 54 LOSSSI), los cuales son propiedad de los afiliados.

En cuanto a los porcentajes de cotización, estos aparecen señalados en el Artículo 36 del Decreto Ley que regula el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional (DLSVPH), correspondiendo a los trabajadores el pago de una cantidad equivalente al 1% de la remuneración mensual y a los patronos 2% del monto erogado por dicho concepto. Estos recursos deben ser depositados en la cuenta única de ahorro a nombre de cada empleado. Cuando se trate de trabajadores independientes o cuentapropistas estos podrán incorporarse al Subsistema, cotizando el 3% de sus ingresos promedio mensuales y en ningún caso tal aporte podrá ser inferior al 3% del salario mínimo mensual.

La base de cálculo del ahorro habitacional será el salario normal que perciba el trabajador, siendo resalante el que no se establezcan topes como los señalados en el caso de los restantes subsistemas, donde como se sabe, el límite para cotizar es la cantidad equivalente a 20 salarios mínimos vigentes mensuales.

En cuanto al Régimen de los Aportes del Sector Público, este tiene por objeto "financiar los programas de vivienda o de soluciones habitacionales y complementar el Fondo Mutual Habitacional para facilitar el acceso de los afiliados a los mismos" (Artículo 57 LOSSSI), y su Fondo, se nutre con los aportes efectuados a través del Presupuesto Nacional. En efecto, conforme al Artículo 44 del DLSVPH, "en

la Ley de Presupuesto se asignarán anualmente a dicho fondo créditos por un monto equivalente al 5% de los ingresos ordinarios estimados en el respectivo presupuesto, deducidos los montos correspondientes al Situado Constitucional”.

Asimismo, en los presupuestos anuales correspondientes a las Entidades Federales y a los Municipios, se asignarán créditos por un monto equivalente al 5% de las asignaciones percibidas por concepto de Situado para la ejecución de programas de vivienda (Artículo 45 DLSVPH).

Como puede observarse, tanto los Regímenes (salvo la denominación del primero) como los porcentajes de los aportes, se mantuvieron como en el Decreto original del 04.11.98.

Con relación a la supervisión, fue eliminada la Superintendencia del Subsistema de Vivienda consagrada en la LOSSSI de 1997, así como en el primer Decreto Ley del Subsistema. Con la reforma, la Ley Marco remite a la Ley del Subsistema, la cual, establece en su Artículo 77 como responsabilidad del Directorio del Consejo Nacional de la Vivienda, “... la fiscalización, vigilancia, control y regulación del Fondo Mutual Habitacional, el Fondo de Aportes del Sector Público, el Fondo de Garantía y el Fondo de Rescate, de sus respectivos recursos, de los distintos entes que intervienen en su administración, así como la imposición de las sanciones previstas en este Decreto”.

Además, el Artículo 82 del DLSVPH, crea el Servicio Autónomo de Fondos Integrados (SAFIV), el que

sin personalidad jurídica y adscrito al Ministerio de Infraestructura tendrá a su cargo la administración y supervisión de los Fondos del Subsistema. La máxima autoridad de este Servicio será el Consejo de Administración.

*4.5 Subsistema de Recreación:* Tiene por objeto promover e incentivar el desarrollo de programas de recreación, utilización del tiempo libre, descanso y turismo social para los afiliados y beneficiarios del Sistema de Seguridad Social Integral (Artículo 59 LOSSSI).

Realmente es muy poca la información que sobre este Subsistema se encuentra contenida en la Ley Marco, tanto en la promulgada en 1997 como en la reformada en 1999, pues todo lo relacionado con el financiamiento, los fondos, la dirección y supervisión del Subsistema se dejan a la determinación de la correspondiente Ley Especial.

La LOSSSI reformada no introdujo ninguna modificación respecto a este Subsistema, quizás porque ya se manejaba la idea de eliminarlo por cuanto se considera que la necesidad de recreación no constituye una contingencia social propiamente dicha. De hecho, en los distintos Proyectos de Ley Orgánica de Seguridad Social que han sido presentados, este Subsistema no ha sido incluido.

## **5. La Seguridad Social en la Constitución de 1999**

En Venezuela, desde 1961 se viene arrastrando una confusión terminológica que se ha repetido en la vigente Constitución de 1999, al identificar Seguro Social (previsión social) con

Seguridad Social. En efecto, tanto el Artículo 94 de la Constitución derogada como el vigente Artículo 86 plantean la creación de un Sistema que protegerá integralmente a toda la población, para luego agregar la coetilla de acuerdo con la cual, quienes carezcan de capacidad contributiva serán atendidos por la asistencia social.

El Artículo 94 establecía lo siguiente:

“En forma progresiva se desarrollará un sistema de seguridad social tendiente a proteger a todos los habitantes de la República contra los infortunios del trabajo, enfermedad, invalidez, vejez, muerte, desempleo y cualesquiera otros riesgos que puedan ser objeto de previsión social así como contra las cargas derivadas de la vida familiar.

Quienes carezcan de medios económicos y no estén en condiciones de procurárselos tendrán derecho a la asistencia social mientras sean incorporados al sistema de seguridad social”.

En esta disposición resulta clara la referencia a los dos principales instrumentos que hasta ahora han conformado el Sistema de Seguridad Social Venezolano: Seguro Social y Asistencia Social, adicionándose las Ayudas Familiares. Un sector de la población sería cubierto por el primero y el restante por el segundo, con lo que se abarcaría a todos los habitantes del país. Sin embargo, hacia el final, cuando se indica que los excluidos del Seguro Social contarán con la Asistencia mientras son incorporados al Sistema, es obvia la considera-

ción no de un Sistema integrado por estos instrumentos, sino uno básicamente contributivo y universal, el Seguro Social.

Por su parte, el Artículo 86 de la Constitución vigente establece que:

“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, ... 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...*” (el subrayado es nuestro)

La norma se inicia garantizando el derecho a la Seguridad Social como servicio público, esta acotación no aparecía en la constitución de 1961, sin embargo, no era necesaria, pues la concepción de la Seguridad Social como servicio público, no es nueva, data de la época del Informe Beveridge (1942), pero quizás aquí se la incluyó para evitar cualquier posible “privatización”.

Continúa el Artículo enunciando las contingencias que deberá proteger el Sistema, tal como lo hacía la Constitución de 1961, observándose en ellas una importante ampliación; se establece igualmente la obligación del Estado de crear un Sistema inspirado

en los principios básicos de la Seguridad Social (universalidad, integralidad, unidad, solidaridad, etc.), de contribuciones directas (aportes, cotizaciones) o indirectas (impuestos), para luego señalar que "... la ausencia de capacidad contributiva no será motivo para excluir a las personas de su protección...", con lo que se mantiene el error arriba indicado, ya que como apunta Xiomara Rauseo (1999),

"no se concibió a la seguridad social como no contributiva ... y mucho menos como un sistema de seguridad social dual, es decir, profesional-contributivo y universalista-no contributivo. Por el contrario, lo que se propone ... al igual que hace cuarenta años, es un sistema universal-contributivo únicamente y otro asistencial-no contributivo de carácter residual, para aquellos que carezcan de medios económicos".

En consecuencia, el problema de fondo no ha sido resuelto, de hecho, todo parece indicar que las limitaciones que actualmente identifican al Sistema Venezolano de Seguridad Social no se corregirán, al menos no en el corto plazo, pues uno contributivo-universal es prácticamente imposible y más aún, si se parte del contexto económico y social venezolano presente, caracterizado por los bajos salarios, un elevado nivel de desempleo, cerca del 50% de la población económicamente activa se encuentra desarrollando "labores" de sobrevivencia, incorporada a la economía informal<sup>12</sup> y

como complemento, la existencia de múltiples instrumentos legales y diversidad de entes gestores.

## 6. Conclusiones

Las modificaciones realizadas a la LOSSSI en el marco de la Ley Habilitante otorgada al presidente Chávez en 1999, giraron básicamente en torno al mantenimiento del IVSS, cuya reconversión aunque ordenada en la Ley no se ha iniciado, así como en la eliminación de las Superintendencias, contradictorio esto último si se tienen en cuenta las razones señaladas en el Artículo 1 de la Ley Habilitante.

En cuanto a los Subsistemas, los cambios a los Decretos del Subsistema (ahora Sistema) de Paro Forzoso y Capacitación Laboral, así como al de Vivienda y Política Habitacional, fueron realizados de manera incoherente, es decir, sin tomar en cuenta lo dispuesto en la LOSSSI, ejemplo de ello es la sustitución de la denominación Subsistema de Paro Forzoso por la de Sistema de Paro Forzoso que aparece en el Decreto Ley más no en la LOSSSI, de hecho, los Decretos de los mencionados Subsistemas son de fecha anterior a la propia reforma de la LOSSSI.

En todo caso, los cambios realizados a los instrumentos legales mencionados y en general al Sistema de Seguridad Social propuesto, plantean dos problemas: el primero de ellos, es el haber sido realizados antes de la entrada en vigencia de la nueva Cons-

12 Según datos de la Oficina Central de Estadística e Informática (OCEI), para diciembre del año 2000, 46,8% de la PEA se encontraba laborando en el sector formal de la

titución Nacional; el segundo, y el más grave, es que lejos de aclarar cual será el rumbo definitivo de la Seguridad Social, lo han entabado aún más, debido a las múltiples contradicciones que se presentan y a la falta de objetivos bien definidos.

Con respecto al primero de los problemas mencionados, en Venezuela se ha asistido en varias oportunidades a lo que Humberto Villasmil denomina "constitucionalización per saltum", pues antes que en la Constitución Nacional, se han consagrado derechos en normas de menor jerarquía; en cuanto al segundo de los problemas indicados, es evidente la ligereza con la que se hicieron los cambios a la LOSSSI y a las Leyes que regulan los Subsistemas, así como la poca importancia que se concedió a aspectos transcendentales que si bien no habrían garantizado la constitución de un verdadero Sistema de Seguridad Social Integral, por lo menos habrían mejorado el régimen previsional del que ahora disponemos.

En efecto, después de transcurridos más de dos años desde el inicio del gobierno de Hugo Chávez, todavía no se ha logrado un acuerdo en torno a cuál será la estructura del nuevo Sistema de Seguridad Social. En un primer momento, se trató simplemente de descalificar la labor del gobierno anterior, práctica común en Venezuela, más no de corregir las fallas que el

Sistema de Seguridad Social planteado contenía, al punto que más que esclarecer o atender debilidades, se crearon nuevos problemas o complicaron, aquellos de los que adolecía el Sistema propuesto originalmente.

Ciertamente, el Sistema de Seguridad Social Integral tal y como fue concebido durante la administración Caldera presentaba ciertas deficiencias, pues aunque se trataba de un Sistema ambicioso, en el fondo no era más que un régimen previsional, pero aparecía coherente, con instituciones y organismos que si bien no sería fácil implementar, podrían viabilizarlo.

Con este se ponía fin al IVSS sinónimo de corrupción, la gestión de la Seguridad Social había de ser puesta en manos del sector privado, lo que reduciría las responsabilidades del Estado en cuanto a la administración directa de los recursos, manteniéndolo como el supervisor, el vigilante, el director del Sistema, sin desvirtuar el carácter de servicio público de la Seguridad Social. Por esta vía se abriría la Seguridad Social a la participación del sector privado y al mismo tiempo, el Estado quedaba liberado de tareas para las que infelizmente ha demostrado no estar preparado.

Siguiendo la tendencia latinoamericana, se crearían fondos de capitalización individual de carácter privado a cargo de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs), así como Ad-

economía y 53,2 en el sector informal, mientras que para el mes de marzo del 2001, 50,4% se encontraba en el sector formal y 49,6% en el informal, lo que demuestra una ligera mejoría del empleo en el sector estructurado.

ministradoras de Fondos de Salud (AFSs) y Administradoras de Riesgos de Trabajo (ARTs), que deslastrarían al Estado de una gran carga burocrática y facilitarían al menos en teoría, el acceso de los sujetos a los beneficios que otorga la Seguridad Social.

Precisamente, la eliminación de los Fondos Privados de Pensiones tan duramente criticados por el actual gobierno, se suponía constituiría el punto central de la reforma, no sólo por los ataques que han sufrido los mismos sino además, porque al decidirse el mantenimiento del IVSS, a primera vista tales fondos no tienen cabida, de manera que se esperaba desaparecerían con la reforma a los instrumentos reguladores del Sistema, a través de la Habilitante, lo cual, no tuvo lugar.

Efectivamente, el Subsistema de Pensiones no se modificó, y en los Proyectos de Reforma del mismo, presentados hasta mediados de 2001, no aparecen cambios importantes, por lo que se mantiene el Sistema de Privatización Sustitutiva con recursos administrados por las AFPs, entonces ¿cómo conciliar esta situación con el Artículo 86 de la Constitución vigente que establece que la Seguridad Social es un Servicio Público de carácter no lucrativo?

Se ha acotado que la administración privada no desnaturaliza el carácter de servicio público de la Seguridad Social, pero dicha administración persigue fines económicos, de lucro, y de no ser así no se habrían establecido en el país grupos financieros dispuestos a manejar estos dineros; es aquí precisamente, donde se evidencia la incongruencia entre la norma constitucional, el Decreto Ley, y los Proyec-

tos de Ley que sobre Pensiones han sido elaborados.

De igual forma, surgen otras interrogantes: ¿Se pretende implementar, un Sistema de contribuciones definidas (fondos privados), uno de beneficio definido como el que ha venido operando hasta ahora, o uno mixto?; ¿Cuál será el papel del IVSS reconvertido, fungirá como una caja única que recaudará las aportaciones para luego distribuirlas entre las instituciones que administrarán tales recursos?

En este sentido, debe mencionarse el más reciente Anteproyecto de Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social, actualmente en discusión en la Asamblea Nacional, en el que por primera vez, se maneja una salida diferente al Sistema de Privatización Sustitutiva, en materia de pensiones, desarrollado por la administración Caldera, al considerarse la creación de un Sistema mixto de pensiones de vejez, integrado por tres pilares.

Sin lugar a dudas, la principal novedad del Anteproyecto de Ley consiste en la cobertura de las pensiones de vejez mediante la creación de dos niveles de protección, ambos administrados por el Estado, a saber: "... un primer nivel básico de cobertura para aquellas personas que lleguen a la vejez sin protección económica personal, familiar o social; y un segundo nivel de aseguramiento colectivo obligatorio para las personas participantes en la producción de bienes y servicios durante su vida activa" (Artículo 46 Anteproyecto de Ley Orgánica de Seguridad Social, 24.09.2001).

También está prevista la existencia de lo que podría considerarse un tercer nivel, o pilar de afiliación voluntaria y con carácter complementario para las pensiones de vejez, administrado por el sector privado (Artículo 46 Anteproyecto de Ley Orgánica de Seguridad Social, 24.09.2001).

Asimismo, se encomienda la rectoría del Sistema a un Despacho Ministerial con competencia en Seguridad Social, y se sustituyen los Subsistemas por Regímenes Prestacionales, cinco en total, a saber: Régimen Prestacional de Salud, Régimen Prestacional Dinerario, Régimen Prestacional de Empleo, Régimen Prestacional de Seguridad, Salud de los Trabajadores y Medio Ambiente de Trabajo y Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat (Artículo 36 Anteproyecto de Ley Orgánica de Seguridad Social, 24.09.2001).

La implementación de la nueva institucionalidad del Sistema de Seguridad Social, de acuerdo con el Anteproyecto tendrá lugar en un período no mayor de cinco años, tiempo durante el cual deberán crearse la Tesorería de la Seguridad Social, el Instituto de Prestaciones Dinerarias, el Instituto Nacional de Empleo, el Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales y la Superintendencia del Sistema de Seguridad Social.

La pregunta en este momento es: ¿Cuál será en definitiva el modelo de Reforma de la Seguridad Social a adoptar en Venezuela?, pues cuatro años después de la firma del ATSSI, una Ley Habilitante otorgada al Presidente Caldera y otra al Presidente

Chávez, todavía nos encontramos al garete en materia de Seguridad Social, rodeados por un conjunto de leyes aprobadas pero sin aplicación y un sinnúmero de nuevos proyectos legislativos que no terminan de cristalizar y entrar en ejecución.

### **Bibliografía**

APARICIO VALDEZ. "La Reforma de la Seguridad Social. Perspectivas y Proyecciones". Mimeo. Lima, Perú. 1995.

ARRIETA, José Ignacio. "Seguridad Social y Comisión Tripartita". En: Revista SIC. Caracas. Centro Gumilla. Enero-Febrero, 1997. No. 591.

ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Ley de Reforma Parcial del Decreto No. 424, con Rango y Fuerza de Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral. Gaceta Oficial No. 37.115. Caracas, 09 de Enero de 2001.

ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Ley de Reforma Parcial del Decreto No. 425, con Rango y Fuerza de Ley que el Regula el Subsistema de Salud. Gaceta Oficial No. 37.115. Caracas, 09 de Enero de 2001.

ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Ley de Reforma Parcial del Decreto No. 426, con Rango y Fuerza de Ley que el Regula el Subsistema de Pensiones. Gaceta Oficial No. 37.115. Caracas, 09 de Enero de 2001.

ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Ley de Reforma Par-

cial del Decreto No. 424, con Rango y Fuerza de Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral. Gaceta Oficial No. 37.127. Caracas, 25 de Enero de 2001.

ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Ley de Reforma Parcial del Decreto No. 425, con Rango y Fuerza de Ley que el Regula el Subsistema de Salud. Gaceta Oficial No. 37.127. Caracas, 25 de Enero de 2001.

ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Ley de Reforma Parcial del Decreto No. 426, con Rango y Fuerza de Ley que el Regula el Subsistema de Pensiones. Gaceta Oficial No. 37.127. Caracas, 25 de Enero de 2001.

ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. COMISION PERMANENTE DE DESARROLLO SOCIAL INTEGRAL. SUBCOMISIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL. "Anteproyecto de Ley Orgánica de Seguridad Social". Septiembre 2001.

COMISION PRESIDENCIAL DE SEGURIDAD SOCIAL. "Anteproyecto de Ley del Subsistema de Pensiones". Mayo 2001.

COMISION PRESIDENCIAL DE SEGURIDAD SOCIAL. "Anteproyecto de Ley Orgánica de Salud". Mayo 2001.

COMISION REESTRUCTURADORA DEL IVSS. "Plan de Reestructuración". 1995.

CONGRESO DE LA REPUBLICA DE VENEZUELA. "Ley del Seguro Social". Gaceta Oficial No. 4.322 Extraordinario. Caracas, 3 de Octubre de 1991.

CONGRESO DE LA REPUBLICA DE VENEZUELA. "Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral". Gaceta Oficial No. 5.199 Extraordinario. Caracas, 30 de Diciembre de 1997.

CONGRESO DE LA REPUBLICA DE VENEZUELA. "Ley que autoriza al Presidente de la República para dictar Medidas Extraordinarias en Materia Económica y Financiera". Gaceta Oficial No. 36.531. Caracas, 3 de Septiembre de 1998.

CONGRESO DE LA REPUBLICA DE VENEZUELA. "Ley Orgánica que autoriza al Presidente de la República para dictar Medidas Extraordinarias en Materia Económica y Financiera requeridas por el Interés Público". Gaceta Oficial No. 36.687. Caracas, 26 de Abril de 1999.

Constitución de la República de Venezuela. 1961.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. 1999.

DIAZ, Luis Eduardo. "Realidad y Dogmas de los Fondos de Jubilación". En: Reflexiones y Propuestas en torno a la Nueva Constitución. Caracas. Fondo Editorial Nacional. 1999.

DURAN VALVERDE, Fabio. "La Reforma de Pensiones en Venezuela: Costos de Transición, Análisis y Recomendaciones". En: Revista Gaceta Laboral. Maracaibo, Universidad del Zulia, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Ediciones Astro Data. Agosto 1998. Volumen 4, No. 2.

FERNANDEZ, María Eugenia. "Reestructuración del Seguro Social. Solución o Nuevo Problema?". En: Revista Gaceta Laboral. Maracaibo, Universidad del Zulia, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Edicio-

nes Astro Data. Diciembre 1997. Volumen 3, No. 2.

FERNANDEZ, María Eugenia. "Hacia Dónde Va la Seguridad Social en Venezuela?". En: La Verdad. Maracaibo, lunes 23 de Agosto de 1999. Pág. A4.

LO VUOLO, Rubén M. "Reforma del Sistema de Pensiones de Venezuela". En: Revista Gaceta Laboral. Maracaibo, Universidad del Zulia, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Ediciones Astro Data. Abril 1998. Volumen 4, No. 1.

MENDEZ, Absalón. "Comentarios a la LOSSSI XXVIII. La Vigencia del Sistema de Seguridad Social". En: Ambito Jurídico. Caracas. Legis. Abril 2001.

MESA LAGO, Carmelo. "Las Reformas de Pensiones de Seguridad Social en América Latina: Sistemas Públicos, Privados, Mixtos y Paralelos". En: Revista Estudios de la Seguridad Social. Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS). 1996.

\_\_\_\_\_. "La Reforma Estructural de Pensiones en América Latina: Tipología, Comprobación de Presupuestos y Enseñanzas". En: Pensiones en América Latina. Dos Décadas de Reforma. BONILLA GARCIA, Alejandro y CONTEGRAND, Alfredo H. (Compiladores). Ginebra. Oficina Internacional del Trabajo. 1998.

MINISTERIO DEL TRABAJO. Proyecto de Reforma de la Seguridad Social. "Proyecto de Reforma a la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral". En: Revista Gaceta Laboral. Maracaibo. Universidad del Zulia, Facultad de Ciencias Jurídicas

y Políticas. Ediciones Astro Data. Agosto 1999. Volumen 5, No. 2.

MINISTERIO DEL TRABAJO. Proyecto de Reforma de la Seguridad Social. "Anteproyecto de Ley Orgánica de Seguridad Social". Borrador Preliminar 29.02.2000.

"Petkoff: El Presidente colocó las bases de un moderno sistema de seguridad social". En: Panorama. Maracaibo, martes 18 de Marzo de 1997. Pág. 4-8.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. "Decreto No. 3.090 Reglamento General de la Ley del Seguro Social". Gaceta Oficial No. 35.302. Caracas, 22 de Septiembre de 1993.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. "Decreto No. 2.744 con Rango y Fuerza de Ley que Regula el Proceso de Liquidación del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales y la Transición al Nuevo Sistema de la Seguridad Social Integral". Gaceta Oficial No. 36.557. Caracas, 9 de Octubre de 1998.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Decreto No. 2.944 con Rango y Fuerza de Ley que Regula el Subsistema de Salud. Gaceta Oficial No. 36.568. Caracas, 27 de Octubre de 1998.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. "Decreto No. 2.963 con Rango y Fuerza de Ley que Regula el Subsistema de Paro Forzoso y Capacitación Profesional". Gaceta Oficial No. 36.575. Caracas, 5 de Noviembre de 1998.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. "Decreto No. 2.992 con Rango y Fuerza de Ley que Regula el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional". Gaceta Oficial No. 36.575. Caracas, 5 de Noviembre de 1998.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. "Decreto No. 2.993 con Rango y Fuerza de Ley que Regula el Subsistema de Pensiones". Gaceta Oficial No. 36.575. Caracas, 5 de Noviembre de 1998.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. "Decreto No. 366 con Rango y Fuerza de Ley de Reforma del Decreto 2.963 de fecha 21 de Octubre de 1998 que Regulaba el Subsistema de Paro Forzoso y Capacitación Profesional, el cual pasa a denominarse Decreto con Rango y Fuerza de Ley que Regula el Sistema de Paro Forzoso y Capacitación Laboral". Gaceta Oficial, Extraordinario No. 5.392. Caracas, 22 de Octubre de 1999.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. "Decreto No. 367 con Rango y Fuerza de Ley de Reforma del Decreto que Regula el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional". Gaceta Oficial, Extraordinario No. 5.392. Caracas, 22 de Octubre de 1999.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. "Decreto No. 424 con Rango y Fuerza de Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral". Gaceta Oficial No. 5.398 Extraordinario. Caracas, 26 de Octubre de 1999.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. "Decreto No. 425 con Rango y Fuerza de Ley de Reforma Parcial del Decreto No. 2.944 mediante el cual se Regula el Subsistema de Salud". Gaceta Oficial No. 5.398 Extraordinario. Caracas, 26 de Octubre de 1999.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. "Decreto No. 426 con Rango y Fuerza de Ley de Reforma Parcial del Decreto mediante el cual se Regula el Subsistema de Pensiones". Gaceta Oficial No. 5.398 Extraordinario. Caracas, 26 de Octubre de 1999.

PULIDO DE BRICEÑO, Mercedes. "Balance Social 1999. Del Simplismo Ramplón a la Complejidad del Bienestar". En: Revista SIC. Caracas. Centro Gumilla. Enero-Febrero 2000. No. 621.

RAUSEO PEREZ, Xiomara. "Las Leyes de la Seguridad Social y su Posible reforma a través de la Habilitante". En: Economía Hoy. Caracas, 30 de Abril de 1999. Pág. 13.

\_\_\_\_\_. "La Seguridad Social en la Actual Constitución. Reflexiones sobre el Proceso Constituyente". En: Reflexiones y Propuestas en torno a la Nueva Constitución. Caracas. Fondo Editorial Nacional. 1999.