

## DOCUMENTO

### DOCUMENTO DE LA COMISION PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y DE LAS PRESTACIONES SOCIALES

**CONTEXTO DEL DOCUMENTO:** Como contexto general de este Documento, puede leerse la Crónica Laboral, que se publica en este mismo número de la Revista. En especial lo referente a las Prestaciones Sociales.

#### CARTA DE ENTREGA DEL DOCUMENTO

Ciudadano Rafael Caldera  
Presidente de la República. Su Despacho

Caracas, 09 de marzo de 1995

Muy apreciado Señor Presidente:

El 09 de noviembre de 1994 usted decretó la creación de la Comisión Presidencial para la Reforma de la Seguridad Social y las Prestaciones Sociales, y nos honró con su confianza al encomendarnos una difícil y delicada labor.

Hoy, transcurridos los noventa días hábiles, entregamos a usted las **PROPUESTAS** que hemos elaborado para mejorar el conjunto de la seguridad social y de las prestaciones sociales.

Durante este tiempo hemos trabajado para llegar a un acuerdo final que tenga el respaldo de toda la Comisión y que al mismo tiempo sea, para empleadores y trabajadores, objetivamente mejor que el actual sistema y contribuya positivamente a la dinámica económica.

Estamos convencidos de que estas propuestas representan una sustancial mejora, pero su puesta en ejecución requiere un fuerte liderazgo con autoridad moral y un esfuerzo colectivo gigantesco de entendimiento y de producción de servicio de calidad.

En el área de seguridad social, las propuestas afectan positivamente a la inmensa mayoría de los venezolanos, que dramáticamente necesitan una buena atención de su salud y la garantía de ingresos dignos para su vejez, siendo digno de especial mención la extensión de la cobertura al sector informal. Para lograrlo es necesario desterrar vicios y prácticas negativas hondamente arraigadas en el actual sistema y que naturalmente ofrecerán resistencia.

En el área de prestaciones sociales creemos que las propuestas favorecen al trabajador al acabar con la incertidumbre sobre la indemnización por recibir y solidifican su carácter de ahorro de mediano plazo; al mismo tiempo, liberan al empleador de un conjunto de cargas que actúan de manera distorsionante.

Estamos convencidos, de que en esta área, la tarea fundamental consistirá en una correcta información para que todas las partes interesadas puedan entender y comparar las ventajas del sistema que se propone frente al actual.

---

La elaboración de esta proposición hubiera sido imposible sin la intensa colaboración asesora de Alejandro Cardozo y el asesoramiento del experto internacional Carmelo Mesa Lago. Buena parte de la labor se debe al comisionado Absalón Méndez, aunque él no nos haya acompañado hasta el final.

Por último, queremos expresar nuestro reconocimiento a la amplia colaboración que nos ha prestado CORDIPLAN y la constante labor realizada junto con nosotros por Rocío Fitó Masero y de Pedro González Marín, colaboradores cercanos de los Ministros de Trabajo y de Hacienda, respectivamente.

Creemos, Señor Presidente, que con su decidida conducción en este momento hay la posibilidad de que todos los venezolanos produzcamos un Sistema de Seguridad Social y de Prestaciones Sociales que brinde protección y seguridad, mejore la retribución integral del trabajador y ayude a dinamizar la economía. Así confiamos y le deseamos pleno éxito. Atentamente, Juan Nepomuceno Garrido (Ministro de Trabajo), Luis Raúl Matos Azócar (Ministro de Hacienda), Carlos Eduardo Febres F., Eduardo José Fernández H., Alejandro Feo La Cruz, Luis Ugalde, s.j., Alejandro Cardozo F. (Asesor).

#### DOCUMENTO

SUMARIO: PRESENTACION; I PARTE: PROPUESTAS PARA LA TRANSFORMACION DEL SISTEMA DE LOS SEGUROS SOCIALES; II PARTE: PROPUESTAS PARA LA TRANSFORMACION DEL REGIMEN DE PRESTACIONES SOCIALES.

#### PRESENTACION

El presente Informe se realiza luego de haber revisado un conjunto de estudios, opiniones y propuestas desarrollados en Venezuela, en los últimos años, sobre el complejo tema de la Seguridad Social y la polémica cuestión relacionada con el régimen legal de Prestaciones Sociales. Ambos aspectos fueron tratados por la Comisión con extremo cuidado, pensando siempre en el interés nacional y no en el de sectores y parcialidades, procurando mantener el equilibrio debido, dentro de un contexto de gran conflictividad social y graves desajustes económicos, sociales y políticos.

El Señor Presidente de la República encontrará en el Informe propuestas que una vez evaluadas en todas sus dimensiones, le permitirán adoptar decisiones para mejorar sustancialmente la Seguridad Social de la población en Venezuela.

La Comisión espera haber cumplido satisfactoriamente con la misión encomendada por el Jefe del Ejecutivo Nacional y con las expectativas despertadas en distintos sectores de la opinión pública venezolana. En el tiempo previsto, la Comisión hace entrega del Informe que registra la labor realizada y somete a las instancias decisorias del país una propuesta, bien evaluada, para corregir errores, fallas y deficiencias en las principales instituciones de Seguridad Social existentes en el país y superar los posibles obstáculos que el régimen legal de Prestaciones Sociales plantea al desarrollo de la economía nacional y al mejoramiento de la calidad de vida de los trabajadores.

### 1. Creación de la Comisión Presidencial y sus funciones

La Comisión fue creada por Decreto Presidencial N° 414 del 09-11-94. A la Comisión se le encomendó el estudio, bajo un enfoque solidario, de las propuestas e iniciativas de Reforma de la Seguridad Social y de las Prestaciones Sociales en un lapso de noventa días, contado a partir de la fecha de su Juramentación.

### 2. Plan de Trabajo de la Comisión

Instalada la Comisión Presidencial, acordó el Plan de Trabajo siguiente:

a. Abordar, en forma separada, el tema de la Seguridad Social y el de las Prestaciones Sociales; b. Determinar el alcance de la Comisión Presidencial en cuanto refiere a cada uno de los temas. En tal sentido, se acordó distinguir entre acciones a corto, mediano y largo plazo; c. Iniciar una etapa de consulta nacional para que los sectores interesados sobre los temas, materia de trabajo de la Comisión, emitieran su opinión o propuesta; d. Consultar expertos nacionales e internacionales; e. Elaborar estudios e investigaciones puntuales sobre algunos temas de interés para el trabajo de la Comisión; f. Analizar los documentos presentados a la consideración de la Comisión; g. Elaborar la propuesta de la Comisión.

### 3. Apreciación sobre la consulta y la documentación presentada.

Las distinguidas personalidades e instituciones que atendieron la convocatoria y que tuvieron a bien presentar sus opiniones y propuestas por escrito, centraron su atención en su gran mayoría, sobre el tema de las Prestaciones Sociales. Lo relacionado con la Seguridad Social, particularmente, con el Seguro Social, fue referido tangencialmente, más como consecuencia del cambio en el régimen legal de Prestaciones Sociales, y menos como un asunto de fundamental importancia, susceptible de ser tratado con absoluta independencia, no supeditado a otros temas.

Los documentos que abordan la Seguridad Social, lo hacen en forma general y ambigua, como un deseo o un querer, sin llegar a precisiones sobre su concepción, naturaleza, comprensividad, organización y modalidades de financiamiento. Situación contraria se presentó en el tema de las Prestaciones Sociales. Las opiniones se polarizan entre los afectos al régimen actual por considerarlo un derecho adquirido de los trabajadores; y los desafectos al régimen de Prestaciones Sociales por considerarlo obstáculo al desarrollo de la economía nacional y al mejoramiento de los salarios de los trabajadores.

Las propuestas mejor substanciadas sobre modificación del régimen de Prestaciones Sociales, fueron evaluadas actuarialmente, y al comparar sus resultados con el régimen actual se comportan por debajo de éste, en cuanto a beneficios económicos se refiere.

Por las razones expuestas, la Comisión optó por formular una propuesta de reforma de la Seguridad Social y de las Prestaciones Sociales.

#### 4.Necesidad de un Sistema de Seguridad Social Integral

En Venezuela ha llegado la hora de las grandes decisiones. Es necesario abandonar la práctica de la improvisación para dar lugar a la cultura de lo estable, sólido y permanente. La actual situación económica, social y política que vive el país obliga a iniciar una reconstrucción de la sociedad venezolana, en especial, de su marco institucional, sobre bases firmes. Uno de los graves problemas que aquejan el país es el de la desprotección social de la población. Múltiples y diversos diagnósticos se han elaborado sobre el particular.

La situación es ampliamente conocida. No obstante, ha fallado la voluntad política para intentar transformaciones profundas en el campo de lo social. El juego utilitario de la conservación de intereses ha postergado soluciones que eran inaplazables. Una de ellas, la definición y puesta en marcha de un auténtico y verdadero sistema de Seguridad Social, capaz de garantizar bienestar a los habitantes del territorio nacional.

El requerimiento de adoptar medidas de emergencia no debe oscurecer la visión del largo plazo. Una estrategia correcta en el momento actual es combinar adecuadamente las acciones de corto y mediano plazo con las acciones de largo plazo.

En materia de Seguridad Social debe definirse un plan para diseñar, a mediano y largo plazo, un sistema de Seguridad Social integral. Las medidas de corto plazo que se sugieren deben entenderse como el punto de partida para el propósito antes señalado. Este objetivo concuerda plenamente con lo enunciado en el IX Plan de la Nación sobre Seguridad Social.

La Seguridad Social en la hora actual y dadas las condiciones socio-económicas de las grandes mayorías del país no pueden abandonar sus principios orientadores; pero, igualmente, debe fortalecer una concepción participativa de la población protegida y garantizar la mayor eficiencia posible. Ello explica, el por qué el Estado no puede renunciar a su función social. El desarrollo de la misma, en las actuales circunstancias de la nación, implica un mayor vínculo con la población para hacerla actor principal, no exclusivo, en su protección a través de diversas modalidades participativas. Los procesos de descentralización regional y municipal se presentan como vías expeditas para el funcionamiento y operatividad de los regímenes protectivos y para una Seguridad Social participativa.

Las acciones que se desarrollan para mejorar la situación de inseguridad Social de la población venezolana deben estar en concordancia con las acciones que se comprendan en otras áreas de la vida nacional.

La Seguridad Social guarda relación estrecha -afecta y es afectada-, por los factores macroeconómicos y microeconómicos.

La Seguridad Social para que sea efectiva requiere de una base económica sólida, de un aparato productivo capaz de generar en calidad y cantidad los bienes y servicios que la población demanda, empleos estables y bien remunerados, y las condiciones laborales que eviten o disminuyan la ocurrencia de accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales.

Una economía con sólidas bases de sustentación es garantía de mayor y mejor Seguridad Social. El estado actual de desequilibrio financiero y actuarial que caracteriza a la mayoría de los sistemas de Seguridad Social de los países latinoamericanos, y que en algunos de ellos, ha forzado su reforma, en buena medida es producto de la recesión económica, la cual ha generado inflación, desocupación, subempleo y trabajo informal, factores que atentan contra la estabilidad y permanencia de las instituciones de Seguridad Social. Por consiguiente, mejorar nuestra Seguridad Social exige controlar las causas estructurales y coyunturales generadoras de la crisis económica, social y política.

#### 5. Condiciones de posibilidad de los cambios

a. La puesta en práctica de las recomendaciones de la Comisión requiere un alto espíritu de negociaciones entre las partes o con un empeño práctico de conseguir mejoras dentro de un espíritu de solidaridad y de bien común. Se trata de crear un sistema integral sano, eficiente y justo sin el cual las partes no pueden obtener mejoras duraderas. Este espíritu de negociación práctica y efectiva es algo que hay que promover y liderizar. Se trata de que todos aporten de acuerdo a sus capacidades a fin de transformar el actual funcionamiento del sistema de Seguridad Social en el que todos perdemos.

b. Es indispensable un fuerte liderazgo político con alta credibilidad y solvencia moral, que pueda iniciar y sostener el proceso con tenacidad durante un buen número de años, hasta que todos los elementos integrantes de las propuestas estén funcionando correctamente.

c. Hace falta que este liderazgo prevea una política de información clara, constante, pedagógica y masiva para que los venezolanos entendamos las graves limitaciones del sistema actual, las virtudes de los que se está proponiendo y desarrollemos masivamente una nueva cultura de Seguridad Social con sus implicaciones sociales y económicas.

d. A fin de desarrollar el espíritu de ahorro y preservar el valor de lo que se va acumulando para responder a las contingencias sociales que atiende el sistema de Seguridad Social, es indispensable reducir muy significativamente el índice actual de inflación. Con él, cualquier sistema que se proponga no tendrá éxito.

e. Para desarrollar los fondos de previsión y de ahorro es fundamental llegar a tasas de interés positivas y recuperar el dinamismo económico, de tal manera que haya verdaderas y amplias oportunidades de inversión productiva rentable en la economía venezolana.

f. Es absolutamente necesario desarrollar en el manejo de los fondos y de los servicios de Seguridad Social criterios y prácticas de efectiva competencia entre los entes gestores, sean públicos o privados, con una total transparencia y estricta supervisión, control y sanciones. Con la habitual manera de hacer las cosas en la gestión pública, en el sistema financiero y en el de los seguros privados, inevitablemente fracasará el nuevo sistema.

Para asegurar el éxito se tienen que dar la mano estas nuevas prácticas de gestión y una nueva mentalidad que entienda que la Seguridad Social debe ser contributiva de parte de toda la población.

g. Es difícil encontrar un programa social más ambicioso y de efectivo bienestar, con mayores repercusiones en la economía, en las finanzas del país y en su política laboral, que la reestructuración integral del sistema de Seguridad Social. En consecuencia, ella es una tarea del Estado que deben realizar los tres poderes públicos y la sociedad civil, uniendo todas sus fuerzas.

h. Las propuestas que hacemos requieren para su ejecución análisis complementarios. Particularmente, hay que hacer estudios precisos y especializados en el área de organización y utilización de los fondos y sus inversiones.

i. Así mismo, hay que establecer una secuencia y cronograma de ejecución midiendo bien el momento en que debe realizarse cada paso una vez previstas todas las condiciones de éxito. Sin embargo, la decisión global hay que tomarla cuanto antes e iniciar el proceso a la mayor brevedad.

#### PRIMERA PARTE: PROPUESTAS PARA LA TRANSFORMACION DEL SISTEMA DE LOS SEGUROS SOCIALES.

Las propuestas que presentamos a continuación tienen como objetivo la transformación integral del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, e incluyen una serie de acciones y decisiones que deben iniciarse inmediatamente, y desarrollarse en unos dos años, para la creación de un nuevo sistema de los Seguros Sociales. Como complemento, contiene recomendaciones sobre los otros regímenes de jubilaciones y pensiones existentes en el sector público.

Las propuestas apuntan hacia la creación a mediano plazo de un nuevo Sistema de Seguridad Social Integral.

El orden de presentación es el siguiente: I. Principios básicos orientadores y contenido; II. Intervención y Transición del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (I.V.S.S.); III. Creación de un nuevo Sistema de los Seguros Sociales; IV. Transición de otros regímenes de jubilaciones y pensiones en el sector público.

#### I. PRINCIPIOS BASICOS ORIENTADORES Y CONTENIDO

##### A. PRINCIPIOS

Los principios filosófico-doctrinarios y administrativos que orientan las propuestas de transformación del Sistema de Seguros Sociales son la UNIVERSIDAD, la SOLIDARIDAD, la INTEGRALIDAD, la UNIDAD, la PARTICIPACION y la EFICIENCIA.

Ellos se expresan en los siguientes fundamentos básicos:

1. La Seguridad Social es responsabilidad del Estado, la sociedad y los individuos.
2. La Seguridad Social debe procurar, en progresiva, protección para todos los habitantes de la República.

3. Los Seguros Sociales constituyen el Régimen General y uniforme de protección social. Otras formas previsionales serían complementarias.
4. El Sistema de los Seguros Sociales debe estar en concordancia con la política de descentralización del Estado.
5. El financiamiento debe estar basado en las cotizaciones de los asegurados y empleadores, más los aportes del Estado como tal.
6. Debe promoverse la participación de los asegurados en el funcionamiento del Seguro Social y en las nuevas modalidades de la Seguridad Social.

#### B. CONTENIDO

El contenido protectivo mínimo a garantizarse incluye:

1. *Cuidado integral de la salud*: Promoción, prevención, curación, rehabilitación, suministro de medicamentos y prótesis.
2. *Pensiones*: Vejez, invalidez, viudedad y orfandad.
3. *Indemnizaciones y asignaciones familiares*: Por enfermedad e incapacidad temporal y por muerte del asegurado del titular.
4. *Seguro de Paro Forzoso*: Indemnización por despido.

#### II. INTERVENCIÓN Y TRANSICIÓN DEL INSTITUTO VENEZOLANO DE LOS SEGUROS SOCIALES (I.V.S.S.)

El I.V.S.S. requiere una intervención pronta que permita realizar un conjunto de acciones para sanearlo y poner las bases para la transición hacia el nuevo sistema de Seguridad Social.

La intervención ha de ser eminentemente técnica con fuerte apoyo y decisión política, de modo que sea capaz de enfrentar presiones indebidas o resistencias de intereses creados.

#### A. INTERVENCIÓN

Designar una *Junta Interventora* integrada por cinco miembros: un presidente, nombrado directamente por el Presidente de la República, y cuatro interventores designados por el presidente de dicha Junta atendiendo sólo a principios de capacidad y excelencia.

La intervención tendrá un plazo de ciento ochenta (180) días continuos, prorrogables por un período igual.

La intervención debe considerar las siguientes áreas:

- Área técnico-actuarial; - Área administrativa;
- Área de salud; - Área de los recursos humanos.

Cada interventor será responsable de un área específica. El Presidente coordinará dichas áreas y estará encargado de la información y las relaciones con todas las instancias políticas, gremiales e institucionales, a fin de que los directores puedan trabajar en su particular cometido.

En el momento de la intervención, el Ejecutivo ordenará la custodia de las instalaciones del I.V.S.S. por diversos entes de seguridad y vigilancia del Estado y deberá inventariar los bienes muebles e inmuebles, propiedad del I.V.S.S.

La Junta Interventora realizará las siguientes tareas:

**1. Estudios Actuariales y Legales**

- Hacer los estudios actuariales del régimen actual y del nuevo Sistema de los Sistema de los Seguros Sociales.
- Elaborar el proyecto de Reforma parcial de la Ley de Seguros Sociales y lograr su aprobación.
- Preparar el proyecto de la Ley de Seguridad Social y gestionar su aprobación.

**2. Información**

- Desarrollar una campaña masiva de información y divulgación acerca de la necesidad de la transformación del I.V.S.S., para crear una imagen de credibilidad y confianza en la actuación de los interventores y en el rescate de los servicios que se deben prestar a los contribuyentes.

**3. Servicios**

- Con el mismo objetivo, los organismos correspondientes deben garantizar que no se interrumpan y que mejoren los servicios, particularmente los de salud y el pago de pensiones a los jubilados.

**4. Personal**

- Reducir y racionalizar la nómina de personal.
- Paralizar totalmente la contratación de nuevo personal, salvo el que se requiera con motivo de la intervención.
- Paralizar totalmente la celebración de nuevas convenciones colectivas y revisar las vigentes.
- Eliminar el uso de vehículos para el personal, viáticos, concesiones graciosas o de favor y gastos de representación.
- Reducir al mínimo necesario y con autorización expresa de la Junta Interventora los viajes, compra de materiales, equipos y contratación de servicios.
- Revisar y actualizar al momento de la intervención el Plan de Jubilaciones y Pensionados del Personal del I.V.S.S. y entregarlo en administración al Fondo Especial de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Empleados de la Administración Pública Nacional, de los Estados y los Municipios, constituyendo un fondo separado mientras se unifique y homologue con el nuevo sistema de Seguridad Social, tal como se explicará más adelante.

**5. Salud**

- Convenir con el Ministerio de Sanidad, gobernaciones, municipios, gremios y otros entes públicos y privados, la administración directa de las instalaciones de hospitales y la prestación indirecta de los servicios de salud.
- Inventariar las medicinas y los materiales médico-quirúrgicos, trasladándolos, una vez concertada la administración de la salud, a los centros médicos del IVSS, responsabilizando a los directores por el destino de los mismos.
- Separar la administración del tratamiento de las enfermedades críticas y mentales.



#### 6. Administración y financiamiento

-Delegar al momento de la intervención, la administración e inversión de los actuales recursos financieros del I.V.S.S. a una institución con suficiente infraestructura física, técnica, administrativa, funcional, solvencia financiera, confianza del público y experiencia comprobada en estas tareas.

Dicha institución recaudará las cotizaciones y las distribuirá de acuerdo con las leyes y normas actuales (el 6,25% de los salarios de cotización lo pasará a los administradores de la salud y el resto de las cotizaciones lo imputará al fondo de pensiones y de otras prestaciones monetarias, en conformidad con los artículos 71 al 77 de la Ley del Seguro Social y 112 al 116 del Reglamento General de la Ley del Seguro Social) hasta que los estudios actuariales determinen el monto futuro de las cotizaciones y su distribución.

-Solicitar al Ejecutivo el 1,5% de los salarios cotizados para cubrir los gastos administrativos, como lo establecen el artículo 69 de la Ley del Seguro Social y los artículos 93 al 97 del Reglamento General de la Ley del Seguro Social. Esta suma la entregará a los administradores de los servicios respectivos.

-Asegurar que las intervenciones de los recursos recaudados y de las reservas técnicas se harán en:

- Títulos de crédito emitidos por los entes regidos por la Ley General de Bancos y del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo.
- Títulos de crédito emitidos o garantizados por la Nación en moneda nacional o extranjera.
- Títulos de crédito emitidos por el BCV en moneda nacional o extranjera, de acuerdo a la ley que rige sus funciones.
- Otros títulos emitidos de acuerdo con la Ley de Mercado de Capitales.

-Los recursos invertidos deberán producir intereses a tasa de mercado o a la tasa mínima de rendimiento que fije el BCV para las operaciones pasivas de los intermediarios financieros, cualquiera que sea la mayor. El plazo de estas inversiones no podrá exceder de dos (2) años desde su fecha de colocación .

-Identificar las deudas con el personal, los proveedores y por pensiones, y establecer un plan de pagos.

-Congelar la deuda con los proveedores a la fecha de la intervención.

-Recuperar, de acuerdo a un cronograma, la deuda por cotizaciones, tanto del sector público como del privado, así como el aporte para los gastos de administración previsto en el artículo 69 de la Ley del Seguro Social.

-Solicitar al Ejecutivo Nacional los recursos para sanear las deudas previamente establecidas.

#### B. TRANSICION

De aprobarse la Ley del Nuevo Sistema de Seguridad Social dentro del período máximo de la intervención, ésta terminaría y se entraría en el nuevo sistema. Si esto no fuera posible, habrá un período de transición no mayor de un año.

Si por razones legales la Junta Interventora no pudiera seguir actuando más allá del plazo máximo de un año, se nombrará una Junta Directiva de acuerdo a la Ley reformada del Seguro Social. Esta Junta, que actuará hasta que termine la transición, ya no administrará las pensiones, ni los servicios de salud, ni el cobro y distribución de las recaudaciones, ni las inversiones.

Su tarea fundamental será establecer las políticas, evaluar el proceso, supervisar e impulsar la aprobación de la nueva Ley de Seguridad Social y hacer la campaña informativa para el cambio. Por eso necesitará poco personal.

Previa evaluación del desempeño de las inversiones en el período de intervención, se determinará si se debe continuar o no con la institución escogida para la administración e inversión de los recursos financieros del I.V.S.S. durante el período de transición.

Culminando los períodos de intervención y transición, se deberá concertar con los actores del sector financiero y de seguros que dispongan de infraestructura especializada y garanticen el mayor grado de confianza y solvencia financiera, modalidades, la administración e inversión de los recursos de los distintos fondos.

### III. CREACION DE UN NUEVO SISTEMA DE LOS SEGUROS SOCIALES

#### A. CAMPO DE APLICACION POBLACIONAL

##### 1. Asegurados titulares

a. Amparar progresivamente por el sistema de los seguros sociales, en forma obligatoria, bajo el régimen de prestaciones básicas y complementarias

- Los venezolanos y los extranjeros, con residencia legal en el país, que trabajen bajo relación de dependencia para el sector privado de la economía, cualquiera sea el tipo de actividad laboral, el ingreso, la renta, la remuneración o el beneficio obtenido, siempre y cuando no estén incluidos en virtud de una ley o acuerdo en otro régimen obligatorio de Seguridad Social.
- Los funcionarios públicos al servicio civil del Estado, las entidades federales, los municipios, las instituciones autónomas y las empresas públicas o con participación del sector público, siempre y cuando no estén incluidos en virtud de una ley o acuerdo en otro régimen obligatorio de Seguridad Social.

b. Amparar progresivamente por el Sistema de los Seguros Sociales, en forma facultativa, bajo el régimen especial de prestaciones básicas, adicionales y complementarias a:

- Los trabajadores por cuenta ajena, en actividades agrícolas, pecuarias, forestales, y los trabajadores del mar.
- Los trabajadores independientes, autónomos, por cuenta propia.
- Los socios trabajadores de cooperativas y organizaciones asociativas.
- Los miembros del clero y órdenes religiosas con sede en el país.
- Otros grupos de personas no incluidas en los apartados anteriores.

**2. Beneficiarios calificados**

La protección se extiende a los familiares del afiliado, en el orden siguiente:

- a. Cónyuge o concubina, no sometido a un régimen de protección propio.
- b. Hijos menores de dieciocho (18) años y los mayores hasta veinticinco (25) años, siempre que por su condición de estudiantes resulten personas dependientes. Los hijos de cualquier edad incapacitados para el trabajo.
- c. Ascendientes por consaguinidad, no sometidos a un régimen de protección propio.

**B. REGIMENES PRESTACIONALES**

Habrán dos regímenes de protección:

1. Régimen General Obligatorio de prestaciones básicas y facultativo de prestaciones complementarias, que comprenderá:
  - Cuidado integral de la salud.
  - Pensiones básicas de vejez e invalidez.
  - Pensiones básicas de viudedad y orfandad, sólo para beneficiarios carentes de protección social.
  - Indemnizaciones y asignaciones familiares.
2. Régimen Especial Facultativo de prestaciones básicas y complementarias, que comprenderá:
  - Atención básica de la salud.
  - Pensiones básicas de vejez e invalidez.
  - Cuidado integral de la salud.
3. En ambos regímenes el asegurado podrá facultativamente, por su sola cotización, recibir prestaciones complementarias de pensiones y salud.
4. Prestación de servicio de salud
  - a. La prestación básica de salud comprenderá: prevención, atención primaria, emergencias, y educación para la salud. El cuidado integral de la salud comprenderá los anteriores servicios más atención médica, hospitalaria y odontológica a niveles secundarios y superior, suministro de medicinas, rehabilitación y prótesis, tratamiento del enfermo psiquiátrico y del anciano indigente. Un incremento voluntario de la cotización del asegurado dará lugar a las pensiones y prestaciones complementarias de salud, que serán superiores a las anteriores. En el régimen especial facultativo el asegurado, solo o con un empleador, podrá con una cotización adicional adquirir el derecho al cuidado integral de la salud.
  - b. El sistema de salud coordinará y descentralizará las instalaciones y recursos de los Seguros Sociales y del M.S.A.S., y otorgará prioridad a la atención primaria de salud.
  - c. No se requerirá período de cotización previo para la atención primaria de salud. Para los cuidados por maternidad y enfermedad común que ameriten hospitalización y cirugía, el titular deberá tener acumulado como mínimo un año continuo de cotizaciones.

d.El tratamiento de las enfermedades críticas o catastróficas, se financiará así: Un fondo inicial constituido por aportes del Estado, empleadores y trabajadores, por contribución de los asegurados activos con límite en el monto de la cobertura. Si el asegurado activo quiere ampliar su cobertura personal, y/o extenderla a sus familiares, deberá realizar aportes complementarios.

#### 5.Pensiones

- a.Las pensiones serán básicas adicionales y complementarias; la cuantía de la pensión básica se fijará en relación al salario mínimo. La pensión básica de vejez, viudedad u orfandad tendrá un monto mínimo equivalente a un salario mínimo y un máximo de cinco salarios mínimos. Todo aumento de la pensión básica deberá ajustarse a las reservas técnicas y cálculos actuariales.
- b.El asegurado, voluntariamente, podrá añadir una cotización complementaria que se sumaría a la básica.
- c.Los requisitos mínimos para tener derecho a la pensión (básica y complementaria) de vejez son: sesenta (60) años de edad, para ambos sexos, y quince (15) años de cotizaciones. La edad de retiro será ajustada de acuerdo con la evolución de la esperanza de vida.
- d.La pensión por invalidez se concederá de acuerdo al grado de la misma, solo si la incapacidad para trabajar es igual o superior a los dos tercios. La pensión de invalidez no causa pensión de sobrevivencia.
- e.Para tener derecho a la pensión por viudez y orfandad, el titular debe tener acumulados quince (15) años de cotizaciones y el beneficiario demostrar su desprotección social.
- f.Las pensiones obtenidas por cualquier otro sistema o convenio colectivo, superiores a la básica que ofrezca el sistema de los seguros sociales, serán consideradas complementarias.

#### 6.Paro Forzoso

Las cotizaciones para el Seguro de Paro Forzoso serán transferidas a cualquiera de los dos fondos previstos para las Prestaciones Sociales: El Fideicomiso Individual o el Fondo de Prestaciones Sociales. Las mismas podrán ser retiradas total o parcialmente cuando cese la relación laboral de acuerdo a lo establecido en el Artículo 99 de la Ley Orgánica del Trabajo, y previa inscripción del beneficiario en el Servicio Nacional de Empleo.

### C.FINANCIAMIENTO

- 1.Se crearán las cuentas individuales para los sistemas de capitalización individual.
- 2.El nuevo Sistema de los Seguros Sociales estará integrado por los cinco (5) fondos siguientes: Cuidado de la Salud (Básica e integral); Pensiones; Indemnizaciones y Asignaciones Familiares; Solidaridad; y Enfermedades Críticas y Catastróficas. Los mismos estarán separados en forma real y absoluta.

3. Se establecerá un sistema único de recaudación que la distribuirá entre los cinco (5) fondos.
4. El Fondo de Solidaridad estará destinado a permitir la incorporación al Sistema de los Seguros Sociales a los trabajadores amparados en forma facultativa bajo el régimen de prestaciones básicas, que no puedan cubrir con sus ingresos el equivalente de las cotizaciones del empleador. A tal efecto, deberán presentar cada año la certificación correspondiente de sus ingresos y gastos, donde demuestren la necesidad de ser beneficiarios del Fondo. El financiamiento del Fondo se hará con el uno por ciento (1%) de las cotizaciones de los asegurados activos, el monto de las cotizaciones parciales de los propios beneficiarios y un aporte del Fisco Nacional.
5. El tope salarial máximo de referencia será de quince (15) salarios mínimos para la cotización destinada a prestaciones básicas, en ambos regímenes. Las prestaciones complementarias se harán de acuerdo a la contribución del asegurado, para los sistemas de capitalización individual.
6. Las tasas de cotización establecidas, y las que se establezcan en el futuro, se ajustarán de acuerdo a lo que determinen las evaluaciones actuariales periódicas, y no podrán mejorarse las prestaciones sin previo estudio actuarial y el correspondiente aumento de la cotización, salvo que aquellas sean posibles por el aumento de la eficiencia interna.
7. Se fijará una cantidad no inferior al salario mínimo correspondiente como base de la cotización a las personas que al momento de su afiliación, no puedan determinar el monto del salario o ingreso de referencia.
8. Los regímenes de prestaciones básicas para la salud, la invalidez y las indemnizaciones y asignaciones familiares, serán financiados con sistemas de reparto y solidaridad contributiva. Los regímenes de pensiones básicas de vejez, viudedad y orfandad, serán financiados conforme a un esquema de capitalización individual colectiva y solidaria y las pensiones complementarias bajo un esquema de capitalización individual pura, sin que ello implique, en ambos casos, la devolución de los aportes hechos.
9. Se creará una Comisión Clasificadora de Riesgos con plena autonomía y remuneración para sus miembros, que promueva una rentabilidad de los recursos no inferior a la tasa técnica prevista en los cálculos actuariales.
10. Se creará una Comisión de Inversiones, con plena autonomía y remuneración para sus miembros, la cual establecerá la política de inversiones en atención a lo que dictamine la Comisión Clasificadora de Riesgos.
11. Se establecerá un porcentaje mínimo sobre los salarios de cotización o el producto de las inversiones (regla de severidad) para financiar los gastos administrativos, cuyo incumplimiento acarreará, para los administradores, sanciones civiles, penales y administrativas, según el caso.
12. Se realizará la inspección y ejecución de los cobros y se establecerán sanciones pecuniarias superiores a las tasa de inflación o interés bancario por mora, evasión o fraude, de conformidad con lo previsto en el Código Orgánico Tributario.

---

**D.ORGANO GESTOR RESPONSABLE**

1. Se creará por ley un nuevo ente institucional público de Seguros Sociales, otorgándole autonomía funcional.
2. Se separará la administración institucional y la prestación de servicios. El nuevo Instituto de los seguros sociales tendrá dos (2) modalidades administrativas:
  - a. Directa, por gestión propia o delegada, responsable de:
    - Los bienes muebles e inmuebles
    - La afiliación de los empleadores, de los asegurados y de los familiares calificados, y los pensionados.
    - La recaudación de las cotizaciones y el mantenimiento de las cuentas individuales.
    - El pago de las prestaciones monetarias.
    - Las inversiones de las reservas técnicas.
    - El aspecto técnico actuarial de los fondos.
  - b. Indirecta, encargada del cuidado básico e integral de la salud.
3. La Dirección General del Instituto estará a cargo de una Junta Directiva, integrada por:
  - a. Un Presidente, designado por el Presidente de la República. Los candidatos deberán postularse o ser postulados ante el Presidente de la República por el Gobierno Nacional, los empleadores y los trabajadores asegurados, o contar con el apoyo de estos sectores. El Presidente durará cinco (5) años en sus funciones y su mandato podrá ser revocado siguiendo el mismo procedimiento utilizado para su designación.
  - b. Los Directores de salud, pensiones, indemnizaciones y asignaciones familiares y de solidaridad, serán designados por el Presidente del Instituto. Su reemplazo o sustitución se hará garantizando la continuidad administrativa.
4. El nuevo instituto tendrá una estructura organizativa acorde con la autonomía regional y local, de conformidad con lo preceptuado en las leyes que regulan la descentralización de la Administración Pública.
5. Se establecerán mecanismos de control y aseguramiento de los bienes a ceder en administración o concesión para servicios de salud.
6. Se creará un régimen idóneo para los trabajadores de la Seguridad Social, que garantice la libre escogencia y remoción, así como su formación profesional.
7. Se crearán procedimientos administrativos expeditos, con determinación de obligaciones y responsabilidades para los funcionarios.
8. Se definirán con precisión los derechos, deberes y acciones de los asegurados, como los verdaderos titulares de los Seguros Sociales.
9. Se creará la red nacional de información del Sistema de los Seguros Sociales.
10. Se creará la ficha social (personal-familiar) del afiliado que especifique la condición de sus ingresos.
11. Se creará el carnet del asegurado, cuyo número de afiliación corresponderá al de la cédula de identidad.

#### IV. TRANSICION DE OTROS REGIMENES DE JUBILACIONES Y PENSIONES EN EL SECTOR PUBLICO

1. Modificar parcialmente la Ley del Estatuto del Fondo Especial de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Empleados de la Administración Pública Nacional, de los Estados y los Municipios.
2. Crear un régimen uniforme de jubilaciones y pensiones para todo el personal del sector público, eliminando progresivamente, en un plazo no mayor de cinco (5) años, todos los institutos de previsión y regímenes especiales existentes, incluyendo el de los cargos de elección, salvo que formen parte de la carrera del funcionario público o prolongación de ésta. Lograr la incorporación plena del funcionario público al fondo de jubilaciones y pensiones del sector público dentro del sistema de los Seguros Sociales, y se regirá por las mismas directrices de éste.
3. Los regímenes proteccionales de salud en el sector público se mantendrán hasta tanto se logre su unificación en el nuevo Sistema de los Seguros Sociales, en un plazo no mayor de cinco (5) años.
4. A partir del quinto año de entrada en vigencia de la nueva ley, los funcionarios o empleados del sector público no tendrán derecho a la concurrencia de pensiones y éstas deberán unificarse en un sólo ente.
5. El nuevo régimen tendrá las siguientes características:
  - a. Será aplicable a todo trabajador con cinco (5) años o menos de servicio. A los trabajadores activos con más de cinco (5) años de servicio se les respetarán sus derechos adquiridos en los regímenes existentes, hasta su desaparición.
  - b. Tendrá carácter contributivo obligatorio para todo trabajador.
  - c. La pensión mínima por jubilación, viudedad y orfandad será igual a un salario mínimo correspondiente. Cualquier escalación de la pensión debe ajustarse a las reservas técnicas.
  - d. La pensión por invalidez se concederá de acuerdo al grado de la misma.
  - e. El derecho a pensiones de jubilación, viudedad y orfandad se obtendrá, con la concurrencia de trescientas (300) cotizaciones mensuales y sesenta (60) años de edad.
  - f. Las jubilaciones anticipadas estarán sometidas a un régimen especial de excepción. Para su otorgamiento se requiere un tiempo de espera no menor de quince (15) años de servicios o ciento ochenta (180) cotizaciones mensuales.
  - g. Se eliminará la concurrencia de este programa provisional con otros programas de igual o similar propósito protectorio fuera del sector público. Para el caso de los multiempleos, se cotizará a prorrata y se unificará el beneficio hasta el porcentaje correspondiente.
  - h. Se dará al Fondo de Jubilaciones y Pensiones las mismas directrices que se establezcan para el Fondo de Pensiones de los Seguros Sociales: Capitalización individual, colectiva y solidaridad universal.

Las inversiones se deberán jerarquizar de forma tal que un alto porcentaje esté destinado a la financiación de programas de viviendas a través de las instituciones hipotecarias especializadas.

## SEGUNDA PARTE: PROPUESTAS PARA LA TRANSFORMACION DEL REGIMEN DE PRESTACIONES SOCIALES

Las propuestas que presentamos a continuación tienen como objetivo la modificación del actual Régimen de Prestaciones Sociales, e incluye un diagnóstico de su principales aspectos positivos y negativos, así como un conjunto de alternativas que permitan al trabajador una selección racional entre ellas. Asimismo, enunciamos unos lineamientos para la estructura y administración de los Fondos de Prestaciones Sociales, donde dejamos abierta la posibilidad para que el Ejecutivo estudie con detenimiento cuál es la mejor vía entre las opciones señaladas.

El orden de presentación es el siguiente: I.Evaluación del Régimen existente; II.Propuestas; III.De la estructura y administración de los Fondos de Prestaciones Sociales.

### LEVALUACION DEL REGIMEN EXISTENTE

#### A.ASPECTOS POSITIVOS

- 1.Las Prestaciones Sociales (indemnización de antigüedad) constituyen el auxilio de cesantía y un seguro de desempleo, de indemnización única, existente en las relaciones laborales venezolanas. De acuerdo a como están diseñadas, a pesar de la rotación de personal y al aumento de la duración del desempleo, acumulan, en base al recálculo, un número de salarios nominales que son superiores a los que ofrece el Seguro de Paro Forzoso o cualquier otra alternativa similar en otros países.
- 2.Son un mecanismo de ahorro para el trabajador, ya que las mismas no son monetizadas y le son entregadas al término de la relación laboral.
- 3.Constituyen un fondo de ahorro de mediano plazo, que ha sido utilizado primordialmente para la construcción, ampliación o mejoramiento de vivienda, además de ser la base o complemento para el pago de institutos privados de educación, fondo de emergencia para intervenciones quirúrgicas de elevado costo o para enfermedades "especiales" (SIDA, cáncer, etc.). No es despreciable el porcentaje utilizado para la adquisición de pequeños comercios y servicios, asumidos como protección para la vejez.
- 4.A partir de la creación de los fideicomisos y el establecimiento de los intereses a tasa de mercado, su funcionamiento es igual al de un fondo de capitalización individual.
- 5.El procedimiento llamado de "recálculo" por unos, y de "retroactividad" por otros, consiste en reajustar las indemnizaciones de antigüedad causadas en cada año al último salario, lo que, sin lugar a dudas, es un procedimiento



indexatorio, y aunado a los intereses señalados por el Banco Central de Venezuela, mes a mes, es de suma importancia para el trabajador, sobre todo, en tiempos de inflación.

6. Las Prestaciones Sociales, por la vía de los hechos, se han convertido en complementarias con otras formas protectivas, y podrían potenciarse en esta dirección y asociarse legalmente con la Seguridad Social.

#### B. ASPECTOS NEGATIVOS

1. No se estableció obligatoriedad en la constitución de fideicomiso, pudiendo el empleador conservar las Prestaciones Sociales acumuladas.
2. Las reservas contables son, en un número no despreciable, una formalidad legal, sin ningún respaldo efectivo. En el caso de grandes y medianas empresas, simplemente es una manera más económica de financiarse. Las pequeñas empresas, especialmente de comercio y servicio, donde el factor trabajo representa un elevado porcentaje de la estructura de costos y los beneficios de la empresa son bajos, se ven obligadas a recurrir a las prestaciones como capital de trabajo, no sólo por su bajo costo, sino por carecer de acceso al financiamiento bancario.
3. Las investigaciones realizadas no han permitido concluir en la existencia general de una relación de casualidad entre baja producción, baja productividad, salarios deprimidos, baja calificación del personal y baja antigüedad de la fuerza de trabajo con los costos de las Prestaciones Sociales. A pesar de ello, un número elevado de empleadores han utilizado el costo del actual sistema de Prestaciones Sociales como argumento para mantener deprimidos los salarios de sus trabajadores.
4. El procedimiento de recálculo se constituye, en términos de la estructura de costos, en un valor de difícil determinación, por lo que el incremento del pasivo laboral no puede ser presupuestado con exactitud, año a año.
5. La inflación y sus consiguientes reajustes salariales, han originado un efecto expansivo en los pasivos acumulados de las Prestaciones Sociales. Esta situación hace dificultosa, para muchos empleadores, el pago oportuno de las Prestaciones Sociales acumuladas y en consecuencia ha aumentado el riesgo de quiebras dudosas o ciertas que impiden el pago de los pasivos acumulados.
6. Existen empleadores que no honran sus compromisos de pago anual de los intereses, ni del término de la relación de trabajo, por lo que una de las acciones fundamentales de los sindicatos son los reclamos, por vía conciliatoria o conflictiva, sobre el cálculo o pago de las Prestaciones Sociales y las Inspectorías y Tribunales de Trabajo registran como una de sus principales actividades las denuncias y reclamos por esta materia.
7. Asimismo, el proceso inflacionario, sin los aumentos salariales equivalente, ha significado para los trabajadores un envilecimiento de los mismos y una tendencia creciente de disminución de los salarios reales. Al no estar indexados los salarios nominales, el efecto compensatorio del recálculo de las Prestaciones Sociales, no es suficiente para compensar el deterioro de su valor

real. Además, las actuales tasas de interés, inferiores a la tasa de inflación, reducen el valor del ahorro de las prestaciones.

- 8.El procedimiento de recálculo premia al empleador con trabajadores de menor antigüedad, de lo que se han derivado prácticas perversas para la estabilidad del trabajador.
- 9.La deuda de la Administración Pública (Central, Descentralizada, con Autonomía Funcional, Gobernadores y Alcaldías) por concepto de Prestaciones Sociales e intereses, con sus empleados y obreros, no ha podido ser honrada, salvo en un porcentaje muy pequeño y debido a que para el cálculo de los pasivos laborales de los funcionarios públicos amparados por la Ley de Carrera Administrativa, las Prestaciones Sociales y sus intereses se adeudan sólo en el momento en que el funcionario egresa del servicio, el monto de lo acumulado alcanza cifras multimillonarias, cuya cancelación no está debidamente prevista.
- 10.El monto tan elevado de los pasivos laborales de la Administración Pública, es uno de los obstáculos para su transferencia, descentralización y privatización.

### C.CONCLUSION

Las Prestaciones Sociales fueron diseñadas adecuadamente como un mecanismo protectorio para los trabajadores, pero debido a que no se constituyeron los fideicomisos, a la imprevisión e incumplimiento de la ley por parte de algunos empleadores, así como por el aumento del valor nominal de las prestaciones acumuladas como consecuencia de la inflación, éstas se han convertido en un beneficio relativo, que cada día cubre a menos sectores laborales de la población y repercute en la acumulación de la antigüedad, en el aumento de los salarios y en la calificación profesional, y ciertamente se ha aleatorizado la posibilidad de cobrarlas. Por lo que se hace necesario una modificación del actual Régimen, previa una reestructuración radical del Sistema de los Seguros Sociales, que conduzca a preservar las bondades del Régimen de Prestaciones Sociales y a una corrección de los componentes que originan efectos perversos.

### II.PROPUUESTAS

- 1.Establecer un sistema de Prestaciones Sociales que estimule la estabilidad en el empleo, recompense la antigüedad del trabajador y lo ampare en caso de cesantía; opcional para los trabajadores actuales y obligatorio para los nuevos.
- 2.Establecer que los ingresos máximos anuales a ser considerados como salario de base para el cálculo de las Prestaciones Sociales corresponderán a 180 salarios mínimos.
- 3.Elevar el salario mínimo urbano, simultáneamente con el establecimiento del nuevo sistema de Prestaciones Sociales, en correspondencia con la variación porcentual del índice general de precios al consumidor del Area Metropolitana de Caracas de los últimos doce meses, a partir de la entrada en vigencia del

nuevo Sistema de Prestaciones Sociales, y consolidarlo con el bono de transporte, que desaparecería a partir de ese momento.

4. Establecer, en caso de despido injustificado, que el empleador abonará en el Fondo de Prestaciones Sociales, como indemnización, el doble de lo previsto en la nueva escala de salarios normales no monetizados de Prestaciones Sociales y el trabajador podrá retirarlos inmediatamente.
5. Crear los Fondos de Prestaciones Sociales de Capitalización Individual, destinados a ahorros de mediano plazo para cubrir necesidades de vivienda, educación, salud y recreación. Estos Fondos no podrán ser retirados por el trabajador en un plazo inferior a 15 años o al cumplir 60 años de edad, independientemente de que cambie de empleador. El trabajador podrá solicitar créditos contra estos Fondos sólo a los fines antes determinados, con intereses y plazos a convenir con el administrador de los mismos, según reglamento. Estos Fondos puede ser incrementados incorporando las contribuciones de los trabajadores y empleadores al Seguro de Paro Forzoso y a las cajas de ahorro y coordinar sus funciones con los institutos de previsión social existentes. Los aportes a estos Fondos no sustituyen las cotizaciones obligatorias de trabajadores y empleadores al nuevo Sistema de los Seguros Sociales.
6. Convocar a una Comisión Tripartita, cuando la inflación a fin del año precedente sea superior al 5%, con el fin de evitar el deterioro del poder adquisitivo salarial, para que esta decida ajustar el salario mínimo, antes del 1° de marzo, tomando en cuenta el índice general de precios al consumidor del Area Metropolitana de Caracas. El incremento en el salario mínimo entrará en vigencia a partir del 1° de enero del año en curso .
7. En caso de que la Comisión Tripartita no haya tomado determinación antes del 1° de marzo, se aplicará en forma automática, un incremento sobre el salario mínimo en un 85% del índice general de precios al consumidor del Area Metropolitana de Caracas del año precedente, a partir del 1° de enero del año en curso.
8. Transferir las cotizaciones para financiar el Seguro de Paro Forzoso a cualquiera de los dos Fondos previstos para las Prestaciones Sociales: Fideicomiso Laborales o Fondos de Prestaciones Sociales, y la indemnización sólo podrá ser retirada, previa inscripción en los servicios de empleo, al cumplir con una de las causales previstas en el artículo 99 de la Ley Orgánica del Trabajo.

#### A. PARA QUIENES SE MANTENGAN EN EL ACTUAL REGIMEN DE PRESTACIONES SOCIALES

##### 1. Sector privado

##### a) Alternativas:

- Fideicomiso inmediato para las prestaciones acumuladas y futuras.
- Conservar las Prestaciones Sociales acumuladas, dentro de la empresa, con acuerdo expreso sobre la naturaleza y acreencia por parte del empleador y del trabajador.

- \* con garantías especiales, aprobadas por la Superintendencia de Bancos o la Superintendencia de Seguros, a través de los intermediarios financieros o compañías de seguros, o
  - \* con Fondos de Garantía de Prestaciones Sociales bajo Sistema de Reparto, financiados por los empleadores, depositados en los intermediarios financieros o compañías de seguros, en la modalidad de fideicomisos.
- b) Las Prestaciones Sociales acumuladas (antes del incremento del salario mínimo), en base al último salario y los intereses acumulados correspondientes, sobre el total del monto adeudado, le serán canceladas en un máximo de tres (3) años, siempre que la alternativa seleccionada sea la creación inmediata del fideicomiso.
- c) En todos los casos, podrá negociarse un porcentaje no superior al 75% de lo acumulado para su capitalización o conversión en activos (en acciones de la empresa con garantías especiales y libre transmisibilidad de las mismas, venta de activos, títulos de crédito del mercado monetario o de capitales, títulos de crédito emitidos o garantizados por la Nación).
- d) El porcentaje no capitalizado o no convertido en activos, en un monto no inferior al 25%, combinando las opciones o escogiendo una de ellas, se destinará a:
- Fideicomiso Individual.
  - Fondos de Prestaciones Sociales de Capitalización Individual.
  - Fondos Complementarios para Atención a la Salud.
  - Fondos Complementarios de Capitalización Individual para Pensiones.
- e) El trabajador podrá aportar en forma voluntaria y sin límites, a cualquiera de estos Fondos, así como los empleadores podrán contribuir con aportes logrados por contratación colectiva o individual.

## 2. Sector público

- a) Apertura inmediata de un Fideicomiso Individual o un Fondo de Prestaciones Sociales de Capitalización Individual para depositar las Prestaciones Sociales futuras.
- b) El trabajador podrá aportar en forma voluntaria y sin límites, a cualquiera de estos Fondos, así como los empleadores podrán contribuir con aportes logrados por contratación colectiva o individual.

## B. PARA QUIENES CAMBIAN AL NUEVO REGIMEN DE PRESTACIONES SOCIALES

### 1. Sector privado

- a) El empleador pagará anualmente las Prestaciones Sociales, y serán depositadas en los Fondos, según lo previsto.
- b) El empleador pagará al trabajador, en el momento de cambio del Régimen una suma no menor del 10% del monto total de las Prestaciones Sociales acumuladas, que será depositada en los Fondos, según lo previsto.

c) Las Prestaciones Sociales acumuladas (antes del incremento del salario mínimo), en base al último salario y los intereses acumulados correspondientes, sobre el total del monto adecuado, le serán canceladas en un máximo de tres años, siempre que la alternativa seleccionada sea la creación inmediata del fideicomiso.

## 2. Sector público:

a) Apertura inmediata de un Fideicomiso Individual o un Fondo de Prestaciones Sociales de Capitalización Individual para depositar las Prestaciones Sociales futuras.

b) El empleador pagará anualmente las Prestaciones Sociales, y serán depositadas en los Fondos, según lo previsto.

c) Las Prestaciones Sociales acumuladas le serán canceladas al trabajador en un máximo de diez (10) años, a través de instrumentos financieros de renta que sean redimibles contra acreencias del Estado y negociables en las bolsa de valores.

d) El trabajador podrá aportar en forma voluntaria y sin límites, a cualquiera de los Fondos, así como los empleadores podrán contribuir con aportes logrados por contratación colectiva o individual.

## 3. Común a ambos sectores:

a) En todos los casos, podrá negociarse un porcentaje no superior al 75% de lo acumulado para su capitalización o conversión en activos (en acciones de la empresa con garantías especiales y libre transmisibilidad de las mismas, venta de activos, títulos de crédito del mercado monetario o de capitales, títulos de crédito emitidos o garantizados por la Nación).

b) El porcentaje no capitalizado o no convertido en activos, en un monto no inferior al 25%, combinando las opciones o escogiendo una de ellas, se destinará a ser colocado en los Fondos.

c) El trabajador podrá aportar en forma voluntaria y sin límites, a cualquiera de estos Fondos.

d) Cada año el empleador le liquidará al trabajador un número de salarios normales no monetizados, por concepto de Prestaciones Sociales, no menor de dos (2) y en base a la siguiente escala:

- 1 a 3 años = 2 salarios normales no monetizados
- 4 a 6 años = 3 salarios normales no monetizados
- 7 a 9 años = 4 salarios normales no monetizados
- 10 y más años = 5 salarios normales no monetizados

e) Estos salarios normales no monetizados, serán depositados en los Fondos correspondientes, debidamente prorratedos, mensualmente, y al final del año se hace la corrección, por la parte no entregada.

f) Estos aportes de los empleadores son los mínimos legales y podrán ser mejorados por contratación colectiva o individual.

g) Un octavo (1/8) de los salarios normales no monetizados se destinará, obligatoriamente, a complementar la pensión básica de jubilación del nuevo Sistema de los Seguros Sociales. Este aporte puede aumentarse a juicio del trabajador.

- c. Para los nuevos trabajadores
- a) Todos los trabajadores que se incorporen por primera vez al mercado de trabajo se regirán por el nuevo Régimen de Prestaciones Sociales.
- b) Los salarios de los trabajadores guardarán correspondencia con la productividad y el costo de la vida.
- c) Cada año el empleador le liquidará al trabajador un número de salarios normales no monetizados, por concepto de Prestaciones Sociales, no menor de dos (2) y en base a la escala propuesta.
- d) Estos salarios normales no monetizados, serán depositados en los Fondos correspondientes, debidamente prorrateados, mensualmente, y al final del año se hace la corrección, por la parte no entregada.
- e) Estos aportes de los empleadores son los mínimos legales y podrán ser mejorados por contratación colectiva o individual y colocados en los Fondos, así como tener acceso voluntario y sin límites a los mismos.
- f) Un octavo (1/8) de los salarios normales no monetizados se destinará, obligatoriamente, a complementar la pensión básica de jubilación del nuevo Sistema de los Seguros Sociales. Este aporte puede aumentarse a juicio del trabajador.

### III. DE LA ESTRUCTURA Y ADMINISTRACION DE LOS FONDOS DE PRESTACIONES SOCIALES

1. Estos Fondos son propiedad de los trabajadores y su uso está destinado a mejorar su calidad de vida.
2. Los trabajadores, como dueños de los Fondos, estarán representados en las directivas de las administradoras en un porcentaje no inferior a una tercera parte.
3. Los Fondos de Prestaciones Sociales tendrán un rendimiento no menor de lo que fije el Banco Central de Venezuela; tomando en cuenta los intereses pasivos del mercado de ahorro en el país, las condiciones del mercado monetario y la economía en general.
4. El beneficio de las administradoras de los Fondos se obtendrá de deducir del producto total de las inversiones de un año, la tasa mínima prevista en la Ley Orgánica del Trabajo; sobre esta diferencia hasta el 20% le corresponderá a la administradora.
5. Los Fondos de Prestaciones Sociales de Capitalización Individual, los Fondos Complementarios para Atención a la Salud, y los Fondos Complementarios de Capitalización Individual para Pensiones, estarán garantizados por el Fondo de Garantía de Depósitos y Protección Bancaria.

#### A. Opción 1

- 1) Los Fondos Sociales de Capitalización Individual serán administrados bajo la figura de Contratos de Administración de Recursos, en consecuencia, los recursos provenientes de los Fondos serán separados de los activos de los bancos y de las entidades de ahorro y préstamo, donde estén depositados.

- 2) Los Fondos Sociales de Capitalización Individual serán instituciones sujetas a la Ley de Banco, a Ley de Seguros y Reaseguros y a la Ley del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo.
- 3) Los Fondos Sociales de Capitalización Individual serán supervisados por la Superintendencia de Bancos, a cargo de un Superintendente adjunto Ad Hoc.

#### B. Opción 2

- 1) Se aprobará una Ley de Prestaciones Sociales y de Fondos de Prestaciones Sociales de los Trabajadores.
- 2) Los Fondos de Prestaciones Sociales de Capitalización Individual, Los Fondos Complementarios para Atención a la Salud, y los Fondos Complementarios de Capitalización Individual para Pensiones, serán supervisados por la Superintendencia de Fondos Sociales de Capitalización Individual.

#### GLOSARIO DE TERMINOS TECNICOS

**FONDO:** Figura jurídica financiera mediante la cual un grupo de personas se afilian con un fin determinado. Las personas, naturales o jurídicas, contribuyen con un aporte fijo o variable a la formación del Fondo. Regularmente la contribución se calcula por métodos actuariales con la finalidad de prever los posibles reclamos ante la aparición de una eventualidad o siniestro, el cual debe indemnizarse con una suma fija o variable, bien sea de una sola vez, por un tiempo determinado o durante la vida de una persona.

Los fondos se catalogan de acuerdo a su fin último; citaremos algunos ejemplos: fondos de pensiones o jubilaciones; fondos para la salud; fondos para garantizar depósitos en intermediarios financieros; fondos para garantizar créditos; fondos para la contingencias de muerte; fondos para cubrir pérdidas por la ocurrencia de fenómenos naturales o eventuales, tales como incendios, terremotos, daños por agua, por inundaciones etc.; fondos para la construcción o financiamiento de viviendas; fondos para la cobertura de pérdidas en las operaciones cambiarias; fondos en fideicomiso; fondo de Prestaciones Sociales. En Venezuela existen varios fondos conocidos: Fondo de Garantía de la Ley de Política Habitacional, Fondo de Garantía de Depósitos y Protección Bancaria, Fondo de Desarrollo Urbano, Fondo para Financiamiento de las Exportaciones, Fondo de Pensiones del Seguro Social, Fondo de Paro Forzoso, Fondo de Asistencia Médica del Seguro Social, Fondo de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Empleados de la Administración Pública Nacional.

Los fondos no son compañías aseguradoras ni deben tratarse como tales, no cubren a una persona o un bien en particular sino a un conjunto de personas o de bienes, cuyo carácter es colectivo. Estos fondos cubren contingencias y sus cálculos actuariales, son semejantes a los de una aseguradora privada.

Los fondos, en general, son de carácter obligatorio e impuestos mediante leyes.

---

Los fondos se constituyen, generalmente, mediante un aporte inicial de los contribuyentes, del Estado o la combinación de ambos. El cómputo del financiamiento de estos fondos proviene del cálculo actuarial el cual determina el aporte inicial y las contribuciones periódicas.

Los fondos una vez constituido corren dos tipos de riesgos; uno inherente a las contingencias previstas y el otro corresponden a la inversión de los aportes recibidos. El primer riesgo puede ser perfectamente determinado dentro de ciertos parámetros probabilísticos. El segundo no puede ser predeterminado y es de difícil seguimiento. Un ejemplo del primer riesgo es la esperanza de vida, si la esperanza de vida es de 70 años y la persona vive hasta los 90 años, el riesgo calculado fue inferior al hecho ocurrido; por el contrario si la persona vivió 60 años el riesgo calculado fue mayor al hecho ocurrido. Un ejemplo del segundo riesgo son las inversiones del mercado monetario o de capitales, si la inversión, es en acciones de una empresa comprada a un precio y el precio se desploma, se registran pérdidas patrimoniales; por el contrario, si el precio aumenta se registran beneficios patrimoniales. Lo aconsejable para minimizar el riesgo financiero y evitar pérdidas patrimoniales que conduzcan a la ruina del fondo; es no concentrar las inversiones sino atomizarlas, distribuir las o dispersarlas. Un fondo puede ser conducido a la ruina por varias razones: un exceso de siniestros que rebasen los cálculos actuariales pérdidas patrimoniales provenientes de las inversiones, manejo fraudulento de las inversiones y administración fraudulenta de los recursos confiados. Existen correctivos de prevención para disminuir las posibilidades de ruina; la revisión periódica de los cálculos actuariales y una supervisión permanente sobre los administradores para que cumplan las leyes y las reglamentaciones.

Un fondo no puede ser formulado con menos de cincuenta mil afiliados, bien sean directos o por intermedio de una institución. De afiliar una menor cantidad de personas se puede conducir a la ruina del fondo o la prima pudiera ser muy elevada e impagable por los afiliados.

Los fondos pueden ser de reparto, de capitalización individual pura o de capitalización individual colectiva y solidaridad. Los fondos de reparto son todos de solidaridad.

Los fondos de reparto pueden ser de reparto simple, o de prima escalonada llamados también de capitalización parcial.

El fondo se entiende de reparto simple cuando los activos financian los siniestros sin cálculos de reservas técnicas. Ejemplo, el Fondo de Salud del Seguro Social.

El fondo de reparto, de prima escalonada o de capitalización parcial es cuando los activos financian los siniestros mediante un cálculo periódico de la prima y la constitución de la reserva técnica. Ejemplo: el Fondo de Pensiones del Seguro Social. El Fondo de Garantía de la Ley de Política Habitacional.



Un fondo es de capitalización individual, colectivo y solidario cuando el afiliado acumula en su cuenta particular las cotizaciones y el producto de las inversiones y la indemnización tiene un límite, si no logra acumular lo suficiente para la indemnización, recibe del resto de los afiliados la parte no cubierta. Por el contrario cuando la acumulación se excede, recibe la indemnización prevista. Ejemplo: el Fondo de Jubilaciones y Pensiones de los Empleados o Funcionarios de la Administración Pública Nacional.

**PRIMA O COTIZACION:** La prima o cotización es la cantidad de dinero que aporta periódicamente una persona natural o jurídica afiliada al fondo para la cobertura de las contingencias. La cotización puede ser financiada en forma compartida. Ejemplos: en un fondo de pensiones la cotización la aportan entre el empleador y el trabajador; en el Fondo de Garantía de Depósitos y Protección Bancaria, la prima la paga el intermediario financiero; en el Fondo de Garantía de la Ley de Política Habitacional, las primas la paga el deudor hipotecario.

Se consideran dos tipos de primas o cotizaciones: la prima pura de riesgo; y la prima recargada, comercial o de tarifa, cuya característica es que incluye además del riesgo, los gastos administrativos o de otra índole.

En el caso de las primas puras o de riesgo, los gastos se pueden cubrir por aportes externos, una contribución adicional de los afiliados, mediante un porcentaje del producto de la cartera de inversiones o una combinación de ellas.

En el caso de las primas recargadas, comerciales o de tarifa no se requieren aportes de ninguna naturaleza para la cobertura de gastos.

Un ejemplo de prima pura o de riesgo, se tiene en el Fondo de Garantía de Depósitos y Protección Bancaria, donde los gastos se financian por medio del producto de las inversiones, aportes del Fisco Nacional o una combinación de ambos. Un ejemplo de prima recargada comercial o de tarifa es el caso del Fondo de Garantía de la Ley de Política Habitacional, donde los gastos se financian como un porcentaje de la prima.

En ambos casos para efectos de control, los administradores no pueden excederse de los gastos permitidos en el plan técnico, de lo contrario se exponen a sanciones administrativas, civiles o penales dependiendo de la gravedad de la falta, esto es lo que se conoce como regla de severidad en el gasto.

**SINIESTRO:** Se entiende como siniestro la ocurrencia de una contingencia prevista. Ejemplo: La muerte es un siniestro cuando esta ocurre. El incendio es un siniestro cuando este se presenta. La pensión es un siniestro cuando comienza a pagar. La liquidación de un intermediario financiero es un siniestro. La insolvencia de un deudor es un siniestro. La hospitalización, la cirugía, la maternidad, son siniestros.

**INDEMNIZACION:** Se conoce como indemnización la cantidad de dinero que recibe el afiliado, sus familiares, o una institución, por la ocurrencia de un siniestro. La indemnización puede ser de pago único o de pago periódico. Ejemplos: En caso de muerte los familiares del afiliado reciben una suma

única por una sola vez. En el caso de una pensión, esta comienza recibirse cuando se cumplen determinadas condiciones y se percibe hasta la muerte del afiliado. La devolución de un depósito se obtiene por una sola vez y tiene un límite establecido por la Ley. Cuando el deudor se insolventa, el acreedor recibe el saldo deudor. La institución médica que atiende al afiliado o al familiar en caso de hospitalización cirujía o maternidad recibe el costo de los servicios.

La indemnización puede ser parcial o total. Parcial, cuando el afiliado contribuye con una parte de la indemnización. Ejemplo, en un incendio, el beneficiario puede recibir la totalidad del daño o una parte de él. Las pensiones y el beneficio por muerte es de indemnización total.

**RESERVA TECNICA:** Se conoce como reserva técnica la suma necesaria calculada que debe tener un fondo para atender las obligaciones futuras. Estas reservas deben estar representadas en inversiones y la relación inversiones a reservas debe ser mayor o igual a la unidad, de otra manera pueden suceder dos cosas: o la ruina del fondo o la reposición de las inversiones para equipararlas a las reservas. Las reservas técnicas provienen de un cálculo actuarial conforme al plan técnico concebido, estas reservas deben calcularse anualmente.