

# **Propuestas Modificadorias de Administración, Financiamiento y Aseguramiento en la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral**

**Informe elaborado por el Profesor  
Luis Eduardo Díaz a solicitud de la Oficina  
de Estudio y Asesoría Jurídica  
de la Asamblea Nacional**

El presente informe se compone de tres partes dedicadas a la administración, el financiamiento y el aseguramiento de la Ley Orgánica de Seguridad Social, propuesta por la Comisión Presidencial para la Reforma de la Seguridad Social, sugiriendo modificaciones a su articulado.

## **Resumen de Propuestas Administrativas**

- El Ministerio del Trabajo ejerce el gobierno de la seguridad social a través de la Dirección General, el Servicio Autónomo y la Secretaría Técnica.
- La Comisión Rectora es de composición tripartita y multisectorial, adopta sus recomendaciones por unanimidad y la preside el Ministerio del Trabajo.
- Es asesorada por una Secretaría Técnica de composición multisectorial presidida por el Director General de Seguridad Social del Ministerio del Trabajo o por quien éste designe.
- La Superintendencia está adscrita al Ministerio de Finanzas. Es un órgano autónomo de supervisión y es elegido su representante por el parlamento (o) por el Presidente de la República. Sus resoluciones deben ser votadas conjuntamente con la Secretaría Técnica Permanente de la Seguridad Social.
- El Servicio Autónomo de Información depende del Ministerio del Trabajo y apoya a su vez a la Secretaría Técnica Permanente de Seguridad Social.

## Administración Sistema de Seguridad Social

Organismo	Función Básica	Adscripción
Vicepresidencia	Preside la Dirección Nacional del Sistema y rinde cuenta al Presidente y Asamblea Nacional.	
Dirección Nacional	Elabora la estrategia de largo plazo.	Vice-Presidencia
Ministerio del Trabajo	Ejecuta la política de seguridad social.	
Superintendencia	Ejecuta los actos de supervisión.	Min. – Finanzas
Comisión Rectora	Recomiendan y adoptan resoluciones de obligatorio cumplimiento.	
IVSS	Administración Nacional de Seguros Sociales	Min. – Trabajo
Dirección General de Seguridad Social	Ejecuta órdenes Ministeriales	Min. – Trabajo
Secretaría Técnica Permanente	Estudia la disciplina y asesora a órganos superiores	Dirección General de Seguridad Social
Servicio de Información	Ampliación de la base de recaudación y cobertura.	Dirección General de Seguridad Social

### Modificaciones Sugeridas

1) Las disposiciones fundamentales y generales (Artículos del 1 al 16), no se compaginan con los desarrollos de los subsistemas. Deben someterse a un meticuloso examen comparativo para que no sean considerados los principios que dice sostener la normativa madre en una fastidiosa rutina de cátedra que no despertará mayor interés luego. Nos dedicaremos de seguidas al Capítulo II del Título II (Artículos del 17 al 40).

### Modificación Propuesta



2) La rectoría del sistema se encuentra fraccionada en los Ministros que componen la Comisión Rectora y es probable que suceda lo mismo que pasó por ejemplo con la Comisión de Inversiones del IVSS, la que nunca operó. Se propone convertir a la Comisión Rectora en un órgano consultivo de recomendaciones vinculantes de ser el caso, participativo y dialogante.

### Modificación Artículo 19

Lineamientos Estratégicos	_____	Dirección Nacional
Normas de Regulación	_____	Superintendencia – Comisión Rectora – Min.Trabajo
Reglamentos	_____	Consejo de Ministros
Monitoreo	_____	Min. Trabajo, Superintendencia
Coordinación	_____	Dirección Nacional

Se le asignan a los numerales del Artículo 19, el organismo encargado. Obsérvese que no es posible darle a la Comisión Rectora como se ha propuesto todas las funciones. Es mejor concentrar la **estrategia** en la Dirección Nacional, **la participación** en la Comisión Rectora y la **ejecución de los actos de gobierno** en el Ministerio del Trabajo.

3) El Consejo Nacional de Seguridad Social, que sustituimos por la Comisión Rectora, es consultivo y de participación, lo que es inobjetable (Artículo 20) pero proponemos algo más para justificar lo de la rectoría: Puede vetar algunas decisiones y adoptar recomendaciones tripartitamente (ver al respecto sugerencias presentadas a la Comisión Presidencial por el autor del informe). Un buen número de actividades o atribuciones puede tener la Comisión Rectora. Imaginamos que ella y la Dirección Nacional no se reunirán con mucha frecuencia, porque el día-día está en otra parte (Superintendencia, Ministerio del Trabajo).

4) La Superintendencia también tiene a cargo el control del servicio de atención a los afiliados, es decir, el funcionamiento en el **terreno**, por lo que habría que incluir esta atribución (Artículo 22).

Deben revisarse las atribuciones de la ley marco con las desarrolladas *aguas abajo* en los subsistemas.

La sugerencia más importante que hacemos es que las resoluciones (sede administrativa) del Superintendente sean votadas conjuntamente por la Secretaría Técnica, así pues, existirá una coordinación, una **armonización**, necesaria con el Ministerio del Trabajo sin afectar la independencia de la institución al tiempo de no perder **Trabajo** su capacidad de gobierno.

**DIRECCIÓN NACIONAL DE SEGURIDAD SOCIAL**

Presidido por el Vice-Presidente

Rinde Cuentas al Presidente

Informe Anual a Parlamento

Elaboras las líneas estratégicas

de la Seguridad Social a ser

Ejecutadas por el Ministerio

del Trabajo.

**FUNCIÓN**



Es la instancia que traza las líneas estratégicas de la seguridad social para períodos no menores a 5 años

Hay un desbalance entre las actividades/funciones del Superintendente y la Superintendencia (comparar Artículo 23 con el 29). Recomiendo en este sentido, consultar la propuesta organizativa de la Superintendencia del Sub-Sistema de Pensiones, elaborada en 1998 por Delcy Rodríguez y quien suscribe, como referencia ahora de todo el sistema, la misma posiblemente permitiría un diseño normativo más expedito.

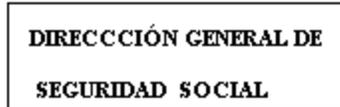


- Tripartita
- Dicta su propio reglamento
- Es apoyado por una Secretaría Técnica permanente, dependiente de la Dirección General de Seguridad Social

FUNCIÓN



Adopta recomendaciones que al asumir carácter resolutivo son de obligatorio cumplimiento por los Órganos ejecutivos y de supervisión integrantes del sistema de seguridad social.



FUNCIÓN



- Planifica
- Forma recursos humanos
- Ejecuta convenios
- Rinde cuentas al Ministro
- Tiene a sus órdenes el Servicio de Información y la Secretaría Técnica

**I V S S**

FUNCIÓN



Administración Nacional de los Seguros de



- Vejez
- Invalidez
- Sobrevivencia
- Funeraria
- Nupcias\*

\* No es propiamente un seguro

**SERVICIO DE INFORMACIÓN**

FUNCIÓN



- Registro Virtual y Físico de afiliados.
- Servicio a los antiguos pensionados.
- Elabora y pública estadísticas.
- Celebra convenios con terceros para recaudación y archivo de información.
- Puede sub-contratar determinados servicios.

**SECRETARÍA PERMANENTE  
DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

**FUNCIÓN**



Elabora estudios y proyectos de reglamento.

Pública

Apoya a la Comisión Rectora

Acuerda proyectos de resolución con la Superintendencia

Biblioteca

**SUPERINTENDENCIA**

**FUNCIÓN**



Control monetario de los fondos y de los servicios

Nivel	
Político	Dirección Nacional - Lineamientos Ministerio del Trabajo - Gobierno Comisión Rectora - Recomendaciones y Acuerdos
Discursivo	
Nivel	Superintendencia - Supervisión
Ejecutivo	

Nivel

Control

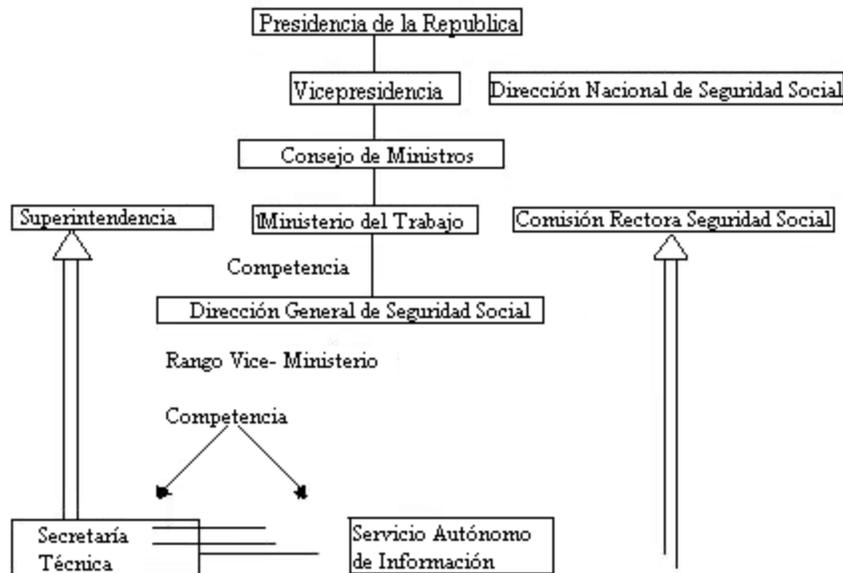
Vicepresidencia  
 Planificación  
 Salud y Desarrollo Social  
 Finanzas  
 Dirección General de Seguridad Social  
 Servicio Autónomo de Información  
 Superintendencia

Son miembros natos de la  
 Comisión Rectora  
 Conforman por separado la  
 Dirección Nacional del  
 Sistema de Seguridad  
 Social, presidido por la  
 Vice- Presidencia de la  
 República

### Estructura Administrativa



## Relaciones Administrativas



Hay un desbalance entre las actividades/funciones del Superintendente y la Superintendencia (comparar Artículo 23 con el 29). Recomiendo en este sentido, consultar la propuesta organizativa de la Superintendencia del Sub-Sistema de Pensiones, elaborada en 1998 por Delcy Rodríguez y quien suscribe, como referencia ahora de todo el sistema, la misma posiblemente permitiría un diseño normativo más expedito.

5) Con respecto al Capítulo IV referido al servicio de recaudación, registro e información, debe estar adscrito funcionalmente al Ministerio del Trabajo, dependiendo jerárquicamente de la Dirección General de Seguridad Social.

**Nota Final:** La propuesta que aquí hacemos está contemplando únicamente la estructura administrativa del Anteproyecto de Ley Orgánica y no comprende la parte de la prevención de los riesgos del trabajo. Luce en consecuencia la misma ley incompleta. En tal sentido, recomendamos la inclusión del modo como se juzgue más conveniente, la cuestión de la prevención (norma genérica) o mediante la concreción de competencias a los organismos que hemos propuesto, o asignándoselas al que no es mencionado ( el IVSS) o apenas lo es (el Instituto Nacional de Prevención, Artículo 54). Este aspecto de la prevención y aseguramiento requiere un cuidadoso examen. Debemos preguntarnos cómo vincular una empresa pública de aseguramiento (Artículo 53) con el Instituto Nacional de Prevención y el propio Ministerio, porque hay una cuestión de fondo: El anteproyecto de riesgos laborales es sancionador y no preventivo.

## II PARTE

La adopción de un modo particular de financiamiento de la seguridad social, tiene mucho que ver con la posición política que se adopte. Muchas alternativas fiscales son forzadas por la visión de los decisores políticos (partidos de gobierno o ejecutivos dotados de poderes extraordinarios como ha acontecido en Perú, Venezuela, Argentina, por sólo mencionar algunos de los países que en nuestra región, han emprendido reformas profundas en sus sistemas de previsión). Puede haber reforma sin números en América Latina, como ha ocurrido, cálculos interesados y elevados intereses económicos en juego, lo que ha despertado recelos y suspicacias muy variadas, sobre todo cuando no hay una cultura formante y formada en la materia, en comparación con los países industrializados. Hay que tomar en materia de financiamiento algunas decisiones. Para ello una pregunta es pertinente: ¿Por qué Finanzas propugna la Capitalización Individual cuando debe procurar mas bien ahorros ante la perspectiva de precios petroleros bajos?

La reforma, sobre todo en pensiones, costará recursos que terminarán pagando los venezolanos con impuestos más elevados. Y será muy cara para sólo proveer pensiones mínimas a un 30% de afiliaos regulares, los que también pagan impuestos, adicionales a sus cotizaciones.

### Alternativa 1.

Solidaridad	Base solidaria implicaría una cotización menor a la calculada, sin costo fiscal y definiendo un beneficio superior al salario mínimo.
-------------	---

### Alternativa 2

C Individual	Por la composición del mercado de trabajo, la dependencia petrolera (oscilaciones de precio), costo de nómina y niveles de pobreza, el régimen mixto
Solidaridad	-en pensiones- dependerá de mejores niveles salariales, mayor calidad de vida y reducción de impuestos de nómina, entre otras variables. Dicho de otra manera, el número de operaciones es mayor y por ende, la capacidad de gobierno y control, deben ser exigentes.

## Modificaciones

## Capítulo Quinto sobre Financiamiento.

Revisar Artículo 41, porque dice que el financiamiento del sistema es solidario (sin ser ello cierto, al menos en pensiones).

El régimen financiero debe describir las fuentes de financiamiento (cotizaciones, impuestos) para cada subsistema. Después establecer los mecanismos de administración (reparto o capitalización) y los modos de financiamiento (solidaridad, ahorro individual y asistencial no contributivo). Debe prever las posibilidades de financiamiento a los independientes y la revisión de la tasa de reemplazo.

Para ejemplificar el modelo solidario la ilustración que sigue lo visualiza como un triángulo, cuyo vértice apunta al proyecto social del país. La ancha base debe tender a la inclusión progresiva de los más pobres y al aumento del número de contribuyentes gracias a nuevos empleos.

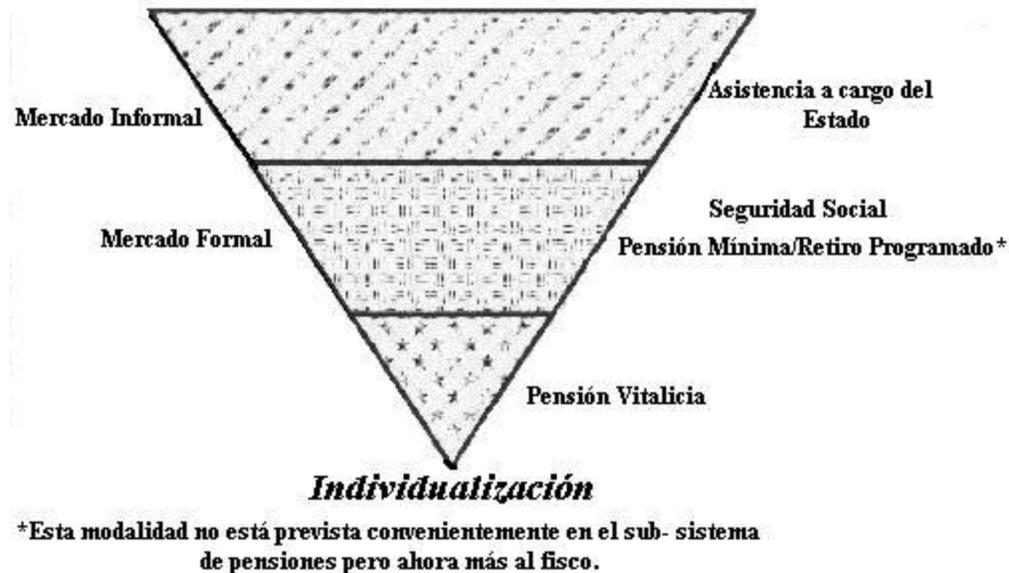


El vértice del triángulo, como proyecto, indica el hacia dónde vamos como sociedad.

En lo que respecta a la base, los problemas son evidentes, de índole demográfica, los que suelen utilizarse para justificar, no sin razón, los cambios de los sistemas de previsión, o sirviendo de equipaje extra para el "gran viraje" fiscal en países más envejecidos que el nuestro, como Chile, Argentina y Uruguay.

La capitalización individual invierte el triángulo. Supone que el vértice, puesto al revés, concentra un grupo de trabajadores que podrán comprar su pensión, a través de una

modalidad conocida como renta vitalicia ofertada por una compañía de seguros.



**Nota Final:** La introducción de la CI ha permitido desarrollar con éxito un estatuto informativo y una gerencia de servicios profesionalizada y de productos financieros novedosos que ha generado una industria de administración pensional considerable, pero sin descender hasta ahora los costos que deben ser soportados por los afiliados. La pensión, como producto final, dependerá de lo ahorrado, lo que pone en entredicho la misma naturaleza de la solidaridad y el fin último de la seguridad social, para asegurar (por la técnica del seguro precisamente) cualquier contingencia.

Los modelos mixtos aunque reconocen que la CI posee un favorable status de resistencia los cambios demográficos, no se conforman con ello y edifican un pilar público solidario, como ha ocurrido en Argentina y Uruguay para prevenir riesgos financieros que devienen en políticos. En nuestro caso, nos parecemos más a Chile, lo que la retórica suele negar. Y tomamos de Uruguay las exigencias más rigurosas para otorgar una pensión. Al final, atamos demasiado lo que se supone debe operar en base a mecanismos de mercado, de lo que el sistema chileno tampoco escapa, pues también garantiza una pensión mínima. No adoptamos propiamente un régimen mixto; sino un sistema de capitalización individual que encuentra poco desahogo por la informalidad y la expansión a los no contribuyentes de la pensión mínima, aparte de auxilios permanentes al fondo solidario por ser a la larga deficitario. (esto explica la pirámide al revés).

Si aplicamos la división salarial uruguaya, dividiendo a los trabajadores según sus

ingresos en algunos de los regímenes; el resultado será una reforma muy limitada y que condenará a una pensión mínima en vez de una máxima; y si aplicamos el régimen chileno, nos encontraremos con un gasto fiscal insostenible que junto con la rigidez constitucional, hará inviable la reforma. Habría que buscar entonces una salida orientada a una integración del sistema, uniendo las diversas fuentes de financiamiento donde la solidaridad siga siendo la mejor respuesta y la mejor referencia para introducir la CI como franja siguiente, en consecuencia, como complemento voluntario o reduciendo el impacto a la nómina para su instalación obligatoria.

### III PARTE

#### **Oferta Previsional, Artículo 86. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**

Salud	Enfermedad	Discapacidad
Cargas Familiares	Viudedad	Pérdida de Empleo
Maternidad	Invalidez	Necesidades Especiales
Vivienda	Vejez	Riesgos Laborales
Paternidad	Enfermedades Catastróficas	Cualquier otra contingencia
Orfandad	Desempleo	

La oferta progresiva debe tener contenido en los diferentes subsistemas, lo que no ocurre, y algunas prestaciones tampoco son conceptuadas. Esto es necesario para evitar dificultades interpretativas o mera retórica discursiva. Conviene entonces conceptuar:

Cargas Familiares.

Paternidad (la que se confunde con sobrevivencia en el anteproyecto de empleo y desarrollo laboral)

Orfandad.

Enfermedades Catastróficas.

Desempleo (para diferenciarlo de pérdida de empleo).

Necesidades Especiales (para diferenciarla de discapacidad).

## Contenido de Prestaciones Artículo 86

<b>Cargas Familiares</b>	<b>Paternidad</b>	<b>Orfandad</b>
Manutención de Inválidos y ancianos Alimentación y Educación de Familia numerosa Cuidados a domicilio Transporte de estudiantes, ancianos Primas (valoradas en bolívares) por hijos hasta un máximo	Licencia económica concedida al padre para estar con el hijo recién nacido (Licencia de post parto)	Atención integral (alimentación, educación, salud, recreación, deporte y transporte) del huérfano sin la debida custodia familiar
<b>Necesidades Especiales</b>	<b>Discapacidad</b>	<b>Desempleo</b>
Habría que definir población y objeto. Tomar en cuenta Artículo 80 de la Constitución.	Se confunde con necesidades especiales. En el Artículo 81 se dice: "Toda persona con discapacidad o necesidades especiales". Recordar ley especial y algunas regionales también.	Inexplicablemente esta prestación se eliminó al modificarse el Decreto – Ley de Paro Forzoso, (1era. Ley Habilitante)

Conviene repartir la oferta entre los diferentes subsistemas: En el subsistema de pensiones no se prevé clásicas prestaciones asegurativas (gastos funerarios y nupcias) y se traslada el pago de indemnizaciones diarias a **Empleo y Desarrollo Laboral**, lo que ocasionará problemas de administración graves, sobre todo cuando se intente hacer la separación entre incapacidad temporal por enfermedad o accidente no laboral. Es preferible una sola unidad de aseguramiento, el IVSS, en nuestra propuesta.

<b>Enfermedad / Accidente no laboral</b>	<b>Enfermedad / Accidente no Laboral</b>	<b>Enfermedad / Accidental Laboral</b>
↓	↓	↓
Empleo y Desarrollo Laboral paga la indemnización diaria temporal	Servicios médicos otorgados por Sistema de Salud	Se rige por riesgos profesionales la indemnización y el servicio médico de rehabilitación ¿Será contratado o será público?

En la propuesta, la determinación final de la siniestralidad como laboral o no, es confusa y termina por ser compleja (El trabajador se perderá en un universo de formularios). ¿Por qué no simplifica más bien el asunto de la prevención? ¿Por qué no promover más bien mutualidades patronales sin fines de lucro, más eficaces que una empresa pública de

aseguramiento, como se contempla en el Artículo 53? ¿Por qué encarecer más la nómina?; Por qué mejor el aseguramiento no es por la técnica del seguro en vez de ser financiero, como se contempla en el Artículo 54?

**Nota Final:** La derogatoria de la ley del estatuto debe reconsiderarse sino hay instrumento que la sustituya. En el subsistema de pensiones no se toma en cuenta el Artículo 147 de la Constitución que prevé en su parte *in fine* un régimen de jubilaciones y pensiones para los funcionarios a nivel nacional, estatal y municipal.

Con respecto a los regímenes especiales se recomienda no crear nuevos; que puedan autofinanciarse y hacerse solidarios con el régimen general. En consecuencia, modificaría todas las disposiciones transitorias, por ser muy discrecionales, muy reglamentarias e inconstitucionales, como la disposición quinta. Y por último, la jurisdicción competente (Disposición Final Primera) debe armonizarse con el ante-proyecto de procedimientos laborales aprobado en primera discusión por la Asamblea Nacional. (Julio de 2001).