

# **BREVE RESEÑA DEL INFORME DE LA COMISION PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y LAS PRESTACIONES SOCIALES**

**Absalón Méndez Cegarra**

## **INTRODUCCION**

El tema de la seguridad social y el de la regulación del «hecho social trabajo», viene ocupando, desde hace algún tiempo, la atención de los gobiernos, empleadores, trabajadores y organismos internacionales, tal es el caso del Banco Mundial (BM), del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y de la Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS). La preocupación no es circunstancial, ni motivada por sentimientos de justicia y equidad social. Es, eminentemente, económica, utilitaria. Se inscribe en un contexto muy amplio: el de las políticas de ajuste macroeconómico, aplicadas en una gran cantidad de países, como resultado o consecuencia de la recesión económica mundial, los procesos de reconversión industrial; la deuda externa; el déficit fiscal; la globalización e interdependencia de la economía; la apertura de los mercados; la lucha por un mejor y mayor posicionamiento en el mercado mundial sobre la base de un aumento de la productividad, favorecedor de la competencia a escala internacional; y, el de los cambios sociolaborales y sociodemográficos, particularmente, lo relacionado con la pérdida de empleo, el surgimiento de relaciones laborales atípicas, la desocupación, las migraciones y el envejecimiento de la población.

Ubicados en este contexto, es que debemos entender y analizar la serie de cambios que se están produciendo en el campo de la seguridad social y en la regulación de la actividad laboral.

Venezuela, no escapa a estos impactos y, desde hace aproximadamente una década, los temas: seguridad social y prestaciones sociales, se han hecho cíclicos.

Aparecen y desaparecen de la escena pública según la conveniencia de los «reales factores de poder».

Estos, y, no otros, son los móviles, expresos o tácitos, que mueven en el mundo y en Venezuela las propuestas de reforma de las instituciones de seguridad social y la desregulación del trabajo.

## EL INFORME DE LA COMISION PRESIDENCIAL PARA EL ESTUDIO DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y LAS PRESTACIONES SOCIALES

En concordancia con lo expuesto y luego de serios intentos de los sectores empresariales y gubernamentales para modificar el régimen legal de prestaciones sociales existente en el derecho del trabajo venezolano, el Ejecutivo nacional optó por la consabida práctica de encargar la cuestión a una comisión, posiblemente, con la seguridad de que la misma jamás produciría resultados. El nueve de noviembre del año mil novecientos noventa y cuatro, mediante decreto No. 414, el ciudadano Presidente de la República, designó «La comisión para el estudio, bajo un enfoque solidario, de las propuestas e iniciativas en materia de seguridad social y de prestaciones sociales». En un lapso de noventa días, la citada comisión debía presentar el informe correspondiente, hecho que ocurrió, efectivamente, en el tiempo previsto.

En mi condición de miembro de la comisión en referencia, me voy a permitir hacer una reseña de los elementos fundamentales contenidos en el informe, no sin antes señalar algunos aspectos de la dinámica de trabajo adoptada por los integrantes de la comisión. En próxima oportunidad, intentaré un análisis con mayor profundidad.

### I. ACUERDOS INICIALES ADOPTADOS POR LA COMISION PRESIDENCIAL

Antes de señalar los elementos fundamentales del informe<sup>1</sup> elaborado por la comisión<sup>2</sup> y entregado al Presidente de la República en fecha 09-03-95, conviene señalar algunos puntos previos, que sirvieron de base al informe final.

Entre los acuerdos previos de la Comisión Presidencial, los cuales constituyeron el plan de trabajo, tenemos los siguientes:

- a) Abordar, en forma separada, los temas: seguridad social y prestaciones sociales.

---

1 El informe de la Comisión Presidencial para la Reforma de la Seguridad Social y las Prestaciones Sociales, cuenta con los anexos siguientes: 1) «Modelo matemático de la propuesta del nuevo régimen de prestaciones sociales», elaborado por el Dr. Alejandro Cardozo; 2) «Informe técnico» elaborado por el Dr. Carmelo Mesa-Lago; 3) «El costo de la seguridad social en el gobierno general, en Venezuela», elaborado por el Soc. Orangel Rivas; 4) «Las asignaciones familiares en Venezuela», elaborado por un equipo de investigación coordinado por el Lic. Rafael Pinto; 5) «La recreación y la seguridad social en Venezuela», elaborado por un equipo de investigación coordinado por la Lic. Yudi Chaudary.

2 La Comisión Presidencial, según el texto del decreto 414, estuvo integrada así: Juan Nepomuceno Garrido (Ministro del Trabajo-Coordinador), Luis Raúl Matos Azocar, Luis Ugalde, Alejandro Feo La Cruz, Eduardo Fernández N., Carlos Eduardo Febres y Absalón Méndez. Asesor Permanente: Alejandro Cardozo. Asesor externo: Carmelo Mesa-Lago.

- b) Sobre el tema seguridad social, se sugirió una propuesta contentiva de un plan para solucionar el estado de inseguridad social en el cual se encuentra la población venezolana.

Este plan, se desagregó, a manera de opciones, en dos grandes puntos, a saber:

- Diseñar un sistema de seguridad social integral, lo cual supone:
  - Definir la comprensividad y alcance de la seguridad social.
  - Revisar, ordenar y sistematizar las distintas propuestas de modificación o reforma de los principales instrumentos de la seguridad social.
  - Sugerir un camino (legislativo, programático e institucional) conducente a la definición de un sistema de seguridad social integral.
  - Diseñar propuestas de cambios o reformas en aspectos puntuales de la seguridad social, lo cual comprende:
  - Modificar la concepción, organización y funcionamiento del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales.
  - Modificar la concepción, organización y funcionamiento del sector salud en Venezuela.
  - Unificar y uniformizar los regímenes pensionales.
  - Unificar y uniformizar los regímenes de asignaciones familiares.
  - Determinar la capacidad, potencialidad y uso del ahorro privado y otras formas privadas de protección social, para atender, entre otras, a las necesidades de vivienda, educación, asistencia médica y recreación.
- c) De estos puntos del plan de trabajo, la comisión aceptó la separación de los temas y optó por el diseño de cambios en aspectos puntuales de la seguridad social, dejando para otra oportunidad y a más largo plazo, el diseño de un sistema de seguridad social.
- d) Sobre el tema prestaciones sociales, la comisión acordó iniciar su análisis mediante un estudio comparativo de las distintas propuestas presentadas por diferentes actores sociales, encomendando esta tareas a uno de sus miembros.
- e) Abrir una amplia consulta nacional para conocer el parecer de la opinión pública sobre los temas en estudio.

- f) Solicitar una consultoría externa e interna y la elaboración de estudios sobre algunos tópicos de interés para conocer la situación de la seguridad social en el país.

Definida la estrategia de acción, oída la opinión de importantes sectores de la vida nacional y la información técnica de los asesores internacionales y nacionales, la comisión llegó a dos conclusiones previas: a) en materia de seguridad social, pareciera no existir en el país interés sobre el tema, toda vez que los sectores consultados, sólo se refieren al mismo tangencialmente; y, b) en cuanto al tema de las prestaciones sociales, éste se erige en el gran tópico de la discusión nacional, en el centro del debate, sobre el cual cada quien fija y tiene posición, fácilmente agrupable en dos categorías:

- Los que abogan por la defensa irrestricta del régimen legal de prestaciones sociales, con argumentos de naturaleza jurídica (derechos constitucionales y legales consolidados) y socio-económicos (ahorro, patrimonio de la familia destinado a cubrir importantes necesidades).
- Los que abogan por un cambio del régimen legal de prestaciones sociales, con argumentos de naturaleza eminentemente económica (crisis económica del país, inflación, bajos salarios, desempleo, quiebra de empresas, freno a las inversiones extranjeras, entre otros).

Con la información recibida, la comisión inició sus deliberaciones y, coherente con lo expuesto en el plan de trabajo, encomendó a sus miembros la preparación de sendos papeles de trabajo sobre la reforma de la seguridad social y la reforma al régimen legal de prestaciones sociales <sup>3</sup>. Luego de una amplia y extensa discusión, se fue configurando la opinión mayoritaria de los integrantes de la comisión sobre los temas en estudio, no sin antes salvar el fuerte escollo que significó la torpe e irracional decisión del Ejecutivo Nacional, liderizada por el Ministro del Trabajo, de intervenir el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS).

## II. ASPECTOS FUNDAMENTALES DEL INFORME DE LA COMISION PRESIDENCIAL DE REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y LAS PRESTACIONES SOCIALES

### 1. Sobre Seguridad Social

El informe presenta una propuesta que, fundada en una serie de principios y supuestos básicos, se orienta a la creación, en el mediano y largo plazo, de

<sup>3</sup> La elaboración del papel de trabajo sobre seguridad social, correspondió a Absalón Méndez Cegarra, y, el de prestaciones sociales, a Carlos Eduardo Febres y Alejandro Cardozo, Los demás miembros de la comisión presentaron, igualmente, papeles de trabajo sobre los temas en estudio, contentivos de apoyos y rechazos al contenido de los papeles centrales.

un sistema de seguridad social integral. En el corto plazo y como paso previo a la creación de dicho sistema, contempla lo siguiente:

- a) Intervención del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales.
- b) Etapa de transición.
- c) Definición y puesta en marcha de un nuevo sistema de los seguros sociales.
- d) Cambios en los regímenes de pensiones y jubilaciones de los trabajadores del sector público, con miras a constituir, a partir de los seguros sociales, un sistema básico, único y uniforme de protección social.

Con respecto al nuevo sistema de los seguros sociales, obviando las etapas de intervención y de transición, precisa una serie de cambios en las cuatro instituciones fundamentales que caracterizan un régimen protectivo, a saber:

#### **a) Afiliación**

El nuevo sistema de los seguros sociales amplía, en forma considerable, el campo de aplicación poblacional. Mediante dos (2) regímenes de afiliación (obligatorio y facultativo) se brinda protección social a la mayoría de la población económicamente activa (PEA) del país.

#### **b) Prestaciones**

Se establecen dos regímenes prestacionales (general obligatorio de prestaciones básicas y complementario), para brindar protección en los casos de: enfermedad, accidentes, invalidez, vejez, muerte y necesidades familiares especiales. Estas contingencias se cubren mediante las prestaciones siguientes: cuidado integral de la salud, pensiones por invalidez y vejez, pensiones por viudez y orfandad. Los requisitos para tener derecho a las prestaciones se hacen más rígidos y se determina la relación complementaria, concurrente o excluyente con otras prestaciones derivadas de modalidades protectivas distintas a los seguros sociales.

#### **c) Financiamiento**

En materia de financiamiento de los seguros sociales se combinan diversas modalidades, según el tipo de contingencia cubierta y el régimen de afiliación. Para las prestaciones básicas se establece un financiamiento con sistemas de reparto, solidaridad contributiva y capitalización colectiva; y, las prestaciones complementarias, con sistema de capitalización individual.

Se crean cinco (5) fondos, para administrar los recursos y responder por las obligaciones, los cuales funcionarán en forma separada. Recaudación única con distribución porcentual a los fondos.

Se mantiene un tope en la base salarial de referencia para la cotización, las tasas de cotización se ajustarán periódicamente y el monto del salario mínimo legal correspondiente será la base para determinar cotizaciones y prestaciones cuando éstas no puedan precisarse bajo otros criterios.

Se establece una serie de previsiones en cuanto al uso de los recursos, limitaciones a los gastos administrativos y predominio del tecnicismo económico-financiero en materia de inversiones.

#### **d) Organismo Gestor Responsable**

Se propone crear un nuevo ente gestor del sistema de los seguros sociales, el cual tendrá autonomía funcional y un esquema organizativo distinto al predominante en la administración de los seguros sociales. Se separa la definición de políticas de la gestión diaria y se precisan dos (2) modalidades administrativas: directa, por gestión propia o delegada, responsable de un determinado tipo de actividades; e, indirecta, responsable del cuidado integral de la salud.

## **2. Sobre Prestaciones Sociales**

El informe contiene una propuesta de reforma del actual régimen legal de prestaciones sociales. La misma es producto de la revisión realizada a las propuestas hechas anteriormente y del interés por crear cambios en la economía y en el mercado laboral que, si bien se ubican dentro del contexto enunciado en la introducción de esta nota, no afecten o impacten negativamente al punto de hacer nulas, reivindicaciones y derechos obtenidos por los trabajadores.

La comisión, evaluó el régimen actual y llegó a la conclusión que es la mejor forma de establecer una protección al empleo, a la estabilidad laboral y a la antigüedad en el trabajo, sin embargo, por razones de diferente índole, algunas inherentes a los cambios que se suceden en el mundo laboral y, otras, a prácticas perversas e ilegales de los empleadores en Venezuela, y, frente a iniciativas orientadas a eliminar esta reivindicación laboral, optó por proponer un proyecto de transformación y un esquema financiero para el manejo de los recursos que generan las prestaciones sociales, vinculado a algunos aspectos previsionales, tal es el caso del seguro de paro forzoso y las pensiones de retiro.

Este proyecto de transformación, contempla:

- a) El establecimiento de un sistema de prestaciones sociales, dual pero opcional. Un régimen obligatorio para los trabajadores nuevos y opcional para los trabajadores antiguos.
- b) La conservación del régimen actual de prestaciones sociales previsto en el artículo 108 de la Ley Orgánica del Trabajo, pero haciendo obligatoria la

constitución de los fideicomisos laborales o los fondos de prestaciones sociales. Para el pago de las prestaciones sociales acumuladas, se prevén varias modalidades y se fijan lapsos que difieren según la naturaleza pública o privada del ente empleador.

- c) La creación de un mecanismo económico de incentivación para los trabajadores antiguos que opten por el nuevo régimen.
- d) La constitución de un nuevo régimen de prestaciones sociales con las características siguientes:
- Establece un límite a los ingresos anuales afectados por Prestaciones Sociales igual a 180 salarios mínimos.
  - Eleva el salario mínimo, según la variación del índice general de precios al consumidor del área metropolitana de Caracas, simultáneamente con el establecimiento del nuevo régimen de prestaciones sociales.
  - Establece una forma de indexación del salario.
  - En caso de despido injustificado, el empleador paga el doble de lo previsto en la nueva escala de salarios no monetizados y el trabajador podrá retirar dicho pago inmediatamente, lo cual elimina la doble indemnización por despido.
  - Crea los fondos de prestaciones sociales de capitalización individual. Los recursos depositados en los fondos no podrán ser retirados por el trabajador sino después de 15 años o al cumplir 60 años de edad, independientemente del cambio de empleador. El propósito es crear un ahorro de mediano plazo. Se elimina la figura de los anticipos y se sustituye por créditos con tasas preferenciales.
  - Cada año el empleador liquidará al trabajador un número de salarios normales, no menor de dos (2), sobre la base de la siguiente escala.
    - 1 a 3 años= 2 salarios normales.
    - 4 a 6 años= 3 salarios normales.
    - 7 a 9 años= 4 salarios normales.
    - 10 y más años= 5 salarios normales.
  - Un octavo 1/8 de los depositado en el Fondo de Prestaciones Sociales se destinará a complementar la pensión de vejez otorgada por el sistema de los seguros sociales.

El Informe que hemos reseñado, sin entrar a calificarlo y sin profundizar en sus ventajas y desventajas, tiene el mérito de ser una propuesta para ser

discutida y un punto de partida para enseriar y sincerar el debate y el análisis de los dos tópicos que, en los últimos años, han llamado la atención de la opinión pública nacional. La suerte que corra el Informe será reveladora de la verdadera intencionalidad de los actores gubernamentales, empresariales, sindicales y políticos que, en su discurso, han hecho de la seguridad social y de las prestaciones sociales asuntos del mayor interés nacional.