Los Regímenes del **Sistema de Seguridad Social** en Venezuela

Ochoa, Martha E.

Abogado. Participante de La Especialización en Derecho del Trabajo y Seguridad Social de la Universidad de Los Andes. Mérida-Venezuela.

E-Mail: marthaochoa1178@gmail.com

Recibido: 10-01-2022
Revisado: 05-02-2022
Aceptado: 11-04-2022

Los Regímenes del Sistema de Seguridad Social en Venezuela

RESUMEN

El presente ensayo como medio de información retrospectiva con miras a la actualización en los regímenes del Sistema de Seguridad Social, parte del interés de la autora de divulgar los orígenes del Sistema de seguridad social en Venezuela, apoyado en el basamento legal que a través de la historia se han incorporado en el ordenamiento jurídico interno de la Constitución, destacando la importancia de acogerse a los Tratados Internacionales en materia laboral, específicamente con el máximo organismo del Sistema social del trabajo como lo es la Organización Internacional del Trabajo para luego subdividir la legislación en leyes especiales que rigen en materia laboral, específicamente la seguridad social en materia de servicios públicos, pensiones, jubilaciones, maternidad, paternidad, entre otros. Es un fin del Estado garantizar el bienestar social mediante un Sistema de recaudación contributiva y participación involucrado a todos los actores económicos.

Palabras clave: seguridad social, prestaciones, sistema de seguridad social, legislación

Regimes of the Social Security System in Venezuela

ABSTRACT

This essay as a means of retrospective information with a view to updating the Social Security System regimes, part of the author's interest in disclosing the origins of the Social Security System in Venezuela, supported by the legal foundation that through the history have been incorporated into the internal legal system of the Constitution, highlighting the importance of abiding by International Treaties in labor matters, specifically with the highest body of the social labor system such as the International Labor Organization to then subdivide the legislation into special laws that govern labor matters, specifically social security in terms of public services, pensions, retirement, maternity, paternity, among others. It is an aim of the State to guarantee social welfare through a System of tax collection and participation involving all economic actors.

Key words: social security, benefits, social security system, legislation.

1. INTRODUCCIÓN

El bienestar de todo ser humano se alcanza con la satisfacción de sus necesidades básicas; y esto se logra mediante la aplicación de un adecuado y eficiente sistema de Seguridad Social.

Por ello, el objetivo del presente instrumento tiene como finalidad hacer un estudio deductivo de los regímenes de la Seguridad Social en Venezuela, mediante el cual el lector pueda comprender el alcance de la diversa normativa para la protección de su futuro durante su desempeño laboral y después de su retiro.

Se parte del estudio y análisis de la evolución histórica de la legislación nacional en materia de Seguridad Social y su alcance, desarrollo y/o aplicación en el devenir de la historia hasta la vigencia de la regulación legislativa en estos tiempos de crisis nacional.

De allí que todo fin del Estado es garantizar y alcanzar el máximo bienestar a sus nacionales, en aras de proteger la salud y seguridad de los trabajadores públicos y privados, así como involucrar la participación en el sistema de quienes laboran de manera independiente para que a través de la aplicación de políticas públicas se logre incorporarlos y hacer más participativo y contributivo el sistema de seguridad social.

El Sistema Venezolano de Seguridad Social es la compilación de legislaciones relacionadas con los derechos humanos individuales, por lo que la seguridad social como servicio público debe enmarcarse como una norma que regule el bienestar de todos los habitantes de una nación, Estado o país. Por ello para el estudio de los regímenes en materia de seguridad social en Venezuela tiene su asidero en la Alemania del siglo XIX al conformarse grupos de personas bajo la influencia de la filosofía del cristianismo cuyo objetivo fue velar por los derechos de los ciudadanos. Es así que el comportamiento de la Alemania del continente europeo traspasa las fronteras para ser considerado la base en la legislación laboral de Latinoamérica, cuando los gobiernos de cada país decidieron

acogerse a ella tarde o temprano de acuerdo a la dinámica social de cada país.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 tiene como fines sociales los derechos humanos, la justicia social, la igualdad y los fines internacionales; por lo que es tarea del Estado velar y garantizar el bienestar último de los venezolanos derivándose en la promulgación de leyes y reglamentos para maximizar las garantías sociales. Se está a la espera de mejorar la acción legislativa en materia de seguridad social para que el ámbito de aplicación de la norma sea viable y alcance su finalidad, lo cual está lejos que suceda en la realidad.

2. DESARROLLO

La expresión Seguridad Social en líneas generales es entendida como un derecho que tiene todo ser humano a gozar o acceder, a la protección social mediante la prestación de los servicios básicos que garanticen la satisfacción de sus necesidades básicas o "estados de necesidad". Por ello cada país, nación o Estado debe velar por cumplirle a sus nacionales con las herramientas o medios legales y legítimos para disfrutar de este derecho natural.

Robertis, Villavicencio y Quintero (2012) señalan que

El Sistema de Seguridad Social Venezolano está estructurado en tres subsistemas prestacionales: el sistema prestacional de salud, el sistema prestacional de vivienda y hábitat, y el sistema prestacional de previsión social, y éstos a su vez se encuentran desarrollados en Tres Regímenes Prestacionales, que comprende los servicios sociales al adulto mayor y otras categorías de personas; empleo, pensiones y otras asignaciones económicas; y seguridad y salud en el trabajo, pero es necesaria la aprobación de la Ley de Salud Pública y el Sistema Nacional Público de Salud y la Ley de Pensiones y otras asignaciones económicas para construir el conjunto

de leyes de desarrollo que regulan el Sistema Público de Seguridad Social y comenzar a garantizar el derecho a la Seguridad Social.

En otro orden de ideas, la Seguridad Social Integral debe ser concebida como el sistema que vele por la protección de los habitantes de un país, nación o Estado, y que controle el cumplimiento de los procedimientos administrativos o burocráticos que permitan el acceso de los ciudadanos a los sistemas de seguridad social como servicio público ante emergencias producto de enfermedades y/o accidentes ocupacionales o profesionales, desempleo, maternidad y paternidad, incapacidad temporal y parcial, invalidez, vejez, nupcias, muerte, sobrevivencia así como otros hechos o acontecimientos que generen la prestación del servicio de salud o previsión social aplicable al ámbito familiar en todos los aspectos.

De lo anterior se deriva que el Régimen de la Seguridad Social en Venezuela tiene su base en conocer y comprender las leyes básicas relacionadas con la materia de seguridad social y su sistema, así como englobarse con la legislación constitucional y administrativa del derecho a la Seguridad Social y del Sistema de Seguridad Social.

Febres y Cardozo (et.al.) (2002:20) integrantes de la Comisión Técnica Asesora de la Comisión de Desarrollo Social Integral de la Asamblea Nacional, en cuanto a las características de la situación actual de la Seguridad Social en Venezuela, comentan lo siguiente:

El desarrollo de la legislación y la evolución institucional de la seguridad social, no correspondió a la lucha de los trabajadores, sino a las decisiones de la élite política. En consecuencia, la población en su conjunto y los trabajadores en particular, nunca se apropiaron de la seguridad social, al no reconocerla como un producto de sus esfuerzos.... La seguridad social, a pesar de ser contributiva, no fue asumida como un bien colectivo, fruto de los aportes individuales, sino como una suerte de producto de la

redistribución de la riqueza petrolera.

Si bien es cierto que el gobierno venezolano ha concebido en su Constitución reciente la justicia social y la igualdad como fines del Estado, la realidad es otra pues la retribución de la participación contributiva de los trabajadores en materia de seguridad social aún es insatisfactoria para el pueblo venezolano; esto se debe a que los mismos trabajadores desvían sus intereses sociales y se descuida la lucha por las reivindicaciones y el derecho a los servicios públicos de calidad sin elevar su voz participativa en la mesa de discusión los beneficios sociales que por derecho tienen los ciudadanos abandonando la oportunidad de ser oídos y considerados en la toma de las decisiones legislativas en manos de los personeros del gobierno nacional.

Es bueno retomar las luchas sociales en materia de seguridad social y en el momento en que surja un nuevo proyecto de reforma de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social su participación sea positiva y protagónica recordando a las Comisiones encargadas que el bienestar social último de los venezolanos debe prevalecer y mejorar con la contribuciones públicas o privadas y tener un piso sólido para garantizar un futuro digno para el momento del retiro de los trabajadores o de cualquier ciudadano económicamente activo.

2.1. Regímenes del Sistema de Seguridad Social Venezolano.

Cuando se decide hacer el análisis de la evolución histórica de la diversidad de la regulación del sistema de seguridad social en Venezuela, es necesario recurrir a la compilación de información que oriente el desenlace de su evolución histórica y legal.

Se tiene entonces que los inicios del estudio de la seguridad social como mecanismo de ayuda a los ciudadanos en determinada región se origina en la Edad Media, es decir, a partir del siglo V hasta el siglo XV D.C., propagándose a nivel mundial hasta finales del siglo XIX cuando nace en Alemania el término **seguridad social**..., basándose en

un pensamiento religioso –el Cristianismo-, cuando se observa que la asociación en pequeños grupos de personas podían alcanzar el bienestar común, que según Díaz de Salomón (s.f) estaba dirigido a considerar aspectos tales como “... subsidio por desempleo u otra necesidad, atención en caso de enfermedad, auxilio en caso de invalidez y vejez, ayuda para entierros, protección para las viudas y los huérfanos...” lo cual fue concebido como el fin último de la seguridad social aplicable hoy por hoy en la legislación interna del país.

En Venezuela, la seguridad social tuvo su origen como en todos los demás países del mundo, mediante la promulgación de la Ley de 1944 la cual fue gestada en 1940 al crear el Instituto Central de los Seguros Sociales que cambió su denominación a Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, teniendo como piso legal, en principio, lo planteado por César Zumeta en el año 1925 durante el gobierno de Juan Vicente Gómez y posteriormente la Ley del Trabajo de 1936 con la creación y 10 conformación de grupos o sociedades, que como se dijo *up supra*, buscaban la protección social en sus diversos ámbitos.

Es con la promulgación de la Constitución de 1936 que se legisló en relación con la protección al trabajador del campo y de la ciudad; y con la Constitución de 1947 se regula la protección de la familia y la salud pública a su vez se estimula y se protege el trabajo, se reglamenta sus condiciones menguada bajo la dictadura de Pérez Jiménez en su artículo 52 el cual fue del tenor siguiente: *“Artículo 52. Los habitantes de la República tienen el derecho de vivir protegidos contra los riesgos de carácter social que puedan afectarlos y contra la necesidad que de ellos se derive”*.

La Constitución de Venezuela de 1961 que enmarca los principios de la seguridad social restableciendo los derechos sociales de los venezolanos suprimidos bajo la dictadura perezjimenista. El preámbulo configura el objetivo de la seguridad social al estampar en su texto “... proteger y enaltecer el trabajo, amparar la dignidad humana, promover el bienestar general y la Seguridad Social...” y

en su artículo 94 se consagra lo siguiente:

Artículo 94 de la Constitución Nacional:

En forma progresiva se desarrollará un sistema de Seguridad Social tendiente a proteger a todos los habitantes de la República contra 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.

De lo anterior se afirma que la seguridad social en Venezuela debe considerarse como un derecho fundamental del venezolano concebido como el fundamento que velará por el desarrollo integral de la población en general y garantiza *“el derecho a la protección de la salud”*, el cual es elemento fundamental de la seguridad social aplicando los principios de gratuidad, universalidad, integralidad, equidad, integración social y solidaridad. Posteriormente en 1986 se promulga la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Salud.

Para el año 1996 el Ejecutivo Nacional a través de la Agenda Venezuela incorporó en su discusión lo propuesto por el Sindicato de Trabajadores de la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal (SINTRACOMUN), publicado en el Informe Anual PROVEA 1994-1995, el cual afirmó que:

Lo relacionado con la Seguridad social, aparece dentro de los Proyectos Sociales, pero no se menciona nada sobre el particular (...) De manera que lo relacionado con la Seguridad Social en la Agenda Venezuela, se concreta en tres aspectos: Primero: (...) eliminación del régimen legal de prestaciones sociales. Segundo: la creación de Fondos Privados de Retiro y en tercer lugar, esta tendencia clara y evidente de un mecanismo de desnaturalizar la

noción de salario para que no tenga impacto en otros conceptos. (p.152)

Del texto se deriva que para la época, año 1996, el sistema de regulación de fondo de pensiones era inestable pues no al tener propuestas como la eliminación del régimen de prestaciones sociales con la consecuente privatización de los fondos de pensiones y la desvinculación del salario como elemento esencial para el cálculo de los aportes u otros conceptos laborales se vulneran los derechos de los trabajadores por cuanto al no tener la base de cálculo para la contribución al sistema de seguridad social traía como consecuencia la minimización de las garantías de una seguridad social fuerte que garantizara el bienestar común, social y familiar.

Para finales del año 1995, se abrió la discusión en materia de seguridad social al presentar para su discusión y aprobación ante la Comisión de Asuntos Sociales de la Cámara de Diputados el Proyecto de Ley Orgánica del Sistema de los Seguros Sociales en Venezuela, teniendo como fundamento tres propuestas a saber:

1. La implementación de los Fondos de Pensiones Privados, impulsada por sectores empresariales y financieros
2. Proyecto sobre Seguridad Social Integral elaborado por la Comisión Política Social del Partido Socialcristiano COPEI
3. Reestructuración de la seguridad social existente.

De la primera propuesta se deriva que al implementar la privatización del fondo de pensiones como un instrumento de ahorro privado de carácter individual a través de la colocación en un Administradora del Fondo de Pensiones o de Retiro -tal como ocurrió en Chile para el año 1981- el trabajador a futuro podría contar con una pensión igual o superior al último salario devengado.

Esta sugerencia puede ser que llegue a feliz término debido a la amplia capacidad de la Administradora de los Fondos de Pensiones; lo que queda en entredicho o a la deriva es

tener la certeza de que a la fecha del retiro se cuente con la capacidad financiera del ente privado para reintegrar al patrimonio del trabajador lo aportado durante el desarrollo de su actividad económica y además saber que no sólo el régimen de prestaciones en garantía de seguridad social, puesto falta por considerar la cobertura de los beneficios en materia de salud, educación y vivienda.

Para ese momento el Partido COPEI consideró la necesidad de que a través de una Comisión de Política Social y trabajar en función de la creación de políticas sociales que coadyuvaran al crecimiento económico con el fin de organizar el sistema de seguridad social y el positivo ordenamiento jurídico interno laboral; ya que la creación del Fondo de Pensiones, Vejez y Sobrevivencia tendría como obtención de recursos a través de los aportes del estado, la contribución individual, para así concretar el reparto equitativo de la pensión mínima de los trabajadores, la modificación del sistema de prestaciones sociales a través de la capitalización de los aportes individuales y por último considerar que a mayor ingresos mayor contribución.

Recae en el IVSS la responsabilidad de velar y garantizar la correcta eficiencia y transparencia en la captación de los fondos –ya sea por los aportes o las contribuciones– siendo el ente rector el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social el que se encargue de “...normar, planear, evaluar y supervisar los servicios regionales de salud.” (El Globo, 14.08-.96, pág. 4 citado por la Revista Derechos Económicos, Sociales y Culturales, octubre 1995-septiembre 1996).

Sin embargo, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, al considerar en el Título III De los Derechos Humanos y Garantías y de los Deberes. Capítulo V De los derechos sociales y de las familias específicamente el derecho a la salud y a su protección amplía la cobertura del derecho social y reza lo siguiente:

Artículo 83 La salud es un derecho social fundamental, obligación del Estado, que lo garantizará como parte del derecho a la vida. El Estado promoverá y desarrollará políticas

orientadas a elevar la calidad de vida, el bienestar colectivo y el acceso a los servicios. Todas las personas tienen derecho a la protección de la salud, así como el deber de participar activamente en su promoción y defensa, y el de cumplir con las medidas sanitarias y de saneamiento que establezca la ley, de conformidad con los tratados y convenios internacionales suscritos y ratificados por la República.

Del texto constitucional se observa que la seguridad social es un derecho de todo ciudadano y que el Estado tiene el deber y la potestad de velar por su derecho a la vida a través de la aplicación de políticas que coadyuven al bienestar de sus nacionales; razón por la cual la máxima reglamentación de los derechos confirma que todo ciudadano estará protegido al garantizar su bienestar social regulando su aplicación.

Por otra parte, este mismo texto legal reza que el Estado se acogerá a los Tratados Internacionales que suscriba y ratifique y sean vinculantes con la garantía de la seguridad social aplicable a todos sus gobernados.

Al hablar de Convenios Internacionales se trae a colación el máximo organismo que en materia laboral regula y vigila la seguridad social a nivel mundial, y este organismo es la Organización Internacional del Trabajo (OIT), configurada con la participación de los países que suscriban sus Convenios y sean incorporados a sus ordenamientos jurídicos internos, y que Venezuela como país miembro, ha cumplido con este requisito, lo cual no quiere decir que se aplique en todo su contenido.

En consecuencia, la OIT ha concebido la seguridad social como un derecho fundamental al categorizar la realidad social y establecer los Convenios como instrumentos básicos de seguridad social y que tienen como fundamento las diversas ramas de aplicación que según Humblet y Silva (2012) están categorizadas de la siguiente manera:

El Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) , es el convenio faro de la OIT sobre este tema, puesto que es el único instrumento internacional, basado en principios fundamentales de seguridad social, que establece normas mínimas aceptadas a nivel mundial para las nueve ramas de la seguridad social...

Estas ramas son:

- Asistencia médica
- Prestaciones monetarias de enfermedad
- Prestaciones de desempleo - prestaciones de vejez
- Prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedad profesional
- Prestaciones familiares
- Prestaciones de maternidad - prestaciones de invalidez
- Prestaciones de sobrevivientes

Sin embargo, el ámbito de aplicación en el caso Venezuela y materia del presente ensayo se toma en consideración aquellos Convenios que se refieran específicamente a prestaciones de vejez, prestaciones de invalidez, prestaciones de sobrevivientes como puntos álgidos que deben configurarse en materia de seguridad social y que adolecen de una regulación legislativa totalmente ajustada a la realidad actual del país.

De igual manera se han suscrito otros Convenios Internacionales emanados de la OIT en materia de seguridad social y que de manera global se tienen los siguientes instrumentos, citados por Humblet y Silva (2012):

- Convenio N° 102 sobre la seguridad social el cual engloba las nueve ramas anteriormente señaladas y a su vez las regula. Y que a su vez dan creación a:
- Recomendación N° 67 sobre la seguridad de los medios de vida. Recomendación N° 69 referida a la asistencia médica.
- Convenio N° 130 y Recomendación N° 134 sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad.

- Convenio N° 168 y la Recomendación N° 176 sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo.
- Convenio N° 128 y la Recomendación N° 131 sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes.
- Convenio N° 121 y la Recomendación N° 121 sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.
- Convenio N° 183 y la Recomendación N° 191 sobre la protección de la maternidad.
- Convenio N° 118 sobre la igualdad de trato (seguridad social).
- Convenio N° 157 y la Recomendación N° 167 sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social.
- Recomendación N° 202 sobre los pisos de protección social, 2012 la cual regula la seguridad social en aras de alcanzar un sistema de seguridad social integral.

Los Convenios y Recomendaciones emanados de la OIT que son suscritos y ratificados por los países miembros de dicha organización y al ser incluídos en sus legislaciones tendrán como misión reglamentarse a través de regímenes clasificados de acuerdo a las necesidades jurídicas de cada uno.

Salcedo (2008) citado por Rivas, Acevedo y Castillo (2020:281) argumenta que:

La protección social es el conjunto de políticas y programas gubernamentales o no con las que las sociedades dan respuesta a diversas contingencias a fin de compensar la falta o reducción sustancial de ingresos provenientes del trabajo, brindar asistencia a las familias con hijos y ofrecer atención médica y vivienda a la población, entre otros estados de necesidad.

De lo anterior se parte para confirmar que la regulación del sistema de seguridad social debe establecerse a través de regímenes, políticas y/o programas que tengan como finalidad garantizar calidad de vida a la

población vulnerable.

Se reitera que los regímenes en materia de seguridad social tienen su origen el fin último del Estado mediante el texto constitucional y la incorporación a su legislación interna de los Tratados y Convenios Internacionales suscritos y ratificados por la República.

Continuando con esta directriz los artículos 84 y siguientes del Capítulo V De los derechos sociales y de las familias de la carta magna venezolana, se tiene lo siguiente:

Artículo 84. Para garantizar el derecho a la salud, el Estado creará, ejercerá la rectoría y gestionará un sistema público nacional de salud, de carácter intersectorial, descentralizado y participativo, integrado al sistema de seguridad social, regido por los principios de gratuidad, universalidad, integralidad, equidad, integración social y solidaridad...

Artículo 85 El financiamiento del sistema público nacional de salud es obligación del Estado, que integrará los recursos fiscales, las cotizaciones obligatorias de la seguridad social y cualquier otra fuente de financiamiento que determine la ley. El Estado garantizará un presupuesto para la salud que permita cumplir con los objetivos de la política sanitaria. ... El Estado regulará las instituciones públicas y privadas de salud.

Artículo 86 Toda persona tiene derecho a la seguridad social como servicio público de carácter no lucrativo, que garantice la salud y asegure protección en contingencias de maternidad, paternidad, enfermedad, invalidez, enfermedades catastróficas, discapacidad, necesidades especiales, riesgos laborales, pérdida de empleo, desempleo, vejez, viudedad, orfandad, vivienda, cargas derivadas de la vida familiar y cualquier otra circunstancia de previsión social. El Estado tiene la obligación de asegurar la efectividad de este derecho, creando un sistema

de seguridad social universal, integral, de financiamiento solidario, unitario, eficiente y participativo, de contribuciones directas o indirectas. ... El sistema de seguridad social será regulado por una Ley Orgánica especial.

Fusionando el texto constitucional se observa que para lograr un verdadero, eficaz y eficiente sistema de seguridad social participativo y contributivo debe existir la reglamentación desde dos puntos de vista: universal que englobe el tema de garantía del bienestar social con prestación de servicios públicos de calidad dirigido a toda la población; y particular al velar por los intereses de todos los involucrados en la aplicación de la norma en materia de seguridad social específicamente pensiones de vejez, invalidez, viudez y orfandad.

Reiterativamente se afirma que el Estado debe legislar mediante políticas sociales que tengan como fin último garantizar y asegurar el bienestar de los ciudadanos en aspectos como salud, educación y todo aquello que esté vinculado con la seguridad social. Dicha reglamentación involucra no sólo el aspecto de bienestar sino el lograr los recursos económicos que faciliten la aplicación de programas sociales; siendo los ingresos propios como la renta petrolera la principal fuente de apoyo económico en el ejecutarse de la norma establecida para cumplir con los fines del Estado.

En el ámbito constitucional la Seguridad Social se conforma de tres elementos esenciales que son:

- a) el carácter universal
- b) la creación de un Sistema Público bajo la modalidad del servicio público y
- c) la consagración de un derecho y garantía constitucional.

Estos tres elementos deben fusionarse de tal manera que las directrices legales del sistema de Seguridad Social deben enmarcarse bajo la estructura del derecho constitucional, administrativo y laboral de

manera concomitante; razón de ello es la interrelación entre las diversas normas respetando la jerarquía jurídica de la ley, comenzado por la máxima que es la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, y las consecuentes leyes especiales como son:

- Ley Orgánica de la Administración Pública.
- Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.
- Ley del Tribunal Supremo de Justicia.
- Ley Orgánica del Trabajo y sus reglamentos que favorecen la creación legal y legítima de diversas leyes que sirven de base para la creación del Sistema de Seguridad Social, entre las cuales se pueden citar:
- Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social
- Ley de Servicios Sociales
- Ley del Régimen Prestacional de Empleo
- Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (LOPCYMAT)
- Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat.

Al observar el desarrollo legal del sistema de seguridad social venezolano, se tiene que el común denominador es el aspecto laboral. Sin embargo, en Venezuela durante las últimas décadas se observa que el sistema de seguridad social integral no alcanzó su objetivo, pues la mayor parte de sus ciudadanos estuvo excluida de la protección social. Aspecto éste que motivó a la Asamblea Nacional Constituyente para analizar, discutir, discernir y concretar los diversos proyectos en materia de seguridad social y estampó finalmente en el Capítulo V y VI del Título II de la Constitución de 1999 las diversas formas de Seguridad Social como son:

- Protección a: la familia, maternidad y paternidad, al matrimonio y uniones estables, a los niños, niñas y

adolescentes, jóvenes, adultos mayores, discapacitados o con necesidades especiales trabajadores culturales, personal docente, población campesina.

- Derecho a: una vivienda adecuada, derecho a la salud, al trabajo, a la seguridad social de las amas de casa, jornada de trabajo, tiempo libre, salario suficiente, prestaciones sociales, convención colectiva, educación.
- Protección integral a los deportistas
- Protección a las cooperativas, cajas de ahorros, mutuales, etc.
- Seguridad Social de los funcionarios públicos
- Competencia del poder público nacional
- Protección a las asociaciones comunitarias, el ahorro y el consumo bajo régimen de propiedad colectiva
- Régimen especial de seguridad social de los miembros de la Fuerza Armada Nacional.

Como consecuencia de esta diversidad de derechos a la protección y de seguridad social el legislador se aboca a la elaboración de los proyectos de leyes especiales que rigen la materia para su posterior promulgación, publicación y ejecútense.

Específicamente y para el caso que motivó el presente ensayo, la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social promulgada en el año 2002, conforma la estructura organizativa de la Seguridad Social con sus tres principales sistemas, que bajo la opinión de Rivas (2012), se componen de: *"...el sistema prestacional de Salud, el Sistema de Prestacional de Previsión Social y el Sistema Prestacional de Vivienda y Hábitat, con sus respectivo regímenes prestacionales ... principalmente el Régimen Prestacional de Pensiones y otras Asignaciones Económicas".* (p.66)

Del mismo texto legal específicamente el artículo 4 y según la opinión de Robertis,

Villavicencio y Quintero (2012) se mantiene que

...la seguridad social es un derecho humano fundamental e irrenunciable, garantizado por el Estado a todos los venezolanos residentes en el territorio de la República, y a los extranjeros residenciados legalmente en él, independientemente de su capacidad contributiva, condición social, actividad laboral, medio de desenvolvimiento, salarios, ingresos y renta, conforme al principio de progresividad y a los términos establecidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y en las diferentes leyes nacionales, tratados, pactos y convenciones suscritos y ratificados por Venezuela.

Es necesario recalcar que la Ley Especial en materia de seguridad social, es decir, la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social de 2002, mantiene en su fondo los principios fundamentales de equidad, inclusión, contribución y progresividad por cuanto de ello se desprende alcanzar los objetivos de la Carta Magna. Sin embargo, fue necesario proponer reformar dicha ley para el año 2012, la cual arrojó como resultados la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social promulgada en Gaceta Oficial N° 39.912 del 30-04-2012, destacando en su artículo 1 el objeto de la misma, en los siguientes términos:

La presente Ley tiene por objeto crear el Sistema de Seguridad Social, establecer y regular su rectoría, organización, funcionamiento y financiamiento, la gestión de sus regímenes prestacionales y la forma de hacer efectivo el derecho a la seguridad social por parte de las personas sujetas a su ámbito de aplicación, como servicio público de carácter no lucrativo, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución, así como en los tratados, pactos y convenciones sobre la materia, suscritos y ratificados por la República Bolivariana de Venezuela.

Un elemento importante del texto es el determinar el la seguridad social debe concebirse como un servicio público de carácter no lucrativo, punto importante de recalcar que para finales del año 2019 muchas entidades de trabajo, ya fueran públicas o privadas motivaron la creación de fondo de pensiones de carácter privado para garantizar a los trabajadores su fondo de retiro; dejando excluidos a los trabajadores independientes e informales por cuanto éstos deberían incorporarse al sistema de seguridad social público, es decir, a través de contribuciones facultativas, pese a que los textos legales enfatizaron en el principio de igualdad, inclusión y participación.

El análisis pormenorizado que se haga a las distintas leyes que han sido promulgadas por el Órgano Legislativo y dándose el ejecútese y publicación en Gaceta Oficial puede llevar a constatar que la Seguridad Social y el Sistema de Seguridad Social como Derecho Social presenta incongruencias e inconsistencias legales y organizacionales, pues la multiplicidad de instituciones, dependencias, ministerios y organismos –en otras palabras la burocracia- dificulta la uniformidad y establecimiento de procedimientos y normas que garanticen la eficiencia en el cumplimiento de la normativa legal pues cada ministerio, organismo, institución, dependencia mal pueden llegar a fallar en la interpretación de la norma y aplicarla de acuerdo a su ámbito de labor sin que haya una comunicación entre los distintos entes gubernamentales para evitar

la multiplicidad de funcionarios que realicen la misma tarea y lleven a la confusión y la incorrecta aplicación de la misma. Tal es el caso de la tan nombrada Tesorería del Estado, la cual fue creada al promulgarse la Ley Orgánica de Seguridad Social en el año 2002. Y que posteriormente en la reforma de esta ley en el año 2012 en el Capítulo V Tesorería de Seguridad Social desde el artículo 35 al 37 se establecen los parámetros para su creación y funcionamiento.

Es de considerar que el Estado Venezolano al regular la seguridad social, la califica como un servicio público, punto éste que no se acoge a la realidad pues la seguridad social se considera como un hecho social y un derecho humano el cual debe estar resguardado bajo la tutela de un régimen de aplicación y funcionamiento que controle el alcance del fin último que es el garantizar el bienestar social de los ciudadanos a través de un sistema contributivo y participativo que coadyuve a la creación de fondos de pensiones especialmente para el momento del retiro. Más aún cuando al establecer su funcionamiento prevalece lo administrativo antes que la legalidad.

Desde el punto de vista del derecho administrativo el Sistema de Seguridad Social presenta una fragilidad evidente, al permitir en gran parte de las disposiciones que sirven de soporte para su funcionamiento, la aplicabilidad de la discrecionalidad administrativa por encima del principio de la legalidad.

3. CONCLUSIONES FINALES

Actualmente en Venezuela la Seguridad Social presenta ciertas características como ejemplo el avance legislativo y progreso institucional el cual no parece estar en sintonía con las expectativas de la lucha laboral, sino que prevalece la acción política y sus dirigentes. Es de considerar que las políticas públicas en esta materia desvirtuaron el objetivo de la lucha de los trabajadores en la búsqueda de reivindicaciones laborales por cuanto para los movimientos sindicales la seguridad social era sólo un contenido discursivo. Desde el punto de vista de la regulación del Sistema de Seguridad Social se puede determinar que no existe un concepto que defina de manera elemental el concepto de Seguridad Social para que el ciudadano común comprenda su terminología, conceptualización y alcance de la norma y se sienta amparado por la misma.

En materia de salud dentro del ámbito de la Seguridad Social la normativa legal entra en conflicto entre lo reglamentado por el IVSS y para el año 2002 con el Ministerio de

Salud y Desarrollo Social y actualmente dicho Instituto está disperso en sus mecanismos de aplicación de la norma desde el punto de vista Administrativo y organizacional, pues como Institución es responsable de su gestión ante el ente rector el Ministerio del Poder Popular para la Salud desviando el interés de velar por la salud y para el año 2012 después de la Reforma de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social trae disparidad legal entre los diversos órganos dispensadores de salud y acarrea un conflicto de competencias y el incumplimiento de las Disposiciones Transitorias pues los lapsos establecidos para su correcta aplicación se vencieron y aún no ha habido una respuesta que cubra las fallas administrativas descuidando el aspecto salud como derecho fundamental de los ciudadanos.

Al hacer referencia al aspecto de la seguridad social en el trabajo y su reglamentación se tiene que las carencias de políticas vinculadas a este sector no están presentes en las múltiples áreas donde se requiere de aplicación de la norma. Aun cuando la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (LOPCYMAT) y su Reglamento legislan aspectos importantes en materia de salud y seguridad en el trabajo, el ámbito de aplicación se ve mermado ante la burocracia y falta de coordinación entre los diferentes entes encargados de velar por la s y salud en el trabajo. Tal es el caso de los lapsos establecidos para los procedimientos administrativos al calificar una enfermedad como ocupacional o profesional. Igualmente, los trabajadores desconocen la Normativa en esta materia y se les dificulta su comprensión por lo que se debería implementar cultura en materia, de salud y seguridad ocupacional mediante campañas de divulgación.

La Seguridad Social en materia de vivienda y hábitat está reglamentada en la Ley de Política Habitacional de 1989 y actualmente por la Ley del Subsistema de Vivienda y Política Habitacional vigente desde 1999 y que a pesar de la visión del ejecutivo para garantizar viviendas dignas a los más necesitados este fin no se ha concretado pues su alcance no ha cubierto la población económicamente débil, pues los fondos son destinados al financiamiento de viviendas construidas y minimizando la construcción de nuevas viviendas.

En esta área hay reincidencia en la multiplicidad de organismos que no cuentan con un control o auditoría de su gestión trayendo como consecuencia la desviación de los fondos y por ende el incumplimiento del alcance de la norma. Ahora bien, en materia de pensiones la protección ante las contingencias de vejez, incapacidad parcial, Invalidez, y sobrevivencia han permitido la regulación en materia de pensiones creando regímenes de jubilación y pensión.

Este punto es álgido en la discusión por cuanto es un aspecto relevante de todo sistema de Seguridad Social ya que puntos vinculantes como el desenvolvimiento económico, político y laboral y demográfico motivan la regulación en materia de pensiones pues se debe pensar objetivamente en el momento de elaborar proyectos de reformas referidos a pensiones y Seguridad Social en su generalidad.

En materia de pensiones la Normativa debe dirigir su óptica de aplicación y determina cuál sistema de regímenes pensionales es el que más beneficia a los trabajadores; pues de acuerdo a la dinámica política, social, económica y laboral sea de amplio alcance.

Para legislar en materia de pensiones se debe evitar tomar como referencia legislaciones extranjeras pues aun cuando el tema es el mismo la realidad de cada país lo hace diferente.

4. REFERENCIAS

- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Año 1999
- Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social. Venezuela. Año 2002.
- Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social. Venezuela. Año 2012.
- DIAZ, L.E. Las competencias de la Seguridad Social Venezolana: Oportunidades perdidas y nuevas trayectorias. *Revista Electrónica do Curso de Direito da UFSM*. V.15, n.1/2020 e44192. <https://orcid.org/0000-0003-0541-4715/lediaz.led@gmail.com>
- FEBRES, C.E., CARDOZO, A., MENDEZ, A. (et.al.). La Reforma de la Seguridad Social en Venezuela: Bases y Perspectivas. Salud de los Trabajadores. Volumen 10 Edición Especial Nº 1 y 2. 2002.
- HUMBLET, M y SILVA, R. Normas para el Siglo XXI: Seguridad Social (OIT, Ginebra, 2002).
- MENDEZ CEGARRA, A. La Seguridad Social en la Agenda Venezuela. *El Globo*, 25.06.9
- PROVEA. Derecho a la seguridad Social. Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Informe Anual
- RIVAS TORRES, F. y VILLASMIL RUBIO, M.A. *La hora cero en la égida del régimen estatista de pensiones venezolano*. Gaceta Laboral, vol. 21, núm. 2, mayo-agosto, 2015. Universidad del Zulia. Maracaibo, Venezuela.
- RIVAS TORRES, F., ACEVEDO DUQUE, A. y CASTILLO BLANCO, V. (2020). La calidad de vida compleja: referente organizacional para la política de seguridad social venezolana. *Revista Visión Gerencial*, 19(2).272-286. Recuperado de. <http://erevistas.saber.ula.ve/visiongerencial>.
- SURGERIS, R., VILLAVICENCIO, A., QUINTERO, K. *Sistema de Seguridad Social*. Universidad de Falcón. Julio, 2012.