



Derecho a la seguridad social

## La esperanza frustrada

Absalón Méndez Cegarra\*

A diez años de vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en materia de seguridad social, derecho humano y social fundamental de toda persona en Venezuela, puede concluirse que el texto constitucional no pasa de ser *una hoja de papel*, jamás una Constitución real, auténtica, expresión de un verdadero pacto social del pueblo de Venezuela

En Venezuela, con la promulgación y entrada en vigencia de la Constitución de la República (1999), se abrió un mundo de esperanzas. La sociedad acusaba el castigo de tantas promesas incumplidas y mostraba signos de agotamiento por una deuda social acumulada durante años sin evidencia alguna de querer saldarla. El balance del país para el momento ofrecía visos peligrosos de deterioro en todos los ámbitos, lo que dificultaba seguir manteniendo la expectativa de un país mejor. El solo anuncio de una Asamblea Nacional Constituyente para reordenar el sistema jurídico y establecer un nuevo pacto social fue suficiente para entusiasmar al colectivo y pensar ilusamente en un nuevo horizonte nacional. Diez años (1999-2009) es tiempo suficiente para intentar evaluar si lo garantizado por la Carta Fundamental de la República se ha cumplido o no.

### UNA CONSTITUCIÓN AVANZADA EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

La característica más importante de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), es la concepción de lo social, particularmente el enfoque garantista y defensor de los derechos humanos, al punto de establecer en ella “jerarquía y prevalencia en el orden interno de los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por Venezuela, siempre que los mismos contengan normas sobre su goce y ejercicio más favorables a los establecidos en la Constitución”.

Punto de partida para tal reconocimiento fue el criterio y propósito del constituyente de 1999 que en Venezuela resultaba impostergable saldar la deuda social mediante la definición de una política social del Estado de corte estructural y de largo alcance que permitiese su ordenación, racionalidad y, sobre todo, obtener resultados claros y precisos, en breve tiempo, materializables en un mejoramiento de la calidad de vida de toda la población y en su condición de bienestar social.

El artículo 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), así como otros instrumentos internacionales reguladores de la convivencia mundial, establece “que toda persona tiene derecho a la seguridad social”. Esta norma la encontramos anticipadamente, aunque de manera un tanto ambigua, en la Constitución de la República de Venezuela de 1947, artículo 52, que introduce en el país la avanzada concepción del constitucionalismo social, cuyo referente más importante es la Constitución de México, firmada en Querétaro, en el año 1917. La norma es retomada por la Constitución de 1961, artículo 94, con un carácter programático; y luego, por la CRBV, artículo 86, con una amplitud que la ubica entre los mejores preceptos establecidos sobre la materia en texto legal alguno, por lo que la seguridad social, según la Constitución, vendría a ser el instrumento fundamental de realización de la política social del Estado y de la sociedad para alcanzar sus fines de justicia social y bien común.

#### **LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL (Losss)**

La CRBV no se limitó a señalar que la “seguridad social es un derecho de toda persona”. Desagregó y desarrolló en todo su texto las categorías de personas a ser amparadas y protegidas por el Sistema de Seguridad Social (SSS) y la forma y manera de hacerlo; por consiguiente, señaló que los campesinos, los trabajadores culturales, los trabajadores en general, los jóvenes, los niños, niñas y adolescentes, los miembros de la Fuerza Armada, los deportistas, los jóvenes, los pueblos indígenas, las personas discapacitadas, las amas de casa, los docentes, los funcionarios públicos; en fin, todos los venezolanos asentados en el territorio de la República y los extranjeros con residencia legal en él, son sujetos amparados por la seguridad social.

El constituyente asignó a este derecho una serie de atributos de realización inmediata, entre los que podemos citar: carácter de servicio público no lucrativo; garante de la salud de las personas; protector de la maternidad, paternidad, enfermedad, invalidez, enfermedades catastróficas, discapacidad, necesidades especiales, riesgos laborales, pérdida del empleo, desempleo, viudedad, orfandad, vivienda, cargas de la vida familiar y cualquier otra circunstancia de previsión social; obligación del Estado, quien lo garantiza mediante la creación y puesta en marcha de un sistema de seguridad social universal (para toda la población), integral, de financiamiento solidario, unitario, eficiente, participativo, de contribuciones directas e indirectas, no discriminatorio, y, regulado por una Ley Orgánica Especial.

El legislador ordinario acató con relativa prontitud el mandato constituyente y en diciembre del año 2002 fue promulgada la Losss. Esta ley desarrolla con amplitud el derecho constitucional a la seguridad social y nos presenta un SSS integrado por tres grandes sistemas (salud, previsión social y vivienda y hábitat) y seis regímenes prestacionales (salud, empleo, seguridad y salud en el trabajo, servicios sociales al adulto mayor y otras categorías de personas, pensiones y otras asignaciones económicas, y, vivienda y hábitat). Este sistema, así concebido, es el garante de hacer efectivo el derecho a la seguridad social de toda persona en Venezuela.

A los fines de garantizar su efectividad, racionalidad, rectitud, transparencia y participación social, la ley estableció una nueva institucionalidad (órgano rector, órganos rectores y gestores para cada uno de los regímenes, superintendencia, tesorería, régimen de registro y afiliación, régimen de financiamiento, defensoría del derecho a la seguridad social, régimen funcional y carrera del funcionario y jurisdicción especial para dirimir los conflictos que se ocasionen por la aplicación de la ley; además, incluyó uno de los temas más difíciles y complejos en materia de cambios en los sistemas y regímenes de seguridad social como lo es la transición de la *vieja* a la *nueva* institucionalidad y el debido respeto a los derechos adquiridos y en curso de consolidación.

La Losss entró en vigencia plena el 30-12-2002, con su publicación en la Gaceta Oficial; y la propia ley, sin que tal cosa pueda interpretarse como *vacatio legis* o diferimiento de la ley en el

tiempo, fijó tres lapsos para que la institucionalidad entrara en funcionamiento y la nueva seguridad social se constituyera en una realidad efectiva en la sociedad venezolana: 180 días, contados a partir de la entrada en vigencia de la ley, para definir el llamado “plan de implantación de la nueva institucionalidad”; 5 años para que el sistema comenzara su pleno funcionamiento (enero 2007); y 10 años máximo para integrar en el Sistema Público de Salud, toda la red de instituciones, servicios y programas de salud del sector público.

#### LA DISTANCIA ENTRE LA NORMA Y LA REALIDAD

El SSS que la Constitución y la ley crearon para dar seguridad social a todos los venezolanos resultó una nueva esperanza frustrada. La distancia que media entre el contenido, espíritu, propósito y razón de la norma y la realidad, es un abismo francamente insalvable. El constituyente y el legislador orgánico no lograron comprender que en el país no existían condiciones, entre las que destaca la voluntad política, para llevar a la práctica tan ambicioso proyecto de redención social. El resultado práctico es que la norma se mantiene sin desarrollo y la deuda social de protección al colectivo nacional se agiganta.

La Losss fue definida como ley marco o cuadro, es decir, una ley que requiere desarrollo legislativo para su implementación y puesta en aplicación. El legislador ordinario inicia el desarrollo de la Losss con demora considerable. Tres

años después de su promulgación y, luego de mantener por igual tiempo en vigencia, aunque sin aplicación y con reformas parciales, las leyes de seguridad social sancionadas y promulgadas durante la segunda presidencia del Doctor Rafael Caldera, reforma: la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo, con la cual regula el Régimen Prestacional de Seguridad y Salud en Trabajo; sanciona la Ley de Vivienda y Hábitat para regular el Régimen de Vivienda y Hábitat; sanciona la Ley de Servicios Sociales, para regular el Régimen de Servicios Sociales al Adulto Mayor y Otras Categorías de Personas; y, finalmente, sanciona la Ley de Empleo para regular el Régimen Prestacional de igual denominación.

Que casualidad... se olvida del corazón de la reforma previsional, es decir, de las leyes reguladoras de los Regímenes Prestacionales de Salud y de Pensiones y Otras Asignaciones Económicas, con lo que en la práctica no se ha hecho ninguna reforma. Todo sigue en materia previsional y protectora de la sociedad igual o peor que antes de 1999.

#### LA JUSTIFICACIÓN DE LA MORA LEGISLATIVA Y EJECUTIVA

El Poder Legislativo justifica la mora en el desarrollo pleno de la Losss apelando a la ausencia de lineamientos por parte del Gobierno nacional. El Ejecutivo explica su conducta omisiva recurriendo al frágil recurso del modelo socialista que se instaura en el país, el cual requiere una ley y una seguridad social socialista. Peregrina argumentación. He sostenido y sostengo que en Venezuela, en la última década, no se ha promulgado una ley de mayor significación revolucionaria y transformadora que la Losss. La omisión obedece, como se ha afirmado, a la falta de voluntad política para ponerla en la aplicación, porque si llega a aplicarse resolvería muchos problemas de raíz, entre otros, la ausencia de un sistema de protección social para todos sin exclusiones y discriminaciones de ninguna naturaleza.

En Venezuela, como es costumbre, los problemas, se resuelven con dinero, con pintura, cambio de nombre o con leyes. Si hay dinero se lanza a la calle a manos llenas, sin concierto ni control (Plan Bolívar 2.000, misiones, ministerios); si el dinero no abunda, los huecos de las calles y calzadas y la ineficiencia institucional,



se solucionan con pintura y cambio de nombre (Ministerio de Sanidad por Ministerio de Salud, Inager por Inass); si lo anterior falla, se acude al expediente o recurso de la ley.

Se sancionan leyes a sabiendas que será el mismo Ejecutivo el encargado de incumplirlas (Ley Orgánica de Educación, por ejemplo). Ante el incumplimiento de la Losss por parte del Gobierno nacional, el Poder Legislativo lanza un salvavidas. Mediante habilitación legislativa primero, y ley de reforma parcial después, se reforma acomodaticamente la Losss para salvar de su eliminación al IVSS y darle fuerza y autonomía financiera al Ministerio de Infraestructura –denominación del momento– y al Banco Nacional de la Vivienda y Hábitat, cambiando la contribución parafiscal de empleadores y trabajadores para el financiamiento del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat, por la figura del ahorro habitacional obligatorio, con lo que este Régimen se separa totalmente del SSS. Posteriormente se eliminó del contenido normativo de la Losss, los lapsos establecidos para que el Ejecutivo implementara total y cabalmente la Ley. Con esta audaz reforma, el Ejecutivo quedó en libertad de poner o no en marcha la Losss y sus leyes especiales.

---

#### **UN SISTEMA QUE SE DESESTRUCTURA ANTES DE NACER**

El SSS creado constitucional y legalmente fue pensado para ordenar la política social del Estado y racionalizar el gasto público social en aras de lograr proporcionalidad entre el gasto o la inversión social realizada y los resultados obtenidos. Nada de esto se ha logrado. Primero, la ley no se ha ejecutado. Es una ley vigente, pero no efectiva. Segundo, el sistema concebido para lograr tal propósito se desestructuró antes de nacer. El primer desgajamiento lo produjo el Régimen de Vivienda y Hábitat. El segundo, con toda seguridad, será el del Régimen de Salud. Por consiguiente, la seguridad social en Venezuela continuará siendo el archipiélago de instituciones que duplica funciones, ampara a algunos sectores de la población y mantiene en la más completa inseguridad y desprotección a las personas con menores recursos económicos.

---

\* Coordinador del área de postgrado en seguridad social de la UCV.